

8
20j



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

LA PLANEACION Y LA EMPRESA PUBLICA: MEDIOS DE
POLITICA ECONOMICA PARA FOMENTAR EL CRECIMIENTO
ECONOMICO DE MEXICO 1917-1982.

TESIS PROFESIONAL

Para optar por el Título de
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA

p r e s e n t a:

FERMIN ALI CRUZ CERVANTES

México, D. F.
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1990



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.

I N D I C E

INTRODUCCION	1
1.- EL INTERVENCIONISMO DE ESTADO.	11
1.1.- El liberalismo Económico y su Crisis	11
1.2.- El Papel del Estado en la Economía	44
1.3.- La Teoría Keynesiana	55
1.4.- El Intervencionismo de Estado en México	76
2.- ORIGENES Y EVOLUCION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS.	98
2.1.- Aspectos teóricos de la Empresa Pública	98
2.2.- La Evolución de la Empresa Pública	121
2.2.1.- La Etapa de la Reconstrucción (1917-1934)	121
2.2.2.- Las bases del Proceso de Industrialización (1934-1940)	125
2.2.3.- El Proceso de Industrialización Acelerada (1940-1946)	128
2.2.4.- El Sexenio de Miguel Alemán Valdéz (1946-1952)	130
2.2.5.- Las Décadas de los Cincuenta y Sesenta	131
2.2.6.- El Sexenio de Luis Echeverría Alvarez (1970-1976)	137
2.2.7.- El Sexenio de José López Portillo (1977-1982)	145

3.- LA PLAMEACION NACIONAL Y LA EMPRESA PUBLICA.	170
3.1.- Marco de Referencia	170
3.2.- Revisión Histórica de la Planeación Nacional y la Empresa Pública en México.	194
3.3.- La Instauración del Sistema Nacional de Planeación.	218
4.- LA EMPRESA PUBLICA MEXICANA EN EL CONTEXTO DEL PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-1982.	248
4.1.- La Empresa Pública en el marco del Plan Global de Desarrollo 1980-1982.	248
4.2.- Relación entre los objetivos generales del Plan Global de Desarrollo con los fines de la Empresa Pública.	266
4.3.- La Empresa Pública y su importancia en el marco de las variables macroeconómicas.	275
4.4.- Los objetivos sociopolíticos de la Planeación Nacional en México y la Empresa Pública.	292
4.5.- La Clasificación de la Empresa Pública como condición necesaria para vincular a un Sistema Nacional de Planeación.	299
EPILOGO	307
CONCLUSIONES	331
BIBLIOGRAFIA GENERAL	340

I N T R O D U C C I O N

**Espero tener siempre suficiente fuerza
y virtud para conservar lo que considero que
es el más envidiable de todos los títulos:el
carácter de Hombre Honrado.**

George Washington.

INTRODUCCION

Se ha escrito, y se ha hablado mucho sobre las bondades y perjuicios de las empresas públicas en México. En lo concreto las opiniones sobre la injerencia estatal en la economía mexicana, a través de su historia, obedece principalmente a las tendencias desarrolladas y bien marcadas en los sistemas económicos, aún no es claro para los integrantes de estas dos - principales tendencias - los que están a favor, y los que están en contra de la injerencia estatal en la economía- que todo - sistema económico corresponde una concepción determinada de Es tado.

En la solución del problema, el viejo antagonismo, economía de mercado vs. economía colectivista, no basta para agotar la materia, dadas las nuevas categorías conocidas como economías mixtas; los detractores de este punto intermedio, gustan de definirlo como economía de mercado vergonzante, en virtud del destino del excedente social, al final, y hasta ahora, han favorecido la acumulación capitalista y la distribución inequitativa del ingreso, aunque es frecuente que dichos analistas - olviden que las economías mixtas existen también en el bloque socialista.

La falta de memoria histórica es característica en discusiones; se olvidan, o no se sabe, que el capitalismo surgió bajo un poderoso principio de intervención estatal durante el - mercantilismo, y que éste se asocia al Estado absoluto. Se ol-

vida o no se sabe, que las revoluciones burguesas revirtieron ese poder a la pequeña burguesía liberal, que reclamó para sí muchas de sus funciones, desplazando a la aristocracia de su tiempo.

En la práctica, es objetivamente demostrable que los sis temas económicos puros no existen en ninguna parte del mundo.

En el mundo capitalista se tolera, con mayor o menor gra do la participación estatal en la economía nacional; en el so cialista, los procesos de transición y perfeccionamiento de la dictadura del proletariado se prolongan bajo el control de una burocracia generalmente cerrada. Y en todos los casos se admiten a las libertades y a la democracia, como proposiciones dis cursivas que se debaten más o menos abiertamente libertades e igualdad, igualdad y libertades son los dos valores que todos los sistemas pretenden perseguir.

Hoy en día, podemos decir que la intervención estatal en la economía ha sido constante y creciente al menos en el perfo do que nos ocupa. Como una necesidad inmanente al sistema cap talista, el Estado ha participado en la actividad económica de una manera directa o indirecta, con el propósito de garantizar las condiciones sociales, para mantener la estabilidad politi ca y tratar de asegurar el indispensable equilibrio económico.

Desde las épocas más remotas, como en nuestros días con una intervención más directa como empresario, en los procesos de producción y circulación, el papel del Estado en la economía ha tenido una significación específica, a la cual se le ha dado distintas explicaciones y se le ha apoyado e impugnado. No

hay al respecto respuestas absolutas, muchos intereses están - de por medio.

En los países subdesarrollados, capitalistas y dependientes, el desempeño económico del Estado es particularmente interesante e inseparable de su contenido político, este desempeño desborda, en determinadas condiciones, cualquier esquema explicativo y conduce -debe conducir- a nuevas y originales interpretaciones, que no por ello nieguen el valor explicativo de ciertas categorías de análisis, pero si arrojen soluciones de corto y mediano plazo con amplia potencialidad para el futuro. El científico social no puede -como han pretendido algunos- constreñirse a frías o neutrales traducciones de los fenómenos que le ocupan, ni debe dejar de plantear posibles soluciones, pues éstas, de hecho, están ya implícitas en sus explicaciones. El científico social no es neutral. Esto, sin embargo no le resta objetividad, siempre y cuando haga explícita su postura.

Por mi parte, he elegido como objeto de estudios la empresa pública y la planeación nacional; ambos instrumentos o medios administrativos para la intervención del Estado en la economía, para lograr un desarrollo económico sostenido y con justicia social, con su significado político que le corresponde.

Se plantea, en principio, el concepto de la planeación como un medio, en los países subdesarrollados, para orientar las acciones gubernamentales, hacia la consecución del desarrollo, reconociendo de antemano, también las limitaciones estructurales a las que, en este tipo de países, se enfrenta la planeación.

Respecto a la empresa pública, instrumento de política económica para la intervención directa del Estado en la actividad productiva, la considero como una necesidad para el logro de los fines estatales y que, debido a su particular y variado funcionamiento y alcance económico, político y social, ofrece posibilidades como factor de desarrollo.

La racionalidad económica y política de una empresa pública, la cual le hace incomparable con la empresa privada, es su especificidad, como instrumento de injerencia estatal en la economía.

La planeación nacional y la empresa pública, aisladamente, de alguna manera pueden contribuir al proceso permanente que busca la igualdad de seguridades y de oportunidades y, en general, la elevación del nivel de vida, para la gran mayoría de la población.

Bastantes estudios se han realizado sobre la planeación nacional en México; poco en cambio, se ha escrito acerca de la empresa pública, es en los últimos años cuando la producción sobre este último tema ha comenzado a incrementarse.

Con todas sus implicaciones, contradicciones y significaciones, el papel de la planeación y la empresa pública se vincula siempre con el desarrollo, ambos instrumentos estatales, que tienen, desde luego, un peso específico para la conservación y reproducción del sistema político y económico, en un grado a veces considerable, reportan beneficios de indiscutible contenido social y permiten avanzar hacia formas más justas de convivencia. Este tipo de beneficios no son una dádiva

ses sociales se ahondaban progresivamente. Los primeros sindicatos arrancaron algunas mejoras a las empresas y la legislación social dió sus primeros pasos. Pero los ricos se enriquecían tan desmesuradamente y las necesidades de la vida moderna crecían tan rápidamente, que la desproporción entre los extremos del bienestar y la miseria fue adquiriendo caracteres monstruosos. Como consecuencias de esta carrera, una buena parte de Europa encaró crisis políticas graves, en donde los partidos comunistas tuvieron la oportunidad de hacer proselitismo.

El auge del socialismo en cualesquiera de sus matices corresponde, en proporción directa, a la ineptitud del capitalismo para resolver los problemas sociales. Los países europeos que pudieron conservar el esquema democrático y, por consecuencia, frustrar el avance comunista, fueron aquellos donde el capitalismo individualista hermético dejó de ser una realidad irritante. En otros términos aquellos en los que el capitalismo logró adelantarse a algunos de los postulados del socialismo; cosa muy lógica, si se recuerda que el socialismo fue concebido como un remedio para los males del capitalismo.

Otra muestra menos palpable del fracaso del capitalismo colonial es el hervor antiimperialista nacional y socialista de todos los matices que bulle en América Latina.

En cuanto al capitalismo norteamericano, su inicio fue casi tan sórdido como el del capitalismo europeo, salvo que en norteamérica no existió el residuo de servidumbre feudal propio del viejo mundo después de la Edad Media; América del Norte era ya tierra de hombres libres... los grandes capitanes de

industria, cuyas manos ávidas forjaron la estructura de la inmensa riqueza de los Estados Unidos, actuaban con toda la desaprensión y falta de escrúpulos de sus antepasados europeos. Un descarado imperialismo norteamericano hizo presas indefensas - en México, en el Caribe y en Pacífico, este ritmo se mantuvo - casi inalterable hasta fines de la centuria pasada y principios de la presente.

Pero las depresiones económicas que culminaron en la castrófica crisis de 1929, ocasionadas por el desenfreno productivo, fueron impartiendo severas lecciones que los norteamericanos supieron aprender, por lo menos en parte. El capitalismo norteamericano comprendió que, para sobrevivir, tenía que modificar sus procedimientos y así lo hizo.

El más elocuente indicio de que la relación de clases trabajadora burguesía en los Estados Unidos es muy diferente de la de Europa, es que el proletario norteamericano que debía ser arma viva y multitudinaria de la revolución marxista es un hombre cuyo nivel de vida y mentalidad corresponde a los del hombre de clase media europeo y latinoamericano.

En los Estados Unidos no existe un partido comunista de masa.

Lo hubo en los años de la gran depresión (1929-1934), pero decreció cuando volvió el bienestar. Tampoco hay importantes partidos comunistas en Inglaterra o Suecia, donde el capitalismo dió paso al socialismo reformista. El movimiento sindical norteamericano ha obtenido y sigue obteniendo en las empresas una serie de ventajas casi inconcebibles fuera de los Estados Uni-

lisis, en función de los elementos teóricos necesarios para el exámen. Esto es importante porque, dependiendo del nivel en el cual se ubique una investigación sobre tales temas, los resultados serán distintos, aún cuando no forzosamente contradictorios y si, las más de las veces, complementarios.

Un primer nivel de análisis, el cual se le puede denominar sociopolítico e ideológico, supone destacar aquellas categorías que expliquen el papel de la planeación y de la empresa pública en el sistema sociopolítico, considerando como un todo, con el fin de comprender la influencia de estos fenómenos sobre la conservación o cambio del sistema.

El nivel de macrovariable económicas trata de explicar los efectos de la planeación y de las empresas estatales sobre la economía nacional, por lo cual destaca indicadores económicos tales como el PIB, la tasa de empleo, balanza externa (comercial o de pagos), inflación, inversión, etc.

El tercer nivel, operativo-orgánico, implica centrar la atención en los aspectos técnicos de la planeación y de la empresa pública, vinculados con criterios de rentabilidad, eficacia, organización, estructura interna, gerencia, y otras variables microeconómicas que afectan a ambos instrumentos de política económica.

El estudio del binomio planeación-empresa pública, en el que ésta última, tiene una función específica como instrumento para operar planes nacionales de desarrollo, se ubica en los niveles sociopolítico e ideológico y de macrovariables económicas.

El trabajo se presenta en cuatro capítulos, un apartado de conclusiones, un epílogo y bibliografía general. El capítulo primero integrado por el marco de referencia del intervencionismo de Estado en la economía, en donde se conjugan una serie de conceptos o temas básicos para comprender la evolución del intervencionismo de Estado, se analiza el proceso del liberalismo económico y sus diferentes estadios y su crisis, se re toma y se recuerda el papel que juega este intervencionismo en cualquier economía, se aborda la teoría Keynesiana, y su importancia para darle estabilidad al sistema capitalista, y por último, el intervencionismo en México, su papel e importancia en la estabilidad social y su necesaria presencia en la economía del México actual.

En el segundo capítulo, se hace una revisión muy general de la evolución de la empresa pública y su significación para el sistema político mexicano, surgido de la lucha social de 1910-1917, asimismo se hace una revisión de los distintos resultados de la empresa pública en el ámbito de la política económica de México.

En el tercer capítulo, se plantea el marco de referencia, es decir, reúne un conjunto de conceptos básicos y nociones generales acerca de la planeación nacional, se hace una revisión general de los distintos intentos de planeación llevados a cabo en México, con el fin de detectar si alguno de ellos llegó a incorporar a la empresa pública, como un instrumento de operación de los diferentes planes de Gobierno. El estudio de la creación y funcionamiento de la empresa pública en México, se

realiza a la luz de las distintas políticas económicas seguidas desde 1920; los intentos de planeación se examinan, esencialmente, atendiendo a sus finalidades y alcances, asimismo se estudia los principales cambios en el uso de la planeación nacional durante la administración de José López Portillo y la modalidad imprimida a las empresas públicas a través de su sectorización. Se hace una mención especial sobre este período, porque es hasta este sexenio, cuando efectivamente se da un paso importante en la conformación de un sistema nacional de planeación, y en el uso de la empresa pública como instrumento de política económica integrado a la planeación.

En este capítulo tercero se presenta el contexto político y económico existente hacia 1976, el cual influyó decisivamente para que se utilizara en forma sistemática a la planeación, y se tomará como base económica a una de las empresas públicas (PEMEX).

En el cuarto capítulo de esta investigación, recorro al Plan Global de Desarrollo 1980-1982, síntesis de los esfuerzos de planeación del sexenio de José López Portillo para mostrar la estrecha vinculación entre los objetivos de la planeación y los de las empresas públicas, se examina el papel conferido por estos planes a las empresas del Estado y la significación ambivalente a las funciones de estas últimas.

Con el propósito de dar más potencialidad a las empresas públicas como un medio eficaz de operación de los planes de desarrollo, en este capítulo se evalúa el impacto cuantitativo de estas empresas en las principales variables macroeconómicas.

Esta evaluación sirve como un marco de referencia empírica útil para mostrar la importancia atribuida a las empresas del Estado.

Se dedica un apartado a los aspectos sociopolíticos de la empresa pública y la planeación nacional. Asimismo en este mismo capítulo y con el propósito de contribuir a una eficaz incorporación de las empresas estatales a la planeación nacional, se sugiere la necesidad de clasificar a este tipo de empresas con base en los mismos criterios utilizados para planear.

Las condiciones estructurales en las cuales se inscribe la planeación impone límites a los alcances de éstas, aún cuando se cuente con mecanismos para la ejecución de los planes formulados. La experiencia de México en los últimos años es representativa, y a ella se le dedica parte de este cuarto capítulo.

El trabajo aquí presentado es resultado de meses de investigación y cada uno de los capítulos que contiene e incluyendo los apartados o subcapítulos, son los mínimos indispensables para poder entender y resaltar la importancia que tiene el binomio planeación nacional y la empresa pública en México.

CAPITULO 1

La avaricia, o el deseo de lucro, es una pasión universal que opera en todas las épocas, en todos los lugares y sobre todas las personas.

David Hume.

1.- El Intervencionismo de Estado en la Actividad Económica

1.1. El Liberalismo Económico y su Crisis

El Mayor éxito del Liberalismo económico coincidió con el inicio de su declinación. La cúspide de influencia se produjo en 1846, con la abrogación de las leyes del trigo y el establecimiento del libre comercio como política nacional de Inglaterra.⁽¹⁾

Pero aún antes de esa fecha y como resultado de los grandes descubrimientos geográficos, se ve ampliado el ámbito material del progreso, abriendo nuevas rutas de comercio y de expansión política y económica, y contribuyendo decisivamente al intercambio de conocimientos y productos, como en el caso de las exploraciones de Marco Polo, que levantan el telón del Lejano Oriente sobre el maravilloso escenario de la cultura China o del descubrimiento de América, emporio de civilizaciones milenarias que guardan en su seno el germen de lo que será el nuevo mundo; del Oriente, viene la pólvora a dejar en desuso las armas primitivas y ampliar el radio de acción de las guerras y las conquistas.

La reforma protestante quebranta la autoridad central de la Iglesia romana e induce al hombre a buscar las grandes verdades por sí mismo, en vez de acatar ciegamente el dogma. La invención de la imprenta echa por tierra el virtual monopolio que los monasterios ejercían sobre el pensamiento y lo pone al alcance de la demanda popular.

En el siglo XVIII, los llamados enciclopedistas (Diderot, Montesquieu, Voltaire, D'alembert y otros), al tiempo que forman una enciclopedia francesa con todos los conocimientos acumulados hasta entonces por el hombre, ofrecen a los que serían progenitores del mundo contemporáneo una visión de conjuntos de lo que la filosofía, la ciencia, el arte y las letras han producido. Les facilitaron el camino de la investigación y abren las puertas del intelecto -a los progenitores del mundo-, revisando, examinando, analizando, criticando y catalogando todo cuanto sus manos ávidas recogen.

Los grandes inventos mecánicos (máquinas de vapor, las in finitas aplicaciones del principio de la palanca y de la rueda), eliminan las últimas murallas.

Los señores feudales han tenido ya que agruparse desde bastante tiempo atrás en conjuntos cada vez más grandes para defenderse de esta avalancha incontenible. Van formando así los cimientos de lo que serán las naciones modernas, resurge el concepto del estado nacional caído de las últimas batallas del sacro imperio romano de Carlomagno.

Apoiados por la Iglesia, los monarcas se aferran al llamado "derecho divino" de los reyes y, en nombre de él, ejercen el poder monárquico, mientras la estructura política y social de Europa sufre estas conmociones, se dejan ya sentir con claridad alarmante, desde los comienzos del siglo XVIII, los efectos de un fenómeno económico profundísimo que acabaría, en poco más de cien años, por transformar definitivamente el orden vigente: la revolución industrial.

La aplicación de los inventos mecánicos a la producción de los artículos que requiere la sociedad (cuyo volumen y necesidades crecen constantemente) determina la aparición de nuevas formas de vida y trabajo.

La tierra cede a la fábrica y al comercio el primer puesto como fuente de riqueza. Indestructiblemente ligada a las prerrogativas de la aristocracia de sangre, la tierra es sustituida por el capital industrial y comercial. La burguesía, compuesta por personas que, pertenecen a la nobleza, mueven las ruedas de la actividad económica, se hacen dueñas de los instrumentos de producción y se sobreponen a la aristocracia de sangre. El hombre de negocios disputa posiciones al señor. Por otra parte la fábrica sustituye al taller y en lugar del artesano, emerge el proletario que vende su trabajo por un salario. El artesano ya no se agrupa en gremios para defenderse de la competencia de otros artesanos, el obrero se agrupa en sindicatos para defenderse del capitalismo.

Estos elementos constituyen el embrión tanto de lo que sería el mercado capitalista moderno, regido por la iniciativa, la competencia, la oferta y la demanda, como de los grandes problemas políticos y sociales de nuestro tiempo. Empiezan a amasarse grandes fortunas entre los empresarios. Los economistas de ese tiempo (los economistas son producto de ese tiempo) decían que "no hay orden social posible, a menos que el bienestar de la minoría sea producto de la miseria y el sufrimiento de la gran mayoría". Pronto, la necesidad de encontrar nuevas fuentes de materias primas y nuevos mercados, dará pie a la -

búsqueda y conquista de colonias y a las guerras de expansión económica; al colonialismo y al imperialismo.

La escuela económica mercantilista (la primera que aparece en la Historia) cree descubrir que el secreto de la riqueza y el poderío de las naciones reside primordialmente en la acumulación de metales preciosos; el oro y plata. El oro y la plata, decían puede comprarlo todo: tierra, fábricas, colonias, materias primas, trabajadores, ejércitos. Su concepto era estático, fundado en el atesoramiento. Para acumular el oro era necesario hacer lo que hizo Colbert, ministro de Luis XVI de Francia, levantar barreras aduaneras que impidieran la importación de artículos extranjeros (siendo el oro la única moneda internacional, las importaciones se pagan en oro): dar al Estado el control de producción, tanto para acomodar a las necesidades del consumo interno como para agrandar esa producción y hacer posible la exportación; regular precios y aún establecer fábricas propias del Estado para contribuir a la producción sin caer en los peligros de la competencia ruinosa, etc. En otros términos, una de las primeras y, para su tiempo, más radicales muestras del intervencionismo estatal.

Conforme crecen los problemas, surgen nuevas teorías económicas para interpretarlos y solucionarlos. Los fisiócratas -su más grande expositor fue Francisco Quesney, médico de Luis XV- comparan utilizando un diagrama del cuerpo del hombre, el fenómeno económico con la filosofía humana, e introducen una noción que se anticipa a las concepciones más modernas: la riqueza de una nación -que según ellos está fundada en la tierra

antes que en las fábricas depende de la producción y circulación de bienes, más que de la acumulación de oro y plata. Como el fenómeno económico es un fenómeno natural, decían los fisiócratas, lo lógico es dejar que actúen las "leyes naturales" por sí mismas. Sin aquella intervención del Estado que practicó Cobert. El fisiócrata francés Gournay (1712-1759) acuña la célebre fórmula; "LAISSEZ FAIRE, LAISSEZ PASSER" (dejar hacer, dejar pasar). Dejar hacer: cancelar las limitaciones del intervencionismo y abrir la iniciativa individual; dejar pasar: abrir las puertas de las naciones, suprimiendo las barreras aduaneras, de modo que se estimule y active la circulación de la riqueza.

En este punto, y como máximo exponente del "LAISSEZ FAIRE, LAISSEZ PASSER" se hace presente el liberalismo económico o teoría de la libertad económica, fundada en la libre iniciativa individual, movida por el deseo de lucro; en la libre competencia, reguladora de la producción de los precios, y en el libre juego de las leyes económicas naturales o del mercado.

El más grande expositor o padre del liberalismo económico fue Adam Smith, filósofo y economista nacido en Escocia el año de 1723, a quien frecuentemente, ahora como en vida, se le han imputado todos los vicios del capitalismo. La verdad, empero, es que la riqueza de las naciones constituye un análisis de interpretaciones del fenómeno capitalista tal como se presentaba, y no una justificación de sus métodos.

Como resultado de ese análisis e interpretación, Adam Smith deduce las leyes orgánicas y funcionales de capitalismo.

No las inventa, sino que las descubre porque la esencia del fenómeno económico, según él y los liberales, es que aquellas leyes son naturales, existen por sí mismas y se desarrollan en razón de su propia dinámica.

El primero de los elementos del mecanismo capitalista, según Adam Smith, es el interés egoísta que, traducido en apetito de lucro, mueve a la iniciativa privada. Frente a la demanda de los artículos que la sociedad requiera para satisfacer sus necesidades, el individuo busca y crea, en ejercicio de la libertad de empresa, la forma de satisfacer esa demanda; produce aquellas mercancías que los demás desean adquirir, y las pone a la venta. Produce tanto como puede, incitado por el impulso egoísta de acrecentar sus utilidades.

El segundo elemento del mecanismo es la competencia. Alucinados por los beneficios que obtiene el primer productor, y en uso de la misma libertad de empresas, otros individuos, siguen sus pasos y producen el mismo artículo. Tienen que venderlo, - porque de eso depende su subsistencia y la prosperidad de sus negocios. La forma de conseguir compradores consiste, obviamente, en ofrecer un producto mejor, sobre todo, un producto más barato. El primer productor, que ve disminuir su clientela, se ve obligado a reducir sus precios y sus utilidades y, de esta manera, en forma natural, se establece un nivel razonable de precios que beneficia al consumidor, impidiendo la especulación abusiva.

El tercer factor: es la ley de la oferta y la demanda. Ninguna necesidad humana es absolutamente ilimitada, es decir,

no puede requerirse un volumen ilimitado de determinados artículos dentro de un período de tiempo fijado. Por consiguiente, la necesidad del consumidor llega a un punto en que se satisface y deja de existir. Los artículos ofrecidos al consumidor - mantienen su precio, únicamente, mientras el volumen de los - mismos no sobrepasa el de la demanda. He aquí otro control automático. Esto, en lo que se refiere a las relaciones de productor con el consumidor. Otro tanto, dice Adam Smith, ocurre en las relaciones del capital con el trabajo.

La capacidad de trabajo de los obreros constituye un volumen potencial de servicios que, lo mismo que las mercancías, - está sometido a la ley de la oferta y la demanda. Cuando los productores elevan sus precios y obtienen buenas utilidades, - su natural interés los mueve a aumentar la producción; para este fin tienen que contratar un número mayor de obreros y pagarles salarios más altos, pero alcanzando el punto de saturación del mercado (cuando la oferta de mercancías llega a ser mayor que la demanda), se ven obligados a reducir obreros con tratados en exceso e incluso despedirlos, con el propósito de mantener sus utilidades. Los desocupados pasan inmediatamente a formar un nuevo volumen de oferta de trabajo barato; tanto más barato, cuanto mayor el volumen. Este trabajo permite la ampliación de industrias ya existentes en otros renglones o la creación de nuevas industrias, incrementándose así otra vez la demanda de obreros.

En el proceso indicado, tal como ocurría con los precios la ley de la oferta y la demanda ejerce una regulación automá-

tica del nivel de salarios, impidiendo que suban desmesuradamente o que bajen fuera de proporción.

Finalmente, Smith analiza las leyes de la acumulación de la producción y de la población. En virtud de la primera, las utilidades de una empresa determinan el crecimiento del capital que sirve para expandir la actividad económica. Dicha expansión crea una mayor demanda de trabajadores; se necesitan más y más obreros. Esta demanda hace subir los salarios y, supuestamente hasta un punto en que desaparecerían las utilidades. Pero aquí entra en juego la ley de la población. Al mejorar los salarios, mejoran las condiciones de vida del proletariado y baja el índice de mortalidad infantil, por tanto aumentan la población y el número de obreros. Por consiguiente, - aumenta la oferta de trabajo y los salarios vuelven a bajar a su nivel.

La dinámica del conjunto de estos factores fundamentales constituye el mercado capitalista. Las leyes de ese mercado son las leyes naturales de que ya hablaron los fisiócratas y que conforman la médula de la teoría liberal; esas leyes que actúan natural y libremente, sin necesidad de intervención alguna por parte del Estado.

Y ¿Cuál es el papel del Estado?. De no intervención, ya que los liberales puros sostenían que cualquier intromisión en el juego de las leyes económicas naturales no harían sino alterar su funcionamiento. El interés político encarnado en el Estado corrompería la pureza de ese equilibrio que, no obstante estar fundado en factores reales, descarnados, crudamente huma

nos (el egoísmo, el apetito de lucro) y no concepciones éticas abstractas como las de los utopistas, lleva a la realización de un ideal superior de armonía social. Precisamente el hecho de que los repetidos factores no estén sometidos a la acción de conceptos políticos o morales, variables y dependientes de circunstancias temporales, sería la mejor garantía de su estabilidad y solidez.

Al Estado le corresponderá, cuando más, la tarea de vigilar la seguridad exterior de la nación y la de los individuos (el Estado gendarme), y la de efectuar ciertas tareas de beneficio común que, no ofreciendo incentivo de utilidad a la iniciativa privada, deben, de todos modos, ser cumplidas, como la construcción y conservación de caminos y la enseñanza elemental.

El liberalismo económico desde su aparición, igual que todas las grandes transformaciones ocurridas en la estructura económico-social del mundo, acarreó enormes transtornos, así vemos como los efectos sociales del industrialismo no reglamentado habían comenzado a suscitar graves preocupaciones incluso en la conciencia de los liberales y habían producido una reacción en aquellas clases cuyos intereses creados o modos tradicionales se veían amenazados. (2)

En 1841, un informe de una Comisión real, designada para investigar la industria del carbón, conmovió a toda Inglaterra con sus revelaciones sobre la brutalidad existente en las minas, el empleo de mujeres y niños, las horas bárbaramente largas de trabajo, ausencia de medidas de seguridad y la existencia de condiciones reugnantes tanto sanitarias como morales. (3)

Durante el siglo XIX, una corriente permanente de crítica, en parte sobre bases morales y en parte con bases estéticas, siguió dirigiéndose contra el industrialismo. Ya en la década de 1830, el parlamento inglés había empezado con vacilaciones a promulgar leyes fabriles para regular las horas y las condiciones de trabajo, aunque toda la legislación limitaba la libertad de contratación y era contraria no sólo a la tendencia de la primera legislación liberal, sino también a la teoría generalmente sostenida de lo que debía de ser la política liberal.

A medida que avanzaba el siglo XIX, el volumen de la legislación social crecía gradualmente hasta que, el parlamento inglés descartó finalmente el individualismo como su principio orientado y aceptó el "colectivismo".⁽⁴⁾ El liberalismo, tal como se había entendido (un liberalismo capaz de regularse a sí mismo, dejándole al Estado un papel poco importante), estaba a la defensiva y, mediante una curiosa anomalía, la legislación promulgada en interés del bienestar social y, por lo tanto, de la mayor felicidad, iba en contra de las ideas liberales aceptadas.⁽⁵⁾

Esta reacción contra el liberalismo económico no procedía de una filosofía social antiética, ni suponía una coincidencia filosófica entre los afectados por ella. Lo que Quesney llamaba "Colectivismo" no era ciertamente una filosofía, sino que podía definirse más justamente como una defensa espontánea contra la destructividad social de la revolución industrial y la imprevisión de una política que alentaba la industrialización

sin ninguna protección contra los desastres que ésta acarrea.

El motivo fundamental era un sentido, no muy claramente formulado, de que el industrialismo y el comercialismo suponía una amenaza a la seguridad social y la estabilidad, una amenaza que no se había mitigado mucho; aunque fuera cierto, como sostenían los economistas, que se habían producido, en general, un aumento de la prosperidad y de los salarios reales. En realidad, en todos los países se implantaron restricciones al LAISSEZ FAIRE y por partidos políticos que profesaban filosofías sociales muy distintas. Esta reacción puede atribuirse parcialmente, al humanitarismo despertado por las condiciones inhumanas impuestas a los trabajadores industriales. (6)

El liberalismo, como movimiento político, no podía permitir el abandono del humanitarismo, porque éste había sido siempre un poderoso motivo entre los liberales, aunque recibió escaso reconocimiento abierto de los filósofos. Por encima de esta reacción general, no obstante, el éxito mismo con el que el liberalismo había defendido la causa de los industriales estimuló la conciencia política de otros dos intereses económicos cuya posición era amenazada por el liberalismo. (7)

Así como el marxismo engendró en el terreno político al comunismo leninista, el liberalismo propició en el campo económico, al capitalismo. Tanto los liberales como los marxistas hicieron hincapié doctrinal en el "determinismo", en el carácter ineludible de las leyes que rigen el mecanismo capitalista.

En este sentido, las leyes naturales de Adam Smith no son

menos indestructibles e inevitables que el proceso dialéctico de Marx y sus continuadores. La diferencia que separa diametralmente a unos de otros es que los primeros ven en aquellas leyes una garantía permanente de desarrollo tendiente a la prosperidad y la armonía, dentro de la sociedad capitalista; mientras los señores encuentran en el proceso dialéctico la prognósis de la muerte del capitalismo.

Las "leyes naturales" no dieron los resultados que de ellas se esperaban. Para comenzar fueron desnaturalizadas, no tanto por la acción del Estado, en un principio, como por obra de los propios capitalistas. Muestra de ello es la organización de monopolios y carteles que anularon la libre competencia y dieron carácter artificial a los precios, desvirtuando los efectos de la ley de la oferta y la demanda.

El capitalismo demostró ser incapáz de frenar oportunamente el apetito de lucro y, por ende, la producción; el ritmo de funcionamiento y control mutuo de los factores del mercado resultó demasiado lento. Al sobrevenir la sobreproducción junto con la caída de precios y la desocupación, y antes que hubiese intervenido la ley de la oferta y la demanda como regulador, las depresiones económicas y la crisis habían hecho presa en la sociedad con todos sus rigores. Más tarde se descubrió como se verá más adelante, que si la crisis había sido muy profunda ya no bastaban las fuerzas solas del mercado y su capacidad reactiva intrínseca para poner de nuevo a flote la economía, y el Estado tenía que intervenir.

En este proceso, las diferencias que separaban a las cla

ses sociales se ahondaban progresivamente. Los primeros sindicatos arrancaron algunas mejoras a las empresas y la legislación social dió sus primeros pasos. Pero los ricos se enriquecían tan desmesuradamente y las necesidades de la vida moderna crecían tan rápidamente, que la desproporción entre los extremos del bienestar y la miseria fue adquiriendo caracteres monstruosos. Como consecuencias de esta carrera, una buena parte de Europa encaró crisis políticas graves, en donde los partidos comunistas tuvieron la oportunidad de hacer proselitismo.

El auge del socialismo en cualesquiera de sus matices corresponde, en proporción directa, a la ineptitud del capitalismo para resolver los problemas sociales. Los países europeos que pudieron conservar el esquema democrático y, por consecuencia, frustrar el avance comunista, fueron aquellos donde el capitalismo individualista hermético dejó de ser una realidad irritante. En otros términos aquellos en los que el capitalismo logró adelantarse a algunos de los postulados del socialismo; cosa muy lógica, si se recuerda que el socialismo fue concebido como un remedio para los males del capitalismo.

Otra muestra menos palpable del fracaso del capitalismo colonial es el hervor antiimperialista nacional y socialista de todos los matices que bulle en América Latina.

En cuanto al capitalismo norteamericano, su inicio fue casi tan sórdido como el del capitalismo europeo, salvo que en norteamérica no existió el residuo de servidumbre feudal propio del viejo mundo después de la Edad Media; América del Norte era ya tierra de hombres libres... los grandes capitanes de

industria, cuyas manos ávidas forjaron la estructura de la inmensa riqueza de los Estados Unidos, actuaban con toda la desamprensión y falta de escrúpulos de sus antepasados europeos. Un descarado imperialismo norteamericano hizo presas indefensas - en México, en el Caribe y en Pacífico, este ritmo se mantuvo - casi inalterable hasta fines de la centuria pasada y principios de la presente.

Pero las depresiones económicas que culminaron en la catastrófica crisis de 1929, ocasionadas por el desenfreno productivo, fueron impartiendo severas lecciones que los norteamericanos supieron aprender, por lo menos en parte. El capitalismo norteamericano comprendió que, para sobrevivir, tenía que modificar sus procedimientos y así lo hizo.

El más elocuente indicio de que la relación de clases trabajadora burguesía en los Estados Unidos es muy diferente de la de Europa, es que el proletario norteamericano que debía ser arma viva y multitudinaria de la revolución marxista es un hombre cuyo nivel de vida y mentalidad corresponde a los del hombre de clase media europeo y latinoamericano.

En los Estados Unidos no existe un partido comunista de masa.

Lo hubo en los años de la gran depresión (1929-1934), pero decreció cuando volvió el bienestar. Tampoco hay importantes partidos comunistas en Inglaterra o Suecia, donde el capitalismo dió paso al socialismo reformista. El movimiento sindical norteamericano ha obtenido y sigue obteniendo en las empresas una serie de ventajas casi inconcebibles fuera de los Estados Uni-

dos. En materia de salarios y beneficios marginales, el sistema de participación de los obreros y empleados en las utilidades empresariales está generalizado.

Sobre la concentración de la riqueza que predijo Marx, hay que tener en cuenta dos aspectos: la propiedad de la riqueza, por una parte, y su manejo, por la otra. Porque ocurre ahora que el poseedor de la riqueza, del capital, no es generalmente quien la maneja, sobre todo si su cuantía pasa de cierto límite. La propiedad se ha ido dispersando en manos de un número cada vez mayor de accionistas, precisamente de aquella clase media cuyo empobrecimiento progresivo, según Marx, debe haber contribuido a la concentración de la riqueza en poder de cada vez menos personas de la alta burguesía.

Las motivaciones básicas del incentivo de lucro (iniciativa privada, etc.) y las leyes del mercado (competencia, oferta, demanda, etc.) están sin duda presente en el fondo de todo este mecanismo, grande y complejo, del capitalismo contemporáneo pero su mecánica, sus efectos secundarios y sus incidencias finales todavía no son totalmente comprensibles ni manejables como demostró en los períodos de crisis monetarias de principio de la década de los 10, cuando por momentos parecía que ninguna de las medidas adoptadas para controlarlas daba resultado.

Por otra parte, los procesos de integración económica que forjaron el Mercado Común Europeo, el Mercado Común Centroamericano, el Acuerdo de Cartagena (principio de integración de la subregión andina) o la Alianza Latinoamericana de libre co

mercio (ALALC), constituyen encomiables esfuerzos por encauzar la marcha del fenómeno económico con diques de contención racional: complementar los procesos productivos, en vez de ponerlos frente a frente en la lucha sin cuártel de la competencia; ampliar los mercados para justificar económicamente la producción, etc., desde luego, abren una esperanza, más clara, más asequible para los países subdesarrollados; y esa esperanza, arraigada en la economía, tiene una proyección natural y directa hacia la solución de los problemas político-sociales.

La injerencia del Estado en el fenómeno económico es cada vez mayor y más imperiosa, aún en el país capitalista por excelencia Estados Unidos de América. El proceso que comenzó en 1890 con la Ley Sherman contra los monopolios sigue en marcha; la política del New Deal del presidente Franklin Delano Roosevelt salvó a su país de la crisis de superproducción de 1929, congeló precios y salarios y limitó severamente las utilidades. Con obras iniciadas por el Estado, como las del Valle del Río Tennessee, cuyos beneficios y frutos se cosechan hasta hoy, dió trabajo a 14 millones desocupados. Las Leyes del mercado no habían sido suficientemente eficaces y rápidas para enmenar sus propias fallas, y el Estado tuvo que intervenir.

La lucha contra los monopolios y trusts ha sometido desde 1890 a dura prueba la autoridad del Estado frente al poderío económico de las grandes empresas, que se han valido de todos los recursos para eludir la acción de la ley. A principios de 1973, ocho de las grandes empresas petroleras norteamericanas, cuyos capitales suman 76 mil millones de dólares y que, por su

magnitud e influencia, podrían considerarse inmunes, han sido oficialmente enjuiciadas por la Comisión Federal de Comercio por monopolizar ilegalmente la refinación de petróleo y cosechar excesivas utilidades. Otra acción semejante se ha iniciado contra tres de las más grandes firmas productoras de acero.

En la década de los 70, el Estado se vió obligado a congelar precios y salarios, regular el crédito, restringir las importaciones y tomar una serie de otras medidas, con el propósito de hacer frente a la amenaza de una inflación descontrolada y a los efectos de la devaluación del dólar.

Decir que en Estados Unidos hay una economía capitalista liberal pura es, pues, incurrir en un error o en una liberada distorsión de la realidad. Precisamente por haber perdido su pureza, el capitalismo norteamericano ha logrado no sólo sobrevivir, sino llegar al grado de desarrollo en que se encuentra.

Adelantándose a lo que en la práctica viene ocurriendo, economistas neo-liberales como John Maynard Keynes dijeron ya por lo menos 25 años atrás, que al producirse las depresiones económicas, como secuela de las eras de gran producción y prosperidad, la intervención moderada y temporal del Estado era necesaria para salvar la economía de un país. En otros términos, que las leyes naturales de Adam Smith y la escuela de Manchester son incapaces, por sí solas, de asegurar la supervivencia del capitalismo. Tan evidente es esto, que antes de haber llegado a las verdaderas depresiones, muchas veces el Estado, en la visión americana, ha intervenido preventivamente, para evitar que leves recesiones, como las que experimentaron a fines

de la década del 50, se convirtieran en catastróficas crisis como la de 1929.

Podría decirse que ya no puede llamarse capitalismo al sistema dentro del cual el ejercicio totalmente libre e individual de la iniciativa privada y del incentivo de lucro ha quedado - sustituido por la acción de organismos amorfos, sociedades literalmente anónimas. En ellos, el espíritu de empresa del antiguo capitán de industria, el famoso entrepreneur -mitad genio financiero y mitad pirata- quedó suplantado por la habilidad fría, impersonal y tecnificada de gerentes o profesionales que ni siquiera son propietarios de la empresa. No puede haber capitalismo propiamente dicho, cuando las leyes del mercado son alteradas y distorsionadas por disposiciones legales que fijan precios y utilidades; disposiciones que permiten un desarrollo ilimitado y la absorción del más pequeño por el más grande. Sociedades que permitan la fijación de salarios, no por oferta y demanda en el mercado laboral, sino por negociación directa de igual a igual, entre el empresario y el sindicato, siendo lo más probable que se acepten en su mayor parte las demandas de éste, generalmente con franco y hasta demagógico apoyo del Estado. Un mundo, en donde las propias grandes empresas planean su expansión, sobre la base de objetivos y parámetros que ellas mismas se fijan, señalándose precios y volúmenes de venta.

Puede que así sea y que el nombre de capitalismo y aún el neocapitalismo sean inadecuados, imprecisos, pero parece, a la luz de la experiencia, que sólo podría garantizar la supervivencia del sistema: a) contrariamente una de las normas básicas

que le señalaron sus teóricos, aceptando que el Estado le ayude a moderar sus impulsos y que venga a rescatarlo en las horas de peligro; b) en cuanto sea capaz de civilizarse y humanizarse y de comprender que sólo el bienestar colectivo, el mayor poder de compra de las grandes mayorías, puede dar amplitud, dinamismo y prosperidad al mercado y apaciguar el espíritu de rebeldía anticapitalista.

Referente a la acción moderada y moderadora del Estado, los defensores del capitalismo ven otros peligros remotos: es posible ¿contar con una intervención del Estado "racional, moderada y temporal"? primero, no es en cierto modo inevitable que, una vez que el Estado intervenga parcialmente, sea necesario intervenir cada vez más amplia y profundamente para ajustar el funcionamiento de los órganos no intervenidos todavía, al ritmo de los que ya lo están.

Segundo, la acción impersonal y fría de la nueva clase gerencial, despojada de los móviles (sobre todo el lucro desmedido) que daban vitalidad y autenticidad liberal a los negocios de la libre empresa, ¿no llegará a estratificarse hasta perecer?.

Sobre la posibilidad de evolución y creación de nuevas formas de capitalismo, dice el profesor Joseph A. Schumpeter (CAPITALISM, SOCIALISM AND DEMOCRACY): "el punto esencial que debe comprenderse cuando se habla de capitalismo es por naturaleza un método de transformación económica y nunca es ni puede ser estacionario". Añade que el proceso de mutación industrial incesantemente revoluciona la estructura económica desde dentro, incesantemente destruye la vieja e, incesantemente, crea

una nueva. Este proceso de destrucción creadora es el hecho esencial relativo al capitalismo.

De la posibilidad que tenga el capitalismo para mantener y alimentar casi ilimitadamente ese proceso, dependerá su futuro sobre todo ante la amenaza de otros sistemas que radicalmente ponen en duda su eficacia para resolver los grandes problemas sociales de la humanidad.

La defensa y justificación del capitalismo por los economistas burgueses en la época de la crisis general del régimen capitalista adquieren ciertos rasgos peculiares, originados por los cambios políticos y económicos propios de este período. Dos factores representan un papel decisivo a este respecto: primero, la escisión del mundo en los sistemas capitalistas y socialista; segundo, la agravación de las contradicciones sociales y económicas del capitalismo, y como resultado de la escisión del mundo en dos sistemas, surgió una nueva contradicción de alcance histórico mundial: la contradicción entre el capitalismo agonizante y el socialismo en auge. (8)

La crisis de la economía política burguesa constituye un reflejo directo de la crisis del propio sistema capitalista en la conciencia burguesa. Los economistas burgueses, en razón de la estrechez de sus horizontes, son incapaces de ofrecer un análisis acertado de la crisis general del capitalismo; niegan su existencia, pero, por otra parte, no pueden pasar por alto hechos que testimonian la putrefacción y la agonía del capitalismo en crisis.

La crisis de la economía política burguesa se manifiesta

de manera múltiple, ante todo en la revisión forzosa de algunos conceptos tradicionales burgueses concebidos cuando el capitalismo avanzaba, seguro, en línea ascendente. Marx caracterizó estas ideas tradicionales como "ideas triviales y engreídas, que los agentes del régimen burgués se forman acerca de su mundo, como el mejor de los mundos posibles". (9)

En medio de las crisis generales del capitalismo les era muy difícil a los economistas burgueses defender los viejos dogmas y pintar al capitalismo con un idílico color de rosa. Interesados en mantener su influencia, estos economistas se han visto en la obligación de hablar del peligro que amenaza al sistema capitalista y, con ello, poner en entredicho hasta el punto esencial de toda la economía política burguesa: el carácter indestructible del capitalismo, se ha visto obligado a criticar la tesis de que el mecanismo de la competencia capitalista elimina automáticamente todas las contradicciones y dificultades. Ante los hechos tan irrefutables como el paro masivo y la desocupación crónica del potencial de sus empresas, han tenido que poner en duda el dogma tradicional de que el capitalismo garantiza la plena utilización de todos los recursos productivos y, en primer término, de mano de obra. La conclusión general dice que, en medio de la creciente descomposición del sistema capitalista mundial, a los economistas burgueses les resulta cada vez más difícil exaltar las energías internas del capitalismo y la acción de sus leyes económicas immanentes.

En la época en que vivimos, la crisis de la economía política burguesa se manifiesta, por consiguiente, en un reconoci-

miento forzoso del lamentable estado del capitalismo, de su in consistencia y en la búsqueda de recursos para reanimar la eco nomía capitalista, elevar su vitalidad y, ante todo mitigar - las crisis económicas de superproducción y los procesos infla- cionarios. (10)

Las nuevas formas de apología del régimen burgués que se observan en el período de la crisis general del capitalismo se desarrolla en tres direcciones.

La primera radica en el nuevo enfoque del papel económico del Estado burgués, durante el período del capitalismo premono- polista, en los círculos burgueses se presentaba al Estado como un guardián nocturno que velaba por la tranquilidad de la burguesía y de sus riquezas. Se consideraba como mejor políti- ca económica la de no intervención del Estado en la economía, la política de libertad total para el empresario. La injeren- cia del Estado en la economía se consideraba un mal que conve- nía reducir al mínimo. La mayoría de los economistas burgueses afirman que el mecanismo de la competencia capitalista era ca- paz de eliminar todas las dificultades y desproporciones econó- micas. El paro y la crisis de superproducción, sin que el Esta- do se inmiscuyese en nada. (11)

Durante el período de la crisis general del capitalismo, en medio de enormes conmociones económicas y de una gigantesca agravación de los antagonistas capitalistas, muchos economis- tas burgueses muestran su falta de fe en la acción de las ener- gías internas de la economía capitalista. Cada vez con mayor frecuencia, los economistas burgueses apelan al Estado como -

fuerza capaz de corregir los defectos de la acción automática del mercado capitalista. La intervención del Estado en la economía es presentada como un factor susceptible de modificar los efectos de las leyes económicas y determinar las nuevas direcciones de la evolución económica. (12)

Esa es la primera modificación de la apología de la burguesía en el período de la crisis general del capitalismo: se expresa en una exaltación del papel específico del estado burgués, en cuanto a la obra de regular la producción y el cambio, de instaurar el equilibrio entre la demanda social y la oferta, y asegurar la ocupación plena. Podríamos caracterizar esta tendencia como la teoría del capitalismo regulado. Su portavoz más relevante ha sido el economista inglés J. Keynes.

Segunda dirección de la moderna apología de la burguesía guarda relación con el nuevo planteamiento del problema de la competencia y del monopolio. Anteriormente, la apología se reducía, en lo fundamental, a ensalzar la libre competencia. Esta última era enfocada como la premisa indispensable y suficiente para asegurar el máximo provecho. Incluso los autores que preconizaban el proteccionismo solían tratar toda medida que menoscabase la competencia como un cierto reajuste del milagroso mecanismo de la libre competencia. (13)

Al pasar el capitalismo a su fase superior e implantarse el predominio de los monopolios se hizo más difícil aún justificar el régimen capitalista moderno con argumentos basados en la competencia libre. Poco a poco se abre paso en la literatura burguesa la idea de que la libre competencia no es una cosa

típica del capitalismo moderno. Los economistas burgueses identifican los monopolios con la gran producción, atribuyéndoles todas las ventajas derivadas del engrandecimiento de las empresas y de la concentración de la industria, pasando por alto - un hecho evidente: el de que en numerosos casos, los monopolios dificultan el desarrollo técnico.⁽¹⁴⁾

La tercera dirección de la apología burguesa se manifiesta en el intento de demostrar que en los últimos decenios del capitalismo ha experimentado una profunda transformación, que se ha modificado radicalmente la distribución de la propiedad y de la renta nacional, así como la dirección de las empresas. Los apologistas de la burguesía presentan dichos cambios del siguiente modo: en el terreno de la distribución de la riqueza se ha verificado lo que ellos llaman dispersión de la propiedad. Con la amplia distribución de pequeñas acciones, la propiedad de las empresas ha quedado repartida -según ellos- entre el grueso de la población. A menudo, los autores burgueses pretenden presentar este proceso como una "democratización del capital accionista".⁽¹⁵⁾

En lo tocante a la dirección de las empresas, según la fantasía de esos autores, se ha producido la llamada revolución administrativa, consistente en que la dirección de las empresas pasa a manos de una administración asalariada, de los altos empleados y de los directores, mientras que la clase capitalista, según esta versión, queda al margen de la participación directa y activa en la vida de las empresas.

Por fantástico que sean estos infundios, no por ello dejan de llevar el sello de la crisis de la economía política burguesa. Representan un engendro del capitalismo moribundo, en cuya época muchos ideólogos burgueses no osan manifestarse abiertamente reconociendo la función dominante de la clase capitalista.

Entre las tres nuevas tendencias apológicas de la burguesía existe un estrecho vínculo, no obstante los rasgos específicos de cada cual. Todas estas corrientes han surgido sobre la base del capitalismo monopolista; todas ellas reflejan una intensa agravación de las contradicciones capitalistas; todas expresan la ilusión de que la sociedad burguesa es capaz de librarse o se ha liberado de los defectos y vicios, inherentes al capitalismo en otros tiempos, y todas ellas van dirigidas contra la grande e inmortal doctrina de Lenin sobre el imperialismo como capitalismo monopolista, putrefacto y moribundo.

En la literatura económica burguesa podemos distinguir dos corrientes fundamentales: la de los partidarios del capitalismo regulado y la de los defensores de la denominada libre iniciativa, John M. Keynes es el ideólogo más notable de la primera, que predomina en la actual literatura burguesa.⁽¹⁶⁾ La segunda tiene sus ideólogos en los Estados Unidos (Knight, Mises y Heyek) y también en Inglaterra (L. Robbins). Después de la segunda Guerra Mundial, la defensa de la libre iniciativa ha adquirido su mayor difusión en Alemania Occidental con el llamado neoliberalismo. A esta tendencia pertenecen tam -

bién los conocidos economistas suizos W. Ropke y A. Ammen. (17)

En lo referente a los problemas básicos de la filosofía y de la teoría económica (actitud hacia el marxismo: negación de la teoría del valor por el trabajo, la teoría de la plusvalía, del empobrecimiento de la clase obrera y de la inevitable caída del imperialismo), no hay divergencias esenciales entre los representantes de ambas corrientes. Sus discrepancias guardan relación, principalmente, con una apreciación distinta del peligro que corre el capitalismo y de las medidas que conviene adoptar para eliminar este peligro combatiendo las crisis económicas y el paro forzoso.

A diferencia de los defensores de la economía regulada, - que ensalzan la intervención del Estado de la economía, los defensores de la libre iniciativa adoptan una actitud negativa - respecto a tal intervención, a su juicio, las contradicciones económicas no tienen su origen en la dominación de los monopolios, sino en la injerencia del Estado en la economía, que provoca el aumento de los gastos públicos, la inflación y la tendencia a incrementar los impuestos.

Semejante crítica de la intromisión del Estado en la economía sólo sirve para encubrir un apoyo virtual a la utilización del Estado por los monopolios, en particular, cuando se trata de militarizar la economía nacional.

Los defensores de la libre iniciativa dirigen su crítica, contra determinadas formas de la intervención del Estado en la economía, ante todo, contra aquellas formas que representan - concesiones forzosas de la burguesía a la clase obrera: seguro

sociales, legislación fabril, construcción de escuelas, hospitales, etc. Por míseras que sean las medidas adoptadas por el Estado burgués en este terreno, éstas provocan siempre los ataques abiertos de los defensores del capitalismo.

Las divergencias tácticas entre los representantes de las dos tendencias afectan también a los distintos métodos seguidos para justificar la inflación por el capital monopolista.⁽¹⁸⁾ Los representantes de la economía regulada suelen defender las medidas inflacionistas y elogian el aumento de los gastos públicos como un factor que, según ellos, contribuye a sanear la economía.⁽¹⁹⁾

Por su parte, los voceros de la libre iniciativa se manifiestan contra la inflación. Pero sus prédicas antiinflacionistas contienen mucha demagogia, porque apoyan abiertamente la militarización, que, en la época en que vivimos, es la causa principal del incremento de los gastos públicos y de los procesos inflacionarios.

Los seguidores de la economía regulada hacen gala de una gran flexibilidad y destreza para engañar a los trabajadores e influir ideológicamente sobre ellos. A menudo se enmascaran como defensores de los sindicatos y de las reformas sociales, pronunciándose por el aumento de las obras públicas y por la eliminación del paro.

A diferencia de ello, los propagandistas de la libre iniciativa obran con más cautela. Muchos de ellos propugnan abiertamente la rebaja del salario real y pretenden presentar su alza como fuente de todas las dificultades por que atraviesa el capitalismo. Nada tiene de extraño que las teorías eco-

nómicas de la libre iniciativa resulten menos eficaces como medio de influir en las masas, que las teorías de la economía regulada.

Muchos economistas burgueses ocupan una posición intermedia entre las dos corrientes citadas. Tratan de combinar la regulación de la economía por el Estado con una mayor libertad para las empresas; con la renuncia al empleo de las formas rígidas de la libre empresa y de la iniciativa privada, los ideólogos de este grupo encomiendan al Estado la misión de mantener un alto nivel de actividad económica y de prevenir la crisis económica de superproducción y la inflación destructora. (20)

La falsa idea del papel decisivo del Estado en la economía capitalista se ha extendido mucho en el pensamiento burgués de nuestros días. La difunden no sólo los ideólogos del capital monopolista, sino los de la burguesía pequeña y media. Es completamente natural que entre estos últimos la idea de papel decisivo del Estado en la economía adquiriera una forma específica: quieren que el Estado cargue con la misión de combatir al capital monopolista y de eliminar su dominación. (21)

Lo más característico de las teorías económicas pequeño burguesas en la época del imperialismo es que van dirigidas contra la dominación de los monopolios capitalistas; amenaza principal para las pequeñas y medianas empresas autónomas. En las obras de los autores pequeño burgueses está recopilando un abundante material demostrativo de que el capital monopolista

se ha convertido en un obstáculo para el ulterior desarrollo impetuoso de las fuerzas productivas. Contienen numerosos hechos importantes que confirman la actividad rapaz de los CARTELS, SINDICATOS Y TRUSTS. Los economistas burgueses también mencionan el hecho de que la regulación de la economía por el Estado, en las condiciones actuales, se lleva a cabo en interés de los monopolios capitalistas.

La economía pequeñoburguesa critica diversas manifestaciones del capitalismo monopolista de Estado, como la preferencia que el gobierno concede a los grandes monopolios en sus pedidos, la fijación de las peores condiciones para el abastecimiento de materiales deficitarios a las empresas pequeñas y medianas, así como una censura de la política tributaria. (22)

Los economistas de esta tendencia sueñan con la vuelta al capitalismo de libre competencia. Al negar la inevitabilidad histórica de los monopolios, se inclinan a considerar un producto engendrado impide que los ideólogos de la burguesía no monopolista interpreten acertadamente la orientación fundamental del desarrollo capitalista y, en particular, la del capitalismo monopolista de Estado. Los economistas de esta corriente cifran sus esperanzas en que el Estado actual burgués dé la batalla definitiva a la arbitrariedad de los monopolios. (23)

Son ellos quienes difunden la utópica versión de que una justa política económica -y por ella entienden una política de estímulos de las empresas pequeñas y medianas- estaría en condiciones de restaurar el mercado libre, es decir, la libre competen

cia. Y hacen concebir la esperanza, tan característica de los elementos pequeño burgueses, de que será posible convencer al Estado actual para que modifique en una u otra medida su actitud respecto a los monopolios.

