



10  
247

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

---

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ARAGON"

EFFECTOS ECONOMICOS DE LA  
DESINCORPORACION DEL SECTOR  
PUBLICO. 1982 - 1990

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADA EN ECONOMIA

P R E S E N T A :

MA. DEL