Sin embargo, las teorías pequeño burguesas del siglo XX presentan toda una serie de peculiaridades específicas que las distinguen de las doctrinas defendidas en su tiempo por Sismondí y Proudhon.⁽²⁴⁾ La primera de ellas consiste en que se ha ensanchado su base clasista. En las circunstancias creadas por la crisis general del capitalismo, las teorías económicas pequeño burguesas no expresan únicamente intereses de los capitalistas pequeños, sino los de los medianos e incluso de algunos de los grandes capitalistas que no forman parte de las asociaciones monopolistas, o sea los de la burguesía no monopolizada.

La segunda radica en que lo característico de las teorías económicas pequeño burguesas del siglo XX es la tendencia antimonopolista, no la anticapitalista, como la que analizaban - - Proudhon y Sismondí.

Los economistas pequeño burgueses no se manifiesta ya contra el capitalismo en general. Lejos de ello, lo que hacen es - - idealizar el capitalismo de la libre competencia, difundiendo la utopía reaccionaria de que se puede retornar a él mediante una política económica adecuada.⁽²⁵⁾

Mientras los economistas pequeño burgueses difunden la ilusión de un posible empleo del Estado imperialista para com-

batir la arbitrariedad de los monopolios, muchos economistas burgueses pretenden especular conscientemente con estas ilusiones para encubrir medidas, cuyo fin es el de favorecer al capital monopolista.

Tal actitud es muy característica de la llamada tendencia neoliberal. Formada en los años treinta, esta corriente es una de las más influyentes en la actual economía burguesa. Los -- Neoliberales se dedican a ensalzar la competencia capitalista, aseverando que el mecanismo de ésta garantiza automáticamente las mejores condiciones para la evolución de las fuerzas productivas.

Pero por más que pretendan los neoliberales mantenerse en sus viejas posiciones, se ven obligados a introducir enmiendas sustanciales en sus conceptos teóricos. Las teorías tradicionales burguesas, de las que se alimentan los neoliberales, guardan relación con determinadas conclusiones sobre la política económica. El elogio del libre juego espontáneo de la oferta y la demanda está indisolublemente vinculado a la defensa de la no intervención del Estado en la Economía. Más estas conclusiones no corresponden a la actual situación económica ni a los intereses de los grupos reactivos de la burguesía. Haciéndose cargo del cambio operado en la situación, los liberales tratan de encontrar nuevos argumentos teóricos para justificar la creciente intervención estatal en los problemas económicos.

Una importante peculiaridad del neoliberalismo es que combina libre competencia y la restauración automática del equilibrio, con el reconocimiento de la necesaria intromisión del Es

tado en la economía. Formalmente combate el "capitalismo regulado" y hacen hincapié en el riesgo que representan para la economía un presupuesto deficitario y un uso demasiado amplio de las finanzas del Estado. Y al mismo tiempo, a diferencia de los ideólogos del viejo liberalismo, los neoliberales afirman que la acción del mecanismo de la libre competencia no puede ser garantizada por vía automática y que debe ser apoyada constantemente por ciertas medidas gubernamentales. La intervención del Estado en la economía no se considera ya, desde este punto de vista, como un mal inevitable, sino como premisa necesaria para el normal funcionamiento de la economía capitalista. (26)

Con el fin de justificar la intervención del Estado en la economía, los neoliberales recurren a una profusa demagogia antimonopolista aunque, en la práctica, son defensores de los intereses del capital monopolista. Pero a la vez, encubren celosamente su adhesión a él y proclaman como misión máxima de la economía política la lucha contra las tendencias monopolistas. La argumentación del neoliberalismo se estructura del siguiente modo: la libre competencia es el estado ideal de la economía, pero no siempre puede ponerse en vigor, porque los monopolios la contrarrestan. Esta reacción puede ser superada y la libre competencia puede ser restablecida tan solo aplicando una serie de medidas de política económica.

Así es como los neoliberales, encubriéndose con la bandera de la lucha contra los monopolios, justifican numerosas me

didadas relacionadas con el desarrollo del capitalismo monopolista de Estado. Lo peculiar de esta argumentación reside en que la defensa de la intervención del Estado en la economía se presenta como una lucha por la libre competencia. La teoría de los neoliberales se basa, aunque en forma enmascarada, en la idea del papel decisivo del Estado en la economía. (27)

1.2. El Papel del Estado en la Economía.

En tiempos pasados, los gobernantes no se ocuparon en buscar alguna justificación a su intervención en la economía, la cual se apoyaba en el hecho de ser los detentadores del poder y contar con los medios físicos y morales suficientes para intervenir en la vida política, espiritual, cultural y económica de los gobernados.

Al pasar el tiempo e irse descentralizando el poder, reyes y emperadores tuvieron que buscar argumentos para respaldar su intervención en la vida de los súbditos. Uno de los primeros argumentos esgrimidos consistió en sostener que eran depositarios del poder divino y representantes de los dioses en la Tierra y en virtud de ello podían intervenir en todos los asuntos de sus gobernados.

Con el advenimiento de la religión católica y la frase "dar al César lo que es del César y a Dios lo que es de Dios", se trazan los límites entre lo espiritual y material y se acababan teóricamente las confusiones entre lo divino y lo humano; confusión que daba excusa a los gobernantes para disponer a su antojo de la vida y de las propiedades de los súbditos. A partir de ese cambio, los gobernantes tuvieron que buscar nuevas justificaciones. (28)

Otro argumento, que con diversas variantes todavía es utilizado en nuestros días, consiste en que la intervención del Estado tiene por objeto buscar el bienestar colectivo. El gobernante -dicen los partidarios del intervencionismo- participa en la vida económica del país para lograr el bienestar -

social.

Sin embargo este argumento ha empezado a dejar de tener va lidez en los países más adelantados. Al darse cuenta el pueblo, que las intervenciones, que teóricamente buscan beneficiar a la colectividad, sólo han servido para acrecentar el poder de los gobernantes y lograr un mayor control sobre los gobernados.

A principios de este siglo, los gobernantes ya no contaban con argumentos sólidos y convincentes para justificar su inter vención en la vida económica de los gobernados.

No es sino hasta la cuarta década del presente, siglo, - cuando el brillante economista John Maynard Keynes, da a los gobiernos y partidarios del intervencionismo un nuevo argumen- to para fundamentar la intervención del Estado en la econo - - mía. (29) Considerado el padre del intervencionismo estatal con temporáneo, sus teorías han influenciado fuertemente todas las economías del mercado. La creciente intervención estatal en to dos los países de economía de mercado se basa en los argumen - tos Keynesianos: una regulación macroeconómica por parte del Estado, es decir, una función de regulación global en la econo mía. (30)

La intervención estatal podría considerarse como el resul tado de la existencia de numerosas y complejas necesidades pú- blicas que reclaman imperiosamente ser colmadas o satisfechas mediante la adopción de medidas económicas. Así, en el impera- tivo de satisfacer estas necesidades, para garantizar en últi- ma instancia la paz y justicia sociales, es donde habrá que - ubicar, en todo caso, la causa esencial que a impulsado el Es-

tado. (31)

Realizando un repaso en la historia de la actividad económica, se puede descubrir en ella numerosos elementos indicadores de la presencia y participación del Estado en la producción, distribución e intercambio de bienes y servicios.

En la antigüedad encontramos algunos gérmenes de este tipo de intervencionismo en las tierras destinadas para el sostenimiento exclusivo de los Funcionarios y Servidores Públicos, así como en la construcción de caminos, acueductos y otras obras públicas planeadas, organizadas y ejecutadas por el aparato estatal.

Asimismo, tendríamos el caso de actividades realizadas por el Gobierno Egipcio para monopolizar la cera para la conservación de momias. También tendríamos la manufactura de Gobelinos en el reinado de Luis XIV. Durante la segunda mitad del siglo XIX y principios del siglo XX, en Europa se lleva a cabo una serie de estatizaciones masivas de empresas y actividades económicas como los bancos de emisión, el transporte ferroviario, marítimo y aéreo. Pero básicamente a partir de la segunda década del presente siglo que el intervencionismo estatal adquiere mayor fuerza y relevancia en el conjunto de las economías nacionales, principalmente en Francia, Inglaterra, Austria, Alemania, España, Bélgica e Italia.

El intervencionismo estatal no es privativo de un pueblo, continente o país, ni tampoco se da en una época o etapa histórica determinada. Ha sido una necesidad imperiosa impuesta por el propio curso de la realidad de cada nación. (32)

Los antecedentes de la intervención económica del Estado como hecho meramente económico son bastante remotos, no sucede lo mismo con la historia de la legislación a este respecto. Es hasta una época relativamente reciente en que las exigencias de la intervención estatal como postulado económico, político o social, se empieza a traducir en actos legislativos concretos y claros.

La existencia y expansión del intervencionismo estatal, es no sólo necesario sino también congruente con la alta finalidad y la obligación legal del Estado de mantener la paz colectiva en un clima de libertades individuales, el cual sólo es posible mediante la transformación de la comunidad hacia formas de mayor justicia y equidad dentro de un proceso de desarrollo económico que garantice los intereses populares y nacionales. (33)

A lo largo de la evolución de los pueblos, la intervención del Estado siempre se ha dado por diversos motivos y en diferentes grados: dependiendo del sistema económico y político de una sociedad, será el grado de intervención del Estado. (34)

En el sistema centralmente planificado, la intervención del Estado en materia económica es esencial y tiende hacia una planificación y dirección centralizada y completa de la economía. En el sistema de mercado, la intervención del Estado es subsidiaria y orientadora, es decir, complementaria. En una economía mixta, la intervención del Estado es fundamental para alcanzar el desarrollo económico, pero con una justicia social.

En el mundo capitalista, como consecuencia de la gran de presión de los años treinta, el Estado dejó de concentrar su acción en las tradicionales funciones de defensa, de adminis- tración de obras públicas y administración de justicia, consagrarse por el pensamiento liberal de los economistas clásicos del siglo XIX, para dedicar su atención a otras cuestiones, como la reglamentación de la vida económica nacional y su parti- cipación en la actividad inversionista.

Las funciones públicas se expandieron tanto en las economías desarrolladas como en las economías en vías de desarrollo. En las primeras, tal expansión es el resultado no sólo de las mencionadas crisis económicas periódicas, que exigieron la ampliación de las actividades estatales, tanto por lo que hace a gastos sociales -para frenar el desempleo- como por lo que toca a las obras públicas -para crear empleos y estímulos al sector privado-, sino también de que al volverse mecanizadas y altamente destructivas, las guerras exigieron un empleo de recursos de todo tipo. Igualmente propició la expansión de las actividades públicas, el avance de la legislación social, la modernización de los medios de transporte, que a su vez, exigió el establecimiento y mantenimiento de una diversificada infraestructura de carreteras, puertos, aeropuertos, etc., y los complejos problemas creados por la acelerada urbanización que exige el mantenimiento de los servicios urbanos. (35)

En los países en desarrollo, la expansión de las actividades estatales encuentra algunas causas similares a las que se

presentan en las sociedades industriales, en la medida en que aquellos copian a éstas ciertos patrones de crecimiento, tales como la acelerada urbanización, la difusión del uso de medios modernos de transporte y comunicaciones, etc., sin embargo, la principal razón de la expansión de las actividades públicas en los países en desarrollo proviene del papel progresivo atribuído al Estado en el establecimiento y mantenimiento de la base operativa del sistema que englobe: medios de transporte y comunicaciones; sistemas de energía, agua potable, alcantarillado, etc. En muchas ocasiones corresponde también al Estado construir las primeras grandes empresas en el campo de la industria pesada (siderurgia, petróleo, etc.) así como la creación y operación de organizaciones financieras de importancia (bancos de desarrollo, entre otros).

De esta forma, el Estado en las naciones subdesarrolladas o en proceso de industrialización asume, simultáneamente, funciones de reformador de estructuras y de empresario en las actividades básicas. Surge entonces, el sector público moderno, integrado no solo por el gobierno propiamente dicho, sino por los organismos descentralizados. (36)

La actividad económica del Estado se da a dos niveles: el de gastos y el de ingresos, a grandes rasgos puede decirse que los ingresos públicos están integrados, en primer lugar, por los impuestos directos, que gravan a las personas físicas y a las empresas, y los indirectos, que gravan a las mercancías, en segundo lugar, por los pagos que los usuarios hacen de los

servicios públicos proporcionados (tarifas por concepto de electricidad, agua, etc.): en tercer lugar, por las utilidades de las empresas públicas, cuando éstas operan con beneficios: en cuarto lugar, están otros tipos de ingresos como multas y licencias.

Pero además de los ingresos logrados por el sector público a título de ingresos patrimoniales y ganancias, incrementados por aquellos que provienen de la tributación, está la emisión de títulos de deuda (bonos colocados por organismos descentralizados, por ejemplo) y, finalmente, la emisión de papel moneda -responsabilidad del Estado-, mecanismos utilizados a veces por el Estado para financiar sus gastos.

La diferencia entre estos dos últimos recursos, deuda y papel moneda, radica en que mientras el primero transfiere recursos reales de manos del sector privado, que compra esos bonos, al sector público, que se convierte en deuda, el segundo redundante en la adición de medios de pago que se disputan con el volumen preexistente la adquisición de los bienes y servicios y la contratación de los factores disponibles en el sistema. Ante una oferta limitada de ambos, la demanda adicional creada por el aumento de dinero en circulación o billetes nuevos, produce aumentos en los precios que pueden coadyuvar a una situación inflacionaria de difícil control. De ahí que se recomienda mucha cautela en el empleo de la emisión de papel moneda como forma de aumentar los ingresos públicos, sugiriéndose, en cambio, que el sistema descansa en mayor medida en otras fuentes de recursos como el sistema tributario. (37)

Por otro lado, los gastos públicos, resultan, en primer lugar, del pago a los empleados en ese sector o burócratas; en segundo lugar, de sus inversiones en obras de infraestructura; en tercer lugar, de las subvenciones que concede y de sus inversiones en obras de carácter social y finalmente, de las inversiones realizadas por sus empresas y organismos descentralizados. Tales inversiones a veces son rentables, pero a veces son francamente ineficientes y deficitarias, no sólo por la ampliación de criterios económicos equivocados, sino por el hecho real de que en ocasiones, el Estado no se encuentra preparado para asumir la responsabilidad de una determinada inversión. Sin embargo, tiene que hacerlo para impedir que una empresa quiebre y genere caos y desempleo que pueden propagarse al resto de la economía.

De ahí la importancia del intervencionismo de Estado en países como el nuestro, donde supera ya no sólo las funciones básicas o clásicas, sino también aquellas adoptadas en 1929, cuando cierta intervención estatal en la actividad económica nacional llegó a convertirse en una pieza importante del sistema económico, a veces lideriándolo y otras complementándolo, fuertemente. (38)

En países en desarrollo la intervención del Estado es una necesidad no solo porque las fuerzas del mercado son insuficientes para controlar y corregir los desequilibrios que pretenden combatir, sino porque con frecuencia los agudizan o crean otros nuevos. Con ella se busca lograr un auténtico desarrollo econó

mico y social y no sólo el mero crecimiento de la producción. Esto implica superar los mecanismos ordinarios de distribución del ingreso que impiden que el progreso beneficie a quienes más lo necesitan. De ahí que esa intervención no, puede reducirse a los instrumentos tradicionales de política económica para orientar la producción y distribución de los bienes y servicios. Tales instrumentos tradicionales no bastan para cumplir las responsabilidades que tiene el Estado en la sociedad moderna, sino que, es preciso acudir a la producción directa de bienes y servicios con el fin de garantizar la soberanía nacional, el suministro de insumos básicos, la disponibilidad de energéticos, la creación de economías externas, la capacidad de competencia en el mercado internacional, el avance técnico y la correcta distribución de los beneficios del desarrollo. La intervención estatal directa en estas actividades es una exigencia cuando se pretende alcanzar con eficiencia y oportunidad los objetivos de desarrollo y superar un atraso que tiene profundas raíces históricas (Deuda Social).⁽³⁹⁾

La intervención del Estado en la economía ya no se encuentra sujeta a discusión. Es un hecho aceptable por los países con sistemas económicos mixtos y de libre empresa. En los países de planificación central nunca se discutió, la intervención se encontraba comprendida en la ideología de sus sistemas político y económico, para cumplir con los objetivos de los gobiernos modernos: mantener la integridad y la seguridad territorial; la paz externa; promover la prosperidad, y salvaguardar

la paz interna. El tercer objetivo comprende el desarrollo económico y el crecimiento industrial cuando conduzcan a un mejoramiento del nivel de vida de los ciudadanos. (40)

Para alcanzar ese objetivo, los Estados a través de sus gobiernos se han encargado en forma creciente de actividades económicas para lograrlo. A la magnitud de las inversiones necesarias para acelerar el desarrollo sólo puede hacerles frente una organización de la capacidad del gobierno. Asimismo, sólo el Gobierno, como instrumento para alcanzar los fines del Estado, puede intervenir en los países de libre empresa y en los de economía mixta para corregir los desequilibrios de los mercados. Concretamente, un sistema de economía mixta como el nuestro el gobierno debe intervenir para acelerar el desarrollo económico y mejorar el nivel de vida de los habitantes, y cuando el sector privado o el empresario privado no puede o no quiere aumentar sus inversiones.

En los últimos cincuenta años el concepto neo-clásico del Estado ha sido modificado para incluir dentro de sus funciones la de proporcionar una administración general a la economía; tradicionalmente la intervención del gobierno en la economía se había manifestado estableciendo las reglas del juego del sistema económico a través de sus políticas, fiscal, de crédito y monetaria.

Actualmente, en países que se encuentran en vías de desarrollo, se libra una lucha diaria para acelerar el desarrollo y lograr su independencia económica. Es precisamente en estos países -

donde la intervención del gobierno en la economía es indispensable. (41)

El desarrollo enfocado correctamente como un proceso que encierra cambios profundos e interrelacionados en una multitud de factores políticos, económicos, sociológicos y psicológicos requiere agentes poderosos y plenos de recursos para provocar el cambio. El gobierno por lo general es el mejor. Cuando no - el único agente que en términos de capacidad institucional y - dominio sobre recursos puede activar los numerosos cambios necesarios que entraña el desarrollo. La capacidad del gobierno para captar los recursos financieros que se requieran para invertir en proyectos de bajo rendimiento o de rendimiento a largo plazo también hacen necesaria su intervención en la realización de estos proyectos. (42)

1.3. Las Teorías Keynesianas

Como se sabe, la crisis de los años treinta fue violenta y relativamente breve, esta crisis se caracterizó por una desvinculación entre la organización moderna del trabajo y el modo de vida de los asalariados, o sea ante un desarrollo rápido de la productividad del trabajo. Después de la Primera Guerra Mundial el modo de vida de los asalariados no cambiaba con relación al siglo XIX era ajena a lo que el capitalismo produca.

Se hablaba de una crisis de insuficiencia de la demanda solvente. Se había generado un exceso de producción en un contexto de comprensión de la demanda y de propensión a consumir cuyo resultado fue un desequilibrio importante que afectó a la inversión neta.

Del diagnóstico se deducía el remedio: aumentar la propensión a consumir, gracias a una reactivación de la demanda global. Esta fue una de las más importantes proposiciones de - - John Maynard Keynes (1883-1946), quien dotaba al Estado de una función de regulación global. (43)

Para Keynes, la filosofía del LAISSER-FAIRE estaba superada, la ley de Say ya no funcionaba. Say postulaba que el equilibrio del mercado era espontáneo y se rehusaba a ver el poderío que representaba la clase obrera, más específicamente, la ley de Say se negaba a considerar que los sindicatos de trabajadores se habían vuelto suficientemente fuertes para intervenir en el libre juego de las fuerzas de la oferta y la demanda.

El principal mérito de Keynes, según Antonio Negri, es el haber reconocido en la clase obrera un elemento autónomo en el seno del capitalismo y el haber aportado a la economía política la constatación de la relación de fuerza entre las clases en lucha.

El objetivo de la teoría Keynesiana es la estabilidad del capitalismo que evitaran que éste se desarrollase fuera del capital. Se trataba de recuperar la amenaza de la clase obrera, sobre todo, después de 1917, fecha en la cual las relaciones de fuerza entre las clases se modificaron a su favor. Se pretendía, por tanto reconocer el cambio acontecido en la relación de fuerzas económicas y concebir una reestructuración del papel hegemónico del capital, adaptado al nuevo contexto.

Esta teoría no cuestiona el sistema capitalista, por el contrario, las conclusiones de la teoría general y de todos los trabajos de Keynes constituyen un elogio del sistema.⁽⁴⁴⁾ Keynes admite y predica la intervención del Estado, al reconocer una falla en los mecanismos del mercado para la regulación global, para la determinación del nivel de inversión y del empleo. Pero limita el papel del Estado a la regulación global al suponer que los mecanismos del mercado pueden resolver el problema de la asignación de recursos.

Para Keynes, si bien la intervención del Estado es necesaria para el buen funcionamiento de la economía, sólo se realiza de manera excepcional, porque la iniciativa privada sigue marcando las directrices económicas. El Estado debe suplir

la deficiencia de la iniciativa privada, incapáz de asegurar un nivel de inversión global que conduzca al pleno empleo sin embargo, una vez que, la socialización bastante completa de las inversiones permita el pleno empleo, el Estado deja de intervenir y la I.P. retoma la dirección económica.

Según Keynes los esquemas neoclásicos del equilibrio económico son válidos, una vez alcanzado el pleno empleo. Los mecanismos de mercado serían capaces de asegurar la asignación de recursos, pero incapaces de asegurar la regulación macroeconómica.

En el pensamiento Keynesiano, la acción estatal se justifica solamente en la medida en que apunta a un objetivo global de estabilización de la coyuntura, a través de la acción sobre los agregados. Keynes parte de la idea de que el sistema capitalista por sí mismo tiene tendencia a establecerse en situaciones de subempleo.

Como el empleo depende de la producción, y para Keynes la producción sigue a la demanda, se debe analizar la formación de la demanda global. El objetivo es establecer funciones de comportamiento que permitan que la demanda agregada sea una función suficientemente estable de variables reales, de tal manera que se llegue a tener un útil macroeconómico capaz de explicar el nivel de la producción y del empleo y eventualmente poder modificarlo. (45)

El papel del Estado se reduce a actuar en la dirección de una estabilización de la coyuntura, es decir, realizar un creci

miento económico lo más regular posible. El Estado debe modificar el nivel de la demanda global para intentar alcanzar el pleno empleo sin inflación. En ausencia del pleno empleo, el Estado puede dinamizar la coyuntura aumentando sus gastos, como frenarla en situaciones inflacionistas gracias a restricciones presupuestales. Pero claro está, para Keynes la estabilización no se limita a la política presupuestal.

El Estado puede actuar sobre la coyuntura gracias a la política monetaria que, a través de su efecto sobre la tasa de interés, puede modificar el monto de la inversión, aunque sea improbable que la influencia de la política monetaria sobre la tasa de interés baste para llevar el flujo de inversión a su valor óptimo. (46)

Aceptar y alentar la regulación de la coyuntura, gracias a la acción del Estado, implica reconocer dos hechos: uno, que el sistema capitalista por sí mismo es incapaz de superar los desequilibrios coyunturales. Esto equivale a aceptar que existe un desequilibrio durable de subempleo o que las fuerzas automáticas de regreso al equilibrio operan lentamente y son demasiado costosas socialmente hablando. Dos, que las políticas de estabilización desempeñan eficazmente su papel, es decir, lograr suprimir los desequilibrios. (47)

El problema dominante planteado por la coyuntura anterior a la guerra, es decir, proporcionar una explicación satisfactoria del desempleo masivo que siguió a la crisis de 1929, cedió su lugar después de la guerra al de la inflación, cuando

la contrarrevolución Keynesiana ya había sido desencadenada algunos años antes.

La llamada contrarrevolución de Keynes ha proporcionado explicaciones esencialmente reales sobre la inflación, justificando la aparición de un gap inflacionista por el comportamiento real de los agentes económicos, como podría ser un crecimiento muy fuerte de los salarios. El stock de moneda se supone que tiene un papel pasivo, la lucha contra la inflación requiere la acción sobre las variables reales. Es este enfoque nekeynesiano en el cual, la economía capitalista tiene una tendencia natural a la inestabilidad, es decir, a un exceso a una insuficiencia de demanda global, según el caso. El Estado debe intervenir practicando políticas presupuestales de estabilización, para intentar alcanzar el nivel de demanda compatible con el pleno empleo sin inflación: hecho contra el cual se ha manifestado siempre la ortodoxia neoclásica. (48)

En medio de la gran depresión apareció el trabajo de John Maynard Keynes "Teoría General de la Ocupación, el Interés y el dinero", que muy pronto fue celebrado como una revolución en el pensamiento económico y que condujo a la formación de una escuela de economía Keynesiana. (49)

Keynes estaba convencido de que la economía capitalista podía ser dirigida por cauces definitivos y convenientes, también podría ser coordinada en función de las necesidades económicas del mundo y debido a la posibilidad de estos esquemas de control, Keynes confiaba en que su realización práctica depen-

día solamente de la presencia de hombres sabios de buena voluntad "creía en el supremo valor del liderazgo intelectual y en la sabiduría de los pocos elegidos"⁽⁵⁰⁾ y en su habilidad para influir en los procesos económicos en una forma socialmente satisfactoria.

La teoría del Laissez-Faire no tenía nada que temer, mientras las relaciones del mercado parecieran producir alguna clase de orden económico real. Pero los grandes trastornos económicos y sociales del capitalismo en este siglo destruyeron la confianza en la validez del Laissez-Faire. La crítica marxista de la sociedad burguesa y de su economía no podía seguir siendo ignorada por más tiempo. La sobreproducción de capitales con su decreciente rentabilidad falta de inversiones, sobreproducción de bienes y creciente desocupación ya prevista por Marx, fue la realidad y la causa obvia de los trastornos políticos de la época. El considerar estos acontecimientos como dislocaciones temporales, que pronto se disolverían por sí mismas es un giro ascendente de producción de capital, no eliminaba la urgente necesidad de intervención estatales para reducir la profundidad de la depresión y para asegurar algunas medidas de estabilidad social y económica.⁽⁵¹⁾

La teoría de Keynes se ocupaba del capitalismo maduro y su incapacidad para su posterior desarrollo automático; asimismo, en su interpretación liberalista, reflejaba el grado de Laissez-Faire posible en el capitalismo maduro, representa un tipo de sistema híbrido, en el que las esencias del capitalis-

mo -soberanía del consumidor, libertad de inversión y libertad para elegir ocupación- pueden ser preservadas. (52)

Para Keynes, la elección entre una economía controlada y una libre ya no existía; solamente se podía elegir entre diferentes sistemas de control. Comprendió que un llamado a la razón no era suficiente para que todos los capitalistas se adaptaran voluntariamente a la nueva situación y consideró que era deber del gobierno salvar a los reacios de su propia locura. Pensaba que la usurpación gubernamental de la función reguladora no afectaría el papel de los empresarios. Desde su punto de vista no había nada más en la esfera de la producción; pero los ahorros de la comunidad eran mejor recolectados e invertidos por el gobierno, que por el capital privado, y centralizar el control del conjunto de la actividad económica en manos del gobierno era la única forma de superar la inercia capitalista. (53)

La teoría económica burguesa veía en la falta de organización conciente de la economía una forma específica de "orden", el subproducto automático del mercado de cambio, una "ley de valor" que regula los aspectos económicos de la vida, y efectivamente, durante ciertos períodos de tiempo, situaciones de mercado relativamente estables hicieron que el comportamiento económico siguiera patrones convencionales y la ley del mercado pareció producir un tipo de orden definido. Durante períodos en que la formación del capital avanzaba constantemente, el mecanismo del mercado funcionaba sin dificultades serias; los pe

ríodos de crisis se superaban con relativa facilidad, y en parte porque las ganancias de los capitalistas eran reinvertidas en su mayoría, desde un punto de vista capitalista, la situación bien podía aparecer como dirigida por una mano ordenadora, aunque invisible.

La guerra y la larga depresión acabaron con la idflica - creencia y condujeron a un mayor control gubernamental de la economía. Y lo que al principio pareció ser una situación especial, una emergencia, se convirtió en una situación general, de manera que la subordinación parcial de los intereses privados a los nacionales y gubernamentales adquirió un carácter muy permanente. Con esto, las funciones de los economistas comenzaron a cambiar. Ahora podía sugerir políticas y especular acerca de los efectos de las diversas intervenciones gubernamentales sobre uno y otro aspecto de la economía. Sin embargo, los "experimentos sociales" son respuestas bastante apresuradas a los apremiantes problemas políticos que determinan por sí mismo la clase de acciones que emprenden. La forma de ejecución puede variar según la experiencia, pero los problemas que surgen en el capitalismo y las soluciones a estos problemas son generalmente claros y obvios.

Por ello, no se ha sugerido hasta ahora ninguna política económica que no haya hecho su aparición antes de que fuera formulada la teoría que le sirva de base. Así, todas las políticas monetarias y fiscales sugeridas por Keynes ya habían sido empleadas en diferentes momentos y por diversos gobiernos

para protegerse a sí mismos y a la sociedad en su conjunto. Poniendo la transformada actividad capitalista de su época en el marco de la teoría económica, Keynes sostuvo el creciente control gubernamental tanto práctica como ideológicamente. (54)

En condiciones del LAISSEZ-FAIRE, los capitalistas no sentían la necesidad de aceptar responsabilidad alguna por las consecuencias sociales de sus actividades. Y no consideraban las repercusiones sociales negativas o positivas. (55)

Las intervenciones gubernamentales en una economía deprimida fueron consideradas, en un principio, como bombas de agua para sacar nuevamente a flote la actividad privada. Los gastos en obras públicas y de beneficencia supuestamente creaban nuevos ingresos que, a su vez, generaban actividades económicas adicionales. Esta idea se formalizó en el llamado efecto multiplicador introducido por R.F. Kahn. (56)

No obstante, como la política gubernamental contra la depresión sí aumentó en cierto grado la ocupación, puede decirse que la teoría Keynesiana se demostró en forma general siempre que fue empleada y en la medida en que fue aplicada.

Los propugnadores burgueses de la economía Keynesiana esperaban verla "desarrollada y aplicada de manera que representaba solamente una ligera, prudente y útil separación del LAISSEZ-FAIRE estricto, usando el poder gubernamental para influir en el gasto y de demanda totales en la economía y mantenerla en un mejor balance con la producción total y potencial de todos los servicios y los bienes". (57)

Según este enfoque (propugnadores burgueses), la función del gobierno consiste en asegurar la existencia y el bienestar de la empresa privada. Aparte de los efectos generales de la políticas monetarias y fiscales gubernamentales, las empresas débiles deben ser ayudadas con facilidades crediticias especiales. Hay que construir obras públicas considerando las necesidades del capital privado: carreteras para la industria automotriz, aeropuertos para la industria aeronáutica y así sucesivamente. Junto con el tratamiento preferencial para las nuevas inversiones debería haber también un aumento en la propensión al consumo, mediante una legislación de seguridad social como instrumentos de estabilidad económica. (58)

De acuerdo con una economía mixta presupone que una porción sustancial de su capacidad productiva total es poseída y controlada por el capital privado.

Como el gobierno sólo dispone de fondos provenientes de los impuestos o de posibles ganancias en industrias gubernamentales, es necesario tomar en préstamo los fondos adicionales del capital privado.

El financiamiento de la deuda se supone que produce un aumento general en la demanda efectiva, pero ésta no es demanda efectiva en un sentido capitalista, puesto que el mercado capitalista no tiene demandas de obras públicas, bienestar social y armamento, por supuesto tiene demanda para las diversas mercancías intermediarias utilizadas en la producción inducida por el gobierno, pero esta demanda no existiría a no ser por las-

compras del gobierno. Los costos de la producción inducida por el gobierno, así como las ganancias obtenidas por los proveedores capitalistas privados, se paga con los impuestos o con el dinero prestado, es decir, de los fondos del sector privado capitalista. Esto significa, sencillamente, que el gobierno utiliza medios de producción que pertenecen al capital privado y mantiene a los trabajadores con recursos de propiedad privada. (59)

Hasta ahora, la expansión de la producción inducida por el gobierno en la economía mixta ha conducido al pleno empleo, sólo cuando aumenta la demanda efectiva de productos que no son directamente consumibles, cuyo valor no puede ser realizado mediante el proceso de circulación capitalista. En tanto que esto ha sido realizado mediante el financiamiento del déficit, ha conducido a un aumento constante y creciente en la deuda nacional.

Todo ello significa que debe crearse nueva riqueza en cantidades suficientes por una nueva producción adicional para hacerse cargo de las viejas obligaciones. (60)

La declinación y eventual desaparición del capitalismo del LAISSEZ-FAIRE se ha visto confirmada por el curso de los acontecimientos, como lo predijo Carlos Marx. (61) El predominio de la economía mixta equivaldría a la decadencia del capitalismo, si no fuera por la expansión de la economía controlada por el gobierno. Aunque el papel económico del gobierno parece dividir al conjunto de la economía en un sector público,

y en un sector privado, en la realidad no hay más que una sola economía en la que interviene el gobierno, puesto que no es la propiedad gubernamental lo que caracteriza a la economía mixta. Además la propiedad gubernamental, que coexistía ya con el capitalismo del LAISSEZ-FAIRE, cubre hoy un dominio extenso y creciente. Pero independientemente de cuan autosuficiente, - autoliquidables e incluso rentables sean algunas empresas públicas, los gobiernos requieren de la generación creciente de riqueza en el sector privado. (62)

No obstante, la economía dual con sus sectores público y privado aparecerá como una economía mixta que beneficia tanto al capital privado, como a la sociedad en general. Aunque cada sector obedece a reglas propias, siendo un sector lucrativo y el otro no, están inseparablemente ligados tanto en la producción como en el proceso de mercado reales.

Si bien la teoría Keynesiana se ocupaba del capitalismo maduro y de su aparente incapacidad para un posterior desarrollo automático, mostraba desinterés por el desarrollo de las regiones del mundo industrialmente atrasadas, porque veía en la homogenización económica internacional el camino hacia la prosperidad universal y hacia una paz mundial duradera. (63)

Vista desde la posición del capitalismo occidental, la política de Keynes con respecto a las naciones subdesarrolladas se limitaba a promover su desarrollo económico mediante donaciones, préstamos e inversiones. Aunque a menudo son consideradas como ayuda, las inversiones económicas privadas no tienen, por

supuesto, nada que ver con el propósito de ayudar a las naciones extranjeras; su único propósito es la explotación. (64)

Por otra lado, el poder económico de las grandes empresas extranjeras constituye una seria amenaza a la integridad de la nación y a la libertad del país para planear su propio desarrollo económico. (65)

El programa Keynesiano para el desarrollo industrial es el capitalismo y con ello abarca casi la totalidad de la contribución Keynesiana a la teoría del crecimiento económico. Lo limitado de la contribución de Keynes a la teoría del crecimiento no evita el hecho de que el desarrollo real o anticipado de las economías atrasadas sea ahora reconocido ampliamente como un desarrollo Keynesiano o bien como uno socialista, dependiendo del grado de participación estatal en el proceso de formación de capital. Aunque las intervenciones del Estado bajo condiciones precapitalistas tienen una función completamente diferente de la preconizada por Keynes para resolver los problemas de las naciones capitalistas avanzadas, es posible aplicar las técnicas Keynesianas para acelerar el proceso de formación de capital en los países subdesarrollados. El control estatal del desarrollo económico precedió a la teoría Keynesiana no sólo en el limitado sentido no Keynesiano del control estatal, como se experimentó en Japón, sino también en el más amplio y consistente sentido no Keynesiano de la propiedad estatal de los medios de producción, realizado por primera vez en la URSS. (65)

En las economías controladas, o mixtas, desarrolladas

y subdesarrolladas, las inversiones son el resultado de fuerzas de mercado que los gobiernos buscan influir con medios monetarios, fiscales y a las que suplementan mediante inversiones directamente determinadas en empresas públicas y en la producción inducida por el gobierno.

Las políticas monetarias y fiscales que han llegado a asociarse con el nombre de Keynes son aplicables en todos los sistemas económicos existentes independientemente de su carácter específico y su grado particular de desarrollo. Mientras en las naciones maduras, las políticas Keynesianas sirven para estabilizar la economía, en los países subdesarrollados se pueden utilizar para organizar y coordinar el crecimiento económico, las políticas monetarias y fiscales pueden distribuir el ingreso en tal forma que aumente el fondo de acumulación, el gobierno puede asumir la tarea de los ahorros y las inversiones, poniendo en la práctica lo que Keynes concibió como una socialización general de las inversiones mediante la recaudación de los ahorros en la comunidad. (67)

Si el mismo Keynes vió esto sólo como una posibilidad para el futuro, estaba sin embargo, convencido de su conveniencia, no sólo por la decreciente propensión al consumo, sino también porque creía en la capacidad superior del Estado para calcular la rentabilidad o eficiencia marginal del capital a largo plazo y para dar debida consideración al "beneficio social general". (68)

Todas las sugerencias Keynesianas respecto a cómo superar el estancamiento y la decadencia en las naciones desarrolladas,

se refieren a actividades gubernamentales que ponen una dosis de planeación parcial, también lo es la planeación total; no hay nada en el sistema Keynesiano que pueda excluir su aplicación en un sistema capitalista de Estado. Los que abogan por el sistema capitalista de Estado objetan el Keynesiano no porque sugiere manipular la distribución del ingreso para crear la deseada relación entre inversión y consumo, sino porque Keynes deseaba hacer sólo un uso limitado de tales técnicas de manipulación, aunque las técnicas de manipulación Keynesianas son aplicables a todos los sistemas capitalistas, independientemente de su estado de desarrollo.

La teoría general del empleo de Keynes pierde su generalidad, cuando se considera el problema del desempleo en los países subdesarrollados. En los países, la desocupación es resultado no de la abundancia, sino de una falta de capital. Esta desocupación disfrazada como sobrepoblación relativa a los medios de producción existentes y a su productividad, es en sí misma un obstáculo para la formulación de capital, tanto porque abarata el trabajo que compite con el capital, como porque el desarrollo planificado tiene que ser aquí necesariamente de una naturaleza generadora de empleo, en vez de incrementadora de capital. La autoridad planificada debe comenzar con un tipo de planeación social no conducente a una rápida formación de capital o destruir gran parte de la población. En tales condiciones, las técnicas Keynesianas no bastarán para producir los excedentes necesarios para iniciar el desarrollo del capital.

(69)

Un país puede estar tan empobrecido que ni las políticas monetarias ni las fiscales pueden tener éxito en canalizar fondos del consumo a la inversión, entonces puede parecer necesario organizar la producción y el consumo mediante medios puramente políticos y forzar a las poblaciones a patrones de comportamiento que pueden rendir excedentes imposibles de obtener de otra forma. Pero no todos los países subdesarrollados están en tal estado de empobrecimiento, y aun cuando lo estuvieran, algunos de ellos podrían igualmente no ser capaces de resolver sus problemas de desarrollo con los métodos autoritarios del capitalismo de Estado. En algunos casos, una nación capitalista desarrollada puede impedir que una nación desarrollada siga el modelo del capitalismo de Estado; o la nación subdesarrollada pueda también ser demasiado dependiente de los países capitalistas para considerar semejante posibilidad. (70)

Los sistemas de capitalismo de Estado deben liberarse en cierta medida de las relaciones de mercado tradicionales en el mundo, deber ser capaces de existir bajo condiciones predominantemente autárquicas y deben ser capaces de resistir la presión imperialista. Por lo tanto, debe ser países grandes, con numerosas poblaciones, bien dotados de recursos naturales. Una economía mixta puede ser una combinación en la que predomine el capital privado, como sucede actualmente en Europa Occidental y, en mayor medida, en los Estados Unidos, o pueden ser una mezcla en la que predomine la propiedad estatal, como existió en los primeros años del régimen bolchevique en Rusia. (71)

La propiedad estatal y la empresa privada pueden coexistir sin entremezclarse una con la otra como ha sucedido en mayor o menor grado en muchas naciones durante algunos períodos. En este caso, la esfera de operaciones de la producción gubernamental; simplemente opera, por así decirlo, en un mundo económico menor donde la producción del gobierno monopoliza ciertas industrias, anulando la competencia entre la producción privada y gubernamental. Esto puede afectar a la Empresa Privada favorable o desfavorablemente, puesto que las políticas de precios del gobierno pueden haber sido proyectadas para promover la obtención de impuestos y para sostener una política de subsidios selectivos.

Con un mundo económico menor en el que operar, el capital privado alcanzará sus límites de expansión más pronto, por tanto, debe tratar de mantener dentro de ciertos límites de extensión de la producción controlada por el gobierno. Los gobiernos representando los intereses del capital privado. La elección de políticas monetarias y fiscales y el énfasis en la producción de desperdicios ilustran los esfuerzos de los gobiernos para evitar la nacionalización de las industrias. Cuando ha ocurrido la nacionalización, ha sido principalmente resultado de actividades políticas por parte de movimientos opuestos a la empresa privada o a sus prácticas monopolistas. (72)

La economía mixta fue concebida no como una transformación parcial de la empresa privada en empresas del gobierno, sino como un programa de pleno empleo realizado mediante la

iniciativa gubernamental, con el fin de aumentar la producción dentro del sistema de empresa privada.

La economía mixta en el sentido Keynesiano es considerada como la única alternativa a la socialización en donde la progresiva nacionalización del capital implica una constante disminución de la empresa privada y esta disminución, a su vez, acelera el proceso de nacionalización. Con la propiedad estatal como forma dominante de la propiedad, la empresa privada desaparece lentamente, no sólo mediante la competencia, sino también mediante actividades políticas que surgen de parte de la economía de capitalismo estatal y de las nuevas instituciones conectadas con éste. Para evitar la transformación de la producción del capitalismo privado en capitalismo de Estado, la parte de la economía nacional controlada por el Estado debe ser mantenida en un mínimo. (73)

La economía mixta aparece ahora como una expresión de la evolución del capitalismo del LAISSEZ-FAIRE hacia el moderno Estado benefactor, y éste, como la realización del moderno concepto de socialismo. Esto es, socialismo basado en la propiedad privada o, en los crudos términos norteamericanos, "capitalismo del pueblo", lo que depende del carácter del gobierno socialista para asegurar el funcionamiento efectivo del moderno socialismo de propiedad privada. (74)

El fondo, la tesis de Lord Keynes es simple y terminante, la tendencia a la desocupación crónica proviene de la riqueza misma de las grandes comunidades industriales. El LAISSEZ-FAIRE,

el juego espontáneo de las fuerzas económicas es incapaz de remediarlo; porque hay en el sistema un grave desajuste. Cuando crece el ingreso de la colectividad, crece también el ahorro, sin que plantee problema alguno, mientras las inversiones aumenten paralelamente, pero no siempre sucede así, llega el momento en que a pesar de que el ahorro sigue subiendo, la tasa de interés se resiste a descender en el grado indispensable para estimular nuestras inversiones que lo absorban por completo. A partir de este momento, no hay inversiones suficientes para utilizar todo el ahorro posible. (75)

El ahorro es riqueza que no se consume. La escasa propensión a consumir impide, de este modo, el crecimiento de la ocupación es más, ni tan siquiera es posible mantener el nivel que haya podido alcanzar, porque son de tal índole las relaciones entre el ahorro y la inversión, que no tarda en contraerse la actividad económica, hasta que el sistema encuentre un nuevo punto de equilibrio. En este punto de equilibrio mínimo, la ocupación y el ingreso nacional se habrán comprimido tanto como fuere necesario para que el ahorro disminuido equivalga a la menor cuantía de las inversiones. (76)

El mal radica en la insuficiencia de las inversiones para emplear todo el ahorro, y como el ahorro es aquella parte de la producción que no consume, insuficiencia de inversiones significa también insuficiencia de demanda. De ahí la conclusión práctica de Keynes: hay que provocar deliberadamente el crecimiento de aquellas, hasta que la demanda sea suficiente para

absorber toda la oferta que proviene del empleo pleno de las fuerzas productivas.

A los bancos centrales corresponde, en primer lugar, el cumplimiento de este designio. Para estimular las inversiones privadas deberán seguir una política persistente de descenso del tipo de interés, creando todo el dinero necesario, pero esta política podría encontrar obstáculos insalvables; tendrá - que intervenir el Estado con sus propias inversiones, a fin de llenar el claro e incluso se concibe, con este mismo propósito, la socialización de las inversiones, que no ha de confundirse ciertamente con la socialización de la producción. (77)

Una vez eliminado el mal de la desocupación, habrá desaparecido uno de los más graves defectos del régimen capitalista. Quedaría el reparto inequitativo de las riquezas, que es otra de sus fallas notorias. Pero está, igualmente a nuestro alcance el corregir. Hasta ahora se habían opuesto ciertos conceptos falaces sobre el ahorro, arraigados en el dogma ortodoxo. Se temía que los altos impuestos progresivos conspiraban contra la acumulación de capital indispensable para el progreso económico.

Pero no pasa esto, porque no se requiere el ahorro de las clases ricas. Por el contrario, cuanto menor sea el ahorro, - tanto más interesante crecerá el ingreso nacional al aumentar las inversiones. El ahorro es un factor de retardo en el desarrollo de la riqueza colectiva y la formación del capital. (78)

Queda así expedito el camino de la justicia distributiva,

en donde la propensión a consumir mejore sustancialmente. Al mismo tiempo, mejorar las inversiones para acrecentar la cantidad de capital, con el propósito de que a largo plazo baje a cero la tasa de interés, con consecuencias para la magnitud del producto colectivo y su equitativa distribución.

La teoría Keynesiana no persigue el mero propósito de explicar teóricamente la realidad, se propone también actuar sobre ella.

Su objetivo es esencialmente social y aparece una y otra vez en la efervescencia polémica entre la fase ingeniosa y la ironía de su heterodoxia. Sin ese claro objetivo, mal podría comprender el sistema Keynesiano. (79)

1.4. El Intervencionismo de Estado en México.

Rompiendo con los postulados del liberalismo clásico, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 faculta al Estado Mexicano para intervenir y dirigir el desarrollo nacional, entendiendo éste como un proceso de cambio que combina el crecimiento económico con la justicia social.⁽⁸⁰⁾ - Conforme al mandato constitucional, la intervención del Estado en la economía tiene lugar, se organiza y se realiza en México a partir de varios principios programáticos, de los cuales hay que destacar los siguientes:

En primer lugar, se abandona la tesis liberal que presupone la igualdad entre las personas como punto de partida, para sustituirla por la tesis -más avanzada socialmente- que plantea la igualdad como meta por alcanzar, y ello a través de la acción orientada y decidida del Estado. Así, al incorporar en la Constitución los derechos sociales, el Estado se responsabiliza de que existan las condiciones necesarias que permitan el ejercicio efectivo de las garantías individuales.

En segundo lugar, además de establecer la división de latifundios y la restitución de tierras a las comunidades rurales, de definir el régimen de tenencia de la tierra y de sentar las bases de la reforma agraria, en la Constitución se establecen tesis y se precisan conceptos en torno a la propiedad privada, imprimiéndole las modalidades que dicte el interés público y, en relación al aprovechamiento de los recursos del territorio nacional, prohibiendo su utilización en beneficio del interés

antinacional. (81)

En tercer lugar, para afirmar y darle contenido a la recto
rfa del Estado en el proceso de producción y distribución de -
 mercancías y servicios -conforme lo establece la Constitución-,
 el Estado se reserva la explotación y el desarrollo de una se-
 rie de actividades productivas, estratégicas para la marcha
 económica del país y, para algunas de ellas, establece el régi
men de concesión.

En cuarto lugar, en la Constitución se establecen tésis,
 se asientan principios y se definen derechos de la clase traba
jadora como tal y en su relación con el capital, haciendo al
 Estado responsable de velar por su cumplimiento.

En quinto lugar, el Estado asume la tarea de integrar a la
 nación desde el punto de vista físico y cultural y, en ese pro
ceso, buscar cierto equilibrio regional. Al adaptarse el sistem
a federal en la Constitución, el proceso de integración nacion
al tiene que asumirlo -casi por completo- el gobierno central.
 Y es a partir de las decisiones y las acciones tomadas desde
 el centro que se fortalece el peculiar federalismo existente
 en México. Con base en estos mandatos, se establecen institucio
nes y se promueven programas para dar cumplimiento a lo ordenad
o por la Constitución. Se configura, así, un Estado con res-
 ponsabilidades diferentes y adicionales a las tradicionales del
 Estado Liberal. (82)

Por otro lado, si bien es cierto que la intervención del
 Estado en los países capitalistas centrales es, sobre todo desde

pués de la gran depresión de 1929 y de la Segunda Guerra Mundial, como una respuesta a los problemas y las contradicciones provocadas por el manejo privado de la economía, en el caso de países como México esta intervención se explica, en parte, por la incapacidad del capital privado para impulsar y sostener el crecimiento económico. De esta manera, se interviene directamente en actividades necesarias para la expansión económica del país, donde el capital de lucro se inhibe por ser el riesgo considerable, cuantioso el monto de la inversión y/o prolongando el plazo de gestión de los proyectos. (83)

Existe un grupo de programas que el Estado impulsa y que tiene el declarado propósito de fomentar el desarrollo regional, estimular una actividad específica y/o proteger a un grupo de productores. También existen otros programas, cuyo objetivo fundamental es estimular la inversión privada para que contribuya a la expansión de ciertas actividades y/o regiones.

Finalmente, se crearon un grupo de empresas que son en la actualidad parte del sector público como resultado de la incapacidad que en su momento mostró el sector privado para manejar las adecuadamente y que registran, en muchos casos cuantiosas pérdidas, no obstante, el Estado las tomó porque consideró necesaria la producción y/o la protección de la fuente de trabajo. (84)

Por lo demás, difícilmente se puede explicar el desarrollo de las fuerzas productivas en México sin la intervención del Estado. El Estado en México tiene una naturaleza que lo -

distingue de otros y lo hace mucho más activo. Buena parte de los programas e instituciones públicas responden hoy a un mandato constitucional y otros más derivan del propósito de acelerar el crecimiento económico, de orientarlo, de darle un sentido socialmente justo o simplemente hacerlo posible. Entre otras actividades, la construcción y el fomento de la infraestructura, el abastecimiento a precios accesibles -muchas veces subsidiados- de insumos básicos para la producción, la protección frente a la competencia externa que ha disfrutado de la industria en el país, los apoyos y estímulos -de todo tipo- que la inversión y la empresa privada han recibido, en fin, las políticas monetaria, crediticia, fiscal y laboral así lo demuestran. (85)

Esa intervención no puede atribuirse a un afán de restablecer campos de actividades a la iniciativa privada ni, mucho menos, tampoco se puede, con rigor, argumentar que la eficacia y la productividad están necesaria y linealmente vinculadas a la naturaleza de la propiedad, sea ésta pública, privada o social. Más bien, en México, como en cualquier otra parte, se pueden encontrar empresas públicas y privadas eficientes, de la misma forma en que se observa la ineficiencia en el sector público o en el privado.

No obstante, las insuficiencias y deficiencias de la intervención del Estado en la economía junto con los, sin duda serios problemas, conflictos y contradicciones que generan, han

sido aprovechadas en los últimos años por el capitalismo nacional y extranjero para cuestionar cada vez más esa intervención, tanto en sus aspectos de fondo, como en los estrictamente formales. (86)

La economía mixta constituye, entonces, la respuesta histórica de nuestra carta magna a la tesis liberal ortodoxa, para el efecto de asegurar la participación del Estado como rector del proceso de desarrollo compartido, este desarrollo sólo puede sostenerse o asumirse con base en una estructura dinámica y eficiente, y adquiere sentido cuando la ética social lleva a la distribución de sus beneficios a las mayorías de la sociedad. (87)

El impulso al progreso de la estructura social y económica de la nación, orientado hacia formas de convivencia más justas; con una distribución equitativa del ingreso; con mayores oportunidades de empleo en condiciones de alta productividad y de remuneración; con una seguridad social y educación para los mexicanos, y la reducción del colonialismo que se externaba no sólo en lo tecnológico y lo económico, sino también en lo cultural, no es ni puede ser privativo de una clase o grupo cualquiera que éste sea, ya que carecería de una visión integral de la problemática del país.

Los instrumentos tradicionales de política económica de desarrollo no han sido suficientes para cumplir las obligaciones que tiene el Estado en la sociedad moderna; por imperativo constitucional en nuestro caso, es responsable principal

del desarrollo y depositario de la soberanía que radica en el pueblo. Así, el Estado, como depositario de la voluntad del pueblo y como agente dinámico del cambio, ha emprendido una reorientación de sus acciones, incluyendo la implantación de una gran variedad de instrumentos de política económica que no pretende dar únicamente soluciones a problemas de carácter coyuntural, sino que están orientadas a la consecución del desarrollo equilibrado. (88)

El intervencionismo estatal podría considerarse como el resultado de la existencia de numerosas y complejas necesidades públicas que reclaman imperiosamente ser colmadas, mediante la adopción de medidas económicas. Así, en lo imperativo de satisfacer estas necesidades, para garantizar en última instancia la paz y justicia sociales, es donde habría que ubicar la causa esencial que ha impulsado al Estado mexicano, y en general a todos los Gobiernos, a intervenir en la economía. (89)

Los antecedentes de la intervención económica del Estado como hecho meramente económico, son bastante remotos; caso contrario de lo que sucede con la historia de la legislación a este respecto. No es sino hasta una época relativamente reciente que las exigencias de la intervención estatal como postulado económico, político y social, se empiezan a traducir en actos legislativos concretos y claros. Y es precisamente con la elaboración de nuestra Constitución del 5 de febrero de 1917, en la que se plasman por primera vez las ideas y objetivos de la intervención estatal en la economía, ya en el gobierno del

Presidente Miguel de la Madrid se incorporan en nuestra Constitución Política modificaciones a los artículos 25, 26, 27 y 28 con el propósito de lograr y consolidar un Sistema de Planeación Democrático y un desarrollo Nacional del País, con el fin de poder comentar las premisas sobre el tema se reproducen a continuación los artículos 25, 26 y 28:

"Art. 25: 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".

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

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

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

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

"Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará 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 productivo, cuidando su conservación y el medio ambiente".

"La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios".

"La ley alentará y protegerá la actividad que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta - Constitución".⁽⁹⁰⁾

"Art. 26: El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación".

"Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de

los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligadamente los programas de la Administración Pública Federal".

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

"En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley".⁽⁹¹⁾

"Art. 28: En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, 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".

"En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumi

dores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social".

"Las leyes fijarán 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, 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 provoque insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses".

"No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas, a las que se refiere este precepto: acuñación de moneda; correos; telégrafos; radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un sólo banco, organismo descentralizado del gobierno federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles; y las actividades que expresamente señalen las leyes que explica el Congreso de la Unión".

"Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo la prestación del servicio público de banca y de crédito. Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado o a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protegerán los intereses del público y el funcionamiento de aquellas en apoyo de las políticas de desarro

llo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares".

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

"No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las - asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o de su interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del gobierno federal o de los Estados, y previa autorización que al - efecto se obtengan de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas legislaturas por sí o a propuesta del Ejecutivo, podrán derogar, cuando así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concebidas para la formación de las asociaciones de que se trata".

"Tampoco constituyen monopolios los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la producción de sus obras y las que para el uso exclusivo de sus inventos se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora".

"El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos 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 prevenga. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficiencia de la prestación de los servicios y utilización social de los bienes y evitará fenómenos de concentración que contraríen el interés público".

"La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley".

"Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta".⁽⁹²⁾

En este sentido, se puede afirmar que nuestro país, es sin lugar a dudas, precursor del intervencionismo económico del Estado.

En este conjunto de ideas constitucionales y fundamentalmente en el Art. 27 Constitucional -pero no es el único- se establecen las bases para una nueva estructuración de la vida económica y social del país en la que el interés colectivo y nacional, es prioritario y la propiedad privada, derivada de la nación y sujeta a su control, debe cumplir una función social.⁽⁹³⁾

Asimismo, en sus principios básicos la Constitución de 1917 establece que el desarrollo económico debe estar fincado en un claro predominio del interés popular y nacional sobre el particular, extranjero y nacional, siendo responsable fundamental de este proceso el Estado, como instrumento de la soberanía

que radica en el pueblo. El Estado es el representante indiscutible de la voluntad mayoritaria de los ciudadanos y como tal debe cuidar y proteger el interés público.

El Congreso Constituyente dejó asentado tanto la inviolabilidad de determinados derechos individuales como la limita-ción de los mismos cuando éstos entraran en choque con los intereses de la comunidad nacional. Este imperativo cobra mayor vigilancia en la medida en que la crisis económica internacional que se traduce en la inestabilidad de los factores económicos, en la imposibilidad de proveer con cierta seguridad su evolu-ción y en la adopción de medidas proteccionistas por parte de los países desarrollados, que amenazan con un nuevo mercanti-lismo, capaz de agravar y extender la recesión económica, cuyos efectos negativos sobre nuestra economía se agudizarán, hacen imperativa una mayor y más eficaz intervención del Estado a fin de impedir que se lesione el bienestar común por el libre juego de las fuerzas del mercado y los intereses particulares. Estos -intereses particulares- conforme al espíritu -constitucional, deben, en todo momento, sin mengua de sus legitimos derechos, coordinarse y subordinarse al interés general de la nación. (94)

La transformación radical de la estructura económica del país, encuentra sus raíces en la Revolución de 1910 que generó poderosas fuerzas de cambio en las formas de producción, las cuales se explican en gran parte por la creación y desarrollo del sector paraestatal de la economía, cuyos objetivos primor

diales son alcanzar la plena independencia económica y la elevación del nivel de vida del pueblo, a través del desarrollo económico de la ampliación del mercado interno, de la creación de fuentes de trabajo y de la intervención en el proceso de acumulación y reproducción del capital, para fortalecer y racionalizar la estructura productiva nacional. (95)

Por lo anterior expuesto la intervención del Estado en la economía no sólo es necesaria sino, también congruente con la finalidad y la obligación legal del Estado de mantener la paz colectiva en un clima de libertades individuales. Ello sólo es posible mediante la transformación de la comunidad hacia formas de mayor justicia y equidad, dentro de un proceso de desarrollo económico que garantice los intereses populares y nacionales.

Un breve análisis de las leyes derivadas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos afirmaría el desarrollo posterior que han tenido los principios sociales y económicos que dieron origen a nuestra carta magna. A través de dichas leyes reglamentarias se pueden comprender mejor las diversas modalidades que ha adoptado el intervencionismo estatal en la industria, el comercio, la agricultura y las finanzas, así como las amplias facultades de que dispone el Estado para intervenir en los procesos de la economía en su conjunto. (96)

Con base en estos postulados constitucionales se desempeña la acción económica del Estado mexicano y también con base

en ellos se han adoptado las más diversas medidas de carácter económico, que tienen como finalidad última armonizar el interés individual con el interés superior de la colectividad.

La iniciativa privada de países en desarrollo difícilmente puede enfrentarse a un mundo dominado por las grandes escalas y la concentración de poder, o bien requiere de protecciones exageradas, que sólo concentran el ingreso para enfrentarse a la fuerza de los fenómenos externos. Sólo el Estado tiene capacidad para crear los sistemas y estructuras que pueden encarar eficientemente las circunstancias internacionales del mundo contemporáneo, caracterizado por la confusión, el desconcierto financiero y la inestabilidad comercial y monetaria. Sin la intervención del Estado la soberanía y la capacidad de desarrollo de los países atrasados se verían seriamente amenazadas. (97)

Para cumplir su función de principal agente dinámico del desarrollo, el Estado necesita actuar como empresario innovador y audaz ante el riesgo, así como aprovechar su capacidad de actuar con autonomía respecto del mercado. Ello hace posible que la inversión pública sirva para impulsar y transformar cualitativamente la estructura productiva y no sólo su mero crecimiento. Asimismo la inversión pública tiene que coparticipar con el capital privado, en aquellos proyectos de empresas que, consecuentes con las metas de desarrollo, sean atractivos para la inversión del sector empresarial. La asociación con dicho sector y las medidas de protección y estímulo a sus activi

dades, que nuestro sistema constitucional hace indispensable, sólo pueden fomentarse en la medida que sean generadoras del desarrollo compartido de otra manera, no podría justificarse que la economía mixta se convierta en un mecanismo y que la población mayoritaria soporte los costos del esfuerzo general en provecho de áreas de privilegio. (98)

Aunque ambos sectores han contribuido al desarrollo económico del país en el marco de la economía mixta que consagra la Constitución, hay que reconocer que no son idénticos los móviles que impulsan la acción de cada uno de ellos: la maximización de utilidades en el sector privado, y en el sector público el mayor impacto posible sobre el crecimiento económico y la justicia social. Pero estos factores frecuentemente son incompatibles con las altas utilidades financieras, por lo que las acciones emprendidas por el Estado mexicano en el ámbito interno incluyen una gran variedad de instrumentos de política económica, orientados a la salvaguarda de nuestra soberanía. Entre ellos reviste especial importancia la participación estatal directa en renglones como la energía, la minería, la industria metálica básica, los transportes, la comunicación, el desarrollo tecnológico, y el fomento y la reafirmación de nuestra cultura. El objetivo de soberanía nacional debe estar indisolublemente ligado al logro de un desarrollo económico independiente con justicia económica y social; el sistema de economía mixta no debe ser un mecanismo que haga recaer en las mayorías los costos del desarrollo. (99)

Por otro lado, debemos tener presente que nuestra estructura político-jurídica es democrática y liberal. Es democrática en cuanto se funda en la idea de la soberanía popular, mediante el sufragio universal y la técnica de la representación política: consigna la igualdad ante la ley y el libre acceso a los puestos de elección popular. Es liberal, en tanto el Estado mexicano no es un Estado de derecho, que no sólo emite las leyes y obliga a las personas a cumplirlas, sino que también se apega a ellas; en tanto existe una esfera de acción del individuo que impone un no hacer al Estado, un detenerse respetando ese ámbito de acción propio del individuo; y también es liberal en la medida en que, para evitar el abuso del poder, se establece la división de poderes, buscando que el poder detenga al poder.

Pero el Estado mexicano no es exclusivamente demoliberal por una parte, es profundamente social y, por otra, es un Estado que participa activamente en la vida económica de la Nación.

En la Constitución de 1917, los radicales sociales lograron la inclusión de dos preceptos constitucionales que llevaron a nuestro país al constitucionalismo social, plantearon la crítica del formalismo, que dividía los textos constitucionales sólo en dos partes, la dogmática, relativa al establecimiento de los derechos individuales, y la orgánica, que comprendía la organización de poderes.

El constitucionalismo social derivó el intervencionismo social del Estado mexicano que convirtió a éste en protector de las clases económicamente débiles, revisando y superando una de

las partes del liberalismo. Referente al liberalismo existen dos tipos de carácter universal: el ético-político y el económico-social. El primero se refiere al establecimiento de las libertades espirituales y políticas del individuo: La libertad de la conciencia, la libertad de manifestación de las ideas habladas o escritas, la libertad de movimiento, la inviolabilidad de la persona y del domicilio, la libertad de reunión y asociación, y otras libertades de carácter espiritual o político, el segundo establece la libertad de concurrencia, la libertad de competencia y la libertad de contratación. Entre las libertades espirituales y políticas y las económicas se encuentra la libertad de trabajo, que siendo en rigor una libertad espiritual -libertad de vocación- se traduce, en algunos aspectos, en una libertad económica, ya que, tendrán los individuos la libertad de realizar la actividad económica que le convenga.

Nuestros constituyentes, al consignar el intervencionismo en materia social, contribuyeron para regular las llamadas libertades económicas, pensando que sólo así era posible aproximarse a la justicia social y hacer asequibles y valederas las libertades espirituales y políticas. Es decir, plantearon la conveniencia de luchar contra la necesidad, pues sólo liberando al hombre de ella, se le podía hacer automáticamente libre.

Por eso la Constitución de 1917 prohibió los frutos de una libertad de competencia irrestricta: los monopolios. El -

intervencionismo social y las necesidades originadas por la misma vida económica del país, llevaron al Estado a intervenciones parciales frente a fenómenos económicos concretos.

NOTAS DEL CAPITULO I

- (1) George H. Sabine, Historia de la teoría política, F.C.E. 8a. Reimp., 1982, p. 510.
- (2) Sabine, op. cit., p. 510.
- (3) Idem.
- (4) Idem.
- (5) Idem.
- (6) Idem.
- (7) Sabine, op. cit., p. 511.
- (8) Karataev, Ryndina y otros, Historia de las doctrinas económicas. Tomo II, Juan Grijalvo, p. 1096.
- (9) Carl Marx, El Capital, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, T1, p. 45.
- (10) Idem.
- (11) Karataev, op. cit., p. 1097.
- (12) Idem.
- (13) Karataev, op. cit., p. 1098.
- (14) Idem.
- (15) Idem.
- (16) Vease a Rossetti, José, Introducción a la Economía, Enfoque Latinoamericano, octava parte, p. 450.
- (17) Karataev, op. cit., p. 1108.
- (18) Rossetti, op. cit., p. 452.
- (19) Karataev, op. cit., p. 1100.
- (20) Karataev, Ryndina y otros, Historia de las Doctrinas Económicas, T. II, p. 1096-1100.
- (21) Idem.
- (22) Idem.
- (23) Paul Mattick, Marx y Keynes, Los límites de la Economía mixta, p. 239.
- (24) Karataev, op. cit., p. 1107.
- (25) Ibidem.
- (26) Ibidem.
- (27) Ibidem., pags., 1101-1109.
- (28) Pasos, L., Actividad y Ciencias Económicas, Edit. Diana, México, 1977, p. 320.
- (29) Rossetti, op. cit., pags. 449-478.
- (30) Pasos, op. cit., p. 321.
- (31) Revista de Administración Pública, No. 34, abril-junio, 1979., pags., 31-40.
- (32) Idem.
- (33) Idem.
- (34) Pasos, op. cit., p. 319.
- (35) Anúes, La Economía, p. 54, México.
- (36) Anúes, op. cit., p. 55.
- (37) Idem.
- (38) Ibidem.

- (39) Revista de Administración Pública..., op. cit., p. 213.
- (40) Armando López F., La intervención del Estado y sus actividades como empresario, Revista de política y administración, p. 27.
- (41) Armando López F., op. cit., págs. 27-28.
- (42) Ibidem.
- (43) Héctor Guillén R., Orígenes de la crisis en México, 1940-1982, Edit. Era, p. 16.
- (44) Héctor Guillén R., op. cit., p. 17.
- (45) Ibidem.
- (46) John Maynard Keynes, Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1983, - págs. 332-333.
- (47) Héctor Guillén R., op. cit., p. 18.
- (48) Paul Mattick, Marx y Keynes, Los límites de la economía mixta, p.11
- (49) R.F., Harrod, La vida de John Maynard Keynes, p. 383.
- (50) Idem.
- (51) Paul Mattick, Marx y Keynes, Los límites de la economía mixta, p. 34.
- (52) Idem., p. 115.
- (53) Ibidem.
- (54) Ibidem.
- (55) Ibid, págs., 115-117.
- (56) Idem., p. 119.
- (57) Idem.
- (58) Idem., p. 120.
- (59) Idem., p. 121.
- (60) Ibidem., p. 121.
- (61) Ibidem., p. 152.
- (62) Ibidem., p. 155.
- (63) J.M. Keynes, Teoría general..., op. cit., p. 31.
- (64) Paul Mattick, Marx y Keynes..., op. cit., p. 230.
- (65) Idem., p. 233.
- (66) Idem., p. 247.
- (67) Idem.
- (68) Idem., p. 247.
- (69) Idem., p. 248.
- (70) Idem.
- (71) Paul Mattick, Marx y Keynes..., op. cit., p. 146.
- (72) Idem., 147.
- (73) Idem., 148.
- (74) Idem.
- (75) Raúl Prebisch, Introducción a Keynes, Edit. Fondo de Cultura Económica, 3a. Edición, 1980, p. 8.
- (76) Idem., p. 9.
- (77) Idem., p. 9.
- (78) Idem.
- (79) Idem., p. 10.

- (80) Gloria Brasdefer, La empresa pública y el sector social de la economía. Revista Administración Pública, Empresa Pública. 59/60. julio-diciembre, México, 1984, p. 109.
- (81) Carlos Tello, El estado y la economía mixta. Revista Nexos Año XI, Vol. II, núm. 128, agosto de 1988, p. 26.
- (82) Idem. p. 27.
- (83) Idem. p. 27.
- (84) Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez, Las empresas públicas en México, Edit. Miquel Angel Porrúa, 1986, p. 5.
- (85) Alejandro Carrillo Castro..., op. cit., p. 14.
- (86) Revista Nexos, No. 128, agosto 1988, Tello Macías Carlos, El estado y la economía mixta.
- (87) Alberto Velasco González, El papel de las empresas públicas en el desarrollo socioeconómico del país, Revista Administración Pública, No. 34, abril-junio, 1978, págs. 31-40.
- (88) Idem., p. 210.
- (89) Idem., p. 212.
- (90) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, - Edit. Pac., 1988, p. 16.
- (91) Idem., p. 16.
- (92) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, - págs., 28-44.
- (93) Revista de Administración..., op. cit., p. 212.
- (94) Idem., p. 212.
- (95) Alejandro Carrillo Castro..., op. cit., p. 14.
- (96) Alberto Velasco González..., op. cit., p. 213.
- (97) Idem., p. 215.
- (98) Alberto Velasco González..., op. cit., p. 215.
- (99) Revista de Administración Pública, No. 34, págs., 31-40.

C A P I T U L O 2

La ambición es una mancha para la verdadera gloria, y el mayor esplendor de este brillante adorno, le viene más de la moderación que del poder.

Simón Bolívar.

2.- La Empresa Pública, Orígenes y Evolución

2.1. Aspectos Teóricos de la Empresa Pública

La finalidad de este apartado es profundizar en los problemas de concepción que rodean a la empresa estatal a fin de contar con un instrumental teórico que permita, en el momento de analizar la empresa pública mexicana actual y su vinculación con la planeación nacional, identificar y justificar las funciones que el Estado mexicano formalmente adjudica a sus empresas, en contraposición a los fines que éstas realmente cumplen. De igual manera este instrumental permitirá adoptar una postura frente a los argumentos esgrimidos por la oposición, ya sea a favor o en contra de esta forma de ingerencia estatal en la economía. Todo ello, con miras a comprender el uso que el Estado mexicano hace del binomio "planeación nacional-empresa pública", como uno de los medios para alcanzar sus objetivos políticos, económicos y sociales.

Recientemente, la empresa pública ha cobrado interés como tema de investigación en México, y un número cada vez mayor de científicos sociales está elaborando estudios sobre esta forma de intervención del Estado en una economía de mercado. Sin embargo, los autores que han abordado este tema difieren en algunos de los aspectos más importantes de este fenómeno. Parece que su único fin es señalar y comentar objetivos aislados de las empresas estatales sin definir cuales deben ser estos objetivos.

Por otra parte tampoco existe unanimidad en las investigaciones en torno a una definición de estas empresas, que sea útil y contribuya a esclarecer este concepto. Más aún, no hay consenso sobre un término común y generalizado para designar a la empresa gubernamental.⁽¹⁾

Asimismo, existen grandes divergencias entre los tratadistas al explicar las causas que originan la empresa pública y las formas en que éstas se desarrollan. Debido a la relativa novedad del tema, aún no se han conformado cuerpos teóricos lo suficientemente sólidos y coherentes que den cuenta del surgimiento de las empresas del sector estatal en las economías dominadas por las relaciones de mercado.⁽²⁾

De hecho, las supuestas teorías sobre la empresa pública no son propiamente teorías elaboradas exclusivamente para este tipo de empresas, sino que más bien son enfoques derivados de teorías económicas, aplicados al tema y utilizados por diferentes corrientes para justificar o, en su caso, reprobando la existencia de las empresas públicas.

El primer problema consiste en la falta de un término oficial y único para designar a la empresa pública. Los diversos tratadistas utilizan diferentes denominaciones, de acuerdo a los aspectos que les interesa resaltar y a su formación profesional, así, por ejemplo, autores de corte legalista suelen diferenciar y definir a las empresas públicas conforme a las leyes mexicanas, denominándolas en conjunto "sector paraestatal" y, en particular "empresas de participación estatal", "organis

mo descentralizado", "fideicomiso", "aseguradoras nacionales" o "instituciones nacionales de crédito".

No obstante, cada vez más se va imponiendo el nombre genérico de "empresa pública" o "empresa estatal", y ha sido el mismo gobierno mexicano el que ha comenzado a adoptar esta designación en algunos de sus documentos oficiales más recientes, sobre todo en aquellos en que visualiza en forma global los objetivos sociales y económicos que el sector paraestatal debe alcanzar. (3)

Cuando el Estado pone énfasis en el carácter de agentes del desarrollo socioeconómico de sus empresas, utiliza la categoría de análisis "empresa pública", agrupando bajo este término todas las entidades que las leyes correspondientes identifican como "administración pública paraestatal".

En virtud del uso creciente de las denominaciones empresa pública o empresa estatal, el presente estudio adoptará cualquiera de ellas para referirse a este fenómeno social y económico en el que hacer administrativo. El segundo problema, radica en encontrar una definición adecuada y útil de la empresa pública.

Muchos autores intentan definirla formalmente, de modo que sus definiciones aluden únicamente al "deben ser" y a los enunciados de las principales disposiciones jurídicas que norman este fenómeno. (4)

Ruiz Massieu, uno de los autores mexicanos que define a la empresa pública bajo la perspectiva legalista, la considera co

mo "la organización autónoma de los factores de la producción, dirigida a producir o distribuir bienes o servicios en el mercado, con personalidad jurídica propia que se manifiesta a través de una fiduciaria; organización en la que el Estado (o algún ente paraestatal) ha hecho un aporte patrimonial que deberá pasar a formar parte del capital social o del patrimonio fiduciario. De ello se desprende para el aportante el estatus de asociado, justamente porque ha hecho tal aportación, o el de responsable o corresponsable de la administración de la empresa". (5)

En su obra, Ruiz Massieu cita definiciones de otros autores que insisten en el carácter jurídico-formal de la empresa pública, pero soslayan el carácter socio-político y económico de la empresa pública. Estas definiciones van desde las nociones más simplistas, hasta las formulaciones que sólo un especialista en derecho podría entender. Para Allam R. Brewer Carías son "organizaciones económicas del Estado para la producción de bienes y servicios". (6)

Mientras Manuel Díez las concibe como, "personas jurídicas públicas que prestan servicios públicos comerciales e industriales o realizan actividades de igual naturaleza con un objeto económico y que generalmente tienen monopolio de la actividad mercantil de que se trata". (7) Según Ernest Forsthoff, "la corporación de derecho público (o simplemente corporación pública) se distingue ante todo de otras entidades administrativas autónomas por su carácter de asociación. Todo el edifi-

cio de la corporación pública descansa sobre la base de la -
cualidad de socio. De esta manera el concepto de la función que
desarrolla la corporación pública queda determinado en una for-
ma decisiva". (8)

Considerando que el propósito del presente trabajo es eva-
luar el potencial de la empresa pública como un instrumento de
operación de los planes nacionales para el desarrollo, dada la
influencia de aquella en las principales variables macroeconó-
micas, así como su significación política, queda claro que las
características de la empresa pública que distingue e identifi-
can las definiciones legalistas no revisten un interés particu-
lar. El tomar en cuenta los presupuestos jurídicos de estas de-
finiciones, equivaldría a situar nuevas investigaciones en el
"deber ser", alejándolas de la realidad socio-política y econó-
mica.

Por lo anterior, la conceptualización de la empresa públi-
ca deberá resaltar el papel que a ésta le adjudica el Estado
como herramienta para alcanzar fines estatales explícitos o im-
plícitos.

La empresa pública se podría definir, por ende, como -
aquel organismo o entidad de propiedad total o parcial del Es-
tado bajo el control efectivo del poder público. La empresa
pública realiza actividades económicas y sociales ya sea de
producción de bienes y/o de prestaciones de servicios, pero,
en todo caso, su actividad tiene como característica la de res-
ponder en mayor o menor grado, y a su vez simultáneamente, a

una lógica de mercado. (9)

La empresa pública es utilizada por el Estado como instrumento de política económica o de política social e, incluso, como mero instrumento político, con el propósito de alcanzar los fines estatales.

Cabe mencionar que algunos tratadistas no se preocupaban por definir a la empresa pública, reflejando con ello ya sea la dificultad de hacerlo o bien lo innecesario de esta tarea. Así, dos destacados estudiosos del tema, Armando Arancibia y Wilson Pérez, quienes hicieron un significativo aporte para la mejor comprensión de la empresa pública latinoamericana, en su valioso artículo "la polémica en torno a las empresas públicas de América Latina", no llegan a precisar una definición de la misma. (10)

Para el estudio y análisis de las empresas públicas al igual que para el de la planeación, es conveniente y fructífero distinguir tres niveles de análisis, que están en función de los elementos teóricos necesarios para el examen. Esto es importante, por que dependiendo del nivel en que se ubique una investigación sobre dichos temas, los resultados arrojados y las conclusiones serán distintas, aunque no necesariamente contradictorias, y sí, las más de las veces, complementarios.

De manera resumida, dichos niveles de análisis son:

1) Nivel sociopolítico-ideológico: supone destacar las categorías de análisis que permiten explicar el papel de la empresa pública y de la planeación nacional en el sistema sociopolí

tico, considerado como un todo, abarcando su tipo y su grado de influencia sobre la conservación o el cambio de sistema.

2) Nivel de macrovariables económicas: trata de explicar los efectos de la empresa pública y de la planeación sobre la economía nacional, poniendo énfasis en algunos indicadores como PIB, la tasa de empleo, la balanza externa (balanza comercial y balanza de capitales), la inflación, la inversión, etc.

3) Operativo-organizacional: implica centrar la atención en las características técnicas de la empresa pública y de la planeación, vinculadas con los criterios de racionalidad, rentabilidad, eficiencia, organización, estructura interna, gerencia y otras variables microeconómicas que afectan ambos fenómenos.

Para estudiar el binomio "planeación-empresa pública", en el que las empresas del Estado desempeñan el papel de un instrumento de operación de los planes nacionales, se deberá realizar fundamentalmente en los niveles sociopolítico-ideológico y de variables macroeconómicas, desatendiéndose de los aspectos meramente técnico-operativos.

En efecto, pretendemos encontrar el vínculo existente entre la planeación nacional y la empresa pública, así como el uso de ambos instrumentos hace el Estado con el fin de conservar la estabilidad del sistema político mexicano, tenemos necesariamente que acometer esta tarea privilegiando el nivel socio-político. De igual manera, debe acudir al análisis económico, destacando algunos indicadores mensurables, tales como -

el PIB, la inversión o la tasa de empleo, pues estos conforman las referencias para evaluar objetivamente el impacto de la planeación y de la empresa pública en una economía.

Con el propósito de darle el justo significado político - económico de la empresa pública, deben revisarse los distintos enfoques teóricos para poder estudiar este tipo de empresas. Ello, de suyo importante, aportaría elementos conceptuales que arrojarían luz sobre el tema, al tiempo que nos darían bases - para adoptar una postura frente al fenómeno de la intervención directa del Estado en los procesos económicos de producción y circulación, así como en otras actividades de índole social, en las cuales actúa como empresario.

Armando Arancibia y Wilson Pérez -autores fundamentales - sobre este tema- sostienen que aún no existen teorías lo suficientemente elaboradas para explicar las causas del surgimiento de la empresa pública en una economía capitalista. En su innovador artículo (11), aplica cuatro de los más importantes enfoques de la teoría económica a la problemática de la empresa pública, ante la ausencia de una teoría propia sobre esta última. Lógicamente, el resultado obtenido es más bien el fruto - del análisis económico, aunque también están presentes, en menor grado, los aspectos político y social.

Los cuatro enfoques teóricos estudiados y descritos por Arancibia y Pérez son: el neoclásico, el marxista, el Keynesiano y el de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

A continuación se expondrán brevemente las principales ca

racterísticas y limitaciones de estas escuelas económicas sobre la empresa pública, de acuerdo con los autores de referencia.

La concepción neoclásica de la empresa pública parte de una base individualista, considerando al Estado como la suma de individuos idénticos, cuyas decisiones e intereses particulares, al yuxtaponerse generan una decisión colectiva, que debe ser atacada por todos los miembros de la sociedad. Este fundamento, que no puede ser considerado sino como un juicio de valor, permea todo el pensamiento neoclásico, preocupado por el "deber ser" e indiferente a la explicación de la realidad tal y como ésta se presenta.

Asimismo, la corriente neoclásica se basa en otros juicios de valor, entre los cuales destaca la teoría económica del bienestar, formulada a partir de algunos supuestos dados a conocer por el sociólogo Wilfrido Pareto. La teoría económica del bienestar considera, básicamente, que existe o debe existir una competencia perfecta de mercado, en donde las leyes de la oferta y la demanda hacen innecesaria la existencia de la empresa pública. En efecto, los mecanismos de un mercado perfecto serían suficientes para que los agentes privados produjeran los bienes y servicios demandados por la sociedad, sin requerirse la intervención directa del Estado en el proceso productivo.

La teoría neoclásica supone que todo empresario debe tener como objetivo esencial la obtención de la máxima ganancia

posible (lo cual hace de esta teoría de la empresa pública, la favorita del sector privado de la economía), y que los individuos son consumidores deseosos por maximizar la canasta de bienes adquiridos.

Esta teoría, no obstante, identifica situaciones económicas que, si bien son esencialmente de competencia perfecta, hacen necesaria la presencia del Estado en la economía, sobre todo, en calidad de agente de control, pues nunca justifica la apropiación por parte del Estado de los bienes de producción, y, por ende, la existencia de la empresa pública en el área productiva. En otras palabras, si se presenta un factor limitante de la competencia perfecta, puede admitirse -a juicios de los neoclásicos- la intervención directa del Estado en la economía (como productor o comerciante), aunque se prefiera la intervención indirecta como la regulación y el financiamiento.

El caso del monopolio técnico-natural es el más aceptado por los neoclásicos como una situación de excepción, en la cual puede intervenir el Estado como Empresario. Dicho monopolio se presenta en aquellas actividades productivas, cuya característica es la de obtener rendimientos constantemente, crecientes, debido a la magnitud de la necesaria inversión en activos fijos. Estos rendimientos crecientes impulsan a la empresa dedicada a tales actividades a monopolizar el mercado. En este caso, el libre juego de la oferta y la demanda no resuelve esta tendencia hacia el monopolio técnico-natural. Cuando el mercado es estrecho, también puede surgir un monopolio -

natural, en cuyo caso el Estado debería intervenir con fines de control.

Asimismo, los neoclásicos aceptan la injerencia estatal en el caso de la producción de bienes públicos, que están disponibles para todos los individuos en la misma cantidad, o cuando se trata de producir "bienes y servicios sociales", como son los vinculados a la salud y a la educación, y cuya oferta no puede ser suficiente para cubrir la demanda.

Sólo en los casos arriba mencionados, la teoría neoclásica reconoce la posibilidad de la intervención estatal para controlar y regular la economía. Pero por lo demás bajo ningún otro supuesto justifica la apropiación por el Estado de los medios de producción.

Como podrá observarse, el enfoque neoclásico sólo explica las situaciones tipo "debe ser", en las cuales se justifica la existencia de una empresa pública. Toda empresa del Estado que no responda a tales situaciones, bajo este enfoque, debería pasar a manos de los agentes privados. En este sentido, este enfoque no aporta elementos para comprender y explicar situaciones de hecho, como son los casos de múltiples empresas públicas cuya existencia y funcionamiento no se ajustan a las situaciones tipo, postuladas por la teoría neoclásica, en principio, porque no ha existido ni existe un mercado perfecto.

En general, se reconoce que la postura neoclásica, siempre esgrimida por el sector privado cuando reprueba la injerencia del sector público en la economía, no contribuye a esclarecer

cer el fenómeno de la empresa pública, pues "no existe en el interior de esta teoría una explicación del surgimiento de la empresa pública y de su funcionamiento y creciente importancia en las economías, porque el enfoque de esta escuela es histórico. Al propugnar por una explicación de regulación automática de los desequilibrios de la economía, cierra toda posibilidad de avance hacia una explicación real de la empresa pública".⁽¹²⁾

Por su parte, el enfoque marxista, aplicado al estudio de empresa pública, también se basa en su concepción del Estado, esto es, un Estado de clase erigido, por ello, en guardia y protector de los intereses de los capitales.

Según Arancibia y Pères⁽¹³⁾, en la teoría marxista existen tres interpretaciones o corrientes diferentes de pensamientos en torno al Estado. La primera de ellas conocida como -- teoría instrumentalista, sostiene que, si bien el Estado ante todo protege los intereses de la clase dominante, convirtiéndose en mero instrumento del interés burgués, goza de una cierta autonomía relativa respecto de la clase capitalista. La segunda teoría, llamada estructuralista, privilegia las estructuras sociales que determinan las funciones del Estado, mismas que, a su vez, condicionan la forma de organización del Estado. La tercera corriente, conocida como teoría hegeliana-marxista, afirma que el Estado cumple una labor mistificadora e ideológica, haciéndose pasar como defensor de la sociedad en su conjunto.

Sin embargo los seguidores de estas tres corrientes mar -

xistas coinciden en un punto al explicar el surgimiento de la empresa pública: la afirmación marxista de la tendencia decreciente en la tasa de ganancia dentro del sistema capitalista. Dicha tendencia ha obligado al Estado, como servidor de los intereses capitalistas, a apropiarse de una parte de los medios de producción, para, entre otros fines, proporcionar subsidios al capital monopolístico, cediéndole parte de su correspondiente tasa de ganancia.

Con este propósito, la empresa pública se ve obligada a renunciar a parte de, o a todo, su excedente económico, transfiriéndolo a la empresa privada vía precios y tarifas subvencionados. Gracias a estos subsidios, la empresa privada puede obtener una tasa de ganancia superior a la media.

Puede entonces concluirse que, según el planteamiento marxista, la empresa pública surge en gran medida por la necesidad de aliviar el problema que para el sistema capitalista significa la tendencia decreciente de la tasa de ganancia. En torno a esta finalidad estructural, este enfoque identifica las siguientes actividades económicas de las cuales se hace cargo el Estado a través de sus empresas:

- 1.- Empresas con elevada proporción de capital fijo, para los cuales la competencia es riesgoza, debido a sus rendimientos constantemente crecientes.

- 2.- Obras públicas de infraestructura, las cuales si bien no son costeables para el sector privado, si le son necesarias; por ello, el Estado, al realizarlas y ponerlas en funcionamiento

to, reduce los costos de las empresas privadas.

3.- Los monopolios naturales, que afectan a la economía y tienden a frenar el desarrollo de las fuerzas productivas.

4.- Financiamiento, ya sea por medio de empréstitos directos o de subsidios vía precios y tarifas.

Con su participación en cualquiera de estas actividades económicas, la empresa pública subordina la obtención de utilidades al cumplimiento de su objetivo fundamental: subencionar la tasa de ganancia de la empresa privada.

Desde la perspectiva marxista, las razones esenciales para el surgimiento de una empresa pública son político-económicas, y no técnicas o naturales, como supone el enfoque neoclásico.

Por otra parte, Arancibia y Péres también exponen los desarrollos marxistas más recientes en torno a las funciones productivas y de acumulación del Estado capitalista. Así, revisan las aportaciones de Kaus Offe y James O'Connor contenidas en sus libros "la abolición del control de mercado y el problema de su legitimidad" y "Estado y capitalismo en la sociedad norteamericana", respectivamente. (14)

Para Kaus Offe, el Estado capitalista cuenta con mecanismos de política económica utilizables para favorecer al capital en su conjunto, o a una fracción de éste. Dos de estos mecanismos son: Las políticas de asignación de recursos y las políticas que involucran directamente al Estado en la producción de bienes y prestaciones de servicios.

Las políticas de asignación de recursos pueden favorecer solamente a una fracción de capital.⁽¹⁵⁾; en cambio, las políticas de producción directa por parte de las empresas del estado, tienden a favorecer a todo el capital en su conjunto.⁽¹⁶⁾

De las aportaciones de Offe, otros dos aspectos deben destacarse, pues ellos amplían el marco de referencia para analizar el papel de la empresa pública como instrumento de operación de los planes nacionales de desarrollo. En primer lugar, este teórico subraya el hecho de que es la empresa pública el instrumento a través del cual el Estado lleva a cabo sus actividades productivas tendientes a beneficiar al capital en su conjunto. En segundo lugar destaca la necesidad del Estado de planear su actividad productiva como una manera de hacer a sus empresas más eficientes y eficaces, y así beneficiar los intereses estratégicos del capital.

Para James O'Connor, en una sociedad regida por las leyes del mercado, el Estado participa en el proceso de acumulación al lado de otros dos sectores: el capital monopolístico y el "competitivo".

El primero de ellos se caracteriza por su alta mecanización; en cambio, el sector competitivo se distingue por su baja productividad, debido a su falta de mecanización, así como por el empleo de mano de obra liberada por el capital monopolístico.

El sector estatal, por su parte, además de tener una baja productividad y sujetarse plenamente a los mecanismos de mercado, tiene como principal finalidad favorecer el proceso de acu

mulación de los otros dos sectores, evitándole al capital mono

político riesgos de pérdidas y compensando la baja productividad del sector competitivo.

Con el fin de fomentar el proceso de acumulación privada, el Estado también subenciona al capital a través de ejercicio presupuestario. Así, el Estado destina una parte considerable y cada vez mayor, de su presupuesto a satisfacer necesidades - sociales, tales como educación, salud, capacitación, evitando con ello que sea el capitalista quien cubra totalmente con sus propios recursos dichas necesidades.

El enfoque marxista señala también que la tácita alianza y la estrecha cooperación existente entre la empresa pública y el capital monopolista, exigen una empresa estatal floreciente, aún cuando con ello se fortalezca la burocracia. A los intereses estratégicos del capital en su conjunto, les favorece una empresa pública encargada de realizar todas aquellas actividades económicas cuya magnitud o naturaleza conlleva un gran riesgo de inversión. Sin embargo, el empresario privado, con una visión de corto plazo y apegándose a los intereses de unidades capitalistas, pugna por una empresa pública incorporada a la lógica del mercado, pues -a su juicio- la intervención del Estado en los procesos de producción y circulación, así como la ineficiencia de sus empresas, originan muchos de los problemas económicos actuales.

Todos estos planteamientos marxistas representa, sin duda un valioso aporte para la formulación de una teoría de la

empresa pública, pues encargan las funciones de dicha empresa en la lógica del sistema capitalista.

No obstante -señala Arancibia y Péres-, el enfoque marxista no implica completamente el fortalecimiento de la burocracia derivado de la acumulación estatal, pues privilegia el beneficio obtenido por el capital privado. Estos autores consideran pertinente incorporar al análisis de la empresa pública - los intereses de la burocracia porque estos pueden explicar, en parte, la ampliación del sector de empresas estatales y algunas de las ventajas con ello conquistadas por la burocracia, tales como crecientes sueldos y prestaciones, mayor participación en la toma de decisiones o aumento en el número de plazas para sus miembros. (17)

En tercera instancia el Keynesianismo presenta un desarrollo teórico aún incipiente y su concepción sobre el Estado determina la importancia concedida a la ingerencia estatal en la economía; el enfoque el llamado Keynesianismo por derivarse de las teorías económicas sobre la demanda efectiva John M. Keynes. Bajo esta perspectiva, el Estado se caracteriza por buscar el bienestar público y poseer un alto grado de autonomía que le permite constituirse en árbitros de las disputas surgidas entre los diferentes grupos de intereses de la sociedad.

El interés social, al cual debe atender el Estado, se concibe como el creciente logro de metas económicas y sociales: un mayor producto nacional, la distribución de la riqueza y - otros indicadores socioeconómicos vinculados con el bienestar

social.

Según Keynes la economía nacional es la conjunción de los sectores privados y público, de los cuales el primero se rige por una lógica de mercado, y el segundo obedece a una lógica política o de poder, aunque este último no excluye a subsectores cuya actuación atiende, simultáneamente, a la lógica de mercado.

El enfoque económico Keynesiano permite ligar el fenómeno de la empresa pública al creciente intervencionismo estatal en la economía, aún cuando no ha desarrollado una teoría sobre este tipo de ingerencia, limitándose a reconocer la existencia de hecho de la empresa pública, creada por el Estado debido a distintas causas, sobre todo coyunturales. En este sentido, este enfoque constituye una explicación a posteriori y casuística de la empresa pública, esto es, se interesa no tanto en señalar las causas generales de su surgimiento y posterior desarrollo, sino que, dada la heterogeneidad de las funciones de la empresa pública, intenta examinar, caso por caso, el origen de este tipo de empresas.

La corriente Keynesiana conceptúa a la empresa pública como un instrumento de política económica, por lo cual se le considera útil para influir en los índices de inversión, en el empleo, o en el producto nacional, así como para frenar la inflación o acelerar la economía.

Como la empresa pública es uno de los instrumentos de la política económica, bajo una postura Keynesiana bien podría ser

sustituido por otros instrumentos, como la política tributaria o la financiera, igualmente para alcanzar los fines estatales.

Un modelo reciente derivado de este enfoque ha sido expuesto por Joan Robinson⁽¹⁸⁾ al plantear como objeto de estudio el papel de la empresa pública. Conforme a dicho modelo, la empresa pública tiene la posibilidad de superar a la empresa privada en la labor de acumulación de capital, pues a diferencia de esta última, puede evitar con mayor facilidad el consumo de las ganancias derivadas del reparto de dividendos. La empresa pública, al utilizar el remanente para autofinanciar su expansión, influye en una mayor estabilidad económica de la sociedad, constituyéndose en un medio eficaz para lograr un crecimiento nacional sostenido y armónico.

Este modelo ha recibido varias críticas. La empresa pública podría funcionar como instrumento de acumulación, siempre y cuando su producción representara un considerable porcentaje del PIB, lo cual, sin embargo, en la mayoría de los países capitalistas no ocurre realmente. Asimismo, el modelo de Joan Robinson sólo podría ser viable, en la medida en que la eficiencia de la empresa pública fuera igual o superior a la mostrada por la empresa privada, lo cual, en términos generales, tampoco se da en la realidad.

El enfoque Keynesiano subraya también la importancia de los precios y tarifas de la empresa pública para su eficacia como instrumento de desarrollo económico. Una tasa de ganancia adecuada evita el estrangulamiento y la descapitalización, con

virtiéndola a la empresa pública en un efectivo instrumento para contrarrestar las prácticas nocivas de los grupos monopólicos.

De acuerdo con los postulados Keynesianos -señalan Arancibia y Péres-, para un óptimo funcionamiento de la empresa pública, ésta "debe dirigirse a sustituir consumo privado suitario por consumo necesario, además de evitar la orientación de la inversión hacia sectores improductivos: es decir, debe impedir los procesos de acumulación que no se reflejen en el bienestar social de la comunidad.

La empresa pública debe tender a lograr una uniformidad de tasa de ganancia, compatible con un proceso de redistribución - del ingreso que signifique una mejora sostenida de la tasa de salario real". (19)

Por último la CEPAL suscribe un enfoque teórico sobre la empresa pública aplicable a la manera como ésta se ha presentado en el área latinoamericana. La CEPAL asigna a la empresa pública un papel de agente de la política de desarrollo, especialmente cuando se le utiliza en forma coordinada con una política económica global. Bajo este supuesto, se ve la trascendencia - que tiene la vinculación de la empresa pública con la planeación, pues la primera alcanzará los logros esperados por el Estado, siempre y cuando se le use en forma coherente con una política global de desarrollo, la cual requiere de una actividad previa de planeación.

Por otra parte, el enfoque cepalino considera una serie de casos en los cuales es factible el surgimiento de la empresa -

pública latinoamericana. Dichos casos son ⁽²⁰⁾:

1.- La prestación de servicios tradicionalmente a cargo del Estado, tales como transporte, energía y comunicaciones.

2.- Las actividades económicas consideradas como estratégicas para el desarrollo nacional, de acuerdo con las siguientes premisas: a) elevar rentabilidad, lo cual permite la capacitación de amplios excedentes; b) conveniencia de atender a la lógica de poder antes que a la lógica de mercado, como son las actividades generadoras de empleo o de divisas, o productoras de bienes básicos y c) la inexistencia de industrias cuya creación es necesaria para acelerar el desarrollo nacional.

3.- Actividades que requieren una avanzada tecnología no siempre al alcance de los empresarios privados, debido a su elevado costo o dificultad para conseguirla.

4.- Confiscaciones eminentemente políticas, que pueden originarse por las siguientes razones: a) mejorar la situación de los trabajadores de alguna empresa; b) contrarrestar la fuerza creciente de poderosos grupos económicos adversos a los intereses del Estado y c) consolidar la soberanía nacional.

5.- El rescate de empresas privadas en quiebra, con el fin de evitar algunos de los perjuicios provocados por la bancarrota empresarial (desempleo, falta de producción, etc.).

El análisis de la CEPAL sobre la empresa pública, hasta cierto punto, cubre algunas de las limitaciones de los otros enfoques, pues considera las causas fundamentales por las cuales ha surgido y se ha desarrollado esta empresa, sin quedarse en -

un nivel puramente formal del "deber ser". Por lo demás no solaya otras funciones de la empresa pública aparte del subsidio al sector económico privado ni explicar a la empresa pública - por el hecho mismo de su existencia. Asimismo, la perspectiva de la CEPAL constituye un interesante desarrollo teórico aplicado a la realidad latinoamericana.

No obstante, el enfoque cepalino presenta algunas inconsistencias, como su explicación casuística y esencialmente económica del surgimiento de la empresa pública. Es menester reconocer otros factores distintos a los meramente económicos por - los cuales, ya sea directa o indirectamente, ha surgido la empresa pública, son los de orden ideológico, porque "...en algunas situaciones nacionales se reconoce la existencia de una - verdadera ideología de intervención estatal que ha estado siempre presente como factor orientador de las estatizaciones". También hay casos en que "las actividades económicas que el Estado realiza, independientemente de las razones inmediatas que la motiva, están fuertemente influenciadas por ciertos proyectos - ideológicos que el mismo estima necesarios atender. (21)

En suma las cuatro corrientes teóricas antes mencionadas, aún cuando no constituyen teorías de la empresa pública completamente elaboradas, ayudan a clarificar la existencia y el funcionamiento de este tipo de empresa, a través de la cual el Estado interviene directamente en los procesos de producción y circulación. Los cuatro enfoques, en forma separada o completamentaria, permiten analizar diversas facetas de la interven -

ción estatal, entre las cuales destaca la de la empresa pública, como instrumento de operación de la planeación nacional con el propósito de alcanzar el desarrollo económico, faceta con implicaciones no sólo económicas y técnicas, sino también políticas y sociales.

2.2. La Evolución de la Empresa Pública en México

El Estado mexicano posrevolucionario ha tenido una notoria intervención directa en la economía. Así, como veremos en seguida, su sector de empresas ha experimentado un dinámico crecimiento, extendiendo la intervención estatal a variadas actividades de índole económica y social.

2.2.1. La Reconstrucción del País (1917-1934)

Si bien los esfuerzos de planeación en México comenzaron casi 15 años después de haber terminado el movimiento armado de la Revolución de 1917, el Estado comenzó su acción promotora directa de la economía a través de sus empresas públicas desde mucho tiempo atrás. La creación de estas entidades, caracterizadas por un elevado grado de autonomía con respecto a la administración pública central, facilitó la realización de numerosas tareas estatales tendientes a lograr la recuperación económica del país durante los primeros años posteriores a la Revolución.

Los regímenes revolucionarios de los años veinte se dieron a la tarea de reconstruir la vida económica y social del país, tras sufrir la devastación causada por los enfrentamientos armados, valiéndose de distintos instrumentos, entre los cuales sobresale la empresa pública.

Hasta antes de la Revolución de 1910-1917, la tarea realizada por el Estado para promover e impulsar la actividad económica, la había efectuado por medio de la administración centra

lizada (Secretarías de Estado). Sin embargo, desde mediados de los años veinte, el Estado recurrió a órganos de la administración pública distintos a los centrales, con el propósito de desempeñar sus funciones económicas y sociales.

Así, a partir de 1925, el número y la variedad de las empresas estatales crecieron constantemente, "por agregación o en forma asistemática y desarticuladamente".(22) La flexibilidad asociada a estas instituciones descentralizadas facilitó las tareas del Estado como órgano rector de la economía, y con ello permitió "remontar los bajos niveles de actividad económica que se presentaba en el país, durante la primera etapa que siguió al establecimiento del nuevo orden constitucional".(23) Además, estos organismos públicos, debido a su peculiar forma jurídico-organizacional, podrían ser utilizados por el Estado en "todo el territorio sin afectar el pacto federal y, por ende, los ámbitos correspondientes a los gobiernos estatales y municipales".(24)

Para emprender la reconstrucción institucional, tanto económica como política del país, la administración del gobierno del general Plutarco Elías Calles se dió a la tarea de crear empresas públicas, fijando como objetivos primarios: la "modernización del proyecto de desarrollo; reconstrucción del país y fortalecimiento estatal".(25) Fueron en especial las políticas económicas y financieras a las cuales el gobierno de Calles otorgó gran importancia. El caos económico y el desequilibrio financiero que privaba al comenzar la década de los veinte hi-

cieron necesaria una política financiera perfectamente definida.

La urgencia de contar con una sola institución emisora de moneda y encargada de las funciones propias de una banca central, como son las regulaciones del volumen del circulante y el financiamiento del gasto público, llevó al presidente Calles a crear el Banco de México el 25 de agosto de 1925.⁽²⁶⁾ Un año antes se había establecido la Comisión Nacional Bancaria, la cual conjuntamente con el Banco de México, serviría como uno de los principales pilares de control financiero sobre las instituciones de crédito privadas y para facilitar la consecución de una política económica acorde con el proyecto nacional en proceso de instauración.

De 1928 a 1934, el gobierno mexicano no implantó una política divergente a la de Calles respecto a las empresas públicas, en gran medida debido a la influencia decisiva que ejercía el antecesor sobre los presidentes Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez.⁽²⁷⁾

Durante esta época, se crearon algunas empresas públicas, orientadas a favorecer el desarrollo de los pequeños agricultores, en quienes reconocían un elemento significativo para el progreso económico. Ejemplos de dichas empresas son: la Comisión Nacional de Caminos (1925), la Comisión Nacional de Irrigación (1926) y el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero (1926).

Durante la gestión de Ortiz Rubio (1930-1932), el ritmo -

de creación de empresas públicas decayó notoriamente; en cambio, promulgó en 1930 la Ley sobre Planeación General de la República, la cual preveía en su artículo 1º la necesidad de "coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en una forma ordenada y armónica".

Abelardo L. Rodríguez, quien gobernó al país de 1932-1934, inyectó nueva fuerza a la creación de empresas públicas. Bajo su mandato se establecieron, entre otras, tres instituciones cuya influencia en el desarrollo del país han sido significativo: Petróleos Mexicanos, S.A. (1934), la Comisión Federal de Electricidad (1933) y la Nacional Financiera, S.A. (1934).⁽²⁸⁾

En esta época, aún no se expropiaba la industria petrolera, por lo cual Petróleos Mexicanos, S.A., se creó con la finalidad de "regular el mercado interior del petróleo y productos derivados, de asegurar el abastecimiento del país en general y especialmente las necesidades del gobierno y de los Ferrocarriles Nacionales de México y de facilitar el adiestramiento del personal técnico mexicano en los trabajos de la industria petrolera".⁽²⁹⁾

A la Comisión Federal de Electricidad se le asignó la función de "organizar y dirigir un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica".⁽³⁰⁾

Con la creación de Nacional Financiera, S.A., se estableció una organización fundamental para el desarrollo de la in -

dustria nacional, pues sirvió como agente financiero del Estado y como promotor y organizador de nuevas empresas.

Otra entidad financiera importante creada por el gobierno de Abelardo L. Rodríguez fue el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (1933)⁽³¹⁾, el cual promovió importantes obras y fungió como medio eficaz para hacer frente a la creciente necesidad de gastos de inversión.

El establecimiento por Abelardo L. Rodríguez de estas cuatro empresas fortaleció la actividad estatal orientada a crear un marco propicio para la inversión privada. "Le es posible al Presidente Rodríguez enfatizar el intervencionismo estatal sin alarmar excesivamente a los particulares, porque la participación del Estado en la economía es la técnica utilizada para dejar atrás la depresión económica, como lo hiciera en Estados Unidos, la administración de Roosevelt".⁽³²⁾

2.2.2. Las Bases del Proceso de Industrialización

Con su política de masas, el Presidente Lázaro Cárdenas impuso un proyecto nacional dirigido a favorecer a los sectores campesino y obrero (impulsando la reforma agraria y apoyando plenamente los intereses de la clase trabajadora) y asentar las bases para industrialización del país. Para reformar la acción del Estado como órgano rector de la economía, Cárdenas se valió de la empresa pública, creando nuevos e importantes organismos públicos que coadyuvaron, en los planos económicos y políticos, a su política de masas.

Así se creó el Banco Obrero de Fomento Industrial (1937), destinado a financiar empresas en manos de los trabajadores, y se consolidó la estructura del sistema financiero gubernamental mediante la creación del Banco Nacional de Crédito Ejidal (1935), el cual esencialmente benefició al sector campesino. Además se establecieron los Almacenes Nacionales de Depósito (1936), como otro instrumento para favorecer al sector agrícola.⁽³³⁾

Pero quizás los elementos más importantes de la política económica seguida por el régimen cardenista para la consolidación del desarrollo futuro de México, fueron la expropiación de la industria del petróleo y la expropiación de los ferrocarriles, pues ambas industrias -consideradas estratégicas- eran controladas por el capital extranjero. A raíz de la expropiación del petróleo, se instituyó en (1938) una empresa pública encargada de su explotación y comercialización: PEMEX.

El petróleo, administrado por una empresa pública, ha proporcionado la base más sólida, desde el punto de vista económico, de la estrategia de desarrollo nacional. Esto se expresó en toda su magnitud durante el período 1976-1982, cuando frente a una de las crisis económicas más agudas y a una crisis de confianza, el petróleo constituyó la riqueza que hizo posible la recuperación, aunque temporal, de la economía del país.

En cuanto a los ferrocarriles mexicanos, manejados por un departamento administrativo durante el primer año después de haber sido estatificado, el gobierno cardenista creó la Administración Obrera de los Ferrocarriles Nacionales de México (1937)

empresa pública cuya gestión se entregó al sindicato ferroviario. (34)

Contrariamente a las políticas implantadas por los cuatro presidentes anteriores, las cuales favorecieron esencialmente al pequeño propietario agrícola, Cárdenas puso énfasis en el apoyo al ejido. Durante su régimen se impulsó el reparto agrario y se crearon empresas cooperativas de participación estatal, beneficiando al campesino y al obrero. El establecimiento de la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A., tuvo como finalidad la regulación del mercado agrícola, protegiendo con ello los precios de los productos agropecuarios.

En 1937, se creó el Banco Nacional de Comercio Exterior (35) con el propósito de promover las exportaciones y favorecer aquellas importaciones necesarias para la economía del país. La política de masas cardenista fortaleció la institución de la presidencia, consolidó el papel del Estado como rector de la economía y organizó, bajo la tutela estatal, a las principales fuerzas sociales.

Generalmente, se acepta que durante el sexenio cardenista se fincaron las bases para el posterior proceso de industrialización del país, garantizado sobre todo, por el desarrollo y la prosperidad de la actividad rural.

2.2.3. El Proceso de Industrialización Acelerada, El régimen de Avila Camacho (1940-1946)

Al asumir el general Manuel Avila Camacho la presidencia de la república se dió un giro de 180 grados en muchas de las políticas socioeconómicas seguidas por el cardenismo. En efecto, durante el período 1940-1946 se retrasó el avance del proyecto nacional pugnado por Cárdenas, y el desarrollo socioeconómico del país recayó en la libre expansión del capital privado.

Sin embargo, el sector de empresas públicas continuó ampliándose, en virtud de que fueron retomados los criterios fijados por las administraciones anteriores al sexenio cardenista.

Se adoptó nuevamente el principio de la empresa estatal - subsidiaria; según el cual ésta debe sólo complementar la labor de la empresa privada y actuar en el ámbito económico que ésta última no puede o no quiere ocupar.

Para justificar ante los ojos temerosos de la iniciativa privada dicha ampliación de la actividad estatal, se adujo que México, como país de una u otra manera involucrado en la II - Guerra Mundial, debía efectuar gastos de una magnitud considerable para hacer frente a las contingencias provocadas por la - conflagración, tales como la notoria reducción de las exportaciones manufactureras de los aliados, principalmente de Estados Unidos, sobre todo por canalizar los procesos productivos; hacia una economía de guerra y por la destrucción de centros productivos en Europa.

Durante el mandato de Avila Camacho se trató de vincular la acción del Estado con la de la iniciativa privada, para -- realizar una mayor promoción de la industrialización nacional, uno de los objetivos básicos de desarrollo económico y social adoptados por el régimen. (36) Con este fin, se crearon empresas mixtas en la rama manufacturera, que más tarde serían claves en la intervención directa del Estado en la producción de bienes. Así, entre otras empresas públicas, surgieron la compañía industrial Atentique (1941), Altos Hornos de México (1942), Industria Eléctrica Mexicana, S.A., (1943), Guanos y Fertilizantes de México (1943) y Ayotla Textil, S.A., (1946). Inclusive se estableció una comisión federal de fomento industrial, en - cargada de fundar y organizar empresas industriales para ven - derlas posteriormente, a la iniciativa privada. (37)

Pero solamente en actividades productivas se registró una mayor participación del sector de empresas públicas, también - se formaron importantes instituciones en el área de prestación de servicios sociales, como el Instituto Mexicano del Seguro So - cial (1943), el Instituto Nacional de Cardiología (1943), así como el Comité Administrador del Programa Federal de Construc - ción de Escuelas (1944). (38)

Según Ruiz Massieu, los criterios rectores de la empresa pública en sus relaciones con la iniciativa privada durante el período de Avila Camacho fueron mantenidos, en lo fundamental, por las administraciones subsecuentes. Las políticas de suben - ción y de acciones complementarias han prevalecido en el mane -

jo de la empresa pública, en virtud de que "los gobernantes de la revolución jamás pensaron que la reconstrucción de México - pudiera hacerse sin el concurso de la iniciativa privada, ni que el Estado sustituya a ella en esa tarea... Lejos de sustituir a la iniciativa privada, el Estado no hacía sino abrirle el camino, efectuando las obras de uso común que aquella no estaba en grado de realizar y que a ella más que a otros beneficiaban". (39)

2.2.4. El Sexenio del Lic. Miguel Alemán (1946-1952)

Durante el sexenio del presidente Miguel Alemán, la política de industrialización cobró particular relevancia, teniendo como eje la sustitución de importaciones, acelerada por la Segunda Guerra Mundial. Se otorgó un amplio apoyo al sector industrial privado, de inversión nacional y extranjero, aún a costa de una tendencia a la descapitalización del campo en favor de la industria, además, se impusieron una contención salarial y un estricto control político del sector obrero.

A esta línea de política económica correspondieron el gasto público en general y al manejo y desarrollo del sector de empresas estatales, en particular. De esta forma, "El Estado... enfatiza sus actividades en la infraestructura económica a través de la formación de 41 organismos y empresas con las cuales impulsa múltiples actividades entre las que se cuentan aquellas que fortalecen al sistema bancario, las obras de electrificación, una planta constructora de carros de ferrocarril, la -

Diesel Nacional, S.A., que fabrica motores, camiones, tractores y vehículos en general, y otras más". (40)

Otras empresas públicas importantes creadas en este sexenio fueron las Juntas Federales de Mejoras Materiales (1947), cuyas tareas básicas estaban dirigidas al desarrollo de los puertos y fronteras del país. También se formaron una serie de organismos descentralizados encargados de organizar el desarrollo regional de las cuencas de algunos ríos importantes, tales como la Comisión del Papaloapan (1947), la Comisión Hidrológica de la Cuenca del Valle de México (1951), la Comisión del Río Grijalva (1951), la Comisión del Río Fuerte (1951).

Con el fin de robustecer la infraestructura económica, se crearon también la Industria Petroquímica Nacional, S.A. (1949) y la Industria de Abastos, S.A. (1951). Se instituyeron algunas empresas estatales de índole social, como el Instituto Nacional de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (1949), el Instituto Nacional de Cancerología (1950), y otras. (41)

Este tipo de acciones son explicables a la luz de la necesidad del Estado por introducir medidas de beneficio social para mantener la estabilidad del sistema y, con ello, crear condiciones favorables a la inversión privada.

En virtud de la importancia cuantitativa y cualitativa del sector de empresas estatales en la década de los cuarenta, de promulgó, con el fin de supervisar el desarrollo y funcionamiento de dicho sector, la Ley para el control de los organis-

mos descentralizados y empresas de participación estatal (31 de diciembre de 1947).⁽⁴²⁾ Esta ley facultó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para controlar y vigilar las operaciones de las empresas públicas, y a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, para revisar los contratos y obras por ellas efectuadas. Para facilitar las tareas encomendadas a estas dos Secretarías, se creó la Comisión Nacional de Inversiones (1948), la cual sin embargo, resultó inoperante.⁽⁴³⁾

2.2.5. Las Décadas de los Cincuenta y Sesenta

Con distintas variantes o matices, la política de industrialización implantada con el alemanismo fue continuada tanto por el gobierno de Ruiz Cortines, como por las subsecuentes administraciones. De esta forma, mientras en la década de los cincuenta la línea general fue un crecimiento económico con inflación y en la década de los sesenta se instauró una política de "desarrollo estabilizador",⁽⁴⁴⁾ en el período 1970-1976 se intentó un Modelo de "desarrollo compartido" para solucionar los problemas generados a lo largo de las décadas anteriores: concentración de la riqueza, deterioro del sector agrícola y de las finanzas públicas y desequilibrio exterior.

Durante la administración de Ruiz Cortines se crearon empresas públicas con el propósito de promover el proceso industrial a través de la construcción y ampliación de la infraestructura; se ampliaron las instalaciones de energía eléctrica

y se elevó la capacidad de generación, la capacidad de refinación de petróleo se acrecentó en un 50 por ciento.

Asimismo, "para mantener el ritmo de crecimiento de la economía" y fortalecer el sector privado nacional, el Estado continuó recurriendo "a las fuentes crediticias del mercado mundial a través de la Nacional Financiera para conseguir los volúmenes de capital necesarios e invertirlos en la estructura económica...". (45)

Conforme a la misma política de industrialización, el gobierno de Ruiz Cortines (1952-1958) instituyó, entre otras, las siguientes empresas públicas: Ferrocarril de Chihuahua del Pacífico, S.A. (1953), la Comisión Nacional de Energía Nuclear (1955) y la Compañía Industrial de Ayotla, S.A. (1956). Se establecieron, además, algunas empresas de índole social, como el Hospital Regional de Veracruz (1953), el Instituto Nacional de la Vivienda (1954) y el Servicio de Transportes Eléctricos del D.F. (1955). (46)

En la década de los sesenta, el gobierno de López Mateos (1958-1964) instauró una política económica de mayor control a la inversión extranjera y de fortalecimiento de la actividad económica estatal. Así, nacionalizó las compañías eléctricas American Foreign Power y la Mexlight y controló la fabricación de acero ya consolidada, fusionándola con Altos Hornos de México. El Estado compró, por demás, dos compañías operadoras de cine.

Por otra parte, López Mateos reformó el artículo 27 cons-

titucional, confiriéndole al Estado el derecho exclusivo de manejar la industria petroquímica pesada.

Para 1962, a través de sus empresas, el Estado tenía una significativa participación en las siguientes actividades económicas:

"En el campo industrial básico: la fuerza eléctrica instalada, 90 por ciento; fuerza eléctrica, venta al público, 96 por ciento; explotación de petróleo y posesión de pozos, reservas naturales de gas, ramas de gas y petróleo, 97 por ciento; gasolina, 100 por ciento; refinación de petróleo, 96 por ciento; petróleo para venta al público, 92 por ciento; petroquímica, en términos del total invertido, 85 por ciento; producción de acero y fierro, por fábricas en las cuales el Estado tiene la mayoría de las acciones, en relación con el total de la producción nacional, 40 por ciento.

En las actividades infraestructurales, la situación es la siguiente: caminos, puentes y calles, 100 por ciento; telégrafos, 100 por ciento; transportación marítima por capacidad, 70 por ciento; ferrocarriles municipales, 92 por ciento; muelles y otras facilidades portuarias, 90 por ciento; aviación comercial nacional, por pasajeros millas, 35 por ciento; aviación comercial internacional, por capitalización comercial internacional, por capitalización de acuerdo a proyecto pendiente, 75 por ciento; papel periódico elaborado en fábricas en las cuales el Estado posee la mayoría de las acciones, 100 por ciento; - distribución y exhibición de películas, 80 por ciento; produc-

ción de películas, financiamiento, 50 por ciento". (47)

De las empresas públicas establecidas en el sexenio de López Mateos, cabe destacar el Instituto Mexicano del café (1958), la Comisión Nacional del Azúcar (1960), Tetraetilo de México, S.A. (1960), Siderúrgica Nacional, S.A. (1961), la Compañía - Distribuidora de Subsistencias Populares, CONASUPO, (1961). La Comisión Nacional Consultiva de Pesca (1961) y Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (1963). (48)

Por su parte, la política económica de la administración de Gustavo Díaz Ordáz (1964-1970) se inscribió también en una línea de industrialización mediante la sustitución de importaciones. "el interés del Estado en llevar adelante el proceso de industrialización se puede apreciar constatando las 29 empresas y organismos establecidos durante este sexenio", entre los cuales destacan: el Banco Nacional Agropecuario, S.A. - (1965), Aeropuertos y Servicios Auxiliares (1965), el Instituto Mexicano del Petróleo (1965), Azufres Nacionales Mexicanos, S.A. de C.V. (1967), Industrial de Abastos (1967), el Sistema de Transporte Colectivo (1967), Siderúrgica Las Truchas - (1969) y Algodonera Comercial Mexicana, S.A. (1969)". (49)

En términos generales, en la década de los años sesenta el Estado continuó apoyando la industrialización del país, la estatización de la industria eléctrica y dió un impulso definitivo a la formación del sector de empresas estatales.

Fueron los objetivos de una mayor estabilidad del sistema y de promoción industrial, así como la necesidad de obtener un

mayor control sobre los sectores populares, los cuales llevaron al Estado a crear, en la décadas de los cincuenta y sesenta, empresas como: Diesel Nacional, S.A. (1951), Mexicana de Coque y Derivados, S.A. de C.V. (1951), la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril (1952), la Comisión Nacional de Valores (1953), el Instituto Nacional de la Vivienda (1954), la Unión Nacional de Productores de Azúcar, S.A. (1960), el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (1961), el Instituto Mexicano del Petróleo (1965), el Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez (1968), etc.

Finalmente conviene destacar, que algunas administraciones convirtieron compañías privadas a punto de quebrar, o ya en quiebra, en empresas públicas, como fueron los casos de la Compañía Operadora de Teatros (1943), Refrigeradora del Noroeste (1944) y Siderúrgica Nacional, antes Toyoda de México, S.A. (1961). Este tipo de acciones que si bien eran justificadas - por la necesidad de conservar fuentes de empleo o alguna industria considerada como básica, en el fondo mostraban la actitud paternalista del Estado hacia el sector privado, pues las Empresas eran rescatadas con sumas muy superiores a la de su valor real. (50)

2.2.6. El Sexenio del Lic. Luis Echeverría (1970-1976)

En esta administración destaca lo acelerado del crecimiento del sector de empresas públicas, porque en general, la ingerencia estatal en la economía fue considerada desde el principio del sexenio como una medida necesaria para enfrentar los problemas socioeconómicos heredados del modelo del "desarrollo estabilizador" seguido en la década anterior.

Los desequilibrios externos y fiscal, el agudo deterioro del sector agrícola, la concentración del ingreso y una cierta pérdida de legitimidad, producto de los acontecimientos de - 1968, constituyeron la problemática a la cual la nueva administración debió enfrentarse. Con ese fin, la política socioeconómica del "desarrollo compartido".⁽⁵¹⁾ adoptada por Echeverría se - orientó básicamente hacia el logro de los siguientes objetivos.

- 1.- Elevar la productividad de los sectores industriales y agrícola (sobre todo del subsector de granos básicos), para alcanzar elevadas tasas de crecimiento.
- 2.- Reducir el índice de desempleo.
- 3.- Hacer más equitativa la distribución del ingreso, mediante una estabilidad en los precios y una adecuada política salarial.
- 4.- Realizar una reforma fiscal; y
- 5.- Lograr una mayor eficiencia y eficacia del sector público.

Para conseguir estos objetivos, el Estado participó decididamente en la economía llegando a afectar intereses del sec-

tor privado, por lo que motivó la retracción de la inversión privada. Por ello el Estado, si bien dió marcha atrás en algunas de las medidas planteadas, como en el caso de la reforma fiscal, se vió forzado a incrementar la inversión pública, canalizada en buena medida a través de empresas estatales, tanto existentes como de nueva creación.

La injerencia estatal en la economía se convirtió en un proceso deliberado con el cual se perseguían objetivos específicos de desarrollo socioeconómico. El dinamismo adquirido por las empresas públicas en el marco de la política del "Desarrollo compartido" puede apreciarse no sólo en el aumento del número de estas empresas (de 391 empresas existentes en 1970), - se pasó a 806 en 1975, aún cuando para 1976 se habían reducido a 728,⁽⁵²⁾ sino, sobre todo, en su impacto en distintas variables macroeconómicas.

"Así para 1975, (el sector de empresas estatales) participaba con el 11.2 % del producto interno bruto (PIB), el 12.5 % de los ingresos tributarios, el 32.6 % de las exportaciones de mercancía, el 38 % de las importaciones y con más de la mitad de la inversión pública, la cual a su vez, representó más del 50 % de la inversión total del país".⁽⁵³⁾

La importancia cualitativa cobrada por la empresa pública durante este sexenio puede observarse con mayor claridad a la luz de su participación por sectores tecnológicos. Hacia 1975, según datos del X Censo Industrial, destacaban los siguientes grupos industriales en los cuales era significativa la produc

ción de la empresa pública en relación al total por grupo: petróleo y petroquímica básica (100%), electricidad (85%); extracción y beneficio del carbón, mineral y grafito (78.1%); extracción de minerales no metálicos (38.6%); beneficio y fabricación de productos del tabaco (32.9%); industrias metálicas básicas (28.6%); extracción y beneficio de minerales metálicos - (21%); construcción y reparación de equipo de transporte (20.3%); industrialización y producción de madera (12%); industria textil (8.4%); fabricación de alimentos (8.4%) e industria del papel (7.9%).⁽⁵⁴⁾

La actividad de la empresa pública tenía también como característica un alto grado de diversidad, es decir, abarcaba hacia 1974, un variado número de funciones estatales: agropecuario y forestal (147 organismos que inciden en el sector); comunicaciones y obras públicas (79 organismos que inciden en el sector); política interior (107 organismos que inciden en el sector); servicios (52 organismos que inciden en el sector); industrial, comercial y pesquero (331 organismos que inciden en el sector); política exterior (25 organismos que inciden en el sector); beneficio social (132 organismos que inciden en el sector); organismos del sector financiero (69 organismos que inciden en el sector).⁽⁵⁵⁾

La creación de empresas estatales entre 1971 y 1976 adquirió muchas veces la forma jurídico-orgánica de fideicomisos, por medio de los cuales el Estado trató de solucionar problemas concretos de índole económico y social. "Para 1975, de las

806 entidades registradas en la Secretaría del Patrimonio Nacional, el 14 % eran empresas de participación estatal mayoritaria; el 5 %, empresas de participación estatal minoritaria y el 40 % eran fideicomisos". (56)

En general, la actividad de la empresa pública durante este sexenio se orientó hacia los energéticos, la siderurgia, la petroquímica, la minería, los fertilizantes, la agricultura, el fomento a las exportaciones, el desarrollo tecnológico, el abastecimiento de productos básicos, las comunicaciones y el gasto social. Al igual que en la década de los cincuenta, algunas empresas privadas de bancarrota se convirtieron en entidades públicas, como el Ingenio San Cristóbal, el Banco Internacional y la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial (SOMEX). (57)

Entre las principales empresas estatales establecidas en el período 1971-1976, cabe mencionar las siguientes. (58)

1.- Energéticos: Torres Mexicana, Perforadora y minería del Norte, Eléctrica de Monclova y Compañía de Servicios Públicos de Nogales (que era la única compañía eléctrica todavía en manos privadas).

2.- Siderurgia: además del gran apoyo brindado a la compañía Siderúrgica Lázaro Cárdenas -Las Truchas (SICARTSA), empresa pública instituida en 1969, se crearon el consorcio minero Benito Juárez- Peña Colorada 17 nuevas filiales de Altos Hornos de México, S.A., el Instituto Mexicano de Investigaciones Siderúrgicas y la Comisión Coordinadora de la Industria Siderúrgica. (59)

3.- Petroquímica: el Estado intervino, mayoritariamente, Cloro de Tehuantepec y, minoritariamente, en Tereftalatos Mexicanos, Glicoles Mexicanos de Tehuantepec, y otros.

4.- Minería: se integraron al sector público, entre otras Roca Fosfórica Mexicana, Azufrera Panamericana, Compañía Exploradora del Istmo y Sales de Tancamichalpa.

5.- Fertilizantes: Guanos y Fertilizantes de México (GUANO MEX) adquirió Fertilizantes Fosfatados Mexicanos (empresa privada creada en 1970); se establecieron las empresas FERTICA en Nicaragua, Costa Rica, Guatemala y El Salvador (que fueron liquidadas en 1979) y Fertilizantes Fosfatados Mexicanos (con participación privada).⁽⁶⁰⁾

6.- Agroindustria y Pesca: Comisión Nacional de la Industria Azucarera (diciembre de 1970), a la cual se le confirió el control de la producción, comercialización, administración, financiamiento e investigación sobre la industria azucarera; los ingenios pasaron a ser patrimonio de la Financiera Nacional Azucarera, S.A. (FINASA), bajo la administración de la Operadora Nacional de Ingenios (creada en 1971 y liquidada en 1978); Tabacos Mexicanos (TABAMEX) creada en 1972 y bajo cuyo control quedó más del 80 % de producción nacional de tabaco; CORDEMEX (que en 1975 controlaba más del 80% de la producción de henequén) y Productos Pesqueros Mexicanos (PROPEMEX) creada en 1971 y que para 1973 controlaba cerca del 30 % de la captura comercial del país.⁽⁶¹⁾

7.- Fomento a las exportaciones: además de reestructurar

al Banco Nacional de Comercio Exterior, se crearon el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE) y el Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados.

8.- Desarrollo de tecnología: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

9.- Abastecimiento de productos básicos: se crearon nuevas empresas dentro del grupo CONASUPO, empresa comercializadora de productos básicos, destinados a los sectores populares. Se establecieron seis filiales: Industrias CONASUPO, relacionada con la elaboración de diversos tipos de productos alimenticios, los Centros Conasupo de capacitación campesina, Bodegas Rurales CONASUPO para desarrollar actividades de almacenaje, venta y -transportación de productos básicos; Materiales Conasupo, constructora de edificios para el conjunto de empresas, incluyendo la venta de materiales de construcción para el sector público; el Fideicomiso de la Comisión Promotores CONASUPO para el mejoramiento Social, y la Promotora Nacional para la producción de Granos Alimenticios, cuya producción se comercializaría por -CONASUPO. (62)

10.- Comunicaciones: en 1972, se nacionalizó Teléfonos de México y se convirtió en empresa de participación estatal mayoritaria; en el mismo año, se adquirió el 100 % de la Corporación Mexicana de Radio-Televisión (Canal 13). (63)

11.- Gasto Social: Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y la Vivienda Popular (INDECO) y el Instituto de Fomento Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT).

Además de estas empresas establecidas en sectores estratégicos, se instituyeron otras, como son: la Productora Nacional de Biológicos Veterinarios, Productos Químicos Vegetales Mexicanos (PROQUIVEMEX), el Instituto Nacional del Consumidor, la Editora Popular de los trabajadores, Motores Perkins (con participación privada) y Dina Komatsu Nacional (productora de Tractores).

El notable desarrollo experimentado por el sector de empresas públicas, si bien tendió a fortalecer al Estado y a favorecer a los sectores populares, en último caso no varió sustancialmente su vinculación con el modelo de desarrollo capitalista adoptado por México. Esto es, "como en el pasado, la intervención directa del Estado en la producción de bienes y servicios durante 1970-1976, no fue de ningún modo una intervención competitiva, sino sobre todo funcional con desarrollo capitalista". (64)

Aún cuando la creación de empresas estatales estuvo vinculada a la línea general de política económica seguida por la administración de Echeverría, el funcionamiento de estas empresas se realizó sin ninguna coordinación y planeación, por lo cual, no llegaron a desempeñar sus actividades conforme a objetivos y metas nacionales perfectamente definidos; sus actividades respondieron, en cambio, a decisiones coyunturales y desarticuladas.

Sin embargo, se realizaron algunos intentos de planeación y coordinación sectoriales de ciertas actividades económicas. Con ese propósito se crearon la Comisión Nacional de la Indus

tria Azucarera, la Comisión Nacional de la Industria Siderúrgica, la Comisión Nacional de Energéticos y la Comisión Coordinadora de Política Industrial del Sector Público. (65)

Como estos intentos fueron insuficientes para regir toda la actividad económica estatal e inducir acciones planeadas de los agentes de la producción, además de no cubrir a la economía en su conjunto, motivaron que la siguiente administración concediera particular importancia a la planeación nacional y en particular a la coordinación de las empresas públicas.

Los agudos problemas socioeconómicos existentes a finales de 1976, obligaron a la administración de López Portillo a reconsiderar y redefinir la acción gubernamental, con el propósito de solucionar dichos problemas. En ese sentido, se adoptó la planeación nacional como un instrumento útil para conducir coherentemente la política económica y social, se organizaron las empresas públicas por sectores y, en el marco de un plan global, se definió una política para la gestión de estas empresas.

2.2.7. El Régimen del Lic. José López Portillo (1976-1982)

El sexenio de 1976-1982, no sólo será recordado como el sexenio del Petróleo, sino que efectivamente determinará el rumbo que el país ha de seguir durante seis años. Hasta 1979 se puede considerar que México, era autosuficiente en producción petrolera y mantenía una política de limitación a la exportación. A partir de 1974, se aprecia una variación importante en las exportaciones petroleras, y en 1976 se inicia un período en el cual México se convertiría en exportador neto de petróleo hasta ocupar el cuarto lugar en el mundo.⁽⁶⁶⁾

Durante este proceso de desarrollo, la empresa pública de de mostró ser un medio eficaz para operar los planes nacionales de desarrollo, ya sea por su influencia cuantitativa en las principales variables macroeconómicas o por la significación dual de las opciones estatales, la capacidad de la empresa pública en este aspecto fue sugerido por la experiencia mexicana del período 1976-1982, durante el cual se hizo de la planeación el principal instrumento de gobierno para orientar la transformación de la realidad socioeconómica de nuestro país. La ejecución de los planes particularmente del Plan Nacional de Desarrollo Industrial (PNDI), y del Plan Global de Desarrollo (PGD), se sustentó en el petróleo, recurso administrado por una empresa pública.

La empresa pública en México siempre ha jugado un papel importante en el proceso de desarrollo, sin embargo, no fue sino hasta la administración de José López Portillo cuando -

propriadamente se le incorporó a un sistema nacional de planeación; exceptuando a PEMEX, las metas para el sector de empresas estatales se limitaron a cuestiones contables vinculadas con la rentabilidad de dichas empresas.

La trascendencia de PEMEX para la estrategia de desarrollo del período de JLP y, a la vez la significación de PGD en esa estrategia, obliga a algunas reflexiones sobre la eficiencia de la planeación y de la empresa pública, rescatando algunos elementos estructurales por los cuales se ve limitado el alcance de ambos instrumentos. (67)

En efecto, justamente en este sexenio cuando la planeación y la más importante de las empresas públicas estuvieron íntimamente vinculadas y orientadas al desarrollo del país, se presentó una aguda crisis financiera que dejó al descubierto la profunda vulnerabilidad de nuestra economía frente a las condiciones económicas internacionales. Si bien en todos los países repercute la recesión de la economía internacional, es en los países subdesarrollados en los que sus economías dependientes, sufren en mayor grado el estancamiento de los países desarrollados.

La evolución de la economía mexicana entre 1976-1982, que pasó de la superación de la crisis de 1976 a un acelerado crecimiento, para caer, hacia principios de 1982, en un nuevo período de crisis, mostró las deficiencias estructurales de nuestra economía. (68) Estas deficiencias (industria no diversificada ni integrada, concentración de la riqueza, producción princi -

palmente orientada al mercado interno y a los bienes de consumo, alta propensión marginal a importar tanto bienes de consumo como de capital, industria no competitiva en el mercado externo), producto de la política industrial seguida en el país desde la década de los cuarenta, no pudieron corregirse, pese a los planes, y a los cuantiosos recursos financieros obtenidos gracias al petróleo. El petróleo permitió acelerar tasas de crecimiento del PIB (entre 1977 y 1981, el crecimiento anual, en promedio, fue del 8.5 %) además de la duplicación de la planta industrial y de la reactivación del campo. (69)

Sin embargo, la economía mexicana continuó siendo fuertemente dependiente, principalmente respecto de los Estados Unidos, lo cual, aunado a otros factores (especialmente la baja en los precios internacionales de las materias primas y la especulación), nos arrastró a una crisis financiera, que originó el estancamiento económico y una mayor inflación. Esta última ya había sido el rasgo característico del acelerado crecimiento económico: "Entre 1978 y 1980, en promedio, por cada punto de crecimientos del PIB la inflación aumentó tres puntos... La demanda total de la economía creció en los últimos años 1.5 veces más que el producto". (70)

Haber usado el petróleo como palanca de desarrollo no fue del todo equivocado, pues en efecto, "no había además otras alternativas para un desarrollo con independencia y para la justicia, ya que la Historia de la última década muestra que sólo el petróleo o la transnacionalización y los paraísos fiscales,

permitieron el crecimiento acelerado en países en desarrollo - llo". (71)

Pero paralelamente al uso del petróleo no se llevaron a cabo acciones complementarias, necesarias para garantizar el ahorro interno y no caer en la "trampa del financiamiento externo".

La ausencia de una reforma fiscal de fondo, que grave la excesiva concentración de la riqueza, ha sido un mal aún no superado. El manejo de las tasas de interés bancario (hasta antes de septiembre de 1982) fue siempre contradictorio, pues al tiempo que se reconocía el encarecimiento del dinero como un factor de la inflación, se incrementaban los intereses con el propósito de estimular el ahorro.

Según Silva Herzog, Secretario de Hacienda y Crédito Público en este período, "la elevación de las tasas pasivas no debe preocupar tanto en el sentido de que la acción vaya a encarecer aún más el costo del crédito. En realidad, la condición dominante de la escasez severa de recursos crediticios en el mercado es la que ha propiciado la elevación en el costo del crédito". (72)

La creciente tasa de interés, en el contexto de la ya difícil situación económica por la que atravesaba el país desde mediados de 1981, provocó no sólo inflación, sino también el cierre de innumerables empresas pequeñas incapaces de absorber los costos del dinero. El crédito bancario se hizo selectivo, favoreciendo principalmente a la gran empresa.

La política comercial del país fue también un factor para

el desequilibrio externo, pues pese a la elevada propensión -- marginal de nuestra economía a la importación de bienes de ca pital y de consumo, a fines de 1977 se instauró una política de liberación interna de precios de varios artículos y de per misos previos para la mayoría de las tarifas arancelarias.

"En 1977, de un total de 7 mil 760 fracciones, el 79.8 % se - encontraba sujeto a permiso previo; en 1980 solamente tenía ese requisito un 24 por ciento (uno más uno, junio 28 de 1981). (73) Este período de liberación en el comercio coincidió con la preocupación por hacer de nuestra industria un sector compe titivo en el mercado internacional, en torno a la posibilidad de ingresar al GATT. Como la industria manufacturera no fue ca paz de reaccionar en tan poco tiempo para competir en el exterior, además de que, debido a la recesión, el mercado mundial estaba sobreprotegido, esta política de liberación acentuó aún más el desequilibrio comercial con el exterior.

Nuestro comercio externo, desarrollado en gran parte con los Estados Unidos (en 1981, el 79.6 % de nuestras exportaciones eran hacia Estados Unidos, y el 60% de las importaciones - provenían de este país), arrojó un déficit creciente. Así, "en 1977 el 100 % del déficit comercial mexicano era con Estados - Unidos. En 1981 esta situación se repite, sólo que se agudiza al pasar de mil ochenta y seis millones de dólares a 4 mil 744 millones de dólares. (74)

El sector exportador mexicano debió enfrentarse no sólo - a sus deficiencias estructurales (escasa productividad por el

uso de tecnología poco avanzada y calidad de sus productos no competitiva), sino también a las diferencias de inflación con respecto a su principal socio comercial, los Estados Unidos, lo cual disminuyó su competitividad. "En 1981, la inflación alcanzó en México el 28.5 % según las cifras oficiales, mientras que en Estados Unidos fue del 8.9 % ... se espera que durante 1982 la inflación de Estados Unidos será del 7 % mientras que en México alcanzará probablemente el 90 %". (75)

La política de industrialización y, en particular, el PNDI y el PGD fortalecieron las ramas productoras de bienes intermedios, bienes de consumo duradero y bienes de capital, con el fin de reducir sus importaciones. Estas ramas cuyas tasas de crecimiento registraron un mayor dinamismo que las del promedio del sector manufacturero, "(tuvieron) una elevada participación (91 por ciento) en el total de las importaciones de manufacturas y... un reducido nivel de exportaciones (20 por ciento)". (76) Esto agravó el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos.

Las deficiencias en nuestra estructura productiva, orientada fundamentalmente al mercado interno, son obvias, si se considera que "para mediados de los años setenta, las nueve ramas más modernas del Sector manufacturero representan el 50 por ciento de la producción, absorben el 55 por ciento de la demanda interna, aumenta su nivel de participación en el total de importaciones del sector a un 95 por ciento y contribuyen con el 54 por ciento de las exportaciones de manufacturas... En

1979, por ejemplo, el conjunto de las industrias de manufacturas contribuyó con aproximadamente la tercera parte (2.9 miles de millones de dólares) del total de nuestras ventas al exterior, en tanto que del valor de las importaciones nacionales absorbió más del 88 por ciento (10.6 miles de millones de dólares)". (77)

Frente a esta estructura productiva, la liberación de la política comercial fue una medida errónea, y aún cuando finalmente se rechazó entonces la entrada al GATT (según lo anunció el presidente López Portillo el 18 de marzo de 1980) no fue sino hasta el 26 de junio de 1981 cuando la Secretaría de Comercio anunció un cambio en la política comercial, recobrando fuerza el papel del permiso previo como instrumento para controlar las compras. En esta fecha apareció en el Diario Oficial un acuerdo en el que se estableció que 868 productos quedarían sujetos a permiso previo de importación.

Sobre la base de los recursos financieros proporcionados por el petróleo, fue posible avanzar en el crecimiento económico, no obstante las características de nuestro aparato productivo. El petróleo constituyó, además, la garantía para contratar nuevos empréstitos en el exterior, los cuales se hicieron imprescindibles, debido a las crecientes importaciones originadas por el impulso a la industrialización del país y por la propia expansión de la industria del petróleo, y cuyo valor comercial no podía pagarse por nuestras exportaciones no petroleras. En 1981, la deuda externa alcanzó la cifra de 63 mil 184

millones de dólares,⁽⁷⁸⁾ y en julio de 1982 fue de 76 mil millones de dólares.⁽⁷⁹⁾

El acelerado crecimiento económico registrado entre 1978 y la primera mitad de 1981,⁽⁸⁰⁾ tuvo su impacto en la ocupación, creándose, entre 1979 y 1981, 4 millones 258 mil nuevos empleos. Sin embargo, esta cifra incluyó un gran número de fuentes no permanentes de empleo o altamente sensibles frente a la crisis, como es el caso de la industria de la construcción.

La "administración de la abundancia" que permitió tal incremento en el empleo entró en crisis de mediados de 1981, cuando se conjugaron una serie de factores internos y externos.

En lo externo, lo fundamental fue la caída de los precios en el mercado internacional del petróleo registrado en junio de 1981, la cual redujo los ingresos por concepto de la exportación de este energético, la principal fuente de financiamiento de nuestros planes de desarrollo. Esta brusca contracción en los ingresos, por sí sola ya grave, se combinó con la baja en los precios de otras materias primas de exportación y con el descomunal incremento en las tasas de interés de los préstamos internacionales.

La reducción de los precios internacionales del petróleo, iniciada a mediados de 1981, continuó su tendencia durante los siguientes catorce meses, a la vez que otros de nuestros principales productos primarios de exportación, debido a las condiciones del mercado internacional, también vieron reducidos sus precios. "Tal fue el caso, entre 1980 y 1981, principalmente -

del café en grano cuyo valor unitario de exportación se redujo en (menos 16 por ciento), el algodón en rama (menos 12 por ciento), el cobre en minerales o blister (menos 51 por ciento), el plomo refinado (menos 25 por ciento), desde luego, la plata, como el principal producto en el mundo (menos 75 por ciento). Por este factor, el dinamismo de los ingresos por exportación de productos primarios, que representa aún una proporción significativa en el total de la exportación no petrolera (50.5 por ciento en 1981), se vió frenado muy considerablemente". (81)

Si las crecientes importaciones ya de por sí nos habían obligado a recurrir al empréstito externo, la baja en el precio del petróleo y de otras materias primas de exportación agrandó el endeudamiento externo, que pasó de 19 mil 600.2 millones de dólares en 1976 a 76 mil millones en julio de 1982. Este notable endeudamiento externo agravó el déficit en la balanza de pagos, pues las tasas de interés pasaron, entre 1978 y 1981, - del 6 por ciento al 20 por ciento. En consecuencia, "el pago - por intereses de la deuda pública y privada, documentada, alcanzaba en 1978 a 2 mil 606 millones de dólares, mientras que en 1981 correspondía a 8 mil 200 millones de dólares". (82)

"En conjunto, la reducción de los precios de materias primas de exportación, incluido el petróleo, y el ascenso de los intereses de la deuda externa, significaron un descenso de nuestros ingresos de alrededor de 10 mil millones de dólares en - 1981". (83)

La tendencia proteccionista en los países desarrollados -

fue otro factor que agravó el problema, al contraerse las exportaciones de manufacturas, además de su tradicional falta de competitividad.

La recesión mundial afectó asimismo al turismo extranjero, fuente de importantes ingresos para nuestro país en contrapartida, la sobrevaluación del peso con respecto al dólar originó notables gastos de los mexicanos en el exterior.

En lo interno, los principales factores de la crisis fueron una estructura productiva no diversificada, la necesidad de crecientes importaciones debido al impulso de la industria, la elevada tasa de inflación, el elevado costo del dinero y la especulación (dolarización).

Este último factor fue originado, principalmente, por la sobrevaluación del peso respecto al dólar, ya que a pesar de la "flotación controlada", la depreciación real del peso sobre pasó el deslizamiento formal regulado por el Banco de México. Esta sobrevaluación reflejaba la diferencia en la tasa de inflación entre México y Estados Unidos, así como la debilidad de nuestra estructura productiva. "Para diciembre de 1977 exis tía ya una sobrevaluación de aproximadamente 2.5 por ciento; en diciembre de 1978 llegaba al 8 por ciento, era del 13 por ciento en 1979, del 25 por ciento en 1980 y para fines de 1981, llegaba al 32 por ciento".⁽⁸⁴⁾

En un clima de irrestricta libertad cambiaria, los especu ladores aprovecharon la sobrevaluación y comenzaron a dolari zar la economía. Los financieros, percatados de la situación -

económica, no tardaron en sacar del país cuantiosas cantidades de dólares, para incrementar sus ganancias especulativas, y entonces se acrecentaron las cuentas en bancos mexicanos denominadas en dólares. Los "mexdólares", como han sido llamados los depósitos en dólares en bancos mexicanos, alcanzaban hasta agosto de 1982, los 12 mil millones. Esta dolarización, si bien en parte fue provocada por la ola de desconfianza levantada por los especuladores, también fue motivada por la política monetaria; el Banco de México ajusta la paridad del peso con el dólar y redujo el monto mínimo para la apertura de cuentas en dólares, con el supuesto objetivo de incrementar el ahorro interno.

El contradictorio manejo de la política monetaria, estimuló las compras en el extranjero y desalentó las exportaciones. Entre fuga de capitales y compras de bienes raíces en el extranjero, habían salido del país, en los últimos dos o tres años - por lo menos 22 mil millones de dólares. Esta cifra se suma a la tradicional salida de divisas por concepto de pagos de intereses y regalías de la inversión extranjera directa, que casi siempre superaban a la nueva inversión recibida.

Una vez conjugados los factores externos e internos a los cuales nos hemos referido cabe señalar que desde el segundo semestre de 1981, el crecimiento acelerado con inflación y endeudamiento que había caracterizado al sexenio, se transformó en una tendencia al estancamiento con inflación y mayor endeudamiento.

Para enero de 1982 la situación se volvió insostenible. La fuga de capitales llegó a sorprendentes magnitudes. "El lunes 15 de febrero salieron del país aproximadamente 400 millones de dólares, que el martes siguiente llegaban a 526 millones de una reserva total que a fines de 1981, se calculaba en 1,100 millones de dólares".⁽⁸⁵⁾ Era necesario devaluar el peso⁽⁸⁶⁾ o, considerando la "flotación controlada" en ese entonces existente, un deslizamiento brusco, pero se estaba en desacuerdo sobre las medidas que deberían acompañar a la devaluación. El 17 de febrero, el Banco de México anunció su retiro temporal del mercado cambiario, con lo cual el peso experimentó un fuerte cambio en su paridad con respecto al dólar, pasando de 27 pesos a 38.75, es decir, un deslizamiento de más del 40 por ciento. La inflación se disparó; el salario real se redujo; y la economía fue sometida a un lento crecimiento.⁽⁸⁷⁾

Los siguientes seis meses y medio a la devaluación fueron de incertidumbre y desconfianza. Dejar a libre juego de las fuerzas del mercado la paridad del peso fue una medida ilógica, porque además de no evitar la fuga de capitales, disparó la inflación y fomentó la especulación.

Ya en este contexto, los planes perdieron vigencia, cedieron su lugar a los programas de emergencia para ajustar la política económica y tratar de controlar la crisis. Por si fuera poco, el precio del petróleo en el mercado internacional se redujo nuevamente pocos días después de la devaluación, por lo que el Estado debió reducir 2.50 dólares el precio del crudo -

ISTMO y 1.50 el del maya. (88)

La planeación mostró su importancia frente a las presiones del exterior. La estrategia de desarrollo seguida en México había sido puesta, en lo económico, a la tendencia de los países desarrollados, particularmente de Estados Unidos. Mientras México crecía a aceleradas tasas y su inflación se disparaba, los países industrializados los hacían a tasas menores al 2 por ciento y reducían, o por lo menos controlaban, la inflación. Frente a esta contradicción, la economía dependiente de México no podía menos que sufrir las consecuencias de las diferencias en las tasas de inflación, de las medidas proteccionistas de los países desarrollados y, en general, de la recesión económica internacional. Desafiante, México eligió crecer aceleradamente mientras el mundo se debatía entre el estancamiento y la inflación. Además, creció con base en un recurso, el petróleo, altamente sensible a los cambios y presiones internacionales. (89)

No es criticable haber utilizado el petróleo para crecer, ni mucho menos haber decidido crecer, pero sí es ilógico implantar una política de desarrollo al margen del contexto económico internacional y, en cambio, esgrimirla, a posteriori, como argumento principal para explicar la crisis. Si en el exterior privaba la recesión, la opción no era sumirse en el estancamiento, si no crecer a tasas moderadas que ofrecieran un ritmo de desarrollo constante y seguro.

Las respuestas al desarrollo deben ser integrales y no perder de vista al tipo de inserción de nuestro país en el mercado internacional y, sobre todo, la dificultad de querer entender, de golpe y a grandes pasos, la corriente internacional. Si como se afirmó en el VI informe de gobierno de JLP - "los niveles prevaletientes de tasas de interés (en el mercado mundial del dinero)... no parecen obedecer a razones derivadas del funcionamiento de los mercados, sino a políticas deliberadas de reestricción monetaria (con el propósito de combatir la inflación)". Por qué entonces sostener que el incremento reciente de los servicios de la deuda externa, derivado de las altas tasas de interés, "constituye un factor externo, no presupuesto, repentino, agobiador y fuera de nuestro control".⁽⁹⁰⁾ Ciertamente es un factor de control, pero, en cambio, si es previsible.

Después del retiro del Banco de México del mercado de cambios, se anunció, el 19 de febrero, un Programa de Ajuste a la Política Económica, cuyas medidas más significativas fueron la reducción del presupuesto federal en un 3 % (con motivo de la baja en los precios del petróleo a mediados de 1981, el presupuesto se había reducido ya en un 4 %); la reiteración de la libertad cambiaria; una política de ajustes salariales, y el mantenimiento de altas tasas de interés que compitieran con las del exterior, para evitar la fuga de capitales y desalentar la dolarización.⁽⁹¹⁾

Con este programa se olvidaban los planes. La crisis de-

bía ser ya no superada, sino por lo menos controlarse. Es curioso, sin embargo, que entre las medidas del Programa se reiteraba la liberación cambiaria, cuando precisamente ésta, al lado de la sobrevaluación del peso, había propiciado la especulación. Asimismo, se mantenían las altas tasas de interés cuando éstas encarecían el dinero y volvían selectivo el crédito, para apoyar principalmente a la gran empresa, cuya productividad y altas tasas de ganancia le permitían sortear la crisis y garantizar el pago de los créditos contraídos.

El 9 de marzo las medidas del programa, días antes de ser anunciado fueron complementadas. Se otorgaba ahora estímulos fiscales a la producción, distribución y consumo de productos básicos, materias primas y bienes de capital de importación necesarias para el país; y el fisco absorbería hasta el 42 % de las pérdidas cambiarias experimentadas por las empresas que enfrentaran problemas de liquidez asociados con la devaluación.

El 20 de abril, conforme a la política económica establecida, se anunció un ajuste del 8 % en el presupuesto de la Federación para el Distrito Federal; un incremento en los ingresos públicos por la vía de los precios y tarifas de los bienes y servicios producidos por las empresas del Estado; y el tope, hasta diciembre de 1982, de 11 mil millones de dólares al endeudamiento externo adicional del sector público.

La especulación, sin embargo, continuó. La devaluación y los incrementos salariales (hasta el 30 %) provocaron una mayor inflación, la cual parecía no poder ser controlada. La dis

ciplina presupuestal impuesta contrajo la economía, y el estancamiento y la inflación fueron los nuevos signos relevantes de nuestra situación económica. Por supuesto, el desempleo empezó a agravarse.

El 1º de junio de 1982, el Banco de México anunció su regreso al mercado de cambios, como un "paso decisivo para inducir confianza y seguridad, elementos fundamentales para emerger de la incertidumbre y la especulación".⁽⁹²⁾ Con esta decisión se buscaba evitar precisamente lo mismo que se trató de evitar con el retiro temporal del Banco de México del mercado de cambios: la especulación. La fuga de capitales seguía, sin embargo, fuera de control, pues la crisis de la estructura productiva y la inflación galopante vaticinaban problemas económicos mayores, que seguían haciendo de la dolarización y la transferencia de dólares al exterior (a través de cuentas bancarias o la compra de bienes raíces) un negocio ventajoso y seguro.

Junto con el regreso del Banco de México, se vuelve a anunciar "próximos incrementos" a las tasas de interés bancario, con el fin de "llevar los rendimientos de los depósitos bancarios... a los niveles de equilibrio que los mismos mercados nos están señalando".⁽⁹³⁾ Debíamos -a juicio del Secretario de Hacienda y Crédito Público- competir con las tasas de interés del exterior (sobre todo de E.U.) para hacer atractivo el ahorro - en México, aún cuando la diferencia en la tasa de inflación - con respecto a nuestro vecino del norte consumiera nuestra economía. Además, no se atacaba lo que se había convertido en la

principal tendencia del ahorro de la clase media mexicana; los depósitos en "mexdólares".

En el anuncio del 1º de junio se incluyó también a la em presa pública, la política al respecto continuaría orientándose al "saneamiento financiero de los organismos descentralizados y empresas paraestatales, vía los ajustes en precios y tari fas de bienes y servicios", a fin de disponer de mayores recu rsos. (94)

Fuga de capitales y dolarización continuaron, la economía siguió su tendencia al estancamiento, debido a la contracción del gasto público, a la falta de liquidez, al encarecimiento del dinero, a la incertidumbre de los inversionistas privados y al mejor negocio que representaba la especulación. El desempleo se agravaba. Un mes después, el 5 de agosto, se implantó un "mercado de cambio dual", (95) es decir, un control de cambios parcial con base en una doble paridad del peso con respecto al dólar: preferencial y ordinaria (sujeta a la oferta y de manda de dólares).

"Los recursos derivados del petróleo y del financiamiento público externo se utilizarían para pagar el servicio de la de uda y para cubrir importaciones prioritarias, los recursos re stantes, se dejarían al libre juego de la oferta y la de manda". (96) La paridad preferencial se fijó en 49.50 pesos mexi cos por dólar estadounidense.

Asimismo, se prohibió que los "mexdólares" fueran tran sfe ridos al extranjero y se acordó que fueran pagados en pesos a

la cotización que fijara el Banco de México.

Al problema originado por la fuga de capitales se sumó - que los acreedores extranjeros se negaron a renovar los vencimientos de los préstamos a corto plazo de los meses de agosto y septiembre. Esto originó un problema "de caja"; no había dólares para pagar. En consecuencia, se recurrió a la deuda externa y al incremento en las ventas de petróleo a los Estados Unidos. Los bancos centrales de los países industrializados otorgaron préstamos de emergencia a México y se iniciaron conversaciones con el Fondo Monetario Internacional.⁽⁹⁷⁾

Frente a esta crítica situación financiera, el Estado mexicano se volvía vulnerable, sensible a las presiones internas y externas. El poder económico se imponía al poder del Estado, estrechando el margen de maniobra de este último. Además la situación había puesto en entredicho la capacidad del Estado para regir la economía, y los grupos poderosos presionaban para cambiar el rumbo de México, liberando y trasnacionalizando la economía. La trasnacionalización ya no tenía frente a sí otra opción (como la tuvo en 1976 gracias al petróleo).

La "alternativa vital" no era sólo, como lo planteó el presidente López Portillo, "entre una economía progresivamente dominada por el ausentismo, por la especulación y el rentismo otra vigorosamente orientada a la producción y el empleo".⁽⁹⁸⁾ La alternativa vital era entre la trasnacionalización, la plena integración a la economía de los Estados Unidos y un Estado débil, por un lado, y la renovación del papel rector del Esta-

do en la economía, con base en la única fuente segura de recursos financieros disponibles: la banca.

El sistema bancario era quizás el grupo nacional con mayor poder económico. El monopolio bancario podía ejercer fuertes presiones sobre el Estado; por ejemplo, sólo dos bancos, BANAMEX Y BANCOMER, controlaban el 48 % de los activos totales del sistema financiero privado.

La crisis financiera y de caja del país amenazaba el poder político del Estado, por lo cual éste no tenía otra alternativa que su debilitamiento o la nacionalización de la banca. El 1º de septiembre, el presidente José López Portillo anunció la promulgación de dos decretos: uno que nacionalizaba la banca mexicana privada y otro que establecía el control generalizado de cambios. (99)

Con estas medidas se buscó: 1) fortalecer al Estado, por medio de una base económica; 2) frenar la fuga de capitales y la especulación; y 3) controlar la crisis económica. El Estado recurrió a su papel de empresario, transformando a los bancos en empresas públicas. Con la nacionalización de la banca se confirmaron dos de los objetivos para la creación de este tipo de empresas; el fortalecimiento del Estado y el enfrentamiento de situaciones económicas coyunturales.

En época de crisis, la empresa pública es también un importante instrumento de política económica y sus criterios de eficacia política y eficiencia económica son inseparables. Ni en épocas de crisis es aceptable argumentar que las empresas

del Estado deban funcionar bajos los mismos criterios de la empresa privada, pues su papel y su lógica son distintos.

La experiencia del período 1976-1982 nos mostró que la planeación para el desarrollo en un país dependiente tiene serias limitaciones estructurales y que, en consecuencia, las medidas concretas deben tender a la transformación de las estructuras que originan los principales problemas.

Para la ejecución de los planes nacionales es necesario contar con una base económica controlada por el Estado. Por ello, el sector de empresas públicas constituye uno de los más importantes instrumentos para operar un plan de desarrollo, debido esto a la naturaleza jurídica y administrativa, e incluso políticas de las empresas públicas.

En un país como el nuestro, la planeación tiene fuertes condicionantes. En ningún país, ni planeación ni empresas públicas son creadores del desarrollo. No basta con planear la economía y poner al servicio de ella al conjunto de instrumentos de política económica, en forma particular, a las empresas públicas; es necesario, en cambio, orientar todas las medidas gubernamentales y las decisiones políticas bajo un criterio integral de desarrollo, dirigidas hacia el objetivo fundamental de justicia social.

Entre 1976 y 1982, la planeación en México tuvo un importante papel y, sin embargo, la economía entró en crisis. Esto no fue el fracaso de la planeación, sino la consecuencia de factores estructurales (que se reflejaron en los crecientes de

sequilibrios en el sector externo, desequilibrio en el desempleo, distribución del ingreso, déficit financiero del sector público; inversión extranjera directa; tasa de inflación muy alta, entre otros), que se conjugaron y a los cuales no se respondió oportunamente, con medidas de fondo, pues existían presiones, internas y externas, de intereses creados que lo impidieron.

Los planes cedieron su lugar a los programas económicos de emergencia, pero, en cambio, permitieron mantener vivo el ideal de justicia social, única justificación legítima del ejercicio del poder. La planeación en un país como México cuenta entre sus principales ventajas la de hacer explícitos los grandes objetivos nacionales y la orientación de la política económica y social. Sobre la base de un desarrollo planeado, es posible corregir desviaciones. Asumir esta postura no significa ser reformista con un trasfondo reaccionario. Se trata de avanzar en el proceso permanente para garantizar la igualdad de seguridades y la igualdad de oportunidades a todos los mexicanos, y eso, es lo más importante.

NOTAS DEL CAPITULO II

- (1) Vease, p. ej., Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez, Las empresas públicas en México, Edit. Miguel - Angel Porrúa, p. 5 (Empresas públicas), p. 12 (Empresas Paraestatales)
- (2) Revista economía informa, Facultad de Economía, UNAM, México, No. 95 y 96 julio-agosto 1982.
- (3) Vease, p. ej., El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.
- (4) Vease, p. ej., La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, Colec., Porrúa 1989.
- (5) Ruíz Massieu, La Empresa Pública un Estudio de derecho sobre México, p. 30.
- (6) *Ibidem.*, p. 28.
- (7) *Ibidem.*, p. 29.
- (8) *Idem.*
- (9) Actuar dentro de una lógica de poder, supone al encargarse dentro de los fines políticos del Estado, entre los cuales prevalecen por ejemplo, la legitimidad del equilibrio político y social. Por su parte, la lógica de mercado supone básicamente el ámbito en el cual opera el sector privado, sujetándose a las leyes de la oferta y la demanda y buscando obtener el mayor lucro posible.
- (10) Vease *cide*, Economía de América Latina, No. 3, pp. 13-44.
- (11) *Idem.*
- (12) E. Marúm, "La importancia de la Empresa Pública en México: Proposición metodológica" en Revista de la UAM., p. 84.
- (13) Arancibia Armando y Wilson Péres, "La polémica en torno de las Empresas Públicas en América Latina" en Economía de América Latina, México, *cide*, Sept. 1979.
- (14) Citados en *op. cit.*, pp. 25 y 26.
- (15) Por ejemplo, en la mayor o menor asignación presupuestal al sector industrial de la economía, en comparación con otras áreas.
- (16) Por ejemplo, en el subsidio otorgado a los capitalistas a través del bajo costo de la electricidad producida por una empresa pública monopolizadora de esta actividad.
- (17) Arancibia y Péres, *op. cit.*, p. 25.
- (18) Arancibia y Péres, *op. cit.*, p. 28.
- (19) Arancibia y Péres, *op. cit.*, p. 29.
- (20) *Ibidem.*, pp. 30 y 31.
- (21) *Idem.*
- (22) Carrillo Castro, Alejandro, Las Empresas Públicas en México, p. 15 y 38.
- (23) *Ibidem.*
- (24) *Ibidem.*
- (25) Ruíz Massieu, La Empresa Pública: un estudio de derecho sobre México, p. 81.

- (26) Carrillo Castro, op. cit., pp. 38.
- (27) Sobre este período, conocido como el maximatismo, véase: Garrido Luis Javier, El período de la Revolución Institucionalizada, La Formación del Nuevo Estado en México, 1928-1945., Edit. Siglo XXI, México, 1984., p. 103-176.
- (28) Revista de Comercio Exterior, Vol. 35, Núm. 5, mayo 1985, México, pp. 446.
- (29) Artículo 1º del Decreto que autoriza al Ejecutivo Federal para constituir una Sociedad que regule el Mercado Interior del Petróleo y sus derivados, D.O. 26-I-1934, Cit. por Ruíz Massieu, La Empresa Pública, estudio de..., p. 36
- (30) Base segunda del art. 1º del Decreto que autoriza al Ejecutivo Federal para Constituir la Comisión Federal de Electricidad, D.O. 24-VII-1937.
- (31) Ibidem.
- (32) Revista de Comercio Exterior, op. cit., p. 446.
- (33) Revista Coyuntura No. 15, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón, diciembre 1987, México.
- (34) Alejandro Carrillo Castro..., op. cit., p. 12.
- (35) Revista de Comercio Exterior..., op. cit., p. 446.
- (36) Alejandro Carrillo Castro y Sergio..., op. cit., p. 40.
- (37) Idem.
- (38) Revista de Comercio Exterior..., op. cit., p. 446.
- (39) Arnaldo Córdova, La Ideología de la Revolución Mexicana, Cit. por Ruíz Massieu, La Empresa Pública: un Estudio..., p. 95.
- (40) M. Ramírez Rancaño, Crecimiento Económico e Inestabilidad Política en México, p. 128.
- (41) Revista de Comercio Exterior..., op. cit., p. 446.
- (42) Idem., op. cit., p. 43.
- (43) Alejandro Carrillo Castro y Sergio García..., op. cit., pp. 45, 46.
- (44) Sobre la política de "Desarrollo Estabilizador", véase: Guillén Román Héctor, Orígenes de la Crisis en México, 1940-1982, Edit. Era, México, 1984.
- (45) Ibidem., p. 137-138.
- (46) Coyuntura 15, op. cit., p. 47.
- (47) Ibidem., p. 159.
- (48) Alejandro Carrillo Castro y Sergio García..., op. cit. p. 64.
- (49) Ibidem., p. 157-168.
- (50) Véase, Fernando Carmona, et. al., El Milagro Mexicano, p. 96 y 97.
- (51) Ricardo Ramírez Brun, La Política Económica en México - 1982-1988, UNAM, 1989, p. 17, 18.
- (52) Según datos consignados en: Carrillo Castro, Las Empresas Públicas en México, p. 16 M. Luna Ledezma. "Empresas estatales y capital privado en México, 1971-1976", en INAP, Revistas de Administración Pública, Núm. 41, p. 20; y - Ruíz Massieu, "La Empresa Pública: diez cabos sueltos", en Revista de la UAM, Núm. 2, p. 118.
- (53) R. Villarreal y R. de Villarreal, "Empresas Públicas como un instrumento de política económica en México", en el trimestre económico, p. 178.

- (54) Fuente: X. Censo Industrial 1975, tomado de Héctor Núñez E., Atzacapotzalco, Núm. 2, enero-abril, 1981, p. 70.
- (55) Fuente: A. Carrillo Castro. La Reforma Administrativa en México, mayo de 1974, cit. por Elia Marum Espinosa, -- "La importancia de la Empresa Pública en México: proposición metodológica de la UAM Atzacapotzalco, Núm. 2, enero-abril 1981, p. 104.
- (56) M. Luna Ledezma, op. cit., p. 20.
- (57) Vease Juan Felipe Leal, México: Estado, Burocracia y Sindicatos, p. 10.
- (58) Luna Ledezma, op. cit., Passim.
- (59) Alejandro Carrillo Castro y Sergio García... op. cit. p. 160.
- (60) Coyuntura 15, op. cit., p. 47.
- (61) Alejandro Carrillo Castro y Sergio García..., op. cit., p. 158 y 164.
- (62) Idem., p. 168.
- (63) Tello Carlos, La Política Económica en México 1970-1976. Cit., por Ibidem., p. 60.
- (64) Alejandro Carrillo Castro y Sergio García..., op. cit., p. 80, 81 y 82.
- (66) Ricardo Ramírez Brun, La Política Económica en México, 1982-1988, UNAM, México, 1989, p. 29.
- (67) Idem., p. 29.
- (68) Roberto Gutiérrez, "Cambios de Matíz en la Estrategia Económica de México: los años setenta y ochenta", Comercio Exterior, Núm. 8, agosto 1981, p. 867.
- (69) JLP., VI Informe de Gobierno.
- (70) Roberto Gutiérrez, "Cambios de matíz en la Estrategia Económica de México: los años sesenta y ochenta", Comercio Exterior, Núm. 8, agosto 1981, p. 867.
- (71) JLP., VI Informe de Gobierno.
- (72) Discurso pronunciado en la inauguración de la XLVIII Convención Anual de la Asociación de Banqueros de México, - Acapulco, Gro., junio 1º de 1982.
- (73) Jesús Miguel López, "La Devaluación Perpetua", en Nexos No. 52, abril de 1982, p. 17.
- (74) Cesáreo Morales y Adolfo Aguilar Zinser, "México-E.U. De sigualdad en la Integración Económica", en Uno Más Uno, suplemento "Página Uno", agosto 15 de 1982, p. 7.
- (75) Ibidem., p. 8.
- (76) Roberto Antonio Peña, "Crisis de la Estructura Productiva" en Uno Más Uno, suplemento "Página Uno", agosto 15 de 1982, p. 5.
- (77) Idem.
- (78) Cesáreo Morales y Adolfo Aguilar, op., cit., p. 7.
- (79) JLP., VI Informe de Gobierno.
- (80) Ricardo Ramírez Brun..., op. cit., 24.
- (81) JLP., VI Informe de Gobierno.
- (82) Idem.

- (83) Jesús Silva Herzog, Discurso pronunciado en la inauguración de la XLVIII Convención de la Asociación de Banqueros de México, Acapulco, Gro., junio 1º de 1982.
- (84) Jesús Miguel López, op. cit., p. 15.
- (85) Según su cálculo en el VI Informe de Gobierno de José López Portillo, *Ibidem.*, p. 16.
- (86) Ricardo Ramírez Brun, op. cit., p. 28.
- (87) Ricardo Ramírez Brun, op. cit., p. 28.
- (88) *Idem.*, p. 29.
- (89) Ricardo Ramírez Brun, op. cit., p. 24.
- (90) JLP., VI Informe de Gobierno.
- (91) Ricardo Ramírez Brun, op. cit., p. 28.
- (92) *Idem.*
- (93) Jesús Silva Herzog, Discurso pronunciado en la inauguración de la XLVIII Convención Anual de la Asociación de Banqueros de México, Acapulco, Gro., junio 1º de 1982.
- (94) *Ibidem.*
- (95) Ricardo Ramírez Brun, op. cit., p. 28.
- (96) JLP., VI Informe de Gobierno.
- (97) *Idem.*, p. 28.
- (98) JLP., VI Informe de Gobierno.
- (99) Héctor Guillén Romo., Orígenes de la Crisis en México 1940-1982, Edic. Era, México, 1984, p. 115.

C A P I T U L O 3

**Sin concordia no puede existir ni un Estado
bien gobernado, ni una casa bien administrada.**

Xenofonte.

3.- La Empresa Pública y la Planeación Nacional en México

3.1. Marco de Referencia

El análisis de la relación entre la empresa pública y la planeación nacional deberá partir del estudio sobre los conceptos básicos de estos fenómenos. En particular, se expondrán - las ideas generales acerca del contenido y significado de la planeación para el desarrollo, por un lado, y de la empresa pública, por otro, para luego profundizar una base común, en la evolución del potencial de la empresa pública como instrumento de operación de la planeación nacional.

La importancia actual de la planeación nacional, tanto en países socialistas como en países capitalistas es indiscutible y sobre todo en el caso de México a partir de 1976, sin embargo, teóricamente no existe un acuerdo en cuanto al contenido y significado de la planeación, pues mientras las sociedades socialistas proclaman a la planeación nacional como el modo propio de operar de sus economías, compatible, en consecuencia, sólo con la propiedad social de los medios de producción, los países capitalistas, por su parte, creen haber encontrado en la planeación un instrumento para enfrentar las crisis cíclicas del capitalismo o bien -según la concepción prevaeciente en los países capitalistas dependientes- un instrumento para la consecución del desarrollo.(1)

La Planeación como categoría Histórica

Desde un punto de vista teórico, existen dos corrientes - básicas sobre el concepto de la planeación nacional.

Pero algunos teóricos también conciben la planificación - como una categoría histórica, es decir, como una práctica socio -económica viable sólo bajo ciertas condiciones históricas, - por ello, la planificación nacional se constituye en un fenómeno cambiante inmanente a un modo de producción, que no puede ser otro sino el socialista.

Bajo esta perspectiva, la planificación nacional integral es susceptible de ponerse en práctica y de alcanzar plenamente sus objetivos únicamente en aquellas formaciones sociales donde prevalezca la propiedad social de los medios de producción, es decir, donde el Estado controle directamente la mayoría de los medios de producción.

En otras palabras conforme a esta postura teórica, la planificación no es una técnica al servicio de la política económica, utilizable en cualquier contexto; por el contrario, es una forma de funcionamiento, de cierto tipo de sociedades, concretamente de las sociedades socialistas o en vías de socialización. (2)

La Planeación como Técnica

Frente a la corriente expuesta anteriormente, existe otra que concibe a la planeación como una técnica cuyo objetivo central es la racionalidad económica, (3) es decir, el uso óptimo

de los recursos para la consecución de un fin.

La racionalidad buscada puede ser de dos tipos: el "mayor efecto" y la "economía de medios", dependiendo del énfasis sobre el objetivo o sobre los medios.

Conviene aclarar el concepto de racionalidad económica, además de otros criterios de racionalidad comunmente empleados en la planeación nacional, ya que ellos forman parámetros muy importantes para la evaluación de los objetivos, medios y logros de un plan, particularmente cuando se trata de un sistema de planeación operado en una economía de mercado. Conviene tener presente el significado de la "racionalidad económica", de la "racionalidad política" y de la "rentabilidad", puesto que ello puede aclarar algunas acciones estatales previstas en los planes, así como la selección de los medios para alcanzar determinados objetivos.⁽⁴⁾

El "mayor efecto", como principio de la racionalidad económica supone la obtención, a partir de ciertos recursos limitados, del mayor resultado posible. En cambio, la "economía de medios" parte de un objetivo específico por alcanzarse, de manera que la racionalidad consistirá en el menor uso posible de recursos para la consecución de tal objetivo, sin perjuicio de la cantidad y de la calidad esperada.⁽⁵⁾

Estos dos tipos de racionalidad económica suelen englobarse en el campo de la administración pública bajo el concepto de eficiencia, pero se manejan otros criterios de racionalidad, guías de la planeación nacional: la eficacia y la rentabilidad,

aunque esta última debe considerarse como un caso especial en la conducción y normatividad de las actividades previstas en los planes la eficacia supone la consecución de un objetivo sin importar el costo o los recursos utilizados; en consecuencia, la eficacia es ante todo, un criterio de racionalidad política, y no económica, por su parte, la rentabilidad se refiere al saldo entre costos e ingresos, lo cual no es otra cosa sino el criterio rector de las actividades económicas particulares en una economía capitalista.

Los teóricos que ven en la planeación una mera técnica, - generalmente, caen en extremos de interpretación que desvirtúan el contenido y significado de la planeación. Así, por ejemplo, existen autores quienes consideran a la planeación como una actividad propia de la naturaleza humana; según ellos, la "esencia de la planeación" (racionalidad) puede estar presente en cualquier nivel organizacional.

La previsión y la coordinación de actividades futuras, a mi juicio, no son exclusivas de una organización socio-económica. Sin embargo, no contribuye a clarificar el fenómeno de la planeación nacional; un marco teórico que mezcla -conciente o inconcientemente- dos fenómenos completamente distintos, aunque designados por un mismo término. La planeación nacional es un fenómeno con una especificidad histórica, aún cuando fue incorporada a sociedades distintas a aquellas en las cuales se originó. Sin embargo, no por este sólo hecho debe de antemano rechazarse toda posibilidad de existencia de la planeación nacio

nal en sociedades capitalistas, ni tampoco adoptarse una postura voluntariosa en el sentido de que bastará la propiedad social de los medios de producción para que la planeación surta los efectos deseados. Ambas posiciones serían, en todo caso, bastante superficiales: la una, porque le basta el carácter general de la propiedad de los medios de producción para evaluar los posibles alcances de la planeación nacional; y la otra, porque valiéndose de una postura ahistórica, reduce los logros de la planeación a un problema técnico.

Como podrá observarse, las diferentes concepciones de la planeación se ubican entre dos tesis populares:

1.- La planeación como categoría histórica, en tanto que integra, en los países socialistas, el mecanismo rector de la economía, substituyendo a las leyes de la oferta y de la demanda, las cuales cumplen con esa función en las economías de mercado;

2.- La planeación como un instrumento, fundamentalmente técnico, de política económica, factible de utilizarse en los países capitalistas para orientar, coordinar y sistematizar la actividad estatal así como inducir acciones en los agentes económicos privados, a efecto de programar y alcanzar el desarrollo económico y social.

Precisión de la Terminología

Considerando las diferentes interpretaciones de la planeación, creo conveniente precisar la terminología sobre la materia, pues si bien esto podría considerarse una discusión meramente semántica, en realidad no lo es, toda vez que muchas veces se aprovechan las confusiones o ambigüedades de significado para encubrir el trasfondo político de un fenómeno específico.

Aunque el uso generalizado del término "planificación" y sea diferente al término de "planeación", prefiero este último para identificar la actividad estatal consistente en la formulación y ejecución de planes nacionales para el desarrollo integral (y no sólo económico), prefiero el término "planeación", porque frecuentemente se utiliza el de la planeación para referirse a la actividad de formular y ejecutar programas económicos, con lo cual -desde mi punto de vista- se limita el contenido de la planeación nacional.

Asimismo, la planificación es en ocasiones confundida con un estudio de "coyuntura económica"; técnica desarrollada en los países capitalistas, cuyo objetivo consiste en el pronóstico del comportamiento de la economía. La planificación prevee las circunstancias futuras con base en las condiciones objetivas - presentes, pero no incluye la formulación de un conjunto de acciones coordinadas para modificar dichas circunstancias. Sin embargo, la información proporcionada por un estudio de coyuntura puede guiar a los agentes económicos en la adopción de me

didas tendientes ya sea a tratar de evitar el futuro previsible o a aprovechar en su beneficio las condiciones económicas previstas.

Por otro lado, se afirma que la planeación para el desarrollo y la "programación económica" persiguen un mismo fin: lograr el equilibrio entre la producción, por un lado, y el consumo y el excedente económico para la acumulación, por el otro, por ello, se sostiene que el tipo de propiedad de los medios de producción prevaecientes en el contexto, constituye el punto de referencia para distinguir a ambos instrumentos de política económica.⁽⁶⁾ En otras palabras, mientras la programación económica se lleva a cabo en aquellos países donde "es más bien casual - que el gobierno controle medios de producción", la planeación requiere de un control estatal de la mayoría de los medios de producción, y no sólo de algunos, aunque estos conformen "ren - glones neurálgicos en la economía".⁽⁷⁾

Consecuentemente, esta postura visualiza a la planeación y a la programación económica como "dos aspectos diferentes y sucesivos del proceso de intervención del gobierno en la economía".⁽⁸⁾

No soy partidario de una postura como la anterior ubicada todavía en la rígida bipolaridad del mundo que caracterizó a las dos décadas posteriores a la segunda guerra mundial. En principio, por que si bien la esencia misma del capitalismo impide la subordinación de los intereses particulares al beneficio social, el desarrollo histórico particular de países capi

talistas dependientes como los latinoamericanos (economía mixta formalmente), condiciona las tareas de la programación económica y de la planeación nacional, modificando el objetivo de ésta, así como el carácter y la magnitud de la participación estatal en la economía. Además, porque avanzar en el nivel de vida de la sociedad (lo cual debería ser el objetivo principal de la planeación nacional) no supone necesariamente el control estatal de todos los medios de producción. En efecto, pueden darse avances significativos y sentarse las bases para cambios cuantitativos y cualitativos más profundos a través de una planeación nacional, que, sin tener una finalidad exclusivamente económica (igualar la producción y el consumo más el excedente económico con fines de acumulación), se apoye en una decisiva participación estatal directa en la economía, así como en otras acciones estatales de índole social y política tendientes a colocar el beneficio social por encima del privado.

La diferencia entre la planeación nacional y la programación económica se ubica en el alcance de la finalidad de cada una de ellas, aunque no por ello se reste importancia al contexto en el que se llevan a cabo y que las condiciona. En ese sentido, la programación tiene una finalidad eminentemente económica, es decir, relacionada con el proceso productivo. Por ello, sus objetivos y metas están dados por indicadores macroeconómicos; es una programación para el crecimiento económico. En cambio, la planeación tiene como finalidad el desarrollo integral de una nación, entendiendo éste como una elevación del

nivel de vida de la población en todos los órdenes (económicos, políticos, social y cultural), por lo cual no debe subordinarse la consecución de objetivos sociales y políticos al logro de metas eminentemente económicas. Desde luego existe una estrecha vinculación entre logros económicos y logros socio-políticos, pero en los países subdesarrollados deben aquellos darse en función de estos últimos.

Por mi parte, entiendo la planeación nacional como aquella actividad estatal cuya finalidad es señalar objetivos, políticas y metas tendientes a la consecución del desarrollo de un país, así como la asignación de los recursos y medios necesarios para alcanzar dichos objetivos. La planeación nacional coordina y norma las acciones del sector público y establece mecanismos para inducir conductas del sector privado, de manera que estas apunten hacia los objetivos globales reconocidos por un plan como válidos para el conjunto de la sociedad. En este sentido, la planeación es utilizada por el Estado como instrumento de política económica o de política social e incluso como mero instrumento político con el propósito de alcanzar los fines estatales.

El Contexto del Proceso de Planeación

Las características del contexto de un proceso de planeación son, por supuesto, las que van a marcar decisivamente la viabilidad de la planeación nacional para el desarrollo integral.

Dentro del contexto podemos considerar un variado número de elementos, entre los cuales cabe citar el grado de desarrollo de las fuerzas productivas, la movilidad social, el grado de politización despolitización, la vinculación con el exterior, la especificidad del Estado, la fortaleza del Estado, la base social de las acciones gubernamentales, las coyunturas económicas y políticas, pero es difícil señalar A PRIORI la primacía de algunos de ellos para todos los casos particulares.

Sin embargo, conviene destacar que la evaluación de la viabilidad de un sistema nacional de planeación debe poner énfasis en el contexto, aún cuando esto no significa descartar los aspectos técnico-operativos, sólo que la mayoría de las veces estos últimos son un reflejo de aquel.

Tipos de planeación

Además de las concepciones de la planeación como categoría histórica y como técnica, existen otras interpretaciones. Así, se habla ahora, por ejemplo, de una "planeación indicativa", o una "planeación flexible", términos con los cuales se quiere denotar que las prioridades de acción señaladas por una son de carácter obligatorio para el sector gubernamental y de

carácter indicativo para el sector privado.⁽⁹⁾

Este significado de la planeación nacional responde a situaciones en las cuales la participación estatal en la economía ha rebasado las formas tradicionales (regulación, redistribución del ingreso y financiamiento), asumiendo el Estado un papel relevante en las funciones de producción y acumulación.

Es difícil admitir posturas que niegan A PRIORI la trascendencia de una "planeación flexible", tomando para ello como base sólo su divergencia con respecto al sistema de planeación de los países socialistas, es decir, evaluando la planificación a la luz de la planeación como categoría histórica. Estas posturas -a mi juicio- limitan el análisis e impiden el avance de la investigación sobre el tema.

Así, por ejemplo, cuando en 1962 Charles Bettelheim escribe que "la llamada planificación flexible" es aquella que "se pretende realizar sin actuar directamente sobre la producción... en la que el Estado actúa indirectamente, por medio de la distribución de materias primas, del control de precios, del control de las inversiones, del control de las aperturas de crédito..."⁽¹⁰⁾ está dejando de lado aquellos casos en los cuales el Estado efectivamente juega un papel importante como empresario (como productor), imprimiéndole una nueva modalidad a la planeación.

Desde luego, lo anterior no significa justificar posturas voluntaristas que ven en la ausencia de una planeación nacional una de las causas de los problemas immanentes al subdesarrollo.

En cambio, sí proponemos analizar más a fondo las implicaciones de la planeación nacional en países capitalistas dependientes, sobre todo cuando ella se ve apoyada por un importante sector de empresas públicas, pero sin perder de vista a las condiciones particulares de dichos países.

Es justo reconocer que la evolución de las diferentes concepciones acerca de la planeación ha sido sobre determinada por el uso específico de este instrumento. Ciertamente, la planeación centralizada se usó por primera vez en los países socialistas⁽¹¹⁾ (específicamente la URSS y Mongolia en la década de 1920), con el fin de hacer de ella el instrumento rector (en lugar de los mecanismos de mercado) de la economía. Sin embargo, en virtud de los resultados positivos logrados por la planeación en esos países, ésta pronto se extendió a varias naciones capitalistas, especialmente a aquellas en vías de desarrollo.

El caso de los países capitalistas, en el bloque occidental, los países arrasados por la segunda guerra mundial fueron los primeros en utilizar la planeación, con la finalidad específica de canalizar la ayuda externa y sus propios recursos hacia la reconstrucción de sus economías. A estos planes para la reconstrucción de posguerra -en sentido estricto, programas económicos-, les siguieron planes más ambiciosos, con los que prácticamente se consolidaba el uso sistemático de la planeación en muchos países capitalistas.

Entre ellos destacan Francia, país que planea su economía desde 1945 (cuando elabora su primer "plan quinquenal"), Holanda crea, en el mismo año, una oficina central de planeación y a partir de 1947 formula planes anuales de economía; Japón adopta en diciembre de 1955 un plan de desarrollo de la economía a largo plazo, además de contar con una agencia de planes económica; Bélgica establece en 1960 una oficina de programación económica y prepara un programa quinquenal de desarrollo. En estos países la planeación fue adoptada básicamente como una "planeación económica" que, apoyada en el mercado y en el estímulo a los agentes privados vía incentivos económicos, permitiera al Estado prever y controlar, en la medida de lo posible, las crisis cíclicas del capitalismo. Por medio de la "planeación económica" se pretendió asegurar un crecimiento económico continuo y un equilibrio interno y externo.

Antes de particularizar en el análisis de la planeación nacional en México, así como en el significado que dentro de ésta adquiere el sector de empresas públicas, conviene referirse brevemente a la evolución de la planeación en América Latina, ello permitirá ubicar históricamente el uso de la planeación en los países capitalistas dependientes, para comprender más a fondo las implicaciones que trae consigo la implantación de un sistema nacional de planeación en dichos países. (12)

Desde la posguerra en América Latina se ha considerado a la planeación como el "instrumento fundamental para recuperar la condición de subdesarrollo". Por ello, se le ha definido co

mo la actividad cuyo fin es determinar los objetivos coherentes al desarrollo socio-económico; y como el instrumento de política económica que engloba estos objetivos, los coordina armónicamente, asigna los recursos necesarios para alcanzarlos y es capaz de reunir y ordenar las acciones estatales tendientes a guiar la economía.

Alrededor de 1955, el concepto de planeación conlleva una excesiva carga de valoración política, pero ya para 1965 esta significación había desaparecido en gran medida, y se le consideró entonces como un instrumento meramente técnico. Bastaría "expertos" planificadores que aseguraran la "calidad técnica" del sistema y proceso de planeación para resolver con relativa facilidad los problemas del subdesarrollo, como podrá verse - más adelante, ambas concepciones son igualmente inadecuadas.

A finales de 1950 se pone en boga la planeación en América Latina. Algunas causas fueron la existencia de graves desequilibrios financieros, el deterioro de las condiciones económicas internacionales y el bajo nivel de la gran mayoría de la población: problemas que supuestamente se podrían resolver por medio de la planeación.

Consecuentemente, la idea central de la planeación en esta época fué la fijación de objetivos a largo plazo para el desarrollo económico y social, y la coherencia de éstos con los recursos humanos, naturales, de capital y financieros disponibles; y esta concepción privaba cuando fué creada finalmente la Alianza para el Progreso en 1961, a iniciativa del presidente

Kennedy y a pesar de las anteriores oposiciones del gobierno a los Estados Unidos de América, con la participación de Cuba. Y junto con el impulso a la ALPRO, también se generalizó el uso de la planeación en América Latina. (13)

Dicha alianza condicionó la ayuda financiera internacional destinada a los países latinoamericanos, a la implantación de ciertas reformas y a la formulación de planes de desarrollo.

Para 1965, el avance de la planeación en Latinoamérica se reducía, fundamentalmente, al ámbito de diagnóstico y del pronóstico y excepcionalmente se dió un avance en el desarrollo de programas parciales, principalmente de infraestructura. Además, los organismos de planeación no tenían influencia en la política de corto plazo; esto es, no se complementó la planeación respectiva o de largo plazo con la planeación operativa, y cuando así se hizo, esta última fue deficiente. (14)

Según el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), las causas principales del surgimiento de la planeación en América Latina fueron: (15)

1.- El reconocimiento de que la planeación (en ese momento concebida como una técnica capaz de surtir sus efectos independientemente del contexto socio-económico en el cual se aplicara) podría conducir a una racionalización de las actividades estatales.

2.- La convicción de que al formularse un plan nacional de desarrollo, éste necesariamente dirigiría las industrias tanto nacionales como extranjeras hacia los objetivos del país.

3.- La inadecuación de los programas y proyectos elaborados para mejorar las condiciones de vida de los grupos mayoritarios de la población latinoamericana. Estos programas habían fracasado, en parte, por su carácter parcial y por la falta de coordinación entre los mismos, pero sobre todo, debido a las condiciones estructurales de esos países.

4.- La necesidad de mejorar la distribución de la riqueza, ésto se lograría sólo a través de cambios estructurales profundos.

5.- El reconocimiento de que la planeación podría conformar un instrumento para orientar el proceso de reformas estructurales e institucionales, en la medida en que buscara la consecución de los objetivos de desarrollo.

6.- La creciente complejidad de las funciones y responsabilidades conferidas al sector público, es decir, la mayor importancia del gobierno como promotor del desarrollo. Para cumplir eficiente y eficazmente con este papel, el gobierno debería coordinar y racionalizar sus actividades.

7.- El avance de la integración económica latinoamericana, que exigía programas de inversión y de política económica en general.

8.- El reconocimiento de la importancia que la planeación había tenido para el desarrollo de algunos países socialistas y para la reconstrucción y expansión en la posguerra de países capitalistas como Francia, Italia, Japón y los Países Bajos.

9.- El condicionamiento de los créditos internacionales,

a partir de la Carta de Punta del Este (1961), a la formulación de planes generales de desarrollo. (16)

Todas estas razones condujeron a conceptualizar a la planeación, como un instrumento para superar los problemas del subdesarrollo, es decir, como un instrumento para el cambio. La manera como se concibe la planeación en Latinoamérica no puede restringirse a cuestiones puramente técnicas, administrativas y organizativas que no toman en cuenta el contexto socio-económico ni los factores reales de poder. La planeación para el desarrollo implica cambios estructurales, económicos, políticos y sociales, sin los cuales aquella no puede consumarse, llegando cuando mucho a solucionar parcialmente algunos de los problemas del subdesarrollo. Una adecuada ponderación de las posibilidades reales de la planeación para el desarrollo, supone no perder de vista que ésta actúa dentro de un marco de fuerzas políticas y sociales dependientes de la estructura económica.

También conviene mencionar algunos elementos importantes para que la planeación en Latinoamérica rebase los niveles puramente formales y del diagnóstico y pronóstico. Dichos elementos ayudan, además, a evitar que la planeación se constituya en un instrumento cuya única finalidad sea el crecimiento económico. (17)

a) La planeación debe conformar una parte esencial de la estructura y funcionamiento de un sistema económico y político. Esto supone un fortalecimiento del Estado, con el fin de

aumentar la capacidad para enfrentar posibles presiones internas o externas.

b) Los alcances de la planeación no dependen, exclusivamente de los recursos técnicos y humanos disponibles, sino sobre todo, del marco estructural y coyuntural de condiciones económicas, políticas e institucionales.

c) La implantación de un proceso de planeación debe ir acompañada de una reforma de la administración pública, pues la organización administrativa debe ser una consecuencia lógica de la estructura programática.

d) La planeación debe ser para el desarrollo integral y no sólo para el crecimiento económico. Los indicadores económicos no dan cuenta de las causas del subdesarrollo ni su sólo mejoramiento conduce al desarrollo. Hasta ahora, uno de los objetivos más comunes de los planes ha sido una elevada tasa de crecimiento económica per cápita, soslayando el hecho de que -en el marco estructural de los países latinoamericanos- el cumplimiento de este objetivo aislado puede producir una situación de mayor pobreza de polarización económica y social.

e) Las proposiciones y estrategias de un plan general no sólo tiene consecuencias económicas, sino también políticas y sociales, las cuales deben tomarse en consideración para evaluar su conveniencia. Un caso típico de ello es el siguiente: si un objetivo del plan fuera la obtención de la mayor tasa posible de crecimiento del PIB, la estrategia podría consistir en el uso de procesos intensivos de capital, aunque esto supu

siera un reducido crecimiento de la tasa de empleo, provocando una mayor concentración de la riqueza y una elevación de los niveles de desocupación.

f) La planificación implica, básicamente, una racionalidad política, porque detrás de sus objetivos y estrategias existe un conjunto de valores y una serie de intereses contradictorios. Esta racionalidad política consiste en la adecuación de medios administrativos para lograr los fines políticos del Estado. La racionalidad política involucra el análisis del contexto social, político, cultural y económico, en el cual se da el plan, así como un contenido específico de los objetivos y una selección político-administrativa de los medios para alcanzarlos. (18)

Planeación, Desarrollo y Administración Pública

Como ya se ha apuntado, en los países subdesarrollados la planeación nacional adquiere una nueva dimensión cuando, en la ejecución de los planes, el sector público de la economía asume un papel importante. Asimismo se han esbozado las discusiones teóricas acerca de la planeación, y de entre ellas destaca que el carácter general de la propiedad de los medios de producción ha sido el argumento utilizado por muchos autores para negar las posibilidades de éxito, en un país capitalista, de la planeación para el desarrollo.

Ahora bien, parece oportuno referirse a la significación de la administración pública para la ejecución de los planes

de desarrollo, porque se le debe conceder a la empresa estatal un lugar especial como instrumento de operación de esos planes lo cual incrementa la probabilidad de alcanzar un cierto grado de efectividad en el logro de los objetivos económicos, políticos y sociales planeados.

Desde luego, no se pretende aquí estudiar exhaustivamente las relaciones entre la administración pública y la planeación para el desarrollo, pero sí dejar asentado la importancia del tema e indicar algunos aspectos, si bien no determinantes, capaces de influir negativamente en la eficacia de la planeación nacional.

Tampoco se debe interpretar el vínculo administración pública-planeación como una postura estrictamente técnica, ajena a lo político, pues en ningún momento se hace depender la viabilidad de la planeación sólo de criterios "eficientista" y técnicos de la administración pública.

Como se vió en el apartado anterior, la concepción prevaleciente en América Latina sobre la planeación, considera a ésta un instrumento cuya importancia está en función de su posibilidad para ayudar a los países a salir del subdesarrollo. Es pues, muy clara la relación establecida entre desarrollo y planeación.

Fundamentalmente, han existido cuatro corrientes teóricas sobre la situación socio-económica de los países latinoamericanos y, en general, de los países llamados del Tercer Mundo. Estas corrientes son: el desarrollo como crecimiento, el subdesa

rollo como etapa, el desarrollo como cambio estructural global y la teoría de la dependencia.⁽¹⁹⁾ Las cuatro corrientes teóricas tratan de encontrar las causas de los problemas enfrentados por los países del Tercer Mundo, con el fin de proponer la mejor manera de resolverlos.

Rodríguez Araujo considera que las proposiciones de estas corrientes pueden resumirse en dos opciones: 1) el desarrollo vía independencia, y 2) la independencia vía desarrollo. Hacer esta diferenciación es muy importante porque refleja los intereses de clase contenidos en las teorías del desarrollo y, además, nos permite ver cual es la función asignada por cada una de ellas al Estado.⁽²⁰⁾

El desarrollo vía independencia plantea un rompimiento con las relaciones de poder capitalista. A nivel nacional plantea la abolición de la propiedad privada de los medios de producción y, a nivel internacional, el desconocimiento (en un intento de ruptura) de los vínculos que atan a un país al imperialismo. Este rompimiento es la condición del desarrollo.

La independencia vía desarrollo postula la posibilidad de alcanzar el desarrollo sin necesidad de romper, en un principio, con la dependencia, pues esto último se logra precisamente a través del desarrollo. Además, no plantean un cambio radical de las relaciones de producción, argumentando que el desarrollo de un país puede darse en el marco del sistema capitalista. Estas teorías le asignan al Estado el papel de promotor y orientador del desarrollo, por lo cual la administración pú-

blica, concebida como la actividad administrativa ejecutora de las decisiones del gobierno y las atribuciones a él conferidas, juega también un papel importante como factor del desarrollo.

En este sentido, conviene aclarar que, en el caso del desarrollo vía independencia, no se debe negar la importancia de la administración pública como factor del desarrollo, pues aun que la abolición de las relaciones de producción capitalista - supone la extinción del Estado como instrumento de dominación de la minoría, eso no necesariamente implica la desaparición de la administración pública; aún cuando ciertamente, ésta debe adoptar una nueva modalidad.

No obstante, la aclaración, el papel del Estado y de la administración pública constituye una diferencia entre el desarrollo vía independencia y la independencia vía desarrollo, - porque mientras la primera opción enfatiza la abolición de la propiedad privada y de la dependencia -cambio estructural radical como condiciones del desarrollo, la segunda opción ve en la intervención del Estado en la economía la base para el desarrollo.

Los países latinoamericanos (a excepción de Cuba) han optado, hasta el momento, por la independencia vía desarrollo. Además, para alcanzar el desarrollo se ha propuesto fundamentalmente a partir de 1961 la formulación y ejecución de planes nacionales.

Por ello, se ha vuelto necesaria la creación de organismos en la administración pública que aporten los elementos ne

cesarios (por ejemplo, información) para la elaboración de un plan así como de organismos para la elaboración misma del plan, para su ejecución, su evaluación y su control. También han sido indispensables la reorientación de la política económica del Estado, participación directa de éste en la economía para promover el desarrollo a través de los planes con ese fin elaborados.

Con tales propósitos, la administración pública es actualmente relevante en el proceso de consecución del desarrollo, cualquiera que ésta sea, dentro de las limitaciones estructurales acumuladas en el proceso histórico. A nivel administrativo la formulación de planes para el desarrollo sin una administración pública, capaz de ejecutarlos, es por demás inútil. En este sentido, la administración pública con estructuras viciosas contribuye negativamente al desarrollo.

Las aptitudes y actitudes humanas, los procesos y procedimientos administrativos y los sistemas y estructuras institucionalizados, todos ellos como elementos de la administración pública, deben ser adecuados a las necesidades de la población. Si los problemas existentes son propios de un país subdesarrollado, y el papel del Estado es la promoción y orientación del desarrollo, la administración pública debe ser pertinente a este fin. Esta adecuación de la administración pública, tendiente a hacer operativo el papel que el Estado juega como promotor del desarrollo, es parte esencial de una política de independencia vía desarrollo. Sin embargo, las medidas adopta-

das por el gobierno, a pesar de la influencia positiva ejercida sobre la economía por algunas de ellas, no garantizan por sí mismas la solución de todos los problemas del subdesarrollo, pues en ello está implicado un marco de fuerzas políticas y sociales.

De cualquier manera, en el corto plazo, la adecuación de la administración pública a los fines del desarrollo es un factor importante para la consecución de los objetivos planeados dependiendo del contenido de los planes y del grado de fortalecimiento del Estado, una administración pública para el desarrollo es un paso hacia un cambio social más profundo y generalizado.

3.2. Revisión histórica de la planeación nacional y la empresa pública en México

Los intentos de planeación nacional en México, así como la creación y el funcionamiento de empresas públicas, deben analizarse a la luz del sistema político mexicano surgido de la Revolución de 1910 y del proyecto de desarrollo que a partir de entonces se ha venido conformando. No es posible hallar (hasta - 1976) una relación directa entre los intentos de planeación nacional y el surgimiento de empresas públicas; incluso, es difícil afirmar que en algún momento el funcionamiento de éstas haya obedecido a objetivos y metas particulares de un plan económico. En efecto, todo parece indicar que tanto los intentos de planeación como la creación y el funcionamiento de empresas públicas han obedecido a factores político-económicos vinculados al sistema político mexicano.

En este sentido, la planeación y la empresa pública, lejos de definir un proyecto de desarrollo, son consecuencia de éste, el cual, a su vez se sustenta en condiciones objetivas (relaciones sociales de producción, factores reales de poder, relaciones económicas internacionales, etc.). En consecuencia, se deja al descubierto lo artificioso de los planteamientos encaminados a explicar tanto a la empresa pública como a la planeación, sin considerar las condiciones en las cuales se sustentan.

Haciendo una revisión histórica de los intentos de planeación nacional y de las empresas públicas surgidas entre 1920 y 1976, se puede afirmar que ambos han sido igualados, entre 1920

y 1940 con la consolidación del Estado mexicano y, entre 1941 y 1976, con el proyecto de industrialización adoptado como modelo de desarrollo socio-económico en México. De igual manera, las relaciones formales establecidas por cientos intentos de planeación con el sector de empresas públicas, independientemente de haberse alcanzado o no los logros previstos, se explican en el marco de la política económica seguida en distintos momentos, a fin de fortalecer el modelo de desarrollo establecido, ajustándose a condiciones internas y externas particulares que influyen en dicho modelo.

En otras palabras, el tipo de empresas públicas y su modo de operar han respondido al proyecto de desarrollo derivado de la Revolución 1910-1917, el cual se inscribe en el marco de un sistema capitalista dependiente. De 1917 a 1934, la empresa pública respondió, fundamentalmente, a un proyecto de reconstrucción del país y de fortalecimiento del Estado; de 1934 a 1940, contribuyó a una política socio-económica que, además de consolidar la estabilidad política y social de México por medio de un "contrato social populista",⁽²¹⁾ sienta las bases del proceso de industrialización, del cual las administraciones posteriores harían "el medio principal para promover el desarrollo"⁽²²⁾ y en los años cuarenta, se consolidó el proceso de industrialización, convirtiéndose el sector industrial, a mediados de los años cincuenta, en "el más dinámico de la estructura productiva mexicana y de hecho el centro del crecimiento económico del país..."⁽²³⁾

pió el petróleo en 1938 (creándose el organismo descentralizado encargado de su administración); se entregó el manejo de los ferrocarriles nacionales a una empresa estatal administrada por el sindicato ferrocarrilero, erigiéndose, como un organismo descentralizado, la administración obrera de los ferrocarriles nacionales (abril de 1938). "La actitud de Lázaro Cárdenas ante las empresas públicas es congruente con su política de masas encaminadas a fortalecer al Estado y a organizar las fuerzas sociales precisamente bajo la protección estatal"; (25) en otras palabras, congruente con lo que Arnaldo Córdova llamaría la política del "contrato social populista".

Con las reflexiones anteriores sobre la vinculación entre la política de desarrollo, la empresa pública y la planeación, se asentaron algunos elementos necesarios para la revisión histórica de los intentos de planeación y de la empresa pública en México, dichas reflexiones, orientadas a ubicar ambos instrumentos de política económica en el marco del proyecto nacional de desarrollo de nuestro país, son particularmente aplicables al caso de la empresa pública, y no precisamente al caso de los intentos de planeación nacional, por lo menos en los realizados entre 1930 y 1946.

En efecto, durante este período, las actividades estatales consideradas como "intentos de planeación nacional", tuvieron alcances tan limitados que estuvieron lejos de conformar verdaderos instrumentos rectores de la política socio-económica del país, aunque, desde luego, sería erróneo creer que dichos

intentos no contuvieron, a nivel formal, postulados y objetivos congruentes con la línea de política interior seguida por las administraciones de la época.

Se puede asociar la escasa influencia efectiva que la mayoría de los "intentos de planeación nacional" tuvieron sobre el ejercicio de la política socioeconómica, por lo menos hasta 1976, al hecho de que en el período 1930-1976 no se llegó a configurar un verdadero plan nacional de desarrollo, ni se creó un órgano central planificador, ni se integró un sistema nacional de planeación. Durante este período, los intentos de planeación se vincularon a esfuerzos de programación de las inversiones públicas, y de estos últimos, quizás sólo los esfuerzos de la Comisión de Inversiones (establecida en octubre de 1954) alcanzaron logros significativos. Otros intentos de planeación se llevaron a cabo sólo con el propósito de obtener créditos externos. (26)

Por otra parte, independientemente de las deficiencias técnico-operativas de los esfuerzos desplegados para coordinar y orientar el desarrollo económico del país durante 1930-1976, es conveniente señalar que no pueden atribuirse a la ausencia de una planeación nacional los problemas socio-económicos acumulados en este período, pues las condiciones objetivas limitan un proyecto de desarrollo y, en consecuencia, no es posible encontrar la causa en algo (en este caso, el contenido y alcance de la planeación nacional) que en realidad es efecto.

Los distintos intentos de planeación nacional realizados

entre 1930 y 1976, pueden clasificarse, atendiendo a sus finalidades y alcances, de la siguiente manera:

1.- Los intentos de recopilación de información y de la elaboración -por el partido oficial- de documentos de plataforma electoral.

2.- La programación de inversiones.

3.- La planeación para obtener créditos internacionales.

Los intentos de recopilación de información y de elaboración de documentos de plataforma electoral (1930-1946) y las acciones gubernamentales relacionadas con la planeación socio-económica, tuvieron alcances sumamente limitados. Su finalidad principal, por otro lado, fue la de recabar la información -geográfica y estadística necesaria para la formulación de un diagnóstico de la economía, actividad que, por ciento, conforma el primer paso del proceso de planeación. A excepción de los dos planes sexenales elaborados durante este período, que fueron documentos de partido, los demás intentos de planeación se inscriben en la finalidad antes mencionada.

En 1930 se expidió la Ley sobre planeación general de la República,⁽²⁷⁾ a la cual comúnmente se le ha considerado como el primer antecedente de la planeación nacional en México. Esta postura, que ha tergiversado el verdadero contenido y significado de la ley, generalmente es la adoptada en versiones oficiales sobre los antecedentes de la planeación en México. Conviene, sin embargo, clarificar el alcance de dicha ley, pues si bien en ella se consignaba que "planeación de los Estados -

Unidos Mexicanos tiene por objeto coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país, a fin de realizarlo en una forma ordenada y armónica..."

(Art. 1º), el objetivo central de la ley era elaborar el "Plan Nacional de México",⁽²⁸⁾ el cual "estará constituido por documentos gráficos" (Art. 2º)

El Plan Nacional de México debería incluir, entre otros, los siguientes aspectos: la división del territorio nacional en zonas, la planeación y la zonificación urbana y regional, - el sistema hidrológico del Valle de México, la determinación de la red de todas las vías de comunicación y transporte, la ubicación y los caracteres de puertos y aeródromos, las clasificaciones y la ubicación de los edificios federales en toda la república (Art. 3º).

Como podrá observarse, hay una contraposición entre el - concepto de planeación (Art. 1º) contenido en la ley y el objetivo central de la misma (Art. 3º), pues mientras dice buscar la coordinación de las actividades gubernamentales, la acción se encamina hacia el desarrollo material y constructivo del - país. La propia ley preveía la institución de una Comisión de Programas -dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y - Obras Públicas- como el órgano encargado de elaborar el plano nacional (Art. 9º) asimismo, establecería, la creación de una - Comisión Nacional de Planeación, con el carácter de cuerpo con - sultivo de la Comisión de Programa (Art. 4º).⁽²⁹⁾

Tal parece que ninguna de las disposiciones de esta ley - se llevaron a la práctica y esta ley estuvo lejos de constituir un marco jurídico para la planeación nacional de desarrollo.

A fines de 1933 se formuló el primer plan sexenal, el - cual fue un bosquejo de política económica elaborado por técnicos del gobierno federal y por la Comisión de Programa del Partido Nacional Revolucionario (PNR).⁽³⁰⁾ (Este plan, además de haber conformado un documento de plataforma electoral que ni proponía un programa financiero, ni contenía instrumentos prácticos para su ejecución, ni traducía los objetivos a términos - cuantitativos, fue elaborado por el grupo del presidente Plutarco E. Calles, lo cual sería un factor importante para que Cardenas, al asumir el poder, hiciera caso omiso, o sumamente limitado, a lo previsto en el plan).

El plan sexenal, por supuesto, contenía algunos lineamientos generales acerca de la participación -reguladora y directa del Estado en la economía. Esto, sin embargo, respondía a que, todo documento político debía tener congruencia con las posturas fundamentales contenidas en la Constitución del 17. En - otras palabras, las referencias al papel económico del Estado hechas en el plan sexenal, tenían un carácter formal y no constituyeron propiamente un marco de acción coordinador y orientador de la administración cardenista.⁽³¹⁾

Los lineamientos más generales del plan sexenal con los cuales coincidieron algunas acciones cardenistas, no eran un - argumento para afirmar que "el marco de acción económica del cardenismo es el plan de gobierno 1934-1940",⁽³²⁾ pues el in-

tervencionismo del Estado, como lineamiento general, hubiera sido adoptado con o sin el plan sexenal.

Este intervencionismo, además de ser inmanente al Estado mexicano, surgió de la Revolución de 1910-1917 y era, en ese entonces la condición necesaria para la consolidación del Estado.

En 1935, se creó un comité asesor especial que debía integrarse por varios secretarios de Estado, un representante de la Comisión Nacional de Irrigación y los directores del Banco Central y del Banco Nacional de Crédito Ejidal. Su objetivo era el de coordinar las políticas nacionales de planeación. Sin embargo, no se sabe de logros significativos de dicho comité.

En 1939, el presidente Cárdenas ordenó la creación de una oficina técnica, dependiente de la Secretaría de Gobernación, con el fin de elaborar el segundo plan sexenal 1941-1946. Si bien este plan sugería la necesidad de cuantificar los objetivos económicos y contenía lineamientos acordes a la política de masas del cardenismo, no fue utilizado por el gobierno de Avila Camacho, entre otras razones, porque su administración siguió una política de industrialización tendiente a promover y fomentar al sector privado, dejando de lado el acentuado populismo cardenista (aunque ello, no significó dejar de lado las reformas sociales, pues éstas han sido y serán necesarias para la estabilidad del sistema). Como afirma Wionezek, "en un grado aún más notable que el primero, el segundo plan sexenal tampoco pasó de ser un plan en el papel". (33)

Con Avila Camacho, se establecieron en 1942 dos organismos para recabar información estadística y realizar algunos estudios locales. Así, la Comisión Federal de Planeación Económica tendría por objeto la recopilación de información General y Estadística sobre la producción industrial del país, mientras el Consejo Mixto de Economía Regional se encargaría de elaborar estudios estatales. Ambos organismos tampoco tuvieron logros significativos. (34)

Todos estos esfuerzos por recabar información y coordinar la actividad estatal son comúnmente mencionados como antecedentes de la planeación nacional de México. Sin embargo, además de sus alcances tan limitados, estos intentos de planeación no guardan una estrecha relación con la línea de política económica seguida en esa época, fueron intentos sin trascendencia que en poco o nada se vincularon con la integración de un sistema nacional de planeación.

Hacia 1976, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) formuló el Plan Básico de Gobierno 1976-1982 que constituyó un documento político fundamental de campaña, y que trae a la memoria los viejos planes sexenales y sus escasos logros. Sin embargo, durante este período se inició la integración de un sistema nacional de planeación, incorporándose a los planes formulados y ejecutados, los principales planteamientos de filosofía política contemplados en el plan básico.

Un segundo intento de planeación en México lo constituyen los distintos esfuerzos por programar las inversiones públi-

cas, que se pueden dividir, básicamente, en tres períodos: de 1953 a 1956, época en la cual funcionó la Comisión de Inversiones;⁽³⁵⁾ de 1958 a 1962, con la creación de la Secretaría de la Presidencia y sus primeros fracasos en materia de programación;⁽³⁶⁾ y de 1970 a 1976, cuando la planeación nacional se hizo sinónimo de programación económica.⁽³⁷⁾

Durante el período comprendido entre 1953-1956, se realizaron diversos intentos de programación de las inversiones públicas, y aunque quizás sólo uno de ellos (el de la Comisión de Inversiones) obtuvo logros notables, la preocupación por coordinar y orientar las inversiones fue un reflejo de la política económica de industrialización seguida en ese entonces.

El número creciente de empresas públicas durante los primeros años de posguerra originó la creación, en 1947, de una Comisión Nacional de Inversiones, la cual debía coordinar, supervisar y controlar el presupuesto del sector paraestatal. En el mismo año, el Banco de México formuló un plan de inversiones del gobierno federal y sus dependencias descentralizadas para 1947-1952, que, al igual que la Comisión, nunca cumplió su objetivo.

La creciente importancia de la acción estatal en la economía y su relevante función para estimular el proceso de industrialización (a través de infraestructura, energéticos baratos, precios subsidiados, incentivos fiscales, protección arancelaria, control de salarios, etc.), condujeron a una comisión mixta del gobierno mexicano y del Banco Internacional de

Reconstrucción y Fomento (BIRF) a recomendar, a fines de 1952, la formulación de un "programa de desarrollo", tal y como quedó en el documento "el desarrollo económico de México y su capacidad para absorber capital del exterior", elaborado por dicha comisión.

En 1953, Ruíz Cortines ordenó a las Secretarías de Hacienda y Economía la elaboración de un plan de inversión del sector público 1953-1958, el cual, como su antecedente (el plan de inversión formulado por el Banco de México), no se llevó a la práctica. En este mismo año se estableció el Comité de Inversiones, integrado por representantes de la Secretaría de Hacienda y Economía, y bajo la autoridad del Banco de México, la Nacional Financiera y la propia Secretaría de Hacienda.

El Comité de Inversiones "emprendió la tarea de examinar y comprobar las actividades y programas de inversiones de los numerosos organismos federales y autónomos, en forma tan resuelta que inmediatamente tropezó con dificultades políticas". (38) Por ello, en 1954 el Comité fue trasladado a las oficinas presidenciales, con el fin de ubicarlos al más alto nivel jerárquico y evitar así fricciones políticas que obstaculizaran su funcionamiento. Nace así la Comisión de Inversiones. (39) - adscrita a la Presidencia de la República.

La Comisión de Inversiones tenía, entre otras, las siguientes funciones: 1) estudiar y evaluar los proyectos de inversión, y 2) formular estudios económicos destinados a coordinar las inversiones públicas. Esta Comisión alcanzó signifi

tivos logros, pues, "por disposición presidencial se prohibió a todos los organismos y dependencias, realizar cualquier inversión no sometida previamente a la Comisión de Inversiones y aprobada por el presidente. La Secretaría de Hacienda debía proporcionar fondos con propósitos de inversión sólo en los casos expresamente aprobados por la Comisión".⁽⁴⁰⁾ Como es fácil deducir, la facultad concedida a la Comisión para la autorización previa de cualquier inversión pública, le dió un amplio margen y elevada autoridad. Si bien generaba fricciones políticas con las dependencias y entidades de la administración pública federal, incluso con la misma Secretaría de Hacienda (la cual había visto vulnerada su autoridad casi absoluta en materia de presupuestación y asignación de recursos para inversiones), dichas fricciones eran enfrentadas con relativa facilidad por ser la Comisión directamente responsable ante el jefe del Ejecutivo Federal.⁽⁴¹⁾

Por otra parte, la Comisión de Inversiones, aún cuando no estaba facultada para controlar la realización de las inversiones, de hecho podía hacerlo, pues disponía de la información económica y técnica necesaria para ello. Además ejercía presión por su calidad de órgano sin cuya autorización no se asignaban los recursos para nuevas inversiones y pudiendo así negar dicha autorización a aquellas dependencias o entidades que no hubieran cumplido con proyectos de inversión anteriores.

La Comisión de Inversiones constituyó un eficaz instrumento para canalizar las inversiones públicas hacia aquellas áreas

prioritarias (irrigación, energía y comunicaciones y transportes) establecidas en el marco de una política económica y orientadas a modernizar la industria, substituir importaciones y proteger la consolidación de las nuevas industrias, aunque ello implicara transferir a este sector parte del excedente productivo del resto de la economía particularmente del sector agrícola. Además de provocar inflación vía gasto público.⁽⁴²⁾

No fue sino hasta 1956, precisamente cuando el déficit fiscal y el gasto inflacionario eran ya agudos que la Comisión de Inversiones formuló el plan de Inversiones 1953-1958, "que sirvió como base con el BIRF y con otros organismos financieros del exterior, en torno a nuevos préstamos para irrigación, desarrollo de la energía (petróleo y electricidad) y comunicaciones y transportes".⁽⁴³⁾

En 1958, se promulgó la Ley General de Secretarías y Departamentos de Estado,⁽⁴⁴⁾ la cual instituyó la Secretaría de la Presidencia, asignándole, entre otras las funciones de coordinar la política económica y planear, coordinar e inspeccionar las inversiones de las autoridades federales, organismos autónomos y empresas estatales, la misma Ley facultó para el control de estos últimos organismos, a la también recién creada Secretaría del Patrimonio Nacional.

La antigua Comisión de Inversiones se incorporó a la Secretaría de la Presidencia, como Dirección de inversiones públicas, al lado de las siguientes direcciones: de Planeación, de Vigilancia de Inversiones y Subsidios, de Legislación y de

Asuntos Administrativos.

Posteriormente, se expidieron los siguientes acuerdos presidenciales para precisar las funciones de la Secretaría de la Presidencia:

- Acuerdo sobre la elaboración de un programa de inversiones del sector público 1960-1964 (1959).
- Acuerdo sobre la planeación del desarrollo económico y social del país (1961).
- Acuerdo que crea la Comisión Intersecretarial (Secretaría de Hacienda y de la Presidencia) encargada de formular planes nacionales para el desarrollo económico y social (1962).⁽⁴⁵⁾

Entre 1958 y 1962, la Secretaría de la Presidencia no llevó a cabo sus funciones vinculadas con la planeación y la programación de inversiones. No obstante haberse establecido la previa autorización de la presidencia para las inversiones de las dependencias y entidades (como condición para el otorgamiento de recursos financieros federales y aún para la contratación de créditos internos y externos, y para la importación), "la programación de inversiones quedó en manos de las dependencias directamente interesadas".⁽⁴⁶⁾

Entre 1970 y 1976, la planeación nacional se identificó con la programación económica, especialmente de inversiones, considerándose como "el centro de las actividades de programación (al) presupuesto de egresos de la federación".⁽⁴⁷⁾ Además, fue común hablar de un "programa económico y social" para refe

rirse al conjunto de los instrumentos y medidas de política económica y social diseñados, sin la existencia propiamente dicha de un plan nacional de desarrollo.

En consecuencia, se crearon una serie de organismos encargados de programar y coordinar el gasto público mientras la encargada de conservar estas funciones era la Secretaría de la Presidencia. Entre los organismos creados, cabe mencionar la Subcomisión de Inversión-financiamiento (integrada por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional y de la Presidencia) y la Comisión Coordinadora y del Control del Gasto Público, la primera, dedicada a evaluar y recomendar los programas de inversión de las dependencias y entidades públicas; y la segunda a evaluar la ejecución y resultado de los proyectos.

Asimismo, se establecieron por acuerdo presidencial del 27 de febrero de 1971, en cada una de las Secretarías, Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, las unidades de programación (UP), las cuales se encargarían: "de asesorar a los titulares en el señalamiento de objetivos, la formulación de planes y previsiones y la determinación de los recursos necesarios para cumplir las tareas que corresponde a cada entidad".⁽⁴⁸⁾ (acuerdo primero).

Por otra parte, conforme a "criterios regionales de programación", se crearon a partir de 1971 los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico (COPRODES) en cada una de las entidades federativas. A través de estos Comités se canalizarían re

cursos federales para la inversión de los Estados. Más tarde, el 18 de marzo de 1975, se creó por acuerdo presidencial la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, cuya función era la de "armonizar las acciones de los COPRODES con las diversas dependencias federales y las de éstas entre sí".

Desde luego, no es el objetivo del presente trabajo evaluar los logros de las unidades de programación y de los COPRODES; sin embargo, queda de manifiesto que estos organismos y sus funciones estuvieron lejos de conformar un intento serio de planeación nacional para el desarrollo, aún cuando, en efecto, constituyeron intentos de coordinación de las actividades de las dependencias y entidades públicas, así como de programación de inversiones federales en los Estados. Lo mismo podríamos decir acerca de otros organismos creados en este sexenio, como las Comisiones Sectoriales de Programación.

El tercer intento de planeación en México, llevado a cabo entre 1920 y 1976, lo integran los planes formulados con la finalidad expresa de obtener financiamiento externo y cuyos alcances se limitaron a cubrir un requisito para la ayuda económica internacional implantado por la Alianza para el Progreso. A este caso corresponde el Plan de Acción Inmediata 1963-1965 (49) y el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970.

El crecimiento inflacionario registrado entre 1940-1956 condujo a la administración de López Mateos a recurrir al endeudamiento externo, con el fin de financiar el gasto público. Sin la presión inflacionaria provocada por la excesiva emisión

de circulante (práctica común en las dos administraciones anteriores), se trataba de continuar con la política de industrialización y de reducir la inflación, manteniendo para ello la estabilidad de precios y el tipo de cambio del peso frente a las monedas extranjeras.

Por otra parte, en 1961 la Alianza para el Progreso condicionó los créditos internacionales a la formulación de planes generales de desarrollo. Este hecho, aunado a su necesidad de créditos externos, condujo al gobierno mexicano a formular, en 1962, el Plan de Acción Inmediata 1963-1965, el cual conformó un programa nacional de inversiones destinado a obtener el financiamiento de organismos de crédito internacional. Dicho plan aspiraba a financiar el 50% de la inversión pública con créditos internacionales otorgados conforme a la Alianza para el Progreso. (50)

El siguiente texto, incluido en una publicación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en octubre de 1964, expresa claramente el contenido y objetivo del plan de acción inmediata: "este plan formulado en consonancia con los principios de la Carta de Punta del Este, fue sometido a la nómina de los nueve de la Alianza para el Progreso y al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, para su evaluación. Ambos organismos dieron fin a su revisión en los comienzos de 1964, y las metas y programas de inversión de 1964 y 1965, han sido considerados recientemente por el BIRF, el Banco Internacional de Desarrollo y otras Instituciones de Préstamo similares, con la

mira de hacer nuevos empréstitos a México, dentro de la estimación global de los recursos, internos y externos, requeridos - para cubrir los objetivos del plan".(51)

Si bien el plan sirvió para cubrir un requisito ante organismos internacionales, en lo interno no tuvo ningún efecto, pues además de no haber establecido la necesaria conexión entre las inversiones programadas y un modelo macroeconómico, tampoco precisó medidas de política económica ni otros instrumentos de operación.(52)

Con relación a la empresa pública, el plan de acción inmediata no previó un mecanismo eficaz para la coordinación y el control de las actividades y los presupuestos de las entidades del sector paraestatal, no obstante el decisivo peso que ya en ese entonces tenían esas empresas sobre el presupuesto federal.(53)

Continuando con la línea de planeación inaugurada en América Latina por la Alianza para el Progreso, el Gobierno Mexicano elaboró, en 1966, el plan de desarrollo económico y social. Este plan, si bien no tuvo como su antecedente, el plan de acción inmediata, la finalidad principal de obtener financiamiento externo, continuando en cierto modo con los esfuerzos por planear la política económica, respondiendo así a uno de los acuerdos de la Conferencia de Punta del Este.

El plan, preparado por la Comisión Intersecretarial y por algunas dependencias de la Secretaría de la Presidencia, no llegó a implantarse, esto es, no se convirtió en el instrumen

to rector de la política económica, aún cuando, cada fin de año los círculos oficiales atribuyeron los resultados económicos globales (PIB, inversión, etc.) a acciones estatales orientadas al cumplimiento de las metas del plan. (54)

En suma, los distintos intentos de planeación llevados a cabo en México entre 1930 y 1976, no llegaron a conformar un sistema nacional de planeación; fueron sólo esfuerzos aislados de coordinación y programación de algunas actividades estatales, las cuales no se complementaron, de manera congruente y coordinada, con otros niveles de planeación (sectoriales, regionales, estatales, planes operativos, etc.) necesarios para operar un plan global tendente a la consecución de objetivos nacionales de desarrollo socioeconómico. Asimismo, de dichos intentos, sólo los de programación de inversiones llegaron a tener logros significativos. Tal fue el caso de la Comisión de Inversiones, que sin embargo sólo operó durante un corto plazo.

Por otra parte, aún cuando algunos de los esfuerzos de planeación hayan considerado al sector de empresas públicas como un sector particular e independiente la mayoría de los intentos de planeación tuvieron alcances muy limitados, quedándose incluso algunos en mero papel, tampoco influyeron de manera directa en la creación y en el funcionamiento de las empresas estatales. Estas si bien durante el período 1930-1976 constituyeron un importante instrumento de política económica, no fueron utilizadas específicamente como instrumento de opera -

ción de algún plan, respondiendo sus actividades a la política económica seguida en los distintos momentos identificables durante ese lapso.

La importancia de la empresa pública en la estrategia de desarrollo establecida en México, durante la época posrevolucionaria, es indudable; el impacto de este tipo de empresa en la economía así lo avala. No obstante de no existir -como se mencionó al inicio de este apartado- una estrecha vinculación entre los intentos de planeación nacional y el surgimiento la actuación y el desarrollo de la empresa pública, es posible hallar un punto de conexión entre ambos fenómenos estatales, a la luz de los distintos períodos del desarrollo socioeconómico de México. Esto es, si bien la evaluación y el comportamiento del sector de empresas estatales no corresponden a una planeación nacional (pues de hecho ésta no existió en México sino hasta 1976-1982), a partir del inicio del proceso de industrialización (con el sexenio de Alemán) algunos de los "intentos de programación de inversiones" hacen referencia específica al sector de empresas públicas y en forma conjunta, es decir programación de inversiones y empresas del Estado respondieron a una política económica de promoción y fomento a la industrialización.

Por otra parte, dado los limitados alcances (en cuanto a finalidad y contenido) de los intentos de planeación en México de 1930 a 1976, tampoco puede sostenerse que en algún momento la empresa pública se haya convertido en instrumento de -

operación de planes nacionales, aún cuando eso no niega el valor de la empresa pública como instrumento de política económica.

Ahora bien, si en los intentos de programación de inversiones (excluidas las unidades de programación y los COPRODES) se hallan medidas tendientes a controlar vía presupuesto al sector de empresas estatales, los intentos por obtener créditos internacionales, al agotar sus logros en la consecución de los créditos mismos, no tuvieron efecto en el comportamiento y desarrollo de las entidades productivas estatales.

Más difícil aún sería sostener la existencia de vínculo alguno entre la empresa pública de los períodos de la reconstrucción posrevolucionaria (1920-1934) y de las "bases de la industrialización", y los "intentos de recopilar la información y de elaborar los documentos de partido". Los alcances de estos intentos, ya analizados en este apartado, así lo demuestran.

Pero, por otro lado, la importancia de la participación directa del Estado en los procesos de producción y circulación a través de sus empresas, ha sido una constante en la estrategia de desarrollo seguida por México después de la Revolución, por lo cual se hace patente la potencialidad del sector de empresas estatales como instrumentos de operación de planes nacionales. Así, al referirse a la importancia de la empresa pública como instrumento de política económica, Ruiz Massieu y Alejandro Carrillo Castro, quizás no sin exagerar, colocan la

eficacia de este tipo de empresas por encima de la de cualquier otro instrumento. Las Empresas públicas -dice Massieu- "son un método de dirigismo económico mucho más eficaz que las técnicas de regulación económica". (55) Carrillo Castro, por su parte, -todavía va más allá: "la empresa pública ha probado ser un instrumento crucial en la elaboración de la política económica - (...). Aún más, la experiencia muestra un saldo a favor de - aquellos Estados que, careciendo de planes económicos, poseen empresas públicas, frente a aquellos de planeación sofisticada que, sin embargo, no cuentan con estas organizaciones". (56)

Como la empresa pública ha mostrado ya su significación- para la estrategia de desarrollo, conviene reflexionar entonces sobre las nuevas posibilidades de sus alcances, si se encuadran en un sistema nacional de planeación. En efecto, "el problema de la dimensión del Estado productor en una economía mixta es uno de los esenciales que debe encarar la planificación y, hasta cierto punto, llegar a ser uno de los resultados de la misma". (57)

La intervención del Estado en la economía es una realidad a la cual se opone un número cada vez más reducido de personas; es un factor fundamental de avance económico y social en todos los países, sobre todo en aquellos de bajo nivel de desarrollo. En estos países las funciones del Estado se multiplican con el fin de llenar los vacíos existentes en la actividad económica, impulsando la inversión, el financiamiento, las grandes obras de infraestructura, etc. Además, el Estado hace frente a las

crecientes demandas sociales, cuya solución es inaplazable. El Estado, con su intervención en la economía incrementa la capacidad productiva y se erige, en mayor o en menor grado, como órgano rector de la actividad económica, pero estas funciones tienen un significado para la estabilidad política y para el desarrollo del sector privado en la economía, aún cuando ello no necesariamente implique la elevación del nivel de vida de la sociedad en su conjunto.

3.3. La Instauración del Sistema Nacional de Planeación

Antes de revisar el proceso de integración del sistema nacional de planeación, realizado después de 1976 y hasta nuestros días, conviene referirse a las principales condiciones socioeconómicas en las cuales dicho proceso se inicia. Como ya se ha mencionado es la estrategia de desarrollo seguida a partir de 1930 la cual nos arroja luz para evaluar el significado de los intentos de planeación nacional emprendidos antes de 1976. En este sentido, son también los problemas socioeconómicos prevalecientes hacia finales de 1976, los cuales nos explican el decidido apoyo gubernamental otorgado por la administración de López Portillo a la planeación.

De los intentos de planeación efectuados entre 1934 y 1976, ninguno llegó a guiar efectivamente la estrategia de desarrollo por el contrario, ésta fue completamente independiente de cualquier plan. Sólo en aspectos muy limitados, concretamente las inversiones, hubo una correspondencia entre estrategia de desarrollo e intentos de planeación; tal fue el caso de la Comisión de Inversiones (1954) y del Plan de Acción Inmediata 1963-1965, la primera dedicada a la coordinación y asignación de las inversiones públicas, y el segundo, elaborado con el propósito de cumplir una de las condiciones para obtener los créditos internacionales requeridos por la política del "desarrollo estabilizador".(58)

La ausencia de una planeación nacional no fue, sin embargo, la causa principal de los problemas socioeconómicos presen

tes a lo largo del período de 1940-1970, y que hicieron crisis a finales de 1976. Fue la política de industrialización seguida durante ese lapso la que generó los desequilibrios sectoriales (agrícola, externo y fiscal) y el deterioro en el nivel de vida de amplios grupos de la población.

Para comprender las condiciones socioeconómicas en las cuales se inicia la administración 1976-1982, es necesario examinar el modelo de desarrollo instaurado a principios de la década de los 40, y cuyas bases institucionales quedaron asentadas en los años 30, particularmente durante el cardenismo. Desde ese entonces, el esquema del desarrollo de México ha tenido, en esencia, una cierta continuidad, pues ha sido la política de industrialización el eje de la estrategia, aún cuando ha habido cambios de matriz, ello ha permitido diferenciar distintas etapas: las bases del proceso de industrialización, la sustitución de importaciones, el desarrollo estabilizador el desarrollo compartido y la alianza para la producción. En todas estas etapas ha sido una constante la significativa participación estatal en la economía, no sólo como regulador sino también como empresario.

En el lapso de 1940-1944, del total de la inversión bruta, el sector público participó con un 48.8 % de 1960 a 1969, su participación media fue del 39.5 %, porcentaje mantenido entre 1970 y 1976. La participación estatal en la inversión bruta se ha canalizado crecientemente por medio de sus empresas públicas las cuales, del total de la inversión del sector pú-

blico, participaron en el período 1940-1944 con el 31.3 % y durante el período 1970-1976 con el 66 %. Ello muestra la importancia de las empresas públicas en la estrategia de México desde los años 30 hasta la fecha.

En el contexto político y económico que prevalecía hacia mediados de los 70, la política de industrialización adoptada en México tuvo distintos ejes, y se caracterizó por subsidiar el desarrollo de otros sectores, principalmente el agrícola.

En un primer momento (1930-1960), el eje del modelo de crecimiento hacia adentro fue la sustitución de importaciones de bienes de consumo no duradero; de 1960 a 1970, el desarrollo de la industria de bienes duraderos (automóviles y electrodomésticos, principalmente) se convirtió en el eje; y de 1970 a 1976, aunque se pretendió romper con el modelo de desarrollo estabilizador de la década de los 70, la industria continuó siendo el sector más dinámico de la economía. En este último período (1970-1976), se presentaron una fuerte contracción en la inversión privada (nacional y extranjera), una inflación galopante, un agudo desequilibrio externo y un déficit en las finanzas públicas, por lo cual la economía en su conjunto se contrajo y se agravaron los problemas económicos y sociopolíticos.

La política de industrialización del país, además de concentrarse en las manufacturas, se orientó hacia el mercado interno.

En virtud de su creciente necesidad de importar bienes de producción e intermedios, la industria manufacturera requirió

de divisas que ya no era capaz de generar. Así el sector primario exportador y el endeudamiento externo proveyeron al país - de las divisas necesarias. Asimismo, el sector agropecuario - transfirió recursos al manufacturero a través del abastecimiento de insumos y alimentos baratos, pues se estableció una política de control de precios agrícolas. (59)

Conviene destacar que la política de industrialización abrió las puertas a la inversión extranjera directa (IED), la cual se concentró en las ramas más dinámicas de la industria (electrodoméstico y automotores). El capital trasnacional, captado con el propósito de producir internamente lo que antes - se debía importar, acabó por ser un factor de desequilibrio - externo; en virtud de las elevadas remesas enviadas por las filiales a sus matrices. (60)

Por su parte, "a las empresas públicas se les asignó la tarea de abastecer a la industria de insumos estratégicos para la producción de bienes-salario para los trabajadores y otras capas sociales, y al mismo tiempo se les impuso la obligación de transferir recursos al sector manufacturero mediante una política de precios subsidiados... esta transferencia de recursos, ésta absorción de los rápidos aumentos de productividad de las empresas públicas por parte de las ramas manufactureras, iba a minar las finanzas de aquellas: los números rojos de éstas son números negros en las privadas. Como las privadas, miden la productividad y la eficiencia en términos de rentabilidad capitalista, no han dudado en acusar

desvergonzadamente deficientes a las empresas públicas".

Tal vez lo más significativo de la estrategia de desarrollo 1940-1976 haya sido la continua descapitalización del sector agrícola en beneficio de la industria, lo cual, además de acelerar el proceso de pauperización de los campesinos, terminó por generar, hacia 1975-1976, la dependencia del exterior en granos básicos que reclamó una mayor cantidad de divisas, agudizando el desequilibrio del sector externo.

Por otra parte, la política de industrialización fue acompañada de un excesivo proteccionismo, el cual a largo plazo - se tradujo en una industria no competitiva en el mercado externo.

En el plano social, la política de industrialización provocó, al lado de otros factores, una excesiva concentración - del ingreso;⁽⁶¹⁾ lo cual contrariamente se constituyó en un obstáculo al mismo proceso de industrialización, pues redujo considerablemente el mercado. Entre 1960 y 1970, la tasa de desempleo se incrementó debido al desplazamiento de mano de obra, provocado por el deterioro del sector agrícola y la escasa - creación de nuevas plazas en las ramas más dinámicas de la industria, caracterizadas por el uso de tecnología intensiva en capital.⁽⁶²⁾

En pocas palabras, la política de industrialización del período 1940-1970 se tradujo en un desequilibrio industrial - (producción principalmente de bienes de consumo duradero y -- orientada al mercado interno en un deterioro del sector agrícola

la sobre todo de la producción de granos básicos (PIB agrícola decreciente)⁽⁶³⁾ y descapitalización vía precios ; en un desequilibrio del sector externo (déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos) y déficit en las finanzas públicas. Estos fenómenos económicos se reflejaron en una mayor dependencia de nuestra economía y desataron, desde 1970, un acelerado proceso inflacionario.

Cuando la administración de Luis Echeverría Álvarez asumió el poder, se habla ya de la imperiosa necesidad de un cambio en la política económica con el fin de enfrentar los problemas derivados del modelo de "desarrollo estabilizador". En consecuencia, la política socioeconómica instaurada en el período 1970-1976 se planteó como objetivo fundamental la obtención de elevadas tasas de desarrollo, la estabilidad de precios y de la paridad cambiaria y la disminución del índice de desocupación.⁽⁶⁴⁾

Sin embargo, los logros fueron muy distintos. A partir de 1973 se contrajo la tasa de crecimiento del PIB (7.6 % en 1973, 5.9 % en 1974, 4.1 % en 1975 y 2.1 % en 1976, medido a precios de 1960) la inflación se aceleró (en 1972, la variación anual en el índice nacional de precios al consumidor fue de 5.6 % en 1973, de 21.3 % en 1974, de 20.6 % en 1975, de 11.3 %; y en 1976, 27.2 %) y el desempleo continuó en elevadas proporciones. "La tendencia al estancamiento con inflación acelerada es sin duda la característica más general e inmediata que muestra la economía en el período (1970-1976)".⁽⁶⁵⁾

La estrategia echeverrista del "desarrollo compartido", a pesar de haber pretendido resolver los problemas heredados del modelo estabilizador, se inscribió en la misma política de industrialización adoptada desde 1940, aún cuando con algunos matices. Así, en materia industrial no se eliminó el excesivo proteccionismo y continuaron las exenciones fiscales, las que junto a otros factores, hicieron de la industria un sector no competitivo en el extranjero. Tampoco se logró la prevista "integración industrial", continuando la creciente importación de bienes de capital (de 1932 millones de dólares en 1970 se pasó a 5216 en 1976), lo cual, aunado a las reducidas exportaciones a las remesas de divisas enviadas al exterior por las empresas trasnacionales, se reflejó en un mayor desequilibrio externo.

Respecto al sector agropecuario, se favoreció la agricultura comercial (cultivo con ventajas comparativas, es decir, cultivos de exportación), en detrimento de la producción de granos básicos.⁽⁶⁶⁾ No obstante, la balanza comercial agrícola arrojó déficit en 1974 (110.1 millones de dólares) y en 1975 (37.7 millones de dólares), además de perderse la autosuficiencia en granos básicos.⁽⁶⁷⁾

El déficit en las finanzas públicas fue otra constante durante el período 1970-1976, y como la captación fiscal era insuficiente, el Estado se vió obligado a recurrir en proporciones crecientes a la deuda externa (ésta pasó de 4 262. millones de dólares en 1970 a 19 600.2 en 1976).⁽⁶⁸⁾

El desequilibrio del sector externo se amplió considera-

blemente durante este período, tal y como lo muestran los siguientes indicadores: el saldo negativo de la balanza de mercancías y servicios fue en 1970 de 1946 millones de dólares, mientras que en 1975 alcanzó la cifra de 3693 millones. Si bien las exportaciones crecieron de 1281.3 millones de dólares en 1970 a 3315.8 en 1976, las importaciones pasaron en los mismos años, de 2360 a 6030 millones de dólares.

A todos estos equilibrios económicos debe sumarse la crisis de confianza generada durante el período, que se debió, en parte, a la decisión del presidente Echeverría de no reducir el salario real de los trabajadores, al incremento (aunque no muy significativo) en los precios de los bienes y servicios producidos por algunas empresas públicas y "radicalizar" del discurso oficial. Dicha crisis, aunada a la estrechez del mercado, provocó la contracción de la tasa de crecimiento de la inversión privada. (69)

En suma, la inflación que acompañó al estancamiento económico registrado se explica no sólo por un creciente gasto público, financiado en parte mediante la expansión monetaria, sino también por el incremento en los costos industriales, debido a los altos precios de los insumos importados y de algunos productos agropecuarios; una política salarial decidida a evitar un decremento en el salario real; el alza en los precios de algunos bienes y servicios producidos por empresas públicas; la ineficiencia de una industria sobreprotegida; los oligopolios, deseosos de mantener elevados márgenes de ganan-

cia; un peso sobrevaluado favorecedor del contrabando y causante de especulación ("dolarización"); y la existencia de "cuellos de botella".

Con la devaluación de agosto de 1976 culminó la crisis gestada desde 1960.⁽⁷⁰⁾ Así, cuando José López Portillo ocupó la presidencia se encontró con una economía deteriorada, además de una crisis de confianza y agudos problemas sociales. En lo económico, debía hacer frente a una retracción en el producto nacional, a la dependencia externa en granos básicos, al desequilibrio externo, al déficit fiscal y a la espiral inflacionaria; en lo social, al desempleo y a la concentración del ingreso; - en lo político, a la crisis de confianza y a la inconformidad social derivada de los problemas económicos y de la ausencia de suficientes canales para la participación política. La falta de apoyo popular quedó particularmente de manifiesto en la elevada abstención registrada en las elecciones de 1976.

Tal era el contexto en el cual inició José López Portillo su administración. Se habló del "agotamiento de la estrategia de desarrollo seguida en el país" y de la necesidad de diseñar una nueva política económica tendiente a superar los desequilibrios existentes. Se habló también de la necesidad de planear el desarrollo nacional, con el propósito, de superar primero la crisis económica; segundo, de consolidar el crecimiento económico; y tercero, de iniciar un proceso de desarrollo acelerado y autosostenido.

El 1º de diciembre de 1976, López Portillo se fijó como

uno de los objetivos políticos principales la recuperación de la confianza popular, fuertemente quebrantada por la crisis económica sufrida por el país a finales del sexenio de Luis Echeverría. Se propuso la implantación de una política de "alianza popular para la producción", como un medio para superar los trastornos económicos y avanzar en el desarrollo del país. (71)

A efectos de contar con instrumentos administrativos apropiados para emprender tal política, se consideró necesario "organizar a la administración pública federal para después organizar al país". Por ello, el gobierno de López Portillo continuó con el proceso de reforma administrativa, iniciado diez años antes, cuya finalidad era adecuar la infraestructura administrativa a las nuevas necesidades del país. "la nación reclama nuevamente la adecuación de su administración pública a las necesidades y problemas que plantea la actualidad del país y del mundo". (72)

El interés mostrado por López Portillo en el proceso de reforma administrativa se remontaba al año 1965, cuando fungió presidente de la Comisión de Administración Pública (CAP). Esta comisión formuló, en 1967, un informe en el cual señaló como función principal de la reforma administrativa la de "elevar la capacidad administrativa de los organismos públicos (incluida, desde luego, la empresa pública) para que el gobierno pudiera realizar, de la manera más eficiente posible, la tarea que le correspondía en la elaboración, aplicación y control del plan nacional de desarrollo, que desde entonces se preveía

establecer". (73)

Además del informe de la CAP, otro antecedente importante de las medidas de reforma administrativa de este período lo -- constituyeron las bases para el programa de reforma administrativa federal 1971-1976, que fijaron objetivos, prioridades y - estrategia para la realización de programas y acciones tendientes a reorganizar la administración pública, aún cuando éstos no llegaron a instaurarse.

Tales antecedentes, al lado del programa de gobierno esbozado en el discurso de toma de posesión de José López Portillo, conformaron el punto de partida para la reestructuración de la administración pública, con el fin de avanzar en el logro de un "desarrollo económico que tiene como eje la programación..." (74)

El programa de reforma administrativa iniciado en 1970 tuvo una relación directa con la planeación nacional e influyó - en el manejo de la empresa pública, pues las medidas contempladas en dicho programa originaron notorias modificaciones en la práctica de la planeación nacional y regional, así como en las formas de control de la empresa pública. El programa de reforma administrativa estableció cinco objetivos globales, dos de los cuales habría de dar pauta a la adopción de la planeación nacional y a la reestructuración del sector de empresas públicas:

1.- "Organizar el gobierno para organizar el país, mediante una reforma administrativa para el desarrollo económico y - social, que contribuya a garantizar institucionalmente la efici

ciencia, la eficacia (...) y la congruencia de las acciones públicas". (75)

2.- "Adoptar la programación como instrumento de gobierno, para garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones de la administración pública federal, precisar responsabilidades y facilitar así la oportuna evaluación de los resultados obtenidos". (76)

Los propósitos fundamentales de la reforma administrativa -concebida como una tarea permanente y sistemática- fueron:

1.- La transformación de la administración pública "en un instrumento eficaz, apto para garantizar la eficiencia y la coherencia de las acciones que integren los planes nacionales y sectoriales de desarrollo económico y social..."

2.- Adecuar la estructura administrativa para permitir al titular del Ejecutivo la programación global y la evaluación permanente de los resultados obtenidos. En este sentido, una de las principales medidas adoptadas fue la de "corresponsabilizar a los titulares de las dependencias centrales y de las entidades paraestatales de los proyectos específicos que les corresponden..." (77)

Como puede observarse, en medidas de reforma administrativa como la anterior, se considera ya a la empresa pública, aún cuando de manera poco precisa, como un eficaz instrumento para operar planes nacionales.

De las etapas en las que se ha dividido el esfuerzo de reorganización administrativa, tres han tenido particular in -

fluencia en la instauración del sistema nacional de planeación y en el manejo de la empresa estatal: "reformas institucionales", "sectorización" y "coordinación sectorial". Las otras dos etapas, "reformas de ventanillas" y "mejoramiento de la administración de recursos humanos", si bien han tenido impacto en la administración de la empresa pública, su alcance esencialmente se ha restringido al ámbito interno de cada empresa en particular, por la cual no son relevantes para el presente trabajo.

La etapa de reformas institucionales -la primera de la reforma administrativa- consistió en la expedición de los ordenamientos legales necesarios para la reestructuración de la administración pública. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal -LOAPF-,⁽⁷⁸⁾ que reemplazó a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, fue el principal instrumento jurídico para las reformas institucionales. Además de esta ley, se expidió la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal,⁽⁷⁹⁾ la cual, entre otros aspectos, incorporó a 27 importantes empresas públicas al control presupuestal.

La LOAPF prescribió importantes cambios en la administración pública que afectaron directamente el funcionamiento de las empresas estatales y conformaron la estructura administrativa para la planeación nacional. La importancia concedida por la LOAPF a la planeación y a la empresa pública es muy significativa, según puede desprenderse de los siguientes párrafos:

"Los últimos diez lustros han testimoniado el aumento constante de la administración pública paraestatal. En nuestros -

días, más de la mitad del presupuesto de egresos de la Federación se canaliza a través de este tipo de entidades cuyos mecanismos de coordinación y control se encuentran dispersos en diferentes disposiciones legales. Su inclusión en una Ley Orgánica de la Administración Pública Federal permite llevar a sus últimas consecuencias el esfuerzo de reforma administrativa que, desde 1965, recibió un decidido apoyo normativo y que después se institucionalizó como proceso permanente durante la administración anterior.

"Se establecen los mecanismos por medio de los cuales las entidades paraestatales (...) habrán de coordinar sus acciones con el resto de las dependencias del Ejecutivo, a fin de conseguir una mayor coherencia en sus acciones y evitar desperdicios y contradicciones. Se incorpora, por primera vez en forma explícita, el propósito de programar las acciones del Estado, porque la escasez de recursos que impiden atender todo al mismo tiempo, requiere contar con prioridades y con un ritmo adecuado del gasto público..."(80)

Además de dividir a la administración pública federal central y paraestatal, esta ley señala que "las dependencias y entidades de la administración pública conducirán sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que, para el logro de los objetivos y metas de los planes de gobierno establezca el presidente de la república directamente o a través de las dependencias competentes" (Art. 9). (81)

La creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, (SPP) prevista en la LOAPF, fue la disposición más importante, en relación a la planeación nacional y al control de la empresa pública, contenida en esta Ley. En cuanto al control de la empresa pública, (función anteriormente dispersa en las Secretarías de la Presidencia, Hacienda y Patrimonio Nacional, - por lo cual se ejercía difícilmente), se facultó a la SPP para regular y vigilar las finanzas, la administración y la operación de las empresas del Estado, así como para disponer auditorías externas a dichas entidades.

Respecto a la planeación, la nueva Secretaría tendría, - conforme a la LOAPF, la función de "elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, así como de programar su financiamiento -tanto por lo que toca a la inversión como al gasto corriente- y de evaluar los resultados de su gestión". (82)

Asimismo, a la SPP se le encomendaron las tareas de "proyectar y calcular los egresos del gobierno federal y los ingresos y egresos de la administración pública federal..." y la de "planear, autorizar, coordinar, vigilar y evaluar los programas de inversión pública de las dependencias de la administración pública centralizada y la de las entidades de la administración paraestatal" (Art. 32). Estas importantes funciones convirtieron a la dependencia en un órgano de planeación mucho más efectivo que la antigua Secretaría de la Presidencia, como puede derivarse de sus facultades en materia de gasto público,

antes desarrolladas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por lo que concierne a la segunda y tercera etapas de la reforma administrativa (sectorización y coordinación sectorial), también tuvieron su fundamento jurídico en la LOAPF, la cual establece que: "el presidente de la república estará facultado para determinar agrupamientos de entidades de la administración pública paraestatal, por sectores definidos, a efecto de que sus relaciones en el Ejecutivo Federal... se realicen a través de la Secretaría de Estado o departamento administrativo que en cada caso designe como coordinador del sector correspondiente". (Art. 50)

Con base en esta atribución, López Portillo llevó a cabo la sectorización de las casi 900 empresas estatales existentes a principio de su administración. Asimismo, la Ley Orgánica ordena que "corresponderá a las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos encargados de la coordinación de los sectores a que se refiere el artículo anterior, planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades de la administración paraestatal que determine el Ejecutivo Federal". (Art. 51)

Por su parte, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público -el otro importante instrumento legal mediante el cual se operaron otras medidas de reforma administrativa- señala que las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos "orientarán y coordinarán la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación de las entidades que queden

ubicadas en el sector que esté bajo su coordinación" (Art. 6).

En virtud de lo dispuesto en las leyes antes mencionadas, la empresa pública quedó sujeta formalmente a un doble control, el cual podría garantizar, hasta cierto punto, que el desempeño de las empresas del Estado se orientara efectivamente hacia el logro de las metas fijadas para el sector público.

Otros mecanismos de control y programación fueron incorporados a las entidades y dependencias de la administración pública, como resultado del proceso de reforma administrativa. Así, se crearon las Comisiones Internas de Administración y Programación (CIDAP), las Unidades de Organización y Métodos (UOM), las Unidades de Programación (UP), las Unidades de Presupuesto y - las Unidades de Informática y Estadística. A través de todas - estas unidades administrativas se pretendió que las entidades fueran capaces no sólo de programar sus inversiones, sino también de coordinar y evaluar sus actividades de acuerdo con los planes y programas más generales establecidos y aprobados por la Secretaría o departamento administrativo encargado de la - coordinación del sector al cual pertenecieran, y por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

La reforma administrativa impulsada por la gestión de López Portillo incluyó medidas formalmente encaminadas a ejercer un mayor control sobre las empresas estatales, con el propósito de hacer de éstas, instrumentos eficaces para la consecución de los objetivos y metas fijadas por el gobierno.

Desde antes de 1970, López Portillo destacó la estrecha -

vinculación entre el proceso de reforma administrativa y la planeación para el desarrollo. Así lo manifestó en su campaña: "todo está demostrando la necesidad inaplazable de que concibamos un sistema integrado de planeación, apoyado en una reforma administrativa que viva el sector como una unidad integrada, en la que haya una sola cabeza responsable que pueda atar los términos sueltos en que actualmente operan y se contradicen, duplican, compiten; de donde resulta que es indispensable en la planeación una rigurosa reforma administrativa..."(84)

Ya como presidente, reafirmó esta idea, al señalar en su primer informe de gobierno que "la reforma administrativa entraña un mecanismo de planeación integral participativa".(85)

En consecuencia, la administración Lópezportillista adoptó la planeación económica y social como un medio fundamental para avanzar hacia el desarrollo, llegando a la formulación de planes regionales y sectoriales a niveles (cuantitativos y cualitativos) no alcanzados en sexenios anteriores. Esto, desde luego, no significará que los objetivos y metas hayan sido alcanzados.

Fue la Secretaría de Programación y Presupuesto la impulsora de la planeación económica y social no sólo a nivel nacional sino también estatal, valiéndose para este último caso, de mecanismos como los Convenios Unicos de Coordinación (CUC),(86) los Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico -COPRODES- (hoy COPLADES) y el Programa Integral de Inversiones para el Desarrollo Rural (PIDER).(87)

Los CUC constituyen acuerdos establecidos entre el gobierno federal y cada uno de los gobiernos estatales, a efecto de realizar programas de desarrollo económico y social para las comunidades urbanas y rurales de cada Estado. Su propósito es lograr una mayor participación de los gobiernos estatales en la elaboración, ejecución y evaluación de los programas del gobierno federal.

Los COPRODES, que hasta el 5 de febrero de 1981 funcionaron como instrumentos fundamentales para impulsar el desarrollo regional, fueron reemplazados por los COPLADES o Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo, cuyas funciones: "... cubren las etapas del proceso integral de planeación a nivel estatal, y..."

"Como integrantes del nivel regional del sistema nacional de planeación, coadyuvan a la instrumentación de los planes del sector público en sus diversas vertientes: obligatoria, de inducción, de coordinación y de concertación". (88)

El PIDER tiene como propósito fundamental la promoción de las comunidades menores de tres mil habitantes, a fin de que alcancen un desarrollo autosostenido. Los cuatro objetivos del PIDER son los siguientes: (89)

- 1) Incrementar la producción y el ingreso de la zona en cuestión.
- 2) Generar empleos permanentes.
- 3) Aprovechar optimamente los recursos naturales de la zona.

- 4) Incorporar a las comunidades en la programación, la ejecución y el mantenimiento de las obras.

La planeación a nivel regional, indudablemente, fue uno de los aspectos favorecidos durante el período 1976-1982. Así mismo, se elaboraron un considerable número de planes por sectores de actividad económica. Si bien la LOAPF responsabiliza a la Secretaría de Programación y Presupuesto de la formulación de estos últimos, en la realidad esto no ocurrió, fueron las secretarías y departamentos administrativos a cuyo sector estaban estimados los planes, los encargados de estructurarlos y llevarlos a la práctica.

Entre los principales planes sectoriales diseñados y ejecutados por el gobierno de López Portillo cabe mencionar los siguientes:

1) Plan Nacional de Desarrollo Urbano, primer plan en ser estructurado, tuvo como objetivos, entre otros, racionalizar la distribución en el territorio nacional de las actividades económicas y de la población, localizándolas en las zonas de mayor potencialidad; y promover el desarrollo urbano integral y equilibrio en los centros de población.⁽⁹⁰⁾

2) El Plan Nacional de Desarrollo Industrial; su finalidad fue la acelerada industrialización del país, procurando diversificar la estructura productiva e incrementar las exportaciones de productos manufacturados.⁽⁹¹⁾

3) Plan Nacional de Desarrollo Pesquero: buscó un mejor aprovechamiento de los recursos del mar y el fortalecimiento -

de medidas y nuevas formas de organización tendientes a la explotación de esos recursos por el país. (92)

4) Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario: su objetivo principal fue el incremento en la explotación de los recursos agropecuarios, apoyando el desarrollo agrícola y promoviendo nuevas zonas ganaderas intensivas.

5) Plan Nacional de Empleo: tendió a reducir el elevado índice de desempleo y subempleo, estableciendo metas de inversiones públicas y privadas, como estrategia para incrementar las fuentes de trabajo. (93)

6) Plan Nacional de Turismo: pretendió diversificar los servicios al turismo e incrementar la infraestructura turística del país, con miras a captar una mayor afluencia de turistas. (94)

7) Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal: de acuerdo con los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, tuvo como finalidad el control y la regulación del crecimiento de la capital de la República Mexicana, además de dotar de mejores servicios urbanos a todas las zonas comprendidas en su perímetro. (95)

8) Programa Nacional de Ciencia y Tecnología: su objetivo principal fue el desarrollo de la educación e investigación científica y tecnológica del país, a fin de contar con tecnología propia y congruente con la magnitud y las características de la oferta de mano de obra. (96)

9) Plan Nacional de Educación: su objetivo fue incrementar

la cobertura de la educación básica, así como mejorar su calidad.

10) Plan Nacional de Comunicaciones y Transportes: se propuso la integración física de todas las zonas del país, para facilitar el intercambio comercial en todos los renglones.

11) Plan Nacional de Agroindustrias: se orientó hacia el apoyo técnico y financiero del campo, con el propósito de lograr un mejor aprovechamiento de los recursos agrícolas, transformándolos en productos con mayor valor agregado, y de elevar las condiciones de vida del campesino.

Todos estos planes sectoriales, formulados durante la primera mitad del gobierno de López Portillo, no tuvieron como antecedentes un plan global que les diera congruencia, aún cuando oficialmente se consideró al proyecto nacional de desarrollo, contenido en la filosofía política de la Constitución, como el marco común de referencia para hacerlos compatibles entre sí.

Esta característica de la planeación en México -calificado por los críticos como "planeación al revés",⁽⁹⁷⁾ puso en duda la efectividad del sistema nacional de planeación, no fue sino hasta el comienzo de la segunda mitad del sexenio, cuando la Secretaría de Programación y Presupuesto presentó su Plan Global de Desarrollo 1980-1982 (PGD), el cual se consideró como el plan integrador de los planes anteriormente formulados, es decir, el plan que reunía y actualizaba los objetivos, metas y acciones de los planes sectoriales ya elaborados y puestos en marcha.

El Plan Global de Desarrollo ha sido calificado como "el esfuerzo de planeación más acabado que hasta la fecha se haya realizado en el país".⁽⁹⁸⁾

Los objetivos generales de este plan eran: el fortalecimiento de la independencia, el incremento del empleo, la elevación de los mínimos de bienestar, la distribución del ingreso y un crecimiento alto y sostenido de la economía.

Como requisitos previos para la viabilidad del plan, se consideraron necesarias tres reformas: económicas, administrativas y políticas. La reforma económica perseguía un crecimiento sostenido y una justa distribución del ingreso; la reforma administrativa era un requisito indispensable por ser instrumento para perfeccionar el aparato administrativo del Estado y así contar con los medios adecuados para llevar a la práctica las medidas señaladas por el PGD; y por último era necesaria la reforma política porque se requerían vías institucionales para la participación de todas las corrientes ideológicas y así fortalecer la vida democrática del país.⁽⁹⁹⁾

A continuación se señalan algunas características relevantes del PGD: fue considerado como un marco de referencia que, sin incluir necesariamente todos los instrumentos para cumplir con las metas por él fijadas, debía ser la fuente generadora de planes y programas operativos.

- La principal preocupación del plan fue el empleo, pues se tomaba en cuenta la creación de fuentes de trabajo como el instrumento fundamental para promover el crecimiento económico

de nuestro país y para garantizar una mejor distribución del ingreso.

- Pretendió un crecimiento económico elevado, pero, sobre todo, buscó asegurar igualdad de oportunidades para la gran mayoría de los mexicanos.

- Contempló el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) como un programa intersectorial, el cual debía integrar la producción, la distribución y el consumo de alimentos, así como poner al alcance de los millones de mexicanos cuya alimentación fuera deficiente, una canasta básica recomendada de alimentos. (100)

- Era imperativo, para el sector público e indicativo para el sector privado.

- Se subdividió en aspectos políticos, económicos y sociales. El aspecto político se refería al fortalecimiento de la independencia del país y al aseguramiento de la estabilidad política; al aspecto económico versó sobre una mayor industrialización y el aumento de las inversiones; el aspecto social suponía una justa distribución del ingreso y el mejoramiento integral de la mayoría de la población.

El PGD partió de un diagnóstico bien estructurado de nuestra realidad; sin embargo, su ejecución y resultados dependieron de factores estructurales adversos, lo cual originó la no consecución de muchos de sus objetivos. En cuanto a sus instrumentos de operación; el PGD consignó una política específica de empresas públicas, orientada al logro de los objetivos del plan.

En el capítulo siguiente ahondaré en el análisis de esta política, con el propósito de mostrar la estrecha vinculación existente entre los fines de un plan de desarrollo y las funciones (políticas, económicas y sociales) de la empresa pública, ésta vinculación hace de las empresas estatales un medio eficaz para la consecución de los objetivos planeados, en la medida, - desde luego, en que las condiciones estructurales lo permitan.

NOTAS DEL CAPITULO III

- (1) Horacio Flores de la Peña y otros, Bases para la planeación económica y social de México Edit. Siglo XXI, México, 13a. Edición 1986.
- (2) ILPES, Guía para la presentación de proyectos, Edit. Siglo XXI, 13a. Edición, México, - 1985.
- (3) Idem.
- (4) Horacio Flores de la Peña y otros..., op. cit., p. 69.
- (5) Idem.
- (6) Horacio Flores de la Peña y otros..., op. cit., p. 69.
- (7) CFR. J.L. Ceceña Cervantes, Introducción a la Economía-Política de la Planificación Económica Nacional, pp. 51-57.
- (8) Ibidem.
- (9) Horacio Flores de la Peña y otros..., op. cit., p. 72-73.
- (10) J.L. Ceceña Cervantes, op. cit., p. 159.
- (11) Oskar Lange, La Economía en las sociedades modernas, Edit. Grijalvo, México, 1966.
- (12) Horacio Flores de la Peña y otros, op. cit., p. 3, 4.
- (13) ILPES, Discusión sobre Planificación, Edit. Siglo XXI, - México, 1986, pp. 5-9.
- (14) ILPES, Discusión sobre Planificación, pp. 5-9.
- (15) Ibidem., pp. 9-11.
- (16) Idem.
- (17) Horacio Flores de la Peña y otros, op. cit., p. 69.
- (18) Idem.
- (19) Vease O. Sunkel y P. Paz, El Subdesarrollo Latinoamericano y la teoría del desarrollo, - pp. 29-40.
- (20) Rodríguez Araujo, "Desarrollo, Dependencia y Administración Pública", en varios autores, política y Administración Pública, p. 130.
- (21) A. Córdoba, La Formación del Poder Político de México, - p. 44.
- (22) Ibidem., p. 66.
- (23) R. Cordera, Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana, p. 153.
- (24) Al respecto, los siguientes datos son significativos: "Hacia 1947 había 75 organismos autónomos del gobierno y empresas estatales, y para 1959 su número excedía de 150. Hacia fines de 1961 había ya 375 de tales entidades". Por otra parte, "en los años cuarenta, las disponibilidades de capital de los organismos autónomos del gobierno y las empresas estatales fueron considerablemente menores que la inversión directa del gobierno federal, pero al comenzar los años cincuenta había aumentado a cerca del 55% - las inversiones del sector público (paraestatal), en su conjunto" (Bases para la planeación económica y social - en México, pp. 31-32.

- (25) Rufz Massieu, La Empresa Pública: un estudio de Derecho en México, p. 90.
- (26) E.G. El Plan de Acción Inmediata, 1962-1964.
- (27) D.O., 12-VII-1930.
- (28) Horacio Flores de la Peña y otros, op. cit., p. 25.
- (29) Idem.
- (30) Tzvi mendin, Ideología y Praxis Política de Lázaro Cárdenas, Edit. Siglo XXI, México 1983, pp. 39-45.
- (31) Idem.
- (32) Rufz Massieu, op. cit., p. 88.
- (33) "Bases para la Planeación Económica y Social de México"- Edit. Siglo XXI, 1976.
- (34) Horacio Flores de la Peña y otros, op. cit., p. 29.
- (35) D.O., 27-VI-1953.
- (36) D.O. 24-XII-1958.
- (37) Alejandro Carrillo Castro..., op. cit., p. 80, 81.
- (38) Ibidem., p. 34.
- (39) D.O., 29-X-1954.
- (40) Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez, op. - cit., p. 47, 48 y 49.
- (41) Idem.
- (42) Idem., p. 47-49.
- (43) Ibidem., p. 41.
- (44) D.O., 23-XII-1958.
- (45) Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez, op. - cit. p. 56, 57.
- (46) Ibidem., p. 45.
- (47) Secretaría de la Presidencia, la planeación nacional y el sector público, p. 20.
- (48) Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez, op. - cit., p. 77.
- (49) Horacio Flores de la Peña y otros, op. cit., p. 47.
- (50) Ibidem., pp. 54-55.
- (51) Horacio Flores de la Peña y otros, op. cit., p. 48.
- (52) Ibidem., p. 48.
- (53) Tomando globalmente los presupuestos corrientes que ejercen en 1964, veinte grandes organismos y empresas del sector público, excedieron por sí solos a la totalidad del presupuesto federal y su producción representan más del 6 % del Producto Nacional Bruto en ese año. (Ibidem., p. - p. 66).
- (54) Vease a Guillén, Planificación Económica a la Mexicana, - pp. 80-82.
- (55) La empresa pública: diez cabos sueltos, en revista de la UAM, Núm. 2, p. 118.
- (56) Carrillo Castro, Alejandro, Las empresas públicas en México, Edit. Porrúa, México, p. 5.
- (57) R. Cobotti y E. Sierra, El sector público en la planificación del desarrollo, p. 65.

- (58) Coyuntura 15, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón, UNAM, diciembre 1987, México, pp. 12, 13.
- (59) Entre 1960 y 1970, "en tanto los precios de todos los productos se elevaban, los precios de garantía de los principales bienes agrícolas se mantuvieron sin variación durante largos períodos. En el caso del arroz, durante 10 años; del frijo, 12; del maíz, 8 y del trigo, 13 (y cuando varió en 1972, disminuyó de 913 a 835 pesos la tonelada) (Blanco José, "El desarrollo de la crisis en México", en desarrollo y crisis de la economía Mexicana, p. 301).
- (60) Es bien sabido que los primeros años de colocación de inversiones extranjeras directas en México su saldo fue positivo, pero que pronto se tornó negativo. En 1970, la relación pagos de dicha inversión (compra de bienes y servicios y contratación de empréstitos) fue de 222.4, debido a que los pagos fueron de 882.1 millones de dólares y los ingresos de 364.1 millones. En 1977, el coeficiente llegó a 3.69 (1772.6 millones de dólares de pagos, contra 318.2 millones de ingresos), según cifras del Banco de México, Comercio Exterior, agosto 1981, p. 865).
- (61) Entre 1963 y 1971, el grupo formado por el 10 % más pobre de la población vio deteriorada sistemáticamente su participación en la distribución del ingreso: en 1963 percibía el 1.60 % del ingreso; en 1968, el 1.21 % y para 1977 es 10 % (...) percibía el 1.08 % del ingreso total (José Blanco, op. cit., p. 316) "el 30 % de las familias con ingresos inferiores prácticamente su posición en 1977 con respecto a 1968 (aunque ello compartía, como se señalaba, un deterioro relativo permanentemente del 10 % más pobre), pero no alcanza la posición de 1963 en el otro extremo, el 20 % de las familias de altos ingresos (...) concentra una proporción de ingresos superiores en 1968 respecto a 1963, y observa una ligera pérdida relativa en 1977" (Ibidem., p. 317).
- (62) De 1960 a 1970, el índice de la población ocupada en relación a la población de 12 años y más, pasó de un 50 % a 42 % (Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Apéndice estadístico, Cuadro 4).
- (63) Entre 1960 y 1965, el PIB agrícola creció a una tasa media anual de 6.2 % mientras que en el período 1965-1970, creció en 1.2 % medido a precios de 1960. (Ibidem., cuadro 11).
- (64) Ricardo Ramírez Brun, op. cit., p. 18
- (65) José Blanco, op. cit., p. 305.
- (66) La pérdida de la autosuficiencia alimentaria... se agravó notoriamente durante estos años: entre 1970 y 1975 el consumo interno superó a la producción interna, medidos

- ambos en términos físicos, en 24.1% en el caso del trigo; de la soya, 31.7% la cebada, 19.5%; el sorgo, 16.2% y el maíz, 0.5% (José Blanco, op. cit., p. 306).
- (67) (Vease C. Luiselli y Jaime Mariscal, "La crisis agrícola a partir de 1965", en Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana, pp. 439-456).
- (68) En 1970 los intereses de la deuda representaban el 42.8% de las amortizaciones de ese año...; en 1974, los intereses eran superiores a las amortizaciones en 4.9% en 1975, y en 1976, en 9.6% (Ibidem., p. 315).
- (69) La inversión privada creció entre 1971 y 1976, a las siguientes tasas anuales: 8.4, 3.0, 6.5, 12.4, (-) 3.1 y -1.6 respectivamente (Plan Global de Desarrollo, Apéndice Estadístico, cuadro 10).
- (70) Ricardo Ramírez Brun, op. cit., p. 22.
- (71) 1º Informe de Gobierno, de JLP.
- (72) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, exposiciones de motivos, p. 1.
- (73) Alejandro Carrillo Castro, Evolución de la Reforma Administrativa en México (1971-1979), p. 157.
- (74) Ibidem., p. 135.
- (75) Idem.
- (76) Idem.
- (77) Ibidem., p. 137.
- (78) D.O., 29-XII-1976.
- (79) D.O., 31-XII-1976.
- (80) Exposición de motivos, p. 2.
- (81) En la LOAPF, el término "dependencias" se refiere a los órganos de la administración central y el de "entidades" se reserva para los organismos de la administración paraestatal (empresas públicas).
- (82) Exposición de motivos.
- (83) "Discurso en la asamblea sobre problemas agropecuarios, - estación Coahuila, B.C.N., 21-V-76, Cit. en revista programa No. 3.
- (84) Revista Programa, No. 3, p. 5.
- (85) Idem.
- (86) Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez, op. cit. p. 115.
- (87) SPP, los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo, p. 15 y 16.
- (88) Idem.
- (89) Idem.
- (90) D.O., 19-III-1979.
- (91) Publicación Interna 8-VIII-1977.
- (92) Publicación Interna 19-XII-1979.
- (93) D.O., 4-XII-1980.
- (94) Acuerdo Interno 19-III-1980.
- (95) Publicación Interna 20-X-1978.

- (96) Vease proceso, planes sin planeación, pp. 5-23.
- (97) Presentación del PGD por Leopoldo Solís, en mercado de valores, año XL, suplemento al Núm. 16, 1980.
- (98) Alejandro Carrillo Castro y Sergio García-Ramírez, op. cit. p. 116.
- (99) P.G.D., p. 365.

C A P I T U L O 4

No hay nada más satisfactorio en el curso de la vida de un hombre probo que el haber cumplido bien con el propio deber.

Jean Baptiste Colbert.

4.- La Empresa Pública Mexicana en el Contexto del Plan Global de Desarrollo 1980-1982

4.1. La Empresa Pública en el marco del Plan Global de Desarrollo 1980-1982

La empresa pública cumple objetivos de índole política, económica y social, teóricamente así se ha demostrado. Incluso, quienes han estudiado el comportamiento de la empresa pública en otros países latinoamericanos han podido constatar propósitos similares en la creación de estas empresas a los perseguidos en México.

Por otra parte, la planeación se ha concebido como un instrumento para el desarrollo integral, es decir, para la elevación deliberada y permanente de los niveles de vida de las mayorías. El proceso de desarrollo supone la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas para toda la población.

Tomando en consideración la idea de desarrollo, es interesante observar el comportamiento de un agente estatal (la empresa pública) con capacidad para cubrir, simultáneamente, los tres aspectos del proceso de desarrollo. Este tipo de agente puede, en consecuencia, ser el instrumento más eficaz para operar un plan nacional de desarrollo en una economía de mercado, con todas las limitaciones que ésta impone a un proceso de planeación. En el plano económico, el impacto de la empresa pública en algunas de las más importantes macrovariables puede corroborar esta afirmación.

Este papel de la empresa pública en un sistema nacional de planeación se analiza en el presente capítulo a la luz del contenido del Plan Global de Desarrollo 1980-1982 (PGD), por ser en éste donde se incluyen los objetivos generales del Estado mexicano. A diferencia de él, los planes sectoriales, por cubrir sólo un aspecto concreto de los fines estatales, no permitirían presentar en toda su magnitud el potencial que tiene el conjunto de empresas públicas, para la obtención de los resultados esperados por un plan de desarrollo.

Se insiste, principalmente, en el impacto de la empresa pública mexicana sobre algunas variables macroeconómicas, seleccionadas con el propósito de incluir un referente empírico que pruebe ese potencial de la empresa estatal, aún cuando también se revisa su significación para el logro de objetivos políticos y sociales. Asimismo, se muestra la importancia de agrupar a las empresas públicas conforme a criterios definidos, para integrarlas efectivamente en un sistema nacional de planeación. Estos agrupamientos harían explícitos los campos de acción de la empresa estatal, lo cual permitiría diagnosticar su funcionamiento y señalar metas específicas en relación a esos campos. En una palabra, permitirían formular programas de empresas públicas integrados a los planes nacionales.

Un último aspecto abordado en este capítulo lo constituyen algunas de las condiciones económicas estructurales de nuestro país, a las cuales debe enfrentarse la planeación para el desarrollo, pero que, al mismo tiempo, limitan sus alcan-

ces. En este sentido, se analiza brevemente el período 1976-1982, caracterizado por la instauración de un sistema nacional de planeación y agudos problemas económicos, no obstante el auge petrolero -o tal vez por ello- que culminan en dos devaluaciones de nuestra moneda en menos de un año (febrero y agosto de 1982) y en la nacionalización de la Banca.

La adopción de la planeación integral de desarrollo por el gobierno de López Portillo, como un medio idóneo y necesario para perseguir los objetivos nacionales de desarrollo económico y social, alcanzó -según versiones oficiales- su máxima expresión con la publicación del Plan Global de Desarrollo. En la presentación pública del PGD, el principal responsable de su elaboración, el entonces Secretario de Programación y Presupuesto, Miguel de la Madrid Hurtado, además de haber señalado que "el establecimiento de la planeación como técnica de gobierno, es uno de los aspectos centrales de la estrategia política del presente presidente José López Portillo", caracterizó al PGD como "la integración coherente, del conjunto de objetivos, estrategias, acciones y medios que se propone la sociedad para avanzar con la mayor eficacia, congruencia, solidez y visión de conjunto, en estos tres años, hacia nuestro proyecto nacional"⁽¹⁾ "El plan es global -señaló el Licenciado de la Madrid- porque busca actuar sobre toda la sociedad, con base en una concepción de desarrollo integral, que requiere la conjunción de lo económico, lo político y lo social, enmarcado en las decisiones políticas del pueblo mexicano".⁽²⁾

Con la elaboración del PGD se dió un importante paso en la conformación del "sistema nacional de planeación", entendido - "como el instrumento necesario para definir objetivos, propósitos, medios, instrumentos, recursos y acciones en el tiempo y en el espacio con el fin de alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo económico y social".⁽³⁾ El conjunto de planes nacionales, regionales, estatales y municipales integran el sistema nacional de planeación.

En los considerandos del decreto por el cual se aprobó el PGD, se señaló: "la publicación del plan global, gracias al esfuerzo de planeación realizado durante esta administración y - reflejado en la elaboración y publicación de varios planes y - programas sectoriales, regionales y estatales y los avances - que se han tenido en la administración pública, cumple uno de los compromisos de la administración de José López Portillo, - mostrando la acción globalizadora (sic) de la Política de desarrollo, realizando un esfuerzo sistemático de conjunción entre su acción, su filosofía política y el modelo de país al que aspiramos, y avanzando en la consolidación de un sistema integrado de planeación que permita ordenar la información, de tal manera que se pruebe la congruencia, la eficacia y la eficiencia de la acción de los sectores gubernamentales, sociales y privado en torno de los objetivos nacionales, buscando transformar el crecimiento económico en desarrollo social".

Como puede observarse, amplias expectativas fueron puestas en este plan y, no obstante sus limitados logros -como se puso

de manifiesto a principios de 1982-, debe reconocerse que contó con elementos fruto de estudios técnicos serios y responsables, como fueron el diagnóstico realista de la situación económica del país, la fijación de objetivos nacionales y la definición de una estrategia global de desarrollo económico y social.

Tomando en cuenta las características formales del PGD, - conviene examinar la importancia por él conferida a la empresa pública, pues ésta, al igual que el plan, responde a propósitos de índole política, económica y social. Aquellos planes sectoriales, en los cuales se contemplara el papel de la empresa pública, también podrían haberse utilizado para estudiar la vinculación entre este tipo de empresas y la planeación nacional; sin embargo, por su propio carácter, los objetivos de un plan sectorial limitan las metas para las empresas estatales a aspectos particulares que no abarcan los múltiples fines capaces de ser alcanzados por estas empresas. Además, un plan sectorial no define una política para el conjunto de empresas públicas, pues se ocupa sólo de aquellas estrechamente relacionadas con su materia.

En consecuencia, de todos los planes formulados durante el período 1976-1982, el PGD, por su carácter general, es el más apropiado para observar el decisivo papel de la empresa pública como un instrumento de operación de la planeación nacional, y así lograr el desarrollo económico que requiere el país.

Conforme al artículo 7º del decreto aprobatorio del PGD,

el sector de empresas estatales constituye una de las principales herramientas destinadas a operar el plan, pues este tipo de empresas, así como las dependencias de la administración pública federal, "al elaborar o actualizar sus planes y programas, incluyendo los programas y presupuestos anuales, tomarán en cuenta los objetivos, políticas, prioridades, recursos y jerarquización (sic) de acciones previstos en el plan global de desarrollo 1980-1982 y observarán las normas y lineamientos que del plan derive la Secretaría de Programación y Presupuesto".

En su diagnóstico socioeconómico, el PGD subrayó la importancia de las empresas estatales creadas por las primeras administraciones Posrevolucionarias: "...el Estado logró incrementar constantemente su participación en los sectores estratégicos de la actividad económica, creando una serie de entidades públicas que se han convertido en motores directrices de la economía, entre las que destacan: la Comisión Nacional de Caminos y el Banco de México en 1925, la Comisión Nacional de Irrigación y el Banco Nacional de Crédito Agrícola en 1926, la Nacional Financiera en 1934, el Banco Nacional de Crédito Ejidal en 1935, la Comisión Federal de Electricidad en 1937, la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana (después CONASUPO) y Petróleos Mexicanos en 1938".⁽⁴⁾

"El Estado continuó su activa participación en el proceso económico contribuyendo a eliminar estrangulamientos, reduciendo distorsiones, invirtiendo donde el riesgo, el temor o el volumen de los recursos requeridos inhibían la inversión privada

de la población y fomentando actividades prioritarias.

"Para ello, creó o participó en nuevas Instituciones Públicas, entre las que sobresalen: Altos Hornos de México 1942, Guanos y Fertilizantes de México e Instituto Mexicano del Seguro Social 1943, Diesel Nacional 1951; la Conclusión del proceso de nacionalización de la industria eléctrica en 1960: Sidérúrgica Lázaro Cárdenas -Las Truchas- 1971 e INFONAVIT 1972".⁽⁵⁾

Aún para los años más recientes, el plan destacó la significación de algunas empresas del Estado, particularmente de CONASUPO y PEMEX, las cuales se consideraron factores esenciales de los logros atribuidos a la administración de López Portillo. Durante los tres primeros años del período 1976-1982, las acciones de la empresa pública se orientaron a "aumentar la generación del ahorro corriente, a través de aumentos en la productividad y mejoras en sus finanzas, administración y operación, tomándose medidas para incrementar sus ingresos propios, racionalizar su gasto y profundizar en la revisión del sector".⁽⁶⁾ Esta preocupación por sanear las finanzas de las empresas estatales, se incorporó al plan como parte de la política de empresas públicas.

En el marco de la "política económica general" incluida en el PGD, se le concedió a la empresa estatal importancia similar a la de otros instrumentos de política económica como el sistema tributario, la deuda pública, la política financiera, etc.; sin embargo, no se hizo explícita la influencia de la empresa pública en estos instrumentos de política económica, con

siderándosele, por el contrario, como un instrumento paralelo, sin puntos de convergencia.

La empresa pública tiene la particularidad de influir no sólo en otros instrumentos de política económica, sino aún en políticas regionales, de desarrollo urbano y social (salud, seguridad social, vivienda, alimentación). Por ello, la acción de las empresas del Estado representa un factor capaz de impulsar las medidas encaminadas a la consecución de los objetivos y metas planeados.

El impacto de la empresa pública abarca, por ejemplo, el gasto público, la política tributaria, la política financiera, el comercio exterior, la política antiinflacionaria, la ciencia y tecnología, los energéticos y, en consecuencia, para cada uno de estos casos debería evaluarse tal impacto y señalarse objetivos y metas para las empresas públicas.

En cuanto a la política de gasto público -valioso instrumento para favorecer sectores económicos y regionales prioritarios- la empresa pública juega un papel importante, pues a través de ella se canaliza más del 50 % del presupuesto federal. En ese sentido, la política de inversión pública prevista en el PGD debió considerarse en forma particular a la empresa pública, porque mediante ella también se realizan la mayoría de las inversiones gubernamentales.

La política tributaria del PGD propuso reformar el sistema impositivo con el fin de dotar de recursos suficientes al Estado. En este renglón, el impacto de la empresa estatal -

puede mostrarse con el caso de PEMEX, el mayor contribuyente del país, cuyos impuestos financian algunos de los programas más importantes del PGD.

La política financiera del plan, orientada a canalizar créditos a los sectores básico y al financiamiento de la inversión productiva, se basó primordialmente en la labor de algunas empresas públicas, además de instituciones plenamente consolidadas como el Banco de México y la Nacional Financiera, numerosos fideicomisos fueron utilizados para hacer operar esta política.

Si bien el número de fideicomisos creció notablemente durante el sexenio de Echeverría, ya desde el último año de su mandato muchos de ellos desaparecieron, conservándose, sin embargo, su importancia económica. Desde 1976, se inició una depuración de los fideicomisos existentes, buscando la permanencia sólo de aquellos encargados de resolver problemas socioeconómicos prioritarios.

En septiembre de 1981, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, David Ibarra Muñoz, declaró: "el fideicomiso público en México ha tenido una singular importancia que probablemente no se dé en ningún otro país del mundo (...) los fideicomisos públicos manejan entre 250 y 300 mil millones de pesos, y los 17 de fomento, alrededor de 150 mil millones, de aquí su notable importancia económica, administrativa y jurídica".(7)

Con respecto a la política de Comercio Exterior, el PGD buscó vincular eficientemente la economía nacional con la inter

nacional, racionalizando las importaciones y apoyando las exportaciones. Para la realización de esta política, algunas empresas públicas han sido factores destacados. Tal es el caso de PEMEX, cuyas exportaciones han contribuido en forma significativa a elevar el volumen de las exportaciones mexicanas. Sin embargo, esta misma paraestatal y otras más, como la Comisión Federal de Electricidad debido a la magnitud de sus importaciones, también han sido causa del desequilibrio de la balanza comercial.

Como consecuencia de las crecientes importaciones de bienes de capital necesarias para el desarrollo económico, se hizo difícil alcanzar las metas de comercio exterior previstas, lo cual obligó a su revisión, según se reconoce en el primer informe del avance del Plan Global de Desarrollo 1980-1982 elaborado en mayo de 1981 por la Secretaría de Programación y Presupuesto: "En materia de importaciones, el fuerte crecimiento de la demanda interna y algunos faltantes locales de oferta, han dado lugar a un dinamismo superior al previsto en el plan global. La política comercial definida a este respecto será la de limitar selectivamente importaciones excesivas... que alienta consumos exagerados o afecta indebidamente a la producción nacional". (8)

La política antiinflacionaria del PGD, aún cuando según el primer informe de avance amerita también un replanteo, "ello no quiere decir que el Estado mexicano haya abandonado su decisión de combatirla; por el contrario, se han tomado medidas de disciplina, de eficiencia, de control y de inducción en materia

financiera, fiscal, de gasto público y comercial, para abatir el proceso inflacionario sin afectar el crecimiento en 1981-1982".⁽⁹⁾

De entre las múltiples maneras señaladas para combatir la inflación, destaca el congelamiento de los precios y tarifas -ya de por sí bajos- de los bienes y servicios producidos por las empresas estatales. Dentro de esta estrategia pueden ubicarse las tarifas de la electricidad fijadas por la Comisión Federal de Electricidad, los precios de los combustibles en el caso de PEMEX y los precios de los productos básicos expedidos por la CONASUPO.

En relación a la política de ciencia y tecnología del PGD, cabe mencionar las funciones de CONACYT, empresa pública a la cual el plan encomendó un papel prioritario en la consecución de las metas fijadas. El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología coordina importantes proyectos de investigación y canaliza los recursos financieros estatales destinados al avance científico y tecnológico. De este modo, el Estado está en condiciones de hacer compatible la investigación y la formación de cuadros profesionales con los objetivos nacionales, pues sólo destinará recursos a aquellas áreas consideradas prioritarias.

"La Universidad es también una empresa del Estado" y a través de ella, no obstante la autonomía universitaria, el gobierno influye decisivamente en el tipo de profesionales a formar y de investigaciones a realizar. En efecto, el gobierno tiene la posibilidad de retirar el financiamiento para ciertos proyec

tos de investigación si así lo considera "conveniente para los propósitos nacionales".

El impacto de la empresa pública en la política de ciencia y tecnología es aún más claro si se considera que "prácticamente, la totalidad de la investigación aplicada se lleva a cabo en el sector industrial paraestatal, con frecuencia asociado a las instituciones de educación superior del Estado".⁽¹⁰⁾

Dentro de la política de energéticos, considerada como "una palanca básica para apoyar el cumplimiento del plan", fue PEMEX la entidad pública principalmente involucrada, debido a su monopolio en la producción, comercialización y exportación de hidrocarburos. El Estado, a través de sus empresas, concentra el -- 100 % de la producción de petróleo y petroquímica básica y el - 85 % de la electricidad,⁽¹¹⁾ por lo cual la política de energéticos ha dependido en gran medida de la dirección fijada a las empresas estatales involucradas.

En la política regional y de desarrollo urbano también intervienen las empresas públicas. La creación de polos de desarrollo para favorecer una región, a menudo se ha logrado mediante el establecimiento de empresas públicas de una magnitud considerable, como sucedió con la creación de SICARTSA en la - costa de Michoacán.

La descentralización y desconcentración administrativa - buscadas durante la administración de José López Portillo, -- pueden quedar inscritas en esta política, pues la ubicación de ciertas dependencias y entidades en distintas zonas del país -

impulsa el desarrollo regional.

La política social consignada en el PGD, la cual incluyó, entre otras, la política de salud y seguridad social y la política de vivienda, ha sido en parte operada por empresas públicas. La política de salud y seguridad social poco podría lograr sin la concurrencia de empresas estatales como el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por ejemplo. Asimismo, es difícil concebir la realización de una política de vivienda sin la participación del INFONAVIT, del FOVISSSTE y del INDECO (este último recientemente liquidado).

Como puede observarse, la empresa pública influye en múltiples políticas socioeconómicas; sin embargo, en las secciones del PGD consagradas a este tipo de políticas no siempre se incluye en forma explícita la participación que la empresa pública tenía, o debía de tener, en la ejecución de ellas. Teniendo en cuenta la heterogeneidad en las funciones y fines del sector de empresas estatales, parece oportuna la afirmación hecha por David Ibarra Muñoz, ex-secretario de Hacienda y Crédito Público: "El sector paraestatal, fuera de toda duda, ha hecho contribuciones altamente significativas al progreso nacional. Basta señalar que empresas como Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, Guanos y Fertilizantes de México han aglutinado capitales imposibles de reunir a través de los mecanismos privados de mercado; formando núcleos de Técnicos nacionales, liberando al país de relaciones inconvenientes de depen -

dencia; creando polos regionales de desarrollo y abriendo oportunidades de inversiones en beneficio de inversionistas privados". (12)

En el tratamiento dado por el PGD a las empresas públicas, se recalcó su importancia "como instrumento para orientar y conducir el proceso de desarrollo" y se resaltaron algunos de los objetivos perseguidos por el Estado a través de sus entidades públicas: "la participación (del Estado en la Economía) no es sólo de carácter normativo o de creador de infraestructura, sino que asume la forma de una investigación directa en la producción de bienes y servicios, que tienden a garantizar el suministro de insumos básicos, la disponibilidad de energéticos, la creación de economías externas, la competencia en los mercados nacionales e internacionales, el avance técnico y la correcta distribución de los beneficios". (13)

Asimismo, el PGD destacó los objetivos económicos y sociales de la empresa pública: "Las industrias del Estado son fundamentales para el desenvolvimiento económico y social del país y constituyen uno de los principales instrumentos de que dispone la acción pública para ampliar la infraestructura, los servicios esenciales y la industria básica y coadyuvar a la generación de empleos suficientes, expandir el mercado y avanzar en la distribución del ingreso mediante la extensión del bienestar social". (14)

Por otra parte, en el plan se reconoció también la significación de la empresa pública en el proceso de afirmación del Estado como agente orientador y promotor del desarrollo económico

y social: El importante crecimiento de la participación del Estado, principalmente a través de su sector de empresas y organismos, ha determinado en gran medida, la evolución socioeconómica del país, ya que además de estimular el proceso de crecimiento, el Estado puede mediante sus empresas, convertir el merecido crecimiento en desarrollo económico, al transformar los incrementos en el producto nacional en bienestar generalizado para la población".⁽¹⁵⁾

La creación de empresas públicas ha respondido, según el PGD, a un conjunto de factores dirigidos a fortalecer la rectoría del Estado en la economía. En este sentido, se señalaron las siguientes causas por las cuales han surgido las empresas del Estado:

- 1) Por principios de política económica y social;
- 2) Hacer frente a problemas surgidos en situaciones coyunturales especiales;
- 3) Participación en renglones claves de la economía;
- 4) Explotar recursos naturales de carácter estratégico para el desarrollo del país y para regular aquellos que resulten en beneficio social;
- 5) Regular o contrarrestar el poder monopólico u oligopólico de grupos privados;
- 6) Permitir al Estado intervenir en los procesos de comercialización;
- 7) Desarrollar ciertas funciones de la actividad pública descentralizadamente;

- 8) Empezar proyectos de inversión necesarios;
- 9) Evitar la desaparición de empresas cuya subsistencia revestía interés público, particularmente en materia de empleo. (16)

En su diagnóstico sobre las empresas públicas, el PGD se ñaló las siguientes deficiencias y limitaciones:

- 1) Falta de la tecnología más adecuada;
- 2) Carencia de sistemas administrativos idóneos;
- 3) Rezago en los precios y tarifas de los bienes y servicios que producen;
- 4) Necesidad de recibir enormes subsidios;
- 5) Gran endeudamiento interno y externo, y
- 6) Falta de ahorro propio. (17)

Si bien en el plan se fijaron propósitos, metas y acciones para erradicar estas deficiencias, las empresas públicas -se advirtió- "no pueden operar ni su eficiencia puede ser evaluada en los mismos términos que una empresa privada, en especial en (aquellas) que responden a las necesidades de servicio que tiene que atender el sector público". (18)

Las metas fijadas para las empresas públicas fueron:

- 1) Reducción de un punto porcentual del déficit económico como proporción del PIB;
- 2) Generación de un ahorro corriente del orden del tres por ciento del producto, y
- 3) Una tasa de crecimiento anual de 26 por ciento en los ingresos de las empresas paraestatales, sin incluir a PEMEX. (19)

Las principales acciones tendientes a alcanzar estas metas consisten en: la redefinición de los precios y tarifas, la reorientación de los subsidios que no cumplan objetivos prioritarios, el aumento de su productividad y la mejora de su operación y administración, para así generar un volumen de ahorro suficiente para financiar una proporción importante de la inversión que realicen. (20)

En el primer informe de avance del PGD, se admitió que los resultados en relación a las empresas públicas habían sido en términos generales satisfactorios, pues los ingresos de éstas, excluyendo a PEMEX, habían crecido un 34 por ciento. Además, "el ahorro corriente de los organismos y empresas llegó a casi 75 mil millones de pesos, cifra superior en casi 16 por ciento a la meta programada, y el sector paraestatal amplió su capacidad al expandir su inversión en más de 20 por ciento en términos reales". (21)

En este mismo documento se reconocieron, sin embargo, algunos reveses en el logro de ciertas metas previstas para las empresas públicas: "A pesar de los fuertes aumentos a los ingresos, la necesidad de apoyar ciertas prioridades determinó un mayor dinamismo en los gastos, principalmente de inversión, lo que resultó en un incremento del déficit económico de 6.9 por ciento en 1979 a 7.6 por ciento en 1980, respecto al PIB". (22)

Como puede verse, el desarrollo de las empresas públicas durante el primer año de vigencia del PGD permitió alcanzar al

gunas de las metas fijadas para ese lapso. No obstante, dichas metas no contemplaron el impacto de la empresa pública sobre el conjunto de la vida económica, política y social del país, limitándose a aspectos contables vinculados con la rentabilidad de las empresas.

En todo caso, el cumplimiento o incumplimiento de las metas fijadas por el PGD a la empresa pública no refleja todo el apoyo que ésta brinda al Estado para la consecución de otras metas programáticas consignadas en el plan, sobre todo, para el logro de los objetivos políticos, económicos y sociales de régimen.

4.2. Relación entre los objetivos generales del Plan Global de Desarrollo con los fines de la empresa pública.

La formulación y la ejecución del Plan Global de Desarrollo tuvieron como propósito guiar al país para alcanzar los cuatro grandes objetivos fijados por el Estado mexicano para el período 1980-1982: "reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural; proveer a la población empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda; promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente, y mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas".⁽²³⁾

Estos cuatro objetivos generales no sólo lo eran del Plan Global de Desarrollo, sino también de toda la planeación nacional, así como del gobierno encabezado por López Portillo. Como ya se ha visto, el régimen dejó desprender estos objetivos del proyecto nacional contenido en la Constitución de 1917.

Aún cuando la Constitución no contiene normas específicas rectoras de la planeación y la empresa pública (excepto con respecto a la planeación de los asentamientos humanos), de esta ley fundamental se derivan los principios políticos que erigen al Estado en órgano rector del desarrollo socioeconómico de la nación. En el cumplimiento de esta misión, el gobierno federal ha utilizado a la planeación y a la empresa pública como medios para intervenir en la economía.

En términos generales, de los cuatro objetivos del Plan Global de Desarrollo antes mencionados, el primero puede calificarse de naturaleza eminentemente política; el segundo y el cuarto, de carácter social; y el tercero, puede ser considerado exclusivamente como de índole económico. En todo caso, es claro que el Estado mexicano, al perseguir dichos objetivos - por medio de la empresa pública y de la planeación nacional, - busca, ante todo, su propio fortalecimiento, el mantenimiento del poder y la realización de su proyecto nacional. Es posible avanzar en el proceso de fortalecimiento estatal, si la ejecución de un plan como el PGD se basa en instrumentos de operación como la empresa pública, la cual, en virtud de sus características, contribuye al mayor de los objetivos.

Las actividades de la empresa pública abarcan casi todas las acciones estatales ya sea de índole política, económica o social, por ello, es fácil vincular la amplia gama de funciones de la empresa pública con los cuatro objetivos generales del Plan Global de Desarrollo y aún con las 22 políticas⁽²⁴⁾ básicas integrantes de su estrategia, pues como afirma Ruíz Massieu: "el poder económico y social del Estado se ejerce en proporción creciente a través de empresas públicas que atienden tanto los requerimientos de la sociedad civil y de la economía en su conjunto como de grupos sociales específicos. Si las empresas son vehículos de poder estatal, al mismo tiempo son fuente de ese poder.

"El Estado, abastecido con una organización vasta, rica y

ubicua, puede racionalizar y ordenar la economía, conducir a la sociedad civil, arbitrar y resolver la conflictiva social, garantizar su independencia, someter a los grupos de gobernados e imponer un proyecto nacional". (25)

Para demostrar la estrecha vinculación existente entre los objetivos específicos perseguidos con la creación y el funcionamiento de una empresa pública y los 22 puntos básicos de estrategia de desarrollo del Plan Global de Desarrollo, se presenta en el siguiente cuadro 1 una matriz constituida con base en algunos de los más de 90 objetivos específicos de la empresa pública identificados por Ruiz Massieu, y a partir de algunas de las 22 políticas del Plan Global de Desarrollo. Esta matriz exhibe la marcada coincidencia entre los fines de la empresa pública y los de la planeación nacional, lo cual prueba que aquella es un eficaz instrumento de operación de esta última.

En México, la empresa pública conforma un importante instrumento de política económica y es un valioso medio para operar un Plan Nacional de Desarrollo. La influencia de la empresa pública sobre algunas variables macroeconómicas (PIB, balanza comercial, deuda externa, inversión, ingresos tributarios, etc.) muestra el potencial en ella existente para contribuir eficaz y eficientemente a la consecución de los objetivos planeados. Esta importancia ha sido ya reconocida y no falta quien afirme, quizás exageradamente, que una sociedad puede avanzar en un proceso de desarrollo sin planear su economía, pero no sin empresas públicas.

En el Plan Global de Desarrollo para 1980-1982, se establece, en el marco de la política económica general, una política de empresas públicas, la cual contempla a éstas como un todo cuyas acciones es necesario planear y coordinar, con el fin de "imprimir a las paraestatales de carácter de agentes dinamizadores, eficiencia del proceso de desarrollo del país". (26)

Esta política de empresas públicas representa un significativo avance con respecto a épocas anteriores, en las cuales -como apuntan los esposos Villarreal- "nunca se les enfocó como instrumentos de política económica", en el sentido de que se "planeara su operación y crecimiento con objetivos y metas bien definidas y considerando el efecto de su acción en conjunto". (27)

En el V informe de gobierno de José López Portillo puede apreciarse la especial significación de la empresa pública para el desarrollo socioeconómico, así como, en forma particular, para la operación de los planes nacionales. En este sentido, se señaló; "el Plan Global de Desarrollo y el Plan Nacional de Desarrollo Industrial asignan a la empresa pública una función de primer orden para la transformación estructural del país... sería posible concebir el nivel de desarrollo alcanzado y asegurar la consecución de las metas que nos hemos propuesto, en ausencia de las empresas paraestatales industriales". (28)

Sin embargo, no debe aceptarse plenamente la idea de que estas empresas son factores para el desarrollo de la sociedad, pues también debe tomarse en consideración que, como expresión

concreta del Estado, la empresa pública, y en general la administración pública, tiene una función ambivalente, es decir, dos dimensiones de actuación y significado. En el marco del sistema capitalista, el Estado⁽²⁹⁾ cumple, a través de sus manifestaciones específicas (marco jurídico, gobierno, administración pública, planeación nacional, empresa pública, cuerpos represivos, etc.), una función fundamental: el mantenimiento del sistema político en el cual se apoya la estructura económica.

Esta función presenta una doble naturaleza: en cuanto a su actuación, es administración y es dominación; en cuanto a su significado, favorece el mantenimiento de un sistema de dominación pero, a la vez, el cumplimiento de esta función impele al Estado a desplegar ciertas acciones que benefician a los sectores más desprotegidos de la sociedad, a veces incluso a costa del perjuicio de los intereses a corto plazo de los grupos económicamente poderosos. Pero son precisamente estas acciones las que en el largo plazo están garantizando las condiciones sociales necesarias para la permanencia de un modelo de acumulación.

La empresa pública presenta también esa ambivalencia que define al Estado; refleja la "autonomía relativa del Estado".⁽³⁰⁾ De ahí la insistencia por explicar el funcionamiento de la empresa estatal tanto a la luz de su "lógica económica" como de su "lógica política", pero sin perder de vista que es esta última lo esencial de la empresa pública.

Esta dualidad en el comportamiento estatal nos obliga tam

bién a no restringir la importancia de la participación directa del Estado en la economía por medio de sus empresas, a la mera conservación del sistema. Si bien las leyes sobre las tendencias del capitalismo apunta en ese sentido, los acontecimientos políticos rebasan muchas veces lo previsible, constituyéndose a veces en verdaderos avances de los grandes grupos, en condiciones de subsistencia avances que en el corto plazo sientan las bases políticas para transformaciones ulteriores más profundas.

La empresa pública ofrece la posibilidad de conformar un factor de desarrollo, pero, para ello, la política de empresa pública debe inscribirse en una política más amplia, orientada efectivamente hacia un desarrollo nacional y de decidido apoyo a las mayorías, aún cuando sus alcances se verán, limitados por las condiciones objetivas (estructura económica, grupos de interés, presiones internacionales, etc.)

La influencia cuantitativa de la empresa pública en las principales variables macroeconómicas por sí sola, no es suficiente para afirmar que estas empresas son, en conjunto, un factor para el desarrollo integral. Es, en cambio, la política global de desarrollo de un país, así como sus resultados qualitativos (distribución del ingreso, niveles de bienestar, participación política, salud pública, grado de escolaridad, etc.), la que puede reflejar el papel real conferido a la empresa pública, aunque en el marco del capitalismo, ésta no podrá desprenderse totalmente, sobre todo en el corto plazo, de su funda

ción subsidiaria de la tasa de ganancia del capitalismo en su conjunto.

Esto último es necesariamente así, porque a través de sus precios y tarifas la empresa pública reduce su participación - en la masa de plusvalía, subsidiando con ello la tasa de ganancia de los empresarios privados. En consecuencia, si la empresa estatal decidiera implantar una política de "precios realistas" (en el sentido costo-beneficio), los particulares, acostumbrados a tener elevadas tasas de ganancias, en parte debido a las transferencias del sector paraestatal, recurrirían a un incremento en los precios de su mercancía, incluso mucho mayor al del aumento efectivo originado por esa política "realista". Una prueba de esto es el incremento de los precios de las gasolinas en México, el cual siempre resulta ser una medida inflacionaria.

Un caso revelador de la ambivalencia de las funciones de la empresa pública lo constituyen "las empresas del Estado cuya función es tramitar los negocios privados".⁽³¹⁾ Estas empresas, en virtud de su manera de operar, al tiempo que generan un innegable beneficio social, también garantizan altas tasas de ganancias al capital privado.

Así, por ejemplo, tenemos a las empresas estatales promotoras de la construcción de viviendas (INFONAVIT, FOVISSSTE, - etc.) y las de comercialización (CONASUPO, TIENDAS DEL ISSSTE, de SAHOP, del D.D.F., de la Secretaría de la Defensa Nacional, etc.), en el caso de las primeras, el Estado no construye las

viviendas, sólo se encarga de tramitar y financiar la construcción; en el caso de las segundas, encargadas de reducir los precios de los productos básicos, cumplen su función, no porque reduzcan los costos de producción, sino por que subvencionan los precios o reducen los gastos de comercialización.

En ambos casos, los empresarios privados se benefician directamente: las empresas constructoras, obteniendo financiamiento, mercado seguro y utilidades ventajosas; los capitalistas en general, porque al abaratar los productos básicos, el Estado disminuya a costo de reproducción de la fuerza de trabajo, además, las empresas comercializadoras, debido a la corrupción, muchas veces compran a proveedores que inflan precios (ya sea vía monto o calidad de producto), lo cual repercute en mayores e innecesarios subsidios.

INTERRELACION ENTRE LAS POLITICAS DEL PLAN GLOBAL DE DESARROLLO Y LOS FINES DE LA EMPRESA

OBJETIVOS RECONOCIDOS PARA LA CREACION Y/O FUNCIONAMIENTO DE LA E.P.	CREACION DE INFRAESTRUCTURA ECONOMICA.	PARTICIPACION EN RENGLONES CLAVE DE LA ECONOMIA.	EXPLOTACION DE RECURSOS NATURALES ESTAFETICOS.	GENERACION DE EMPLEO.	REGULARIZACION DEL MERCADO DE ALGUNOS SATISFACTORES.	ABASTECIMIENTO DE INSUMOS A BAJO PRECIO.	FINANCIACION DEL DESARROLLO	COMPETENCIA CON MONOPOLIOS PRIVADOS	IMPULSO AL DESARROLLO REGIONAL.	enfrentamiento DE SITUACIONES CONJUNTURALES.
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)	(I)	(J)
POLITICAS SELECCIONADAS DEL PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-1982										
1.- FORTALECER AL ESTADO		I	I	I	I	I	I	I	I	I
2.- MODERNIZAR LA ECONOMIA	I	I					I	I	I	
3.- GENERAR EMPLEO	I	I	I	I			I	I	I	
4.- CONSOLIDAR LA RECUPERACION ECONOMICA		I	I			I	I		I	I
5.- REORIENTAR LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA	I	I			I		I	I	I	I
6.- DESARROLLAR EL SECTOR AGROPECUARIO	I	I			I		I		I	
7.- ESTIMULAR LA PRODUCTIVIDAD Y PROMOVER LAS EXPORTACIONES	I	I	I				I			
8.- PRODUCIR MINIMOS DE BIENESTAR				I	I	I			I	I
9.- ESTIMULAR LA INVERSION	I	I	I				I		I	I
10.- CONTROLAR LA INFLACION					I	I	I	I		

4.3. La empresa pública y su importancia en el marco de las variables macroeconómicas.

La trascendencia de la empresa pública para una economía, queda de manifiesto a través de la evaluación cuantitativa del impacto de estas empresas en las principales variables macroeconómicas. Esta evaluación sirve como un marco de referencia empírica, útil para mostrar la importancia de la empresa pública.

El objetivo aquí es destacar el peso económico de las empresas del Estado en México, particularmente con base en algunos indicadores en el Plan Global de Desarrollo.

Conviene antes, sin embargo, presentar una comparación internacional de la participación directa del Estado en la economía en países capitalistas tanto desarrollados como subdesarrollados, a efecto de mostrar que este tipo de participación no es exclusiva de los países subdesarrollados y que los índices de la participación estatal en México no son "alarmantes" -como los califica el sector privado- aún frente a los casos de países altamente industrializados, como Gran Bretaña, Francia, Alemania Occidental, Italia y Suecia.

La participación cuantitativa de la empresa pública en la economía no es suficiente para evaluar su significado como instrumento de operación de la planeación nacional y factor de desarrollo, pues la participación directa del Estado en la economía no es exclusiva de las sociedades capitalistas subdesarrollados (o dependientes), sino, por el contrario, es un rasgo inmanente al capitalismo de las últimas décadas, como quedó de manifiesto a partir de la crisis de 1929. Después de ella y

hasta mediados de los 60, "la participación directa del Estado en la economía ha variado de acuerdo a las circunstancias de la economía nacional e internacional. En épocas de prosperidad de los negocios la actividad empresarial del Estado se restringe para dejar el campo abierto al capital privado. En cambio, en épocas de depresión, cuando los negocios privados se contraen a causa de la disminución del mercado y de las ganancias, el Estado incrementa su actividad empresarial, a fin de crear el mercado y las condiciones de una recuperación de las ganancias". (32)

Esto, en términos generales, fue así sólo hasta mediados de los 60 porque con el desarrollo teórico de los economistas de Chicago, (33) se presionó para que, tras la crisis de 1973, la intervención del sector se restringiera al máximo.

Esta línea, -escuela de Chicago- representativa de los intereses del gran capital, sobre todo de los países capitalistas altamente industrializados, considera que "la expansión del capital y la inversión estatales pueden contrarrestar la crisis hasta un cierto límite; pasando ese límite pueden agudizar la crisis y volverla incontrontrable; por lo tanto, si la crisis persiste no es cuestión de contrarrestarla sino, por lo menos de controlarla en su carrera". (34)

No se pretende, aquí, evaluar la política anticrisis de los economistas de Chicago pero sí conviene señalar el alto costo social que esta política conlleva, como lo han mostrado ya los casos de Argentina y Chile. Desempleo, concentración de la

riqueza y represión acompañan comúnmente a esta política.

A mediados de los 60, todos los países capitalistas industrializados y subdesarrollados utilizaron sus empresas estatales para amortiguar la inflación, conteniendo los precios y ampliando las pérdidas de estas empresas. Esto, sin embargo, condujo a un creciente déficit en las finanzas públicas, por lo cual, en la segunda mitad de la década de los 60, la escuela de Chicago sustentó su política anticrisis en los problemas financieros, casi de bancarrota, sufridos por muchos países.

Otros economistas menos conservadores (en el sentido de clásicos). Sugirieron corregir la mala administración y combatir la corrupción de que eran objeto gran parte de las empresas públicas, así como modificar la política de precios congelados, con el fin de reducir el déficit público. Esta última postura ha sido adoptada sobre todo por quienes privilegian el mantenimiento de altas tasas de empleo.

De cualquier forma, la creciente participación directa del Estado en la economía de los países capitalistas, tanto desarrollados como subdesarrollados, muestra que la reproducción ampliada del sistema capitalista requiere no sólo de un "Estado gendarme", sino también, y en gran parte de las de un "Estado benefactor", que interviene en los procesos de producción y circulación de mercancía (bienes y servicios). Las siguientes cifras son ilustrativas: en 1972, "la participación del sector paraestatal en la economía de México fue 9.4 %, por debajo aún de los países capitalistas, especialmente de los Estados Unidos

(15 %), Francia (17 %) y el Reino Unido (25 %)... por otra parte, se observa que la estructura de la participación del sector paraestatal en la economía mexicana es similar a la de los países capitalistas (desarrollados), en tanto que la mayor participación se localiza en electricidad, comunicaciones y transportes y la menor en comercio, finanzas y agricultura. Sin embargo, en el caso de México se observa una participación mayor en el sector industrial respecto al resto de los países capitalistas... si comparamos la participación del sector paraestatal dentro del propio sector industrial, se puede observar que respecto a los países capitalistas desarrollados, México presenta una participación más diversificada, localizándose principalmente en petróleo, equipo de transporte, industria metal básica, química y papel celulosa". (35)

Para 1978, en Gran Bretaña, Francia, Alemania Occidental, Holanda, Italia, Suecia, Suiza, Brasil y México, las telecomunicaciones y los ferrocarriles era en su totalidad de propiedad pública. Lo mismo puede decirse para la electricidad y el petróleo, a excepción para Alemania Occidental (en el caso de la electricidad, el 25 % es privado, y del petróleo, el 50 %), de Holanda (25 % privado en los dos subsectores), Italia (un 25 % de la electricidad es privado) y Suecia (el 50 % de la electricidad es privado). En el caso de la producción de acero, en Gran Bretaña, Francia, Italia, Suecia, Brasil y México, el 75 % es pública; y en Holanda el 25 %. (36)

Como puede observarse la participación del sector público

mexicano en las telecomunicaciones, los ferrocarriles y algunos sectores estratégicos (petróleo y acero), no es nada extraño aún con respecto a países capitalistas desarrollados. Esto se explica porque la participación directa del Estado en la economía es inmanente al capitalismo actual; necesaria para la reproducción ampliada del sistema capitalista, sea en un país desarrollado o dependiente. (37)

Ya se mencionó la importancia concedida por el Plan Global de Desarrollo a la empresa pública como un instrumento de operación; importancia que ha sido destacada por la administración de López Portillo, como se desprende del V informe de gobierno. Asimismo, se ha resaltado el avance que representa considerar al sector paraestatal en su conjunto como valioso instrumento de política económica, pues este sector influye no sólo en algunos indicadores globales de la economía (PIB, empleo, sector externo, inflación, etc.), sino aún en otros instrumentos de política económica (gasto público, política financiera, política tributaria y política de inversión).

Corresponde ahora presentar una evaluación cuantitativa de la influencia de la empresa pública en la economía mexicana, dejando pendiente el análisis de su papel sociopolítico para el siguiente apartado. Con esta evaluación cuantitativa se busca dar una idea de la magnitud del potencial de la empresa pública como instrumento de operación de la planeación, así como de su significado para la reproducción del sistema y la prevención de la estabilidad política.

El creciente gasto público en la economía se ha canalizado en su mayor parte a través del sector paraestatal. Así, del total de la inversión pública federal realizada en 1976, el 67.7 % correspondió al sector paraestatal, cifra que se redujo ligeramente en 1980 (64.5 %) en promedio, de 1976 a 1980, este sector participó con el 66.3 % de la inversión pública federal realizada. (38)

Del total de la inversión federal en 1976, la mayor parte la absorbió el sector industrial (46 %), mientras que el sector "bienestar social" participó apenas de 14.5 % en 1980, estas proporciones casi no se modificaron, participando el sector industrial del 45.6 % y el de bienestar social del 16.6 %. (39)

De la inversión federal realizada vía el sector paraestatal en 1976, el 67.4 % correspondió a los organismos y empresas controlados, de los cuales tan sólo PEMEX y la CFE absorbieron casi el 70 % (42.6 % y 26 %, respectivamente). Para 1980, los datos fueron los siguientes: 74.5 %, la inversión de los organismos y empresas controlados; PEMEX y la CFE, 76.9 % (52.2 % y 24.7 %, respectivamente). La participación de PEMEX en la inversión federal de los organismos y empresas controladas creció, de 1976, en un 22.8 %. Por otra parte, el total del gasto ejercido del presupuesto de egresos, entre 1976 y 1980, prácticamente se repartió en partes iguales entre los ramos, por un lado, y los organismos y empresas descentralizadas sujetas a control presupuestal, por otro en promedio, el 50.7 % correspondió a estos últimos. (40)

Del total del gasto público ejercido en este período 1976-1980, vemos que mientras que en 1976 el gasto de capital representó el 27.5 %, para 1980 su participación creció al 30.9% en este período, los organismos y empresas sujetos a control presupuestal canalizaron, en promedio, el 48.2 % del gasto de capital ejercido.⁽⁴¹⁾

La empresa pública en México tiene también una significativa participación de los ingresos tributarios, los cuales constituyen la principal fuente de recursos, excluidos los ingresos por financiamiento (externo e interno), del gobierno federal. Entre 1976 y 1980, los ingresos tributarios representaron, en promedio, el 94.5 % de los ingresos brutos del gobierno federal. En el primer año, del total de ingresos tributarios, el 6.2 % fue aportado por las empresas públicas sujetas a control; en 1980, la proporción fue del 26.1 %.⁽⁴²⁾

Esta acelerada participación de las empresas públicas controladas presupuestalmente en los ingresos tributarios (de 1976 a 1980, el monto de sus impuestos se incrementó casi 18 veces, triplicándose su participación en el total de estos ingresos), se ha debido en gran parte a la creciente explotación y exportación de petróleo registrada entre 1976 y 1982. Así, mientras que en 1976 los impuestos federales pagados por PEMEX representaron sólo el 5 % de los ingresos tributarios del gobierno federal, en 1980 su participación fue del 25 %. Sólo por concepto de impuestos a la exportación, PEMEX pagó, tanto en 1980 como en 1981, un monto equivalente a más del 80 % del total de impues-

tos al comercio exterior (el 85 % en 1980 y el 82 % en 1981).

En términos generales, el ahorro corriente de PEMEX pagó, en 1978, 1.8 veces el déficit del sector público no petrolero, y en 1979, 1.6 veces. (43)

El sector paraestatal es una pesada carga para las finanzas públicas. De la deuda externa del sector público federal, poco más de 80 % ha correspondido, desde 1976 hasta el primer trimestre de 1981, al total de empresas públicas. El endeudamiento externo de estas empresas pasó de 16.0 millones de dólares en 1976, a 27.9 en 1980, es decir, creció a una tasa media anual de 14.7 % en el mismo período, mientras que las empresas no financieras no controladas presupuestalmente redujeron su deuda en un 32.3 %, las controladas la incrementaron un 136 %, pasando de 6764 millones de dólares a 15991 (con tasa media de crecimiento de 27.3 % doce y medio puntos porcentuales más que la tasa del endeudamiento del conjunto de las empresas).

De las empresas controladas, las de endeudamiento externo más dinámico fueron: Petróleos Mexicanos (tasa media de crecimiento anual de 48.6 %), Fertilizantes Mexicanos, S.A. (tasa media de crecimiento anual de 43.9 %) y el sector eléctrico - (tasa media de crecimiento anual de 21.7 %). (44)

Como puede observarse en el cuadro 2, el auge petrolero de la segunda mitad de la década de los 60 también tuvo un fuerte impacto en la deuda pública. De 1976 al primer trimestre de 1981, PEMEX absorbió crecientes proporciones del total de la deuda externa del sector Público Federal, pasando de 11.3 % a -

24.0 % del total de la deuda paraestatal en 1980, correspondió a PEMEX casi el 30 %.(45)

El conjunto de empresas estatales tiene una considerable participación en el producto interno bruto. En 1970 su contribución representó el 8.3 % del PIB total y en 1972 se estimó en 9.4 % en este último año, destacó su participación en la electricidad, gas y suministro de agua (79.6 %); extracción y refinación de petróleo y derivados del carbón y petroquímica básica (61.6 %); transporte y comunicaciones (39.3 %) industria metal básica (20.2 %); y en la industria manufacturera (10.7 %). En 1975 la participación ascendió a 11.2 % y se concentró en el sector industrial, "pues de acuerdo al X censo industrial de 1975, del total de la industria extractiva, transformación, petróleo y petroquímica básica y electricidad, el Estado concentró el 23 % de la producción bruta total, el 30 % del valor agregado, el 50 % de los activos fijos netos, de 25 % de los sueldos y salarios, el 10 % de las ventas, en sólo alrededor de 300 establecimientos de los 119 mil censados".(46)

Para 1980, la contribución del subsector paraestatal al PIB se estimó en un 14.0 %.(47)

En este año, tan sólo el sector petrolero participó de 17.9 % del PIB industrial y de 7.5 % del PIB nacional, cifras que contrastan con el 13.8 % y el 4.7 % respectivamente, registrados en 1975.

El sector industrial paraestatal, que abarca más de 350 entidades, contribuyó en 1980 con el 75 % a la exportación de

mercancías (11.5 mil millones de dólares), fundamentalmente por las ventas al exterior de petróleo y gas natural⁽⁴⁸⁾ ese mismo año, de las exportaciones de mercancías, las del sector petrolero (crudo, gas natural, refinados y petroquímicos) representaron el 68.1 %. Los datos para 1980 contrastan con los de 1970, cuando la participación del sector paraestatal fue de sólo el 8 % del total exportado, y en 1975, fue de 12 %.⁽⁴⁹⁾ En este último año, las exportaciones del sector petrolero representaron en 7.5 % del total de exportaciones.

Sin embargo, a la vez que las empresas públicas contribuyen a incrementar las exportaciones, el volumen de importaciones del sector público -paraestatal y sector central- es también considerable. En 1975, el sector paraestatal participó con el 32.6 % de las exportaciones de mercancías y el 38 % de las importaciones.⁽⁵⁰⁾ En 1980, la importación de mercancías (valor comercial) del sector público ascendió a 6753.806 miles de dólares (36.5 % del total), monto equivalente, a un 58.8 % de la exportación de mercancías del sector industrial paraestatal, sólo las importaciones de PEMEX y de la CFE, en ese año, representaron cerca del 40 % del total de las compras gubernamentales al exterior.⁽⁵¹⁾

Las empresas públicas influyen también en el volumen de empleo. En 1970, el 3.2 % de la población ocupada fue absorbida por el sector paraestatal, porcentaje que se elevó al 4.7 % en 1976 y 5.1 % en 1978. Entre el sector paraestatal y el gobierno (federal, estatal y municipal) dieron empleo, en 1970, a 1 mi-

llón 240 mil personas (9.6 % de la población ocupada) y en 1978, a más de dos millones (13 % de la población ocupada). Entre 1970 y 1978, más del 50 % del empleo generado por el sector público, correspondió a la empresa pública.

Conviene aclarar que si bien estas cifras no son las más actuales pero son más suficientes para resaltar algunas tendencias:

En principio, la generación de empleo en la empresa pública puede parecer insignificante con respecto al volumen de la población ocupada, lo cual en gran parte es cierto. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que la creación directa de empleos por el gobierno, al tiempo que es necesaria y contribuye, aún cuando sea mínimamente, a reducir el desempleo abierto, cumple con una función legitimadora. En efecto, si bien a los ojos de la iniciativa privada el "exceso de personal" en una empresa pública es muestra de ineficiencia, el gobierno, en su tarea reproductora del sistema, se ve obligado a mantener el empleo ya creado; nada sería más antipopular que un despido masivo, por cierre o por reducción de nóminas, en una empresa del Estado.

Por otra parte, como señala José Ayala, "la influencia de la empresa pública en el mercado de trabajo, dada su ubicación estratégica, le permite marcar pautas de organización y disciplina, pues la política de salarios en las empresas públicas influye decisivamente en el establecimiento de la política general de salarios, y los trabajadores de las empresas públicas están organizadas en grandes e influyentes sindicatos naciona-

les que abren un espacio político para la organización de otros sectores obreros". (52)

Tradicionalmente, la empresa pública ha sido en la práctica un instrumento de política antiinflacionaria, vía tarifas y precios bajos -al costo o ligeramente arriba-, e incluso subvencionados, el sector paraestatal ha evitado presiones inflacionarias. La productividad lograda por la empresa pública puede ser también un mecanismo antiinflacionario.

Desde luego, la inflación es un fenómeno económico mucho más complejo en sus causas y, por ello, de hecho se vuelve imposible cuantificar la influencia que sobre ella tiene el sector paraestatal. Sin embargo, se ha probado ya el efecto inflacionario que el incremento en los precios de bienes estratégicos producidos por el Estado tiene en la economía. Tal fue el caso del aumento a los precios de las gasolinas en agosto de 1982. Los bajos precios de artículos de consumo básico comercializados por empresas estatales, actúan también como un contrapeso de las presiones inflacionarias originadas por la especulación del comercio monopolizador, sobre todo en periodos de crisis. Este tipo de influencia de la empresa pública es más bien un paliativo en una economía con inflación galopante, pues ésta es un fenómeno generado en el proceso de producción y no en el de circulación.

Los precios y tarifas bajos o subvencionados obviamente se reflejan en la rentabilidad de la empresa pública, "en 1974, el 18 de las 25 empresas estatales más importantes operaron con -

pérdidas... (en este mismo año), el resultado conjunto de estas empresas fue una pérdida de 7478 millones de pesos, mientras que en 1970 fue de 341 millones. Esto es: una pérdida 22 veces mayor". (53)

Las transferencias del sector paraestatal hacia el sector privado expresan en toda su magnitud el papel jugado por la empresa pública en el proceso de acumulación de capital: subsidiarias, vía precios y tarifas, de la tasa de ganancia. Esas transferencias, pérdidas para la empresa pública y ganancias para las empresas privadas, han ido en constante aumento. Así, si midiéramos su volumen por el déficit financiero del sector paraestatal, habrían pasado, sólo las transferencias de los organismos y empresas sujetos a control, de 5893 millones de pesos en 1971, a 148 348 en 1980, es decir, un incremento de más de 25 veces. En este último año, tan sólo el déficit del sector de energéticos representó el 78.5 % del total (116 509 millones de pesos), correspondiendo casi proporciones iguales a PEMEX - (59405 millones de pesos) y a la CFE (56597 millones de pesos). (54)

Desde luego, esta forma de medición de las transferencias del sector paraestatal al sector privado, y en general al resto de la economía, no es exacta o puede, entre otras cosas, ocultar verdaderas ineficiencias, es decir, deficiencias administrativas que se traducen en números rojos más allá de lo estrictamente necesario para la eficacia del sector paraestatal. El cálculo de dichas transferencias supone un estudio del

comportamiento de los precios tanto de los bienes producidos por la empresa pública como del índice nacional. Estudios de este tipo ya han sido realizados, sobre todo para los casos de PEMEX y del sector eléctrico. De acuerdo a ellos, "el subsidio otorgado en años recientes por la empresa estatal vía precios a otros sectores de la economía fue equivalente a 15 % de la inversión bruta, a 30 % de la inversión privada y a 40 % de la inversión pública total". (55)

Las transferencias vía precios realizados por PEMEX pasaron de 6415.8 millones de pesos corrientes en 1971, a 16212.4 en 1975 (un incremento de 153 %). Por su parte, las transferencias de las empresas eléctricas, en el mismo lapso, pasaron de 1860.1 millones de pesos corrientes a 10 129.0 (un incremento de 444 %). En conjunto, PEMEX y las empresas eléctricas transfirieron, en 1975, 26 341.4 millones de pesos, equivalentes a 2.6 % del PIB, 11.9 % de la inversión bruta fija, 26.6 de la inversión pública y 21.5 % de la inversión privada. (56)

Observaciones similares a las de los casos de PEMEX y el sector eléctrico podrían hacerse sobre los ferrocarriles, los cuales con sus bajas tarifas subvencionan a la industria.

Hemos visto la influencia que en distintas variables macroeconómicas tiene la empresa pública, lo cual hace de ésta un importante instrumento para la operación de un Plan Nacional de Desarrollo. Del conjunto de empresas públicas es PEMEX la de mayor impacto en la economía, sobre todo a partir de 1976, cuando el petróleo se convirtió en el nuevo eje de la estrate-

gia de desarrollo. Desde su expropiación, el petróleo ha sido base más sólida, desde el punto de vista económico y político, para encauzar la política de desarrollo, pero nunca tanto como de 1976 a la fecha.

Conviene aquí resaltar, aunque sea brevemente, este papel del petróleo, recurso natural que permitió una recuperación temporal de la economía, la cual a finales de 1976 estaba sumida en el estancamiento. Debido en gran parte a los recursos financieros generados por el auge petrolero, el gobierno mexicano - fue capaz de alcanzar ciertas metas contenidas en los planes nacionales de desarrollo, aún cuando ello, no se tradujo en una economía equilibrada con capacidad para sostener un ritmo adecuado de crecimiento ni en la elevación del nivel de vida de las mayorías. El petróleo se constituyó en la principal fuente generadora de excedentes financieros para acelerar y ampliar el desarrollo económico y social de México. La producción de crudo pasó de 900 mil barriles diarios en promedio en 1973, a 3.3 millones diarios en 1981, al tiempo que las exportaciones crecieron de un promedio de 16 mil barriles diarios en 1974 a 1.25 millones en 1981. (57)

Las divisas por concepto de petróleo crecieron de 773 millones de pesos en 1974 a 217 335 en 1980 (un incremento de 280.2 %) de este modo, la participación de la inversión petrolera en la inversión pública paso de 15.3 % en 1975 a 30.3 % en 1980, y en la inversión privada, de 6.6 % a 12.7 %. (58) Como ya vimos, del total de exportaciones en 1980, las del sector petro

lero representaron un 68.1 %.

PEMEX ha sido la empresa pública de mayor importancia en los últimos años, y su influencia se ha reflejado en toda la economía. Los recursos generados por el petróleo y el papel que éste ha desempeñado son la mejor muestra del potencial operativo del sector paraestatal, aún cuando, desde luego, este potencial está limitado por condiciones objetivas, las cuales impiden transformaciones sustanciales en el corto plazo.

CUADRO NUM. 2

**PARTICIPACION DE PETROLEOS MEXICANOS Y DEL SECTOR ELECTRICO EN LA DEUDA EXTERNA
DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL Y DEL SECTOR PARAESTATAL
ESTRUCTURA PORCENTUAL**

	1976	1977	1978	1979	1980
DEUDA DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
A.- PETROLEOS MEXICANOS	11.3	13.3	16.5	19.5	22.6
B.- SECTOR ELECTRICO	16.6	16.3	18.3	19.6	20.1
SUBTOTAL	27.9	29.6	34.8	39.1	42.7
DEUDA EXTERNA DEL SECTOR PARAESTATAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
A.- PETROLEOS MEXICANOS	13.8	16.3	20.7	23.9	27.4
B.- SECTOR ELECTRICO	20.3	20.0	23.1	24.0	24.4
SUBTOTAL	34.1	36.3	43.8	47.9	51.8

FUENTE: QUINTO INFORME DE GOBIERNO, ANEXO 1: ESTADISTICO HISTORICO, VARIOS CUADROS
PP. 292-302.

4.4. Los objetivos sociopolíticos de la planeación nacional en México y la empresa pública.

En el capítulo anterior se evaluó la influencia cuantitativa de la empresa pública en ciertas variables macroeconómicas - cuyo comportamiento pretende orientar la planeación nacional en función de un proyecto global de desarrollo. Dicha evaluación es incompleta si no se hace también una evaluación del significado sociopolítico de la planeación, al servicio de la cual el Estado debe poner, el conjunto de sus instrumentos de política económica y social.

En México se habla mucho acerca de que los planes son instrumentos para el desarrollo y, además, para la orientación y coordinación de las acciones gubernamentales. Así, el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 establece "los objetivos nacionales de desarrollo económico y social" y, conforme a él, "el gobierno federal regulará y coordinará sus acciones de desarrollo económico y social, las convendrá con los gobiernos de los estados y concertará e inducirá con los sectores sociales y privado". (59)

Este tipo de planes, así como sus instrumentos de operación, no pueden entenderse como fenómenos aislados, por encima de las estructuras de poder de la sociedad en la cual se inscriben. Por el contrario, son estructuras que explican el contenido y alcance de sus objetivos y acciones. Los planes nacionales y las empresas del Estado -elementos de la administración pública- presentan la ambivalencia propia de las funciones estatales: mantienen las condiciones necesarias para la reproduc -

ción del sistema y, a la vez, canalizan o llevan a cabo reformas sociales necesarias para la estabilidad política.

El Estado debe asegurarse un margen de maniobra para la administración de los conflictos sociales y, para ello, se ve la necesidad de afectar incluso intereses a corto plazo de los grupos minoritarios detentadores del poder económico y político. En la consecución y conservación de dicho margen de maniobra, la planeación y la empresa pública conforman valiosos instrumentos, sobre todo, si ésta última se emplea como un instrumento de operación de la primera.

Por ello, aún cuando la planeación y la empresa pública tienden a favorecer, a fin de cuentas, a los sectores dominantes (vía subsidio a la tasa de ganancia, control político, ampliación del mercado, protección arancelaria, etc.), sus objetivos y acciones se inscriben no sólo en un discurso político "progresista" y "nacionalista", sino también en una línea de funcionamiento que de alguna manera contribuye a mejorar el nivel de vida de los grupos mayoritarios.

Esto es, si por un lado la empresa pública subvenciona -tasas de ganancia, por otro beneficia a los trabajadores. Tal es el caso, por ejemplo, de algunas empresas comercializadoras (CONASUPO, tiendas del ISSSTE, etc.), las cuales vía precios subvencionados de artículos básicos de consumo evitan un mayor deterioro en la capacidad de compra de los asalariados.

Este tipo de empresas estatales responden esencialmente a fines políticos, como lo son el fortalecimiento del Estado por

medio de la promoción de mínimos de bienestar. En efecto, un Estado que vende a la población bienes básicos a bajo precio, amplía su base social.

Los efectos políticos de la empresa pública pueden ser mayores, si estas funcionan conforme a una política global para el sector paraestatal que se inscriba en un plan nacional. Así, un plan para el desarrollo que incluya entre sus objetivos el de proveer empleo, como una forma de redistribuir la riqueza, ampliará sus posibilidades de lograrlo si orienta hacia ese objetivo su política de empresas públicas, debido al empleo directo e indirecto generado por estas empresas.

Lo mismo puede decirse de la participación directa del Estado en otras actividades económicas, como la construcción de viviendas populares y la protección de algunos servicios públicos relacionados con la salud (IMSS, ISSSTE). Por supuesto, acciones estatales de índole social no excluyen su finalidad política de conservación del sistema; más aún son necesarias para la consecución de dicho fin.

Las anteriores observaciones de carácter general, pueden aplicarse a la planeación nacional en México del período 1976-1982. El gobierno de José López Portillo inició un uso sistemático de la planeación nacional, creando incluso un organismo encargado de esta tarea (Secretaría de Programación y Presupuesto). La planeación pretendió responder a los agudos problemas sociales, económicos y políticos existentes en México a fines de 1976, los cuales ponían en peligro la estabilidad del sistema.

Si ya desde finales de la década de los años sesenta la estrategia de desarrollo seguida por México se mostraba insuficiente para resolver los problemas del país, hacia 1976 su agotamiento era más evidente. El deterioro del sector agrícola, de las finanzas públicas y del sector externo, así como la concentración del ingreso, fueron las condiciones que obligaron a la administración de Luis Echeverría Álvarez a implantar una política de desarrollo que se apartara de la línea del desarrollo estabilizador. Sin embargo, en virtud de una serie de factores internos y externos, los antiguos problemas no sólo permanecieron, sino se agudizaron, acompañados ahora de una crisis de confianza, derivada de la pugna sector público-sector privado, desatada en los últimos dos años de la administración de Echeverría.

Frente a tal situación, José López Portillo recurrió a la planeación para el desarrollo, la cual tuvo como uno de sus resultados más acabados al Plan Global de Desarrollo.⁽⁶⁰⁾ Este plan, entre otras cosas, incorporó una política de empresas públicas, reconociendo a ésta su valor como instrumento para orientar y conducir el proceso de desarrollo.

El contexto en el cual surgieron el Plan Global de Desarrollo y todos los planes nacionales precedentes hace suponer que estaban orientados primero, a recuperar la confianza del sector privado y, segundo, a superar la crisis económica, la cual ponía en peligro la estabilidad del sistema, dejando abierta la posibilidad a una política radical.

En este sentido, se puede observar que la planeación para el desarrollo en México (propiamente iniciada en el sexenio de José Lopez Portillo) y sus instrumentos de operación, siempre han buscado el mantenimiento del orden establecido, aún cuando para ello haya sido necesario recurrir a ciertas reformas, como la administrativa, la política y la fiscal. (61)

Por otra parte, fue fundamentalmente una empresa pública la que hizo posible la consecución de varias metas contempladas en el Plan Global de Desarrollo. Los recursos financieros obtenidos por medio de PEMEX, permitieron llevar a la práctica las medidas necesarias tendientes a la superación de la crisis y a la posterior recuperación temporal de la economía.

Esta experiencia resaltó la posibilidad de poner a las empresas públicas al servicio de una estrategia global de desarrollo, tal y como se ha venido haciendo, aún cuando no de manera sistemática, desde 1934: de 1933 a 1940, la empresa pública se inscribió en una política de consolidación del Estado mexicano; de 1940 a 1960, en una política de industrialización con inflación; de 1960 a 1970, en una política estabilizadora; de 1970 a 1976, en una política de desarrollo compartido; y de 1976 a 1982, en una política de alianza para la producción. (62)

La empresa pública por sí sola no ofrece ninguna posibilidad de beneficio social. Para ello, la política global debe apuntar en ese sentido, pues la empresa pública es sólo uno de los instrumentos de política económica, aunque quizá de los más efectivos dado el número de variables macroeconómicas sobre las

cuales tiene una influencia significativa.

En consecuencia, y toda vez que la planeación nacional tenga un carácter más amplio en cuanto a la orientación de la estrategia de desarrollo, una política de empresa pública debe inscribirse siempre en un plan para el desarrollo integral. Desde luego, en el marco del capitalismo dependiente, la planeación y las empresas estatales son funcionales para el sistema, pero, por lo mismo, se ven obligadas a llevar a cabo acciones de beneficio social que si bien no atacan las causas de los problemas, si sientan las bases para posteriores cambios más profundos.

La dualidad en la significación de las reformas hace a éstas preferibles frente a políticas reaccionarias: no se trata de escoger de los males el menor, sino de encontrar las medidas viables en el corto plazo con potencialidad en el largo plazo.

Es en este sentido que debe orientarse una remodelación del papel económico del sector público, es decir, atendiendo a la crisis del Estado. Esta crisis del Estado se define precisamente por las funciones contradictorias del Estado, el cual debe subordinar el interés particular e inmediato al interés general y estratégico del sistema en su conjunto, aún cuando para ello debe enfrentar obstáculos de los mismos sectores dominantes a quienes busca beneficiar.

Si no se quiere recurrir a la abierta represión, la planeación para la estabilidad política necesariamente debe implantar reformas de beneficio social; pero debe tender, además, a-

modificar la estructura productiva y comercial con el fin de propiciar un desarrollo equilibrado y una mejor distribución del ingreso. En el marco de una planeación de esta índole, la empresa pública conforma un instrumento de operación y un instrumento para el desarrollo.

4.5. La clasificación de la empresa pública como condición necesaria para vincularla a un sistema nacional de planeación.

Se ha insistido en el potencial de la empresa pública como instrumento de operación de los planes nacionales, porque - además de constituir un mecanismo para la intervención directa del Estado en la economía, este tipo de empresas se crea y funciona con base en objetivos muy similares a los perseguidos - por la planeación nacional.

En el subcapítulo 4.1. se intentó mostrar la deficiencia en el tratamiento a la empresa estatal por el Plan Global de Desarrollo porque si bien le dedica una sección como uno de los instrumentos de la política económica general, las metas fijadas se restringen a aspectos contables relacionados con la rentabilidad de la empresa. Considerando el impacto de la empresa pública tanto en los demás instrumentos de política económica (por ejemplo: sistema tributario, deuda pública, política financiera, etc.), como en otro tipo de políticas consignadas en el plan (sectorial, regional, social, etc.), debieron incluirse también objetivos y metas de empresas públicas para cada uno de los aspectos en los cuales están involucradas las empresas del Estado.

Vincular la empresa pública a la planeación nacional no significa diagnosticar el sector de empresas estatales en su conjunto, ni menos aún limitarse a cuestiones de rentabilidad; se requiere, en cambio, hacer un esfuerzo para incorporar en cada rubro planeado a aquellas empresas estatales cuyas activi

dades tengan un efecto directo en la materia.

Desde luego, tal esfuerzo supone, en primer lugar, el agrupamiento de las empresas públicas conforme a criterios bien definidos, los cuales se derivan de los utilizados en el sistema nacional de planeación. Esto es la organización del sector de empresas estatales debe ser consecuencia lógica del esquema programático.

En el caso de México, un paso en ese sentido se dió con la sectorización de la administración pública federal, en virtud de la cual se definieron sectores para coordinar, controlar y presupuestar. A la cabeza de cada sector quedó una Secretaría de Estado o un Departamento Administrativo y se incluyeron ciertas entidades de la administración pública, las cuales serían coordinadas y controladas por la cabeza de sector correspondiente. (63)

Esta sectorización, sin embargo, no se adecuó a la estructura programática, pues no toma en consideración el multivariado impacto de una empresa pública sobre las distintas áreas productivas, sobre las diferentes variables macroeconómicas o sobre aspectos meramente políticos.

La vinculación de la empresa pública a la planeación debe basarse en la clasificación de este tipo de empresas de acuerdo con los mismos criterios utilizados para la formulación de planes. Esto es, si planeamos por sectores económicos (primario, secundario y terciario), entonces deben identificarse también las empresas estatales cuyo mayor impacto se localiza en cada

uno de esos sectores, a fin de diagnosticar y señalar política, objetivos y metas congruentes con el plan del sector respectivo.

Asimismo, si planeamos en función de problemas nacionales considerados prioritarios (por ejemplo: ciencia y tecnología, desarrollo portuario, vivienda, comercialización de productos básicos, comunicaciones, etc.) entonces debe elaborarse una clasificación de las empresas públicas conforme al grado de influencia de cada una de ellas sobre estos problemas.

En fin, estos son sólo ejemplos, lo que importa es señalar que la finalidad es constituir un conjunto de tipologías de empresas públicas, cuya función sería la de permitir la adecuada incorporación de estas empresas al proceso nacional de planeación. A partir de cada grupo de empresas públicas sería posible diagnosticar, pronosticar, diseñar objetivos y metas, así como la asignación de recursos de manera congruente con el tipo de plan, al cual dicho grupo de empresas contribuye a operar. En pocas palabras, en cada plan debería consignarse una sección particular para las empresas públicas capaces de contribuir a su ejecución.

Por supuesto, vincular la empresa pública a la planeación no supone una sola clasificación de estas empresas; se requieren varios agrupamientos, y una misma empresa puede formar parte de uno o muchos de ellos. Esto, lejos de complicar la planeación, la haría más sencilla y, sobre todo, facilitaría la congruencia entre las distintas metas para una misma empresa públi

ca. Por ejemplo, si una empresa estatal influye significativamente lo mismo en el beneficio social que en la balanza comercial externa (como podría ser el caso de CONASUPO), sus metas respectivas quizás no puedan ser absolutamente compatibles, pero el hecho de clarificar sus dos impactos obligaría, en caso de que uno de ellos fuera positivo y otro negativo, a lograr el mayor beneficio de uno de los dos aspectos en los cuales influye, con el menor perjuicio en el otro.

Con este tipo de clasificaciones, la empresa pública se adaptaría a la planeación sin el ocultamiento de ninguno de sus efectos, es decir, sin dejar implícito posibles impactos sociales, económicos o políticos de cada empresa estatal. Cuando esto último ocurre, es posible desvirtuar el funcionamiento de la empresa estatal, pues el deterioro en sus finanzas, por ejemplo, se justifica A POSTERIORI en aras de un fin político, aún cuando este último no sea lo fundamental para la empresa pública en cuestión; o por el contrario, el incumplimiento de un objetivo social por una empresa pública se explica en función de un estado financiero saludable. Ambos casos son incompatibles con un sistema nacional de planeación, lo cual se debería de evitar.

No es finalidad de este trabajo la elaboración de posibles clasificaciones de la empresa pública mexicana porque, esto rebasaría los límites de investigación. Cabe reconocer, sin embargo, que esta tarea exige un análisis detallado de todas las empresas estatales, que conduciría, probablemente, a la recomen-

dación de que algunas de ellas desaparecieran o cambiaran su modo de operar. En consecuencia, llevar a la práctica este tipo de sugerencia, enfrentaría fuertes presiones políticas, tanto en el gobierno, como por parte de grupos del sector privado.

NOTAS DEL CAPITULO IV

- (1) Cit. en Mercado de Valores, año XL, Suplemento al Núm. 16, 1980, p. 393.
- (2) Ibidem.
- (3) Carlos Salinas de Gortari, "La inducción en el sistema nacional de planeación en México", - en Aspectos Jurídicos de la planeación en México, p. 167.
- (4) Idem.
- (5) PGD, pp. 72 y 74.
- (6) OGD, pp. 94 y 95.
- (7) El Fideicomiso Público en México, en Mercado de Valores, - año XLI, Núm. 39, septiembre 28, - 1981, p. 1005.
- (8) Ibidem., p. 20.
- (9) SPP, Primer Informe de Avance del PGD, p. 21.
- (10) Rufz Dueñas, Eficacia y Eficiencia de la Empresa Pública Mexicana, p. 49.
- (11) Censo Industrial 1975, Cit., por H. Núñez Estrada, "Empresas Públicas y acumulación", revista de la UAM, Núm. 2, p. 70.
- (12) "Reflexiones sobre la empresa pública en México", en foro Internacional, volumen XVII, Núm. 2, octubre-diciembre 1976, p. 149.
- (13) PGD, pp. 194-195.
- (14) Idem.
- (15) Ibidem.
- (16) Ibidem., PGD, pp. 195-196.
- (17) Ibidem.
- (18) Ibidem.
- (19) Ibidem., p. 203.
- (20) Ibidem., pp. 203-205.
- (21) SPP., Primer Informe..., p. 33.
- (22) Idem.
- (23) PGD, pp. 12-13.
- (24) PGD, op. cit., p. 26.
- (25) La Empresa Pública: Un estudio de derecho sobre México, p. 106.
- (26) PGD, p. 194.
- (27) R. Villarreal y R. de Villarreal, "Las empresas públicas como instrumento de política económica", en op. cit., p. 162.
- (28) Véase V Informe Complementario de Gobierno, pp. 183-1990.
- (29) Lo entenderemos aquí como el conjunto de instituciones - políticas que definen a una formación social, y cuyas funciones dimanen de la especificidad de las relaciones sociales de producción.
- (30) Sobre este aspecto, consúlten a los artículos de Péres y Arancibia, op. cit., y "Estado, empresa pública y relaciones capital trabajo", de Esteso y Moreno. Para explicación

teórica de la "Autonomía relativa al Estado" y del intervencionismo estatal, vease a N. Poulánzas, Poder político y clase social en el capitalismo actual (cuarta parte) y a Santang y Valecillos, El Estado en el capitalismo - contemporáneo (en particular los artículos de C. Offe, - "La abolición del control de mercado y el problema de la legitimidad" y de E. Altvater, "Notas sobre algunos problemas de intervencionismo de Estado".

- (31) Vease Raúl Olmedo, la crisis, pp. 59-60, y en general -- pp. 56-65.
- (32) Raúl Olmedo, op. cit., p. 62.
- (33) Vease sobre la escuela de Chicago, Rafael Buendía, La empresa pública en México: apuntes para la conformación de un marco teórico, revista: Economía Informa, Facultad de Economía, UNAM, México, No. 95-96, julio-agosto, 1982.
- (34) Ibidem., p. 63.
- (35) R. Villarreal y R. de Villarreal, op. cit., p. 266.
- (36) El Sector de Empresas Públicas, en El Economista, dic. - 30, 1978, p. 39.
- (37) Idem.
- (38) V Informe de Gobierno de José López Portillo, Anexo estadístico e Histórico, pp. 110-114.
- (39) Idem.
- (40) Idem.
- (41) Idem.
- (42) Idem.
- (43) Idem.
- (44) Idem.
- (45) Idem.
- (46) H. Núñez Estrada, "Empresas públicas y acumulación", op. - cit., p. 70.
- (47) Secretaría del Patrimonio Nacional, memoria de labores, - 1974-1975, Cuadro Núm. 5, Cit. en México 1982, Anuario Económico, - p. 175.
- (48) José López Portillo, V Informe Complementario de gobierno, p. 185.
- (49) México 1982: Anuario Económico, p. 175.
- (50) México, 1982: Anuario Económico, p. 173.
- (51) José López Portillo, V Informe complementario de gobierno, p. 100.
- (52) Empresa Pública y acumulación de capital en México, apuntes Facultad de Economía, UNAM, septiembre de 1979.
- (53) Raúl Olmedo, op. cit., p. 58, sobre la rentabilidad de las empresas públicas, vease a J. Ruiz Dueñas, eficacia de la empresa pública mexicana, México, 1982 y del mismo autor, "La eficiencia productiva y financiera de las empresas pú-

- blicas de energéticos: pasado, presente y futuro previsible", en op. cit., pp. 131-164; y a Fernando Jeannot, "Formación de capital y financiamiento de las empresas estatales, en Revista de UNAM, Núm. 2, enero-abril 1981, pp. 9-45.
- (54) V Informe de Gobierno de José López Portillo.
- (55) (H. Flores de la Peña, "Teoría y práctica del desarrollo" p. 189, Cit. por José Ayala, "Empresa pública y acumulación de capital en México, apuntes, Facultad de Economía, UNAM, sept. 1979).
- (56) PEMEX, Anuario Estadístico, 1976; Banco de México, S.A. - Informe anual México, 1975.
- (57) Vease corredor Esmola, "El significado económico del petróleo en México", comercio exterior, noviembre de 1981, pp. 1-311.
- (58) Ibidem., p. 1-316, y vease a Roberto Gutiérrez, "Cambios de matriz en la estrategia de desarrollo económico de México: los años sesenta y ochenta", Comercio Exterior, agosto de 1981, p. 874.
- (59) Decreto que promulga el Plan Global de Desarrollo 1980-1982.
- (60) Ricardo Ramírez Brun, op. cit., p. 27.
- (61) Idem.
- (62) Ramírez Brun, "La Política Económica en México 1982-1988", UNAM, México, 1989.
- (63) Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez., op. cit., p. 190.

E P I L O G O

**El Estado ha cumplido sus fines cuando
ha asegurado la libertad de todos.**

Kant.

EPILOGO

En el período de gobierno del Lic. Miguel de la Madrid - Hurtado 1983-1988, y plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (PND) se establecieron una serie de criterios para las empresas paraestatales, reconociendo la necesidad de modernizarlas; de llevar a cabo una reconversión industrial y de lograr eficientar de alguna manera lo que era el sector paraestatal.

Dentro de estos criterios, por un lado, se encuentran los programas de reconversión, los programas de modernización de las empresas y de la cadena productiva en su conjunto; y por otro lado, el criterio de reestructuración basado en un replanteamiento del papel del Estado en la economía y una disminución de la actividad de Planeación Nacional.

A partir de ello se empezó a definir el universo completo de los sectores en los que participaba el Gobierno Federal, se confirmaron los sectores estratégicos que se definieron en la constitución, los sectores prioritarios y los fundamentales.

A partir de la definición de los estratégicos, se empezaron a analizar el resto de los sectores de participación del sector paraestatal, hay algunos que, de entrada, su definición fue muy rápida, muy concreta, en los cuales la participación del Estado, más que responder a una situación de desarrollo del sector específico, responder a un criterio de sostenimiento de empleo o el de salvaguardar la planta productiva. Las

primeras definiciones de la empresa que debían desincorporarse del Estado, porque ya habían cumplido sus objetivos originales o sea para lo cual habían sido estatizadas, o porque no representaban ningún sector importante de la actividad económica, - en la cual debiera estar participando directamente el Estado, fue muy evidente: Hoteles, Restaurantes, bicicletas, artículos del hogar, etc., posteriormente, se ha ido profundizando en el análisis de cada uno de los factores de participación del Estado y también en cuanto a la prioridad de su participación y así poder ubicar, con mayor eficiencia, los escasos recursos que tenía el sector paraestatal, o sea que, estaba en marcha la restauración de las empresas del Estado, replanteando el papel del Estado en la economía; con una disminución de la planeación a nivel nacional en este sector, reduciendo su ingerencia en el mercado.

Así empezaron a analizarse los diferentes sectores, los criterios empezaron a aplicarse primero socialmente, no por empresas específicas, salvo los casos evidentes que mencionamos al principio. Por ejemplo, el sector de Petroquímica secundaria con el objeto de permitir la participación más amplia del sector privado y así poder destinar los recursos del Estado al fortalecimiento de la Petroquímica básica.

Se fueron tomando decisiones en cada uno de los sectores, como por ejemplo toda la participación del Estado en empresas tuberías, en bienes de capital, en el sector de autopartes, y en todo lo que es la industria automotriz o en la industria -

azucarera; etc., en los que se creyó que, era mucho más prudente y conveniente optimizar la participación del Estado en atender sectores estratégicos o efectivamente fundamentales en donde debe estar presente; en otros, su rectoría o participación podría ser manejada sin necesidad de participación directa o de inversión estatal.

El replanteamiento de la participación del Estado en la economía trajo una disminución de subsidios, con una apertura comercial; es decir, con la simultaneidad de estrategias que al mismo tiempo ayudaron a la modernización y que hacen que se beneficie a un sector en su conjunto. Dado que había demasiado proteccionismo en determinados sectores y paralelamente a la salida del Estado de ellos como inversión directa, fue acompañada con una serie de medidas de reconversión o de modernización de este sector en su conjunto.

Yo diría que en función de la situación económica y el agudizamiento de la crisis en algunas áreas, ha hecho que se profundice más en las decisiones del planteamiento del intervencionismo de Estado en la economía, por lo que ésta se ha manejado por fases. En la primera fase se establecieron una serie de criterios por empresas y sectores. Una segunda en la que se profundizó más el análisis de ellos. Y la tercera, que se vivió en los últimos meses de gobierno del Lic. de la Madrid y la que estamos viviendo relacionada con el Pacto de Solidaridad Económica en la que ha profundizado todavía más.

El replanteamiento del papel del Estado en la economía,

no sólo ha sido una decisión de tipo político sino también - económico, misma que se venía preparando con anterioridad en la crisis del 82 la cual de alguna manera, acelera este proceso.

La eficiencia fue un factor determinante en tal replanteamiento del sector paraestatal, en donde el concepto de eficiencia implica hacer a un lado viejos esquemas deficitarios, pero además este aparato paraestatal ha sido como plataforma política.

Sin duda alguna, en el período del gobierno del Lic. de la Madrid, una de las acciones que caracterizaron las políticas económicas del sexenio, fue la promoción de cambios significativos del sector paraestatal; en particular, el descenso significativo del sector de empresas públicas. Desde el punto de vista oficial, el nuevo o el replanteamiento del papel de éstas en la economía nacional giraba alrededor de lo consignado en el PND 1983-1988 y en el programa de fomento industrial y comercio exterior 1984-1988 (PRONAFICE).⁽¹⁾

En la práctica, no fue sino hasta febrero de 1985 cuando se destacó en un anuncio oficial que el estado "consolidaría y mejoraría" su rectoría económica al desincorporar empresas que de acuerdo con su información, en ese momento ya no tenían un papel estratégico o prioritario.

En el marco del Pacto de Solidaridad Económica (PSE) se consideró, entre otros puntos, continuar la desincorporación de empresas públicas "no prioritarias ni estratégicas".⁽²⁾

Así mismo, y durante los tres últimos meses del gobierno de Miguel de la Madrid, se aceleró el proceso de venta, liquidaciones, fusiones, transferencias y extinciones, con el objeto de compensar la caída de los precios del petróleo y subsanar en parte el déficit de las finanzas públicas.

Como resultado de la desincorporación de las empresas públicas en diciembre de 1982 el estado controlaba 1155 entidades paraestatales; del 1º de diciembre de 1983 al 30 de noviembre de 1988, se desincorporaron 741 entidades paraestatales y se crearon otras 61, por lo que al final del período, controlaba el Estado 427 entidades. (3)

En el sector industrial, que concentraba las actividades más importantes del ámbito paraestatal, se efectuó el mayor número de desincorporaciones, pues sólo hasta 1987 alrededor de 40 % de las entidades desvinculadas eran industriales y de éstas 85 % las coordinaba la Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal (SEMIP). (4)

A finales de 1987, la participación del sector paraestatal en la industria se limitaba a 153 empresas, lo que significaba una reducción de 62.9 % respecto a las 412 que controlaba el Estado a principios del sexenio anterior.

De acuerdo con datos publicados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SCGF) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) sobre el efecto de la desincorporación de entidades paraestatales, se ha podido cuantificar que el conjunto de los procesos (concluidos o por con - -

cluir) representa 2.9 % del PIB de las empresas que se consideran en las cuentas de producción del sector público. Si del total de las entidades que aparecen en dichas cuentas se excluyen las empresas financieras, el efecto es de 3.2 % y, si además se omite PEMEX, es de 14.6 %. (5)

De acuerdo con lo anterior, la desincorporación ha tenido repercusiones menores en el valor de la producción global del sector público, pero en plano sectorial su efecto ha sido muy significativo: por ejemplo, en las actividades minerales (diferentes de la extracción de petróleo y gas) fue de 29.9%, en tanto que para la industria manufacturera no petrolera fue de 31.5 %. (6)

Durante la vigencia del PSE, se decidió ampliar y apresurar la ejecución de los procesos de desincorporación. Asimismo, en el discurso sobre el reto económico pronunciado en Monterrey durante su campaña y en la de la ceremonia de cambio de poderes, el ahora presidente Carlos Salinas de Gortari definió claramente la continuidad de dicho proceso.

Según las cifras dadas por la SHCP, se autorizó la venta de 246 empresas, de las cuales se concluyó la venta de 148 durante el sexenio de Miguel de la Madrid y quedó en proceso la de las 98 restantes. De las empresas afectadas, la mayor parte pertenecen al grupo industrial que coordina la SEMIP (182, casi tres cuartas partes del total de autorizaciones); en segundo lugar están las 56 entidades coordinadas por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, (SARH), la Secretaría de

Turismo (SECTUR) y la Secretaría de Pesca (SEPECSA), que corresponden acerca de 23 % del total; por último, las de SHCP, el Departamento del Distrito Federal (DDF) y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) y representan en conjunto poco más de 3 %. Cabe hacer mención que alrededor de 95 % de las entidades vendidas o en proceso de venta eran de participación estatal mayoritaria, es decir, que el Estado poseía más de 50 % del capital social.⁽⁷⁾ Por tanto, el Gobierno Federal definió las decisiones y los acuerdos de las Empresas en la junta de gobierno o en el órgano administrativo respectivo.⁽⁸⁾

Con las empresas vendidas, el Estado dejó de participar en 22 áreas de la actividad económica, de acuerdo con la clasificación del Censo Industrial. Destacan 15 empresas turística (hoteles); de 13 dedicadas a la elaboración de alimento; 13 que realizaban actividades de fabricación o ensamble de maquinaria, equipo, aparatos, accesorios y artículos eléctricos y electrónicos y sus partes (siete de ellas son productoras de electrodomésticos y línea blanca); 12 dedicadas a la construcción, reconstrucción y ensamble de equipo de transporte y sus partes; 11 de la industria química, y 11 de la industria maderera y del papel.⁽⁹⁾

Por otro lado, con las empresas en proceso de venta se suman otras cuatro ramas económicas a las 22 de las que el Estado se retiró total o parcialmente. Entre éstas cabe destacar 32 empresas dedicadas a la elaboración de alimentos (13 ingenios y compañías azucareras, 14 procesadoras de productos pesqueros

y cinco agroindustriales), además de 12 dedicadas a la construcción, reconstrucción y ensamble de equipo de transporte y sus partes; 6 de la industria química, y 6 de la metálica básica. (10)

Por el tipo de bien producido, se tienen las siguientes consecuencias de la privatización: El Estado dejó de participar en la fabricación de refrescos embotellados y aguas minerales (Grupo Garci-Crespo, 5 empresas); parcialmente en la elaboración de azúcar, mieles y alcohol al vender 10 ingenios y poner 11 en proceso de venta (sin contar 12 que se liquidaron o están en proceso). Asimismo, en productos pesqueros, de 26 empresas que se controlaban en 1983, se desincorporaron 20, al ofrecerse 13 empresas del Grupo (PROPEMEX), venderse una (YAVAROS) Industriales y liquidarse seis. (11)

También se retiró parcialmente de las agroindustrias del limón y productos tropicales (tres beneficiadoras de frutas y tres productoras de aceites vegetales y derivados del coco). Se abandonó la industria automotriz con la venta de entidades como la Renault de México, Vehículos Automotores y Equipos - Automotores de igual manera, el Estado se retiró de la fabricación de electrodomésticos al desprenderse de las empresas de productos domésticos Somex (Acros, Acrotec, Aceros Esmaltados, Estufas y Refrigeradores Nacionales y Manufacturas Corpomex), y de la bicicleta (tres empresas del grupo Condor). (12)

De bienes intermedios y materias primas, el Estado se retiró total o parcialmente de las siguientes ramas: hilos y te

jidos de fibras duras y blandas, en la cual operaban 11 empresas textiles cinco del grupo industrial Cadena; industria química (Sosa Texcoco y Cloro Tehuantepec); petroquímica secundaria - (Hules Mexicanos, Tetraetilo de México y Glicoles Mexicanos); materiales para la construcción, rama en la que desincorporaron ocho empresas, entre las cuales destacan las productoras de concretos (Concretos Procesados y Concretos Tamaulipas), cemento (Cemento Anáhuac del Golfo y Navicement) y ladrillos y refractarios (Refractarios Mexicanos, Nueva San Isidro, etc.); la industria maderera y de producción de papel, como el Grupo Atenquique (cinco empresas productoras de maderas y papel - Kraft), las empresas Bolsas de Papel de Guadalajara y Bolsas y Artículos de papel (ambas productoras de sacos de papel multicapas) y cinco más dedicadas a la producción de maderas y productos de aserradero. (13)

Por último, en la rama extractiva se encuentran cinco compañías mineras dedicadas a la explotación de minerales metálicos, tales como Cananea, Minera Lampazos, Mexicana de Cobre, Real de los Angeles y Macocozac, y en esta misma rama cinco empresas dedicadas a la extracción de minerales no metálicos: Barita de Sonora, Sonocal, Mármoles del Valle del Mezquital, Materias Primas Anáhuac del Golfo y Compañía Minera Comonfort. (14)

Entre las empresas vendidas o por venderse es representativo el Grupo Dina en la rama de automotores y sus partes, el cual produce tracto-camiones, autobuses, autopartes y motores diesel (Dina autobuses, Dina Motores, Dina Rockwell, Dina Cu -

mins, Mexicana de Autobuses, Motores Perkins, Motodiesel Mexicana y Plásticos Automotrices Dina); destacan además la fábrica de Tractores Agrícolas, Turborreactores, Mecánica Falk y Manufacturas Fairbanks Morse. (15)

En la rama metálica básica y productos metálicos, se encuentran tres empresas fabricantes de tubos (Productora Mexicana de tubos, Tubacer y Tubería Nacional); en estructuras metálicas se ubican las empresas AHMSA Ingeniería, Torres Mexicanas, y Perfiles y Estructuras Durango, y por último, en laminación, Hierro y Acero del Norte y Mexinox. (16)

En la rama de servicios, sobresalen aquí empresas hoteleras (Nacional Hotelera, Hoteles Galería, Hoteles el Presidente, Hotel y Centro Especializado, etc.). (17)

Ante lo anterior, se observa que al limitarse la actividad del Estado como empresario, se ha propiciado la participación del sector privado como principal fuerza motriz de la economía del país, según los partidarios de este proceso, la intervención en la economía del Estado había generado problemas de gestión, desempeño financiero o bajos niveles tecnológicos. Asimismo, en situación de crisis, provocaba que los escasos recursos de la comunidad se destinaran a esas empresas. Mediante la privatización se conseguiría mayor competencia dentro de la economía mexicana, en la que participarían activamente los propietarios de las nuevas empresas.

Para conocer en que proporción el proceso había reforzado la competencia interna, o si, por el contrario, había impulsa-

do la monopolización se recopiló la información siguiente: De 148 empresas que se identificaron y cuya venta se concretó en el sexenio anterior, sólo 18 no se privatizaron o reprivatizaron, pues las adquirió total o parcialmente el sector social (sindicatos o cooperativas). Esto significa que casi 90 % de las empresas de las que se deshizo el Estado fue comprado por el sector privado nacional o extranjero. (18)

En pocas ocasiones, en que el sector social adquirió empresas públicas se trata de sindicatos con recursos, más o menos fuertes y organizados, concientes del perjuicio que sufrirían sus intereses si la empresa pasara al sector privado; por ejemplo, la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM) y el sindicato azucarero.

En algunos casos, los adquirentes fueron los accionistas privados, nacionales o extranjeros, de la misma. Ejemplo de ello son Envases Generales Continental de México que fue comprada por la Continental Can Co. Inc., así como la VAM y la Renault de México, compradas por la Renault de Francia.

Algunas de las empresas privatizadas constituyen un eslabón en cadenas productivas, en que intervenían consorcios privados. Es el caso del Ingenio de Atencingo adquirido por el Grupo Escorpión (Pepsi-Cola) que elabora refrescos embotellados. En consecuencia, hay una mayor integración de las empresas privadas y una disminución en sus costos de producción.

La principal tendencia de la privatización parece ser la consolidación de grupos monopólicos y oligopólicos, pues la ma

yor parte de las empresas vendidas por el Estado la compraron consorcios monopólicos, principalmente transnacionales, que operan en la misma rama o producen el bien de la empresa que se vendió. Así, al adquirir las paraestatales del grupo Atenqui que (cinco empresas), el Grupo Industrial Durango, mayor consorcio forestal privado del país, consolidó su control del mercado de productos de celulosa de papel y algunas maderas industrializadas. Del mismo modo, la transnacional Eagle Cement Co. compró las empresas paraestatales productoras de cemento (Cemento Anáhuac del Golfo, Cecer, Navicement del Golfo, Materias Primas Anáhuac del Golfo, etc.), y el grupo Vitro adquirió ocho empresas productoras de línea blanca y electrodomésticos. Es también representativo el caso de las empresas del Grupo García Crespo (productoras de refrescos embotellados y aguas minerales) que adquirió el grupo privado Embotelladora Metropolitana (Pepsi-Cola).⁽¹⁹⁾

Los hechos anteriores significan que el desarrollo económico nacional y, por tanto, el país, dependen de manera creciente del sector privado nacional y transnacional.

Sin duda alguna, el período gubernamental de Miguel de la Madrid Hurtado pasará a los anales de la historia económica de México como el sexenio en el cual la política económica de largo plazo y la planeación nacional de desarrollo tuvieron que ser sacrificadas en aras de los ajustes de corto plazo, merced al célebre proceso acumulativo de efectos encontrados en los diferentes rubros de la economía. Fue un tiempo en el que lo -

importante cedió su lugar a lo urgente.

De diciembre de 1982 a junio de 1988 se implantaron cuatro programas de política económica de corto plazo, que en la realidad vinieron a sustituir al Plan Nacional de Desarrollo y al propio sistema de planeación democrática.⁽²⁰⁾ Es interesante señalar que ya en ello se expresaba un cambio en la estrategia de desarrollo; de lo cual lo más notable era la orientación que se pretendía dar a la economía mexicana, de un proceso sustitutivo de importaciones a uno de promoción de exportaciones mediante tesis marcadamente pro-liberalizadoras, y auto-denominadas anti-populistas.

Este antecedente de la economía mexicana, es importante, porque el esquema teórico que sustentó en gran parte el Plan de Desarrollo (aunque no al Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior PRONAFICE), es el mismo que en su versión para el corto plazo este esquema teórico ha nutrido la política económica de todos los programas de ajuste puesto en marcha y que, en consecuencia, fue la causa de que no mediara entre ellos una diferencia notable. De hecho, sólo se transfirió, de uno a otro el grado de utilización de los mismos instrumentos de política económica, es decir:

- a) disminución del gasto público y reducción del déficit presupuestal,
- b) restricción a la oferta monetaria,
- c) liberación de precios, excepto del salario,
- d) flexibilidad en el manejo de las tasas de interés,

e) devaluación continua del peso mexicano.

f) acelerada liberación del comercio exterior, y eliminación de barreras proteccionistas. (21)

Aunque debe decirse que con el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) el manejo de estos instrumentos sufre un cambio en relación a los tres primeros. En efecto, desde el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) hasta el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), los fundamentos teóricos que mantuvieron la política económica obedecen a la más pura ortodoxia de la ciencia económica, como lo muestra la elección de los instrumentos empleados, y detrás de los cuales se esconde la aceptación tácita y absoluta de que los principales factores causales de la inflación son, el déficit gubernamental, la expansión de la oferta monetaria y los salarios.

Concepción, ésta última, que parece estar del todo equivocada, pues su adopción condenó a la economía mexicana a sumirse en una línea regresiva en su proceso de crecimiento. Una somera revisión crítica de los principales indicadores económicos reafirma lo dicho anteriormente.

A) El principal indicador de la economía, el PIB, exhibió una tasa media de crecimiento anual (TMCA) de -0.5 % de 1982 a 1988 lo que significa PER SE un proceso de desacumulación de capital y activos fijos, necesarios para continuar con la reproducción económica, suficiente para mantener a una población en crecimiento. (22)

Por esta razón, aún cuando el PIB creció en los años de-

1984-1985 y 1987, no fue suficiente para revertir el deterioro del ingreso nacional, con sus consecuencias acumulativas. Necesidad de financiamiento, incremento de costos de producción, mayor inflación y depresión en el nivel de vida de la mayoría de la población, así como el desempleo, etc. (23)

B) Como resultado de lo anterior, las importaciones disminuyeron a una tasa promedio anual de -8.0 %, mientras que como causa de ello se registró una acentuada disminución en los niveles de inversión, especialmente de la pública, que lo hizo en -10.5 % promedio anual, de 1982 a 1988; en tanto que la privada registró en promedio una baja anual de -4.7 % en el mismo período.

C) Por otra parte, aún cuando una de las principales medidas de ajuste se realizó en el déficit público, éste se mantuvo en un 3.0 % promedio del PIB. Durante el sexenio, según previsiones para este último año de 1988.

De ahí que el gasto neto a financiar se mantuvo, para el mismo período, en el importante rango 40-42 %. (24)

D) Asimismo, a pesar de que todos los indicadores financieros muestran una evolución más que positiva, esta situación no debe ser interpretada como saludable, sino más bien como un resultado del acelerado ritmo de crecimiento de la tasa de inflación, vía costos financieros, y la necesidad, por parte del Estado, de recurrir al financiamiento interno, así como el desmedido auge especulativo; el crecimiento de la banca paralela y, por ende, de la intermediación financiera. (25)

E) Como reflejo de todo lo anterior, la inflación se disparó; el Índice Nacional de Precios al Consumidor registró una tasa anual promedio cercana al 100 %, esto es de 93.7 %; mientras que el índice de precios al productor mostró una tasa de 90 %. (26)

F) La pérdida de control de la inflación ocasionó que la tasa de salario nominal se mantuviera en un 77.0 % promedio anual mientras el salario real perdió su poder adquisitivo a un ritmo de -7.0 % promedio anual. (27)

G) En cuanto al sector externo, aún cuando se mantuvo un virtual congelamiento de los créditos foráneos para México, y las exportaciones no petroleras se incrementaron grandemente, el nivel de endeudamiento se mantuvo en elevadas cantidades, - pasando de 78.837 millones de dólares en 1982 a 83,908.0 para 1988, lo que a su vez significó una creciente extracción de recursos por concepto de pago de la deuda. (28)

Por otra parte, el incremento de las exportaciones y, por tanto, el saldo positivo en la balanza comercial y de cuenta corriente, se debió mucho más a la política devaluatoria del tipo de cambio que a una evolución de la productividad. Es decir, se remataron nuestras mercancías en el mercado mundial, a costa del encarecimiento de las importaciones para la planta productiva y, consecuentemente, de mayor inflación. (29)

En promedio acumulado, la moneda nacional se devaluó durante el sexenio en un orden de 5,000.0 % aproximadamente. (30)

H) Evidentemente, esta evolución desfavorable de la econo

mía mexicana propició una continua depresión, que obligó a un aumento alarmante del desempleo el cual se elevó a razón de - 17.6 % anual durante el sexenio. (31)

Por último, si bien se desconocen los datos acerca de la distribución del ingreso, los niveles de inflación y el desempleo permiten suponer que ésta ha sufrido una gran concentración, ampliando cada vez más la brecha en la distribución del mismo, acelerando el proceso de la proletarización e incrementando las capas marginadas, no sólo cuantitativamente sino también cualitativamente.

Si se aspira a reactivar la economía, y el proceso de crecimiento del país y su desarrollo, debe tenerse en cuenta que ello se logra en la esfera de la producción, y mediante el desarrollo tecnológico, no haciendo malabares en los círculos financieros y monetarios. (32)

Seis años de política de ajuste y reordenación de la economía, el saldo es de seis años de deterioro nacional, promovido por presiones internacionales, apertura al exterior, concentración de la riqueza, transferencia de recursos al exte - rior y privatización de la economía, toda esta política económica ha producido o agudizado aspectos como: contracción de - la producción y desequilibrio en los sectores de la producción; integración continental con los Estados Unidos y una apertura indiscriminada al exterior ante un mundo altamente proteccionista, deuda externa impagable que subordina la economía y la sociedad, convierte a México en exportador neto de recursos,

debilidad del mercado interno y privilegio del sector exportador; transnacionalización, concentración de la riqueza e injusta distribución del ingreso nacional; alta tasa de inflación, altas tasas de interés, reducción del gasto público, privatización progresiva de la economía y pérdida de la intervención del Estado en la actividad económica.

Como se podrá observar la crisis económica del 82, fue y se sigue viviendo las consecuencias, fue una crisis también para la empresa pública, ya que hizo inevitable dar atención a este sector, la escases de recursos y los problemas de la balanza de pagos revivieron la necesidad de racionalizar y reestructurar el sector paraestatal, podemos asegurar que a partir de 1982, la política económica mexicana la podemos considerar como una política económica del endeudamiento ya que todos los instrumentos de la política económica se orienta al objetivo de garantizar los pagos del servicio de la deuda externa. Este tipo de política económica atraviesa por dos fases: un primer momento que va del 1º de diciembre de 1982 al 16 de junio de 1986, caracterizado por la aplicación de una fuerte austeridad presupuestal con recesión económica para pagar; y la segunda fase, que corre del 17 de junio de 1986 al 31 de diciembre de 1988 en donde se replantea la estrategia anterior, en el sentido de servir la deuda externa con crecimiento y no con recesión. En el marco de toda esta estrategia económica, la empresa se va a ver más afectada que en otros momentos, ya que, una de las primeras acciones del gobierno -

de Miguel de la Madrid Hurtado fué promover reformas y adiciones a los artículos 25, 26 y 28 Constitucionales, a fin de definir las áreas estratégicas que se reservan de modo exclusivo al Estado, los principios que rigen la concurrencia de los sectores públicos, social y privado en la actividad económica y la institucionalidad de la acción respectiva por intermedio de diversas entidades públicas. En un acuerdo publicado el 14 de mayo de 1983, se definen las responsabilidades genéricas de la empresa pública y la relación con las otras instancias de la Administración Pública Federal. Ese ordenamiento dió origen a la expedición de reglas generales sectoriales para el funcionamiento de los órganos de gobierno de las empresas.

El Gobierno Federal también impulsó avances del marco jurídico de la empresa pública y emprendió acciones de simplificación administrativa, por ejemplo, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a fin de procurar una mayor organización sectorial de las Empresas Públicas, para efectos de su gestión y controles sociales; se fijaron responsabilidades para los distintos niveles de la Administración Pública en materia de planeación, programación, presupuestación, control, etc.

Así a partir de 1983 el Estado comenzó a desincorporar diversas entidades. Por ejemplo, en 1983 y 1984 en el sector industrial paraestatal se liquidaron diez empresas. En el mismo período se vendieron otras ocho empresas, tres al sector social y cinco a inversionistas privados nacionales y extranje-

ros, se cancelaron tres proyectos "que corresponden a actividades que ya se tienen debidamente cubiertas con la operación de otras empresas paraestatales, como es el caso de fabricación de autobuses y de asfalto."⁽³³⁾

El Gobierno Federal ha programado la revisión de su intervencionismo en la actividad productiva. Ello obedece a que en anteriores etapas la expansión del sector paraestatal no fue acompañada de una revisión sistemática que permitiera adecuar cabalmente su intervención estatal y la orientación de ésta a los objetivos de su desarrollo económico y social, motivando que acciones que en un momento fueron necesarias, posteriormente perdieron vigencia y se mantuvieron por inercia o por considerar erróneamente las decisiones de participación estatal como irreversibles.⁽³⁴⁾

A principios de febrero de 1985 el Gobierno Federal, como parte de la reestructuración del sector paraestatal, anunció la desincorporación de 236⁽³⁵⁾ empresas y organismos públicos liquidándolos o transfiriéndolos. En los días subsecuentes se dieron a conocer en la mayor parte de los medios de la prensa la lista de entidades afectadas por cuenta de terminación gubernamental; así como las razones en las que se fundaba.

"Son empresas que no se encuentran ubicadas en áreas prioritarias ni estratégicas y que se caracterizan por encontrarse aisladas, sin posibilidades de integración, con escasa influencia en el comportamiento de su rama productiva y con poca importancia individual para justificar su permanencia. Como por ejemplo de esto se puede citar a empresas productoras de aguas gaseosas, de bicicletas, etc. En estos casos, se ha anunciado que se procederá o se ha procedido ya a su venta". (Vale la pena señalar que de las 236

empresas propuestas sólo se han autorizado 127 operaciones: 55 para liquidación, disolución y extinción, 7 para transferencias a Gobiernos Estatales, 465 para venta a los sectores social o privado).

Se trata de una política de replanteamiento del papel del Estado que le permite al mismo tiempo profundizar en las áreas estratégicas y prioritarias reforzando su capacidad. (36)

Otro grupo opina que el Estado no sólo no debe deshacerse de ninguna de sus empresas sino que, además ha de incrementar su intervención en la vida económica nacional. Piensan que ésta es la mejor forma de orientar al desarrollo y aplicar medidas de distribución del ingreso conducente a crear una sociedad equitativa. Dicho en otras palabras, se espera de las Empresas Públicas que funcionen como la varita mágica del hada madrina para resolver los problemas del país. (37)

Todas estas acciones por parte del Estado, con relación a las empresas públicas, están encaminadas a una "reordenación y adelgazamiento" del sector paraestatal, dando como resultado una mayor participación a la iniciativa privada, y una reducción del gasto público, principalmente.

Podemos concluir diciendo que el PND 1983-1988, fue otro documento más en la Historia del desarrollo económico de México para alcanzar su independencia económica, ya que los planes de emergencia o de ajuste, dieron al traste con el PND desde su inicio, ya que, como ya lo dijimos el Plan Nacional fue elaborado en medio de una fuerte crisis económica, en donde la empresa pública ha sido la más golpeada no sólo las que producen bienes, sino los que prestan un servicio a la comuni

dad y las que cumplen una función social.

NOTAS DEL EPILOGO

- (1) Revista de Comercio Exterior, Vol. 39, Núm. 2, México, febrero de 1989.
- (2) José López Portillo, Quinto Informe de Gobierno.
- (3) Idem.
- (4) La información que se presenta en este apartado se basa - en SCGD, reestructuración del sector paraestatal, Fondo de Cultura Económica, México, 1988 (Cuadernos de Renovación Nacional, Vol. IV) y SHCP, La venta de las empresas del sector público fundamentos, procedimientos y resultados 1983-1988, México, (1988).
- (5) Idem
- (6) Idem.
- (7) Idem.
- (8) X Censo Industrial de 1975 y SHCP. Estadísticas sobre las Finanzas Públicas, en el Mercado de Valores, Nov. 1º, México, 1º enero 1988.
- (9) Idem.
- (10) Idem.
- (11) Idem
- (12) Idem.
- (13) Idem.
- (14) Idem.
- (15) Idem.
- (16) Idem.
- (17) Idem.
- (18) Idem.
- (19) Idem.
- (20) Ricardo Ramírez Brun, op. cit., p. 61.
- (21) Idem.
- (22) Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales de México, S.P.P.
- (23) Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales de México, S.P.P.
- (24) Fuente: 1982-1987 Cuenta de Hacienda Pública, S.P.P., Informe Anual del Banco de México.
- (25) Fuente: Indicadores Económicos e Informe Anual del Banco de México.
- (26) Idem.
- (27) Idem.
- (28) Fuente: Cuenta de Hacienda Pública, SHCP-SPP, Informe Presidencial, S.P.P.
- (29) Idem.
- (30) Idem.
- (31) Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda, S.P.P.
- (32) Ramírez Brun, La Política Económica en México, 1982-1988, México, 1988.
- (33) SEMIP, Reestructuración del Sector Paraestatal, Cuaderno de Divulgación, Núm. 26, México, 1989, pp. 31-32.
- (34) Torres Arroyo Federico, La Gestión de la Empresa Pública en México, El Mercado de valores, año XLV, Núm. 22, junio 3 de 1985, p. 53.
- (35) Idem.

- (36) "Tal política y el anuncio de reestructuración en el sector paraestatal han provocado comentarios y reacciones de signos diversos, algunos sectores consideran que es insuficiente esa política para sanear al Estado y, sobre todo para terminar con lo que juzgan un excesivo intervencionismo en la Economía.
Por otra parte se manejan organismos tales como la competencia desleal con la iniciativa privada y la condena en juicio sumario de las empresas paraestatales, pues se atribuye a su presencia y acciones, los problemas que aquejan al país, son en una palabra la oveja negra del escenario económico nacional".
(Revista Comercio Exterior, Vol. 35, Núm. 5, mayo de 1985).
- (37) Idem.

C O N C L U S I O N E S

La benevolencia es la cualidad más atractiva y la más admirable; sin ella sólo inspira el mérito un frío respeto, y el mayor talento una estéril admiración. Donde la benevolencia resplandece, podemos estar seguros que no existe la mayor parte de los vicios.

Conde de Segur.

CONCLUSIONES

La creación de las empresas públicas en nuestro país, han sido el resultado de la política económica y social que en su momento ha fijado el Gobierno Federal, por tal razón, el crecimiento del sector paraestatal ha obedecido a políticas gubernamentales bien definidas, -muy aparte de que estas políticas han sido correctas o no- que en su momento iban encaminadas a obtener objetivos determinados. Estos objetivos los podemos agrupar en económicos, sociales y políticos, aunque en el análisis más profundo de éstos, podemos asegurar que concurren en mayor o en menor grado los tres aspectos.

La empresa pública podemos asegurar que es la esencia de la participación directa del Estado en los procesos productivos y distributivos, más allá de la acción promotora y ordenadora del Estado.

En el ámbito económico, podemos concluir que, como uno de los objetivos más importantes o el más importante de la empresa pública es, ser agente dinámico del desarrollo económico, tanto en la producción y distribución de los bienes y servicios que requería la planta productiva del País, lo que implicaba modernizar la economía en su conjunto, al tiempo que garantizar el desarrollo, y lograr que éste reúna las características que exigen los principios sociales que rigen la vida colectiva de la sociedad.

En México la empresa pública, ha sufrido cambios muy importantes, su creación o incorporación de éstas al sector pú-

blico, a obedecido al desarrollo económico, social y político del país.

Este proceso lo podemos dividir en dos grandes etapas, la de industrialización de bienes de consumo, que va de 1940 a 1958 y la etapa de industrialización de bienes de consumo durable y de bienes de capital intermedios, de 1958 a 1980. Ambos comprendidos dentro del esquema de sustituir las importaciones que el país estaba realizando.

La primera etapa, está caracterizada por el desarrollo de actividades industriales de bienes de consumo, realizándose dichas actividades productivas de manera extensiva, es decir, incorporando masivamente fuerza de trabajo a los procesos industriales.

El rol de la empresa pública durante esta etapa fué decisivo, pues permitió consolidar las actividades industriales, dado que el Estado estableció mecanismos de protección a la incipiente industria de la competencia externa, con barreras arancelarias de permisos de importación, en donde el crecimiento económico combinado con el gasto público creciente permitió generar una demanda interna dinámica de bienes y servicios de consumo masivo, reforzando la expansión de la planta productiva del país.

La segunda etapa se caracterizó por la producción interna de bienes de consumo durable y producción intermedia, cuya tecnología tenía menores requerimientos de fuerza de trabajo y mayores requerimientos de capital, así como escalas de producción

elevadas para asegurar una adecuada y rentable operación. Aquí también el papel de la empresa pública fue decisiva, ya que -- proveyó las divisas necesarias para la adquisición de los bienes de producción requeridos para continuar con el proceso de sustitución industrial en esta etapa.

Una década antes de estas dos etapas citadas, es decir los años treinta, el Estado inicia su intervención directa en la industria y el comercio, buscando generar condiciones crediticias, el suministro de insumos de uso generalizado y de regulación de actividades comerciales que apoyaran el despegue de la industrialización, al tiempo que reforzaba la soberanía nacional.

A partir de la década de los cuarenta, la intervención estatal mantiene el objetivo de fomentar la industrialización y el desarrollo agrícola. Desde ese período hasta 1960, se constituyen empresas públicas fundamentales en la producción de insumos.

En la década de los sesenta, las principales acciones se vinculan a la culminación de la nacionalización de la industria eléctrica, la incorporación de la mayoría de las empresas azucareras al dominio estatal, la ordenación del sistema de comercialización de básicos a través de CONASUPO.

A partir de 1970, el énfasis radica en el impulso a actividades nuevas, en áreas de importación tecnológica y en la creación de empresas productoras de capital y de petroquímicos secundarios. A principio de los ochenta, destaca por su impac-

to económico la estatización de la totalidad de la banca privada nacional.

Todo este antecedente nos muestra que el sector de empresas públicas, en el período que analizamos (1917-1982) y principalmente las del sector industrial, como por ejemplo las manufactureras contribuyeron de una manera importante a fomentar el dinamismo y el crecimiento de la producción, el empleo y la formación bruta de capital, es decir, que ha cumplido con el objetivo propuesto, ser un instrumento del desarrollo económico del país, y un eficaz medio para operar los diferentes planes económicos de la nación.

Ante este panorama las empresas públicas del sector industrial mostraron la eficacia para alcanzar metas económicas y sociales, sin embargo no pudieron afrontar un conjunto de objetivos incompatibles entre sí, sin llegar a un insostenible endeudamiento externo y a un aumento importante de su carga sobre el presupuesto del Gobierno Federal. En este sentido, el haber sido eficaces instrumentos directos de la política industrial deterioró fuertemente su capacidad futura de continuar desempeñando tal papel.

Las empresas públicas, han sido en suma uno de los instrumentos más efectivos con que el Estado Mexicano ha contado para lograr el cumplimiento de sus objetivos económicos y sociales. Ponderando aciertos y errores, su balance para el desarrollo del país es positivo. Sin embargo se tiene plena conciencia de que el sector paraestatal creció a lo largo del tiempo

en forma desordenada.

El Estado promovió una gran diversidad de empresas que retuvo innecesariamente bajo su control o absorbió empresas privadas fallidas bajo el argumento de proteger el empleo, todo esto provocó un desequilibrio financiero y una insuficiencia - para responder a sus primordiales responsabilidades, por tal motivo el Ejecutivo Federal reconoció la necesidad de redimencionar el sector paraestatal, que permita adecuarlo y orientar sus acciones a los objetivos del desarrollo económico y social del país, pero siempre con la idea de que el Estado Mexicano - continuara participando en la vida económica de la Nación, ejerciendo su función rectora para regir las actividades económicas de los particulares por medio de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, preceptos constitucionales y circulares, y al mismo tiempo deberá vigilar el cumplimiento de ese orden normativo e imponiendo sanciones a quienes la violen.

Asimismo, el Estado debe intervenir más dinámicamente en la economía, constituyendo y operando organismos y empresas - productoras de bienes y servicios en áreas que la nación ha reservado para sí o donde el interés social lo exige, pero por - otro lado, el Gobierno Federal también debe retirarse de actividades que son onerosas y una carga para la sociedad, pero - también es una realidad que debe incrementar su intervención - en aquellos sectores o áreas estratégicas y prioritarias, para lograr el desarrollo económico. Pero esta intervención deberá ir encaminada para beneficio de las mayorías, o sea una interven

vención estatal selectiva. Así también debe promover, ciertas conductas y actividades que considere conveniente estimular.

La planeación se ha convertido en un instrumento indispensable para los países desarrollados, así como los que se encuentran en este proceso, para poder alcanzar un desarrollo integral en su economía, por lo que el sistema de planeación debe ser un proyecto de vida para una sociedad, y requiere que los imperativos del bienestar social deben abarcar básicamente la salud, vivienda, seguridad social entre otros.

Aunque la planeación en México no ha existido en un sentido estricto, los planes económicos o los intentos de planeación y los diferentes planes tanto sectoriales, institucionales, regionales y especiales, diseñados, fueron utilizados como un medio para tratar de superar el subdesarrollo y la crisis.

Aunque no se puede hablar de un sistema de planeación en nuestro país, sino, como ya se dijo, intentos solamente, ésta fue utilizada a partir del período de 1976-1978 y pese a las deficiencias técnicas y a las limitaciones estructurales a las cuales estuvieron sujetos los planes de desarrollo formulados, entre estas limitaciones encontramos, además de otras condiciones estructurales, la dificultad de asegurar, en el marco de un país capitalista dependiente, la efectiva orientación del sector privado de la economía, hacia la consecución de objetivos sociales y de beneficio para las mayorías.

Los conocidos como intentos de planeación tuvieron logros muy limitados y poco significativos, salvo quizás la Comisión

de Inversiones, creada en 1953, la cual constituyó un eficaz instrumento para canalizar las inversiones públicas hacia áreas consideradas prioritarias.

En suma, en virtud de los escasos alcances de la planeación en México de 1930 a 1976, no puede sostenerse que en algún momento de ese lapso, la empresa pública se haya convertido en un medio efectivo para la operación de planes nacionales, aún cuando, desde luego, eso no niega el valor de la empresa estatal como instrumento de política económica.

Hacia 1979, debido a las condiciones socioeconómicas en ese entonces existentes, la "planeación" en México fué adoptada como un factor para acelerar el desarrollo económico del país, que apenas había logrado salir de la crisis de 1976 gracias al petróleo.

Si consideramos que la planeación nacional se utiliza con propósitos de desarrollo y que la empresa pública, por su parte, se orienta también a ese fin, ambos instrumentos, juntos, puestos uno al servicio del otro, fortalecen el proceso permanente de desarrollo.

La empresa pública, por sí sola, ofrece una reducida posibilidad de beneficio social. Para ello, la política global debe apuntar en ese sentido, pues la empresa estatal es únicamente uno de los medios de política económica, aunque quizás de los más efectivos, debido al número de variables macroeconómicas y de otras políticas sobre las cuales tiene una influencia significativa.

En consecuencia, y toda vez que la planeación nacional tiene un carácter más amplio en cuanto a orientación de la estrategia de desarrollo, una política de empresas públicas debe inscribirse siempre en un plan de desarrollo integral.

Con el propósito de integrar a las empresas públicas del Estado a los diferentes planes nacionales de desarrollo, es necesario agruparlas con base en los mismos criterios utilizados para planear. Las clasificaciones de las empresas públicas por rubros planeados, permitirían diagnosticar, diseñar objetivos y metas así como asignar recursos, al grupo de empresas cuyas actividades directamente tienen un efecto en la materia planeada.

Vincular la empresa pública a la planeación no supone una sola clasificación o tipología de estas empresas; se requieren varios agrupamientos, ya que una misma empresa puede formar parte de uno o varios de ellos. Esto, lejos de complicar la planeación, la haría más realista y, sobre todo, facilitaría la congruencia entre las distintas metas para una misma empresa pública, cuya influencia abarca múltiples aspectos económicos, sociales y políticos.

La adecuada agrupación de la empresa pública para incorporarla al Sistema Nacional de Planeación, es una acción que puede y debe realizarse en el corto plazo. Un paso importante, aún cuando limitado, se dió con la sectorización de la Administración Pública Federal, controlar a las entidades de la Administración Pública Paraestatal.

Para la ejecución de los planes nacionales es necesario contar con una base económica controlada por el Estado, por ello, el sector de empresas públicas constituye uno de los más importantes instrumentos para operar un plan nacional de desarrollo.

En un país como el nuestro, la planeación tiene fuertes condicionantes. En ningún lugar, ni la planeación ni la Empresa Pública son creadores del desarrollo. No basta con planear la economía y poner al servicio de ella al conjunto de mecanismos de política económica, en forma particular a las empresas públicas, es necesario, en cambio, orientar las medidas gubernamentales y las decisiones políticas bajo un criterio integral del desarrollo dirigido hacia el objetivo fundamental de justicia social y el desarrollo económico.

B I B L I O G R A F I A G E N E R A L

El hombre superior es impasible por su naturaleza:poco le importa que le alaben o le censuren:no escucha más que la voz de su conciencia.

Napoleón.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

- ACLE, A. y M. VEGA.- La empresa pública desde dentro, desde fuera, Edit. Limusa, México 1986, Primera Edición.
- ALCOCER, Jorge.- (compilador), México, Presente y Futuro, Ediciones de Cultura Popular, México 1985, Primera Reimpresión.
- ARANCIBIA, Armando y Wilson PERES.- "La polémica en torno de las empresas públicas en América Latina", en Economía de América Latina, Semestre Núm. 3, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, septiembre 1979.
- ARROYO VARGAS, Hortencia.- "El Ajuste del Sector Paraestatal en Retrospectiva", Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón, Coyuntura 15 UNAM, México 1987.
- AYALA, José.- "Empresas públicas y acumulación de capital en México", Apuntes.- Facultad de Economía, UNAM, sept. 1979.
- BANCO DE MEXICO.- Indicadores Económicos, Núm. 112, marzo 1982.
- BASAREZ, Miguel.- El pulso de los sexenios, 20 años de crisis en México, Editorial Siglo XXI, Editores, México 1990.
- Bases para la Planeación Económica y Social en México.- México, Siglo XXI, 1976.
- BETTELHEIM, Charles.- Problemas teóricos y Prácticos de la Planificación.- Madrid, Tecnos, 1971.
- BLANCO, José.- "El desarrollo de la crisis en México, en R. Cordera (comp.). Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana. (Lecturas del Trimestre Económico, Núm. 39).- México, F.C.E. 1981.
- BURGUENO, Fausto y Arturo ORTIZ M.- Economía Mexicana.- Instituto de Investigaciones Económicas, No. 71, Revista Latinoamericana de Economía, Problemas de Desarrollo, UNAM, 1987.
- CARMONA, Fernando, et. al.- El Milagro Mexicano.- México, Edit. Nuestro Tiempo, 1971.
- CARRILLO CASTRO, Alejandro, et. al.- Las Empresas Públicas en México.- México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1986.
- La Reforma Administrativa en México.- México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1978.
- CASAR, María Amparo, Wilson PERES.- El Estado Empresario en México: ¿Agotamiento o Renovación?, Edit. Siglo XXI, Edit. México, 1988.

CECEÑA CERVANTES, José Luis.- Introducción a la Economía Política de Planificación Económica Nacional.- México, F.C.E. 1975.

"México: Planificación económica al revés, 1977-1982", en Planes sin Planificación, México, Edit. Proceso, 1980.

CIBBOTTI, R. y E. SIERRA.- El Sector Público en la Planificación del Desarrollo.- México, Siglo XXI, 1970.

COLEGIO DE LICENCIADOS EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION-PUBLICA.- Debate sobre Entidades Paraestatales, Política y Administración Pública, Año 1, 2ª Epoca, sept.-dic.,-1986, No. 1, 1986.

El Estado como Empresario.- Política y Administración Pública, No. 4, enero-abril, de 1978.

CORDOVA, Arnaldo.- La Formación del Poder Político en México.- (Serie Popular Era, Núm. 15).- México, Era 1972.

CORREDOR ESNAOLA, Jaime.- "El significado económico del petróleo en México".- Comercio Exterior, Vol. 31, Núm. 9, México, noviembre, 1981.

CHUMACERO, Antonio.- "Los planes del sector público mexicano", en El trimestre Económico, Núm. 187, julio-septiembre, -1980, México, F.C.E.

DIVISION DE ESTUDIOS DE POSTGRADO.- Economía, Política e Historia, Ensayos, Facultad de Economía, Vol. 1, No. 3, UNAM, México, 1984.

Economía, Política e Historia, Ensayos, Facultad de Economía, Vol. III, No. 9, UNAM, México, 1987.

ESTESO, Roberto L. y Pedro H. MORENO.- "Estado, empresas públicas y relación capital-trabajo".- Ponencia presentada en la Segunda Reunión Nacional de Escuelas y Facultades de Administración Pública.- Guadalajara, Jal., junio 25-27, 1981.

FLORES, Horacio y Miguel S. WIONCZECK, varios.- Bases para la Planeación Económica y Social de México, México, Ed. Siglo XXI, 13ª Edición, 1986.

FACULTAD DE ECONOMIA.- Economía Informa, Revista No. 95 y 96, - julio y agosto, UNAM, México, 1982.

GASCA ZAMORA, José.- Fuentes para el Estudio de las Empresas Paraestatales de México y su Privatización 1983-1988, Revista de Comercio Exterior, Vol. 39, No. 2, México, feb., 1989.

- GARCIA LOPEZ, J. Jesús.- "Planeación" (artículo), en Diccionario de Política y Administración Pública, (Tomo III).- México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, 1982.
- GUERRERO, Jesús, Fco., Rafael IBARRA y Otros.- Diversos Tópicos sobre la Empresa Pública en México, Edit. INAP., 15, Ed. México, 1986.
- GUADARRAMA, Roberto.- Política Económica y Proyecto Nacional México, 1983-1987, Edit. y Valdés, UNAM, México, 1987.
- GUILLEN, Arturo.- Planificación Económica a la Mexicana, Ed. - Nuestro Tiempo, 1971.
- GUILLEN, Héctor.- Orígenes de la Crisis en México, 1940-1982, México, Edit. Era, 1984.
- GUTIERREZ, Roberto.- "Cambio de matriz en la estrategia de desarrollo económico de México: los años sesenta y ochenta", Comercio Exterior, vol. 31, No. 6, agosto, 1981.
- HANSON, A.H.- La Empresa Pública y el Desarrollo Económico.- México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1978.
- IBARRA MUÑOZ, David.- "El fideicomiso público en México", en el Mercado de Valores, año XLI, No. 39, septiembre 28, 1981.
- IBARRA MUÑOZ, David.- "Reflexiones sobre la empresa pública en México", en Foro Internacional, Vol. XVII, No. 2, octubre-diciembre, 1976.
- ILPES.- Discusiones sobre Planificación.- México, Siglo XXI, - 1966.
- INAP.- Empresa Pública, Revista de julio-diciembre, No. 59-60, México, 1984.
- Antología 1-54.- Revista de 1956-1983, México, 1983.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS.- Problemas del Desarrollo, 70 Revista Latinoamericana de Economía, Vol. XVIII, octubre-diciembre, 1987, México, 1969.
- JEANNOT, Fernando.- "Formación de capital y financiamiento de las empresas estatales".- en Revista de la Universidad Autónoma Metropolitana (Atzacaputzalco), Vol. 11, No. 2, enero-abril, 1981.
- LANGE, Oskar.- La Economía en las Sociedades Modernas, Edit. - Grijalvo, México, 1966.

- LEAL, Juan Felipe.- México: Estado, Burocracia y Sindicatos.-
México, Edit. El Caballito, 1975.
- Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, (D.O.
31-XII-76).
- (D.O. 29-XII-76).
- Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de -
Los Organismos Descentralizados y Empresas de Participa -
ción Estatal, (D.O. 31-XII-1970).
- Ley sobre Planeación General de la República, (D.O. 12-VII-
30).
- LOPEZ, Jesús Miguel.- "La devaluación perpetua", en Nexos No.
52, abril de 1982.
- LOPEZ PORTILLO, José.- V Informe de Gobierno (Informe Complemen
tario y Anexo I - Estadístico Histórico), México, Presi -
dencia de la República, septiembre 1981.
- LOPEZ PORTILLO, José.- VI Informe de Gobierno (Informe comple
mentario), México, Presidencia de la República, sept. 1982.
- LUISELLI CASSIO y Jaime MARISCAL.- "La crisis agrícola a partir
de 1965", en R. Cordera (comp.), Desarrollo y Crisis de la
Economía Mexicana (Lecturas del Trimestre Económico, No. -
39), México, F.C.E., 1981.
- LUNA LEDEZMA, Matilde.- "Empresas estatales y capital privado -
en México, 1971-1976", en Revista de Administración Pública,
No. 41, enero-marzo, 1980; México, Instituto Nacional de -
Administración Pública.
- MATRICK, Paul.- Marx y Keynes, Los límites de la Economía Mixta,
Edit. Era, México, 1985.
- MARUN ESPINOSA, Elia.- "La importancia de la empresa pública en
México: proposición metodológica", en Revista de la Univer -
sidad Autónoma Metropolitana, (Atzacotzalco), Vol. 11, -
No. 2, enero-abril, 1981.
- MORALES, Cesáreo y Adolfo AGUILAR Z.- "México-Estados Unidos,
Desigualdad en la integración económica", en Uno más Uno,
suplemento "Página Uno", agosto 15 de 1982.
- NACIONAL FINANCIERA.- La Economía Mexicana en Cifras, 10a. Edi
ción, México, 1988.
- NOVOA Carlos.- Planeación Económica de México.- México, Banco -
de México, Investigaciones Industriales, 1951.

- NUÑEZ ESTRADA, Héctor.- "Empresas Públicas y Acumulación", en Revista de la Universidad Autónoma Metropolitana (Atzacapotzalco), Vol. II, Núm. 2, enero-abril, 1981.
- OLMEDO, Raúl.- La Crisis.- (Textos Vivos, Núm. 9), México, - Edit. Grijalvo, 1979.
- ORTIZ, Edgar.- La Crisis y deuda externa; Cuadernos de Administración Pública, No. 2, F.C.P. y S., UNAM, México 1988.
- PERA, Roberto Antonio.- "Crisis de la estructura productiva", en Uno más Uno, Suplemento "Página Uno", agosto 15 de 1982.
- PICHARDO PAGAZA, Ignacio.- 10 Años de Planificación y Administración Pública en México.- México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1976.
- POULANTZAS, Nicos.- Poder Político y Clases Sociales en el Capitalismo Actual.- México, Siglo XXI, 1977.
- Presentación Pública del "Plan Global de Desarrollo 1980-1982", en El Mercado de Valores, año XI, suplemento, No. 16, diciembre 13 de 1980.
- Public Sector Enterprise.- The Economist, diciembre 30, - 1978.
- RAMIREZ H., Guillermo.- Lecturas sobre Desarrollo Económico, Sección Escuela Nacional de Economía, México, UNAM, 1985.
- RAMIREZ, J. Ricardo.- La Política Económica en México, 1982-1988, UNAM, México, 1989.
- RAMIREZ RANCAÑO, Mario.- Crecimiento Económico e Inestabilidad Política en México.- México, UNAM, 1977.
- RODRIGUEZ ARAUJO, Octavio.- "Desarrollo, dependencia y administración pública", en varios autores, Política y Administración Pública. (Serie Estudios-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, NO. 38), México, UNAM, 1973.
- RUIZ DUEÑAS, Jorge.- Eficacia y Eficiencia de la Empresa Pública Mexicana: Análisis de una Década.- México, Edit. Trillas 1982.
- "La eficiencia productiva y financiera de las empresas públicas de energéticos: pasado, presente y futuro previsible", en Revista de la Universidad Autónoma Metropolitana (Atzacapotzalco), Vol. II, No. 2, enero-abril, 1981.

- RUIZ MASSIEU, José Francisco.- "La empresa pública: diez cabos sueltos" en Revista de la Universidad Autónoma Metropolitana (Atzacapotzalco), Vol. II, Núm. 2, enero-abril, 1981.
- "La Empresa Pública: Un Estudio de Derecho sobre México.- México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1980.
- SALINAS DE GORTARI, Carlos.- "La inducción en el sistema nacional de Planeación" en Aspectos Jurídicos de la Planeación en México, México, Porrúa, 1980.
- SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA.- La Planeación Nacional y el Sec-Público.- México, 1976.
- SILVA HERZOG, Jesús.- Discurso pronunciado en la inauguración de la XLVIII Convención Anual de la Asociación de Banqueros de México.- Acapulco, Gro., junio 1º de 1982.
- SOLIS, Leopoldo.- Planes de Desarrollo Económico y Social en México.- (Sep- Setentas, No. 215), México, Sep-Setentas, 1975.
- SONNTAG, Heinz R. y Héctor VALECILLOS.- El Estado en el Capitalismo Contemporáneo.- México, Siglo XXI, 1977.
- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.- Los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo.- México, 1981, I.
- "Conceptos sobre planeación del Presidente José López Portillo".- en Programa, No. 3, julio-octubre de 1980.
- Plan Global de Desarrollo, 1979-1982.- México, 1980.
- Ley de Planeación, México, 1983, (D.O. 5-enero-1983).
- Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994, México, 1989.
- Primer Informe de Avance del Plan Global de Desarrollo 1982, México, 1981.
- SUNKEL, Osvaldo y Pedro PAZ.- El Subdesarrollo Latinoamericano y la teoría de Desarrollo.- México, Siglo XXI, 1970.
- VARIOS AUTORES.- Empresas Públicas.- México, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1977.
- VILLARREAL, René y Norma R. de VILLARREAL.- "Las Empresas públicas como un instrumento de política económica en México", en El Trimestre Económico, Vol. XLV (2), Núm. 178, abril-junio, 1978, Edit., F.C.E., México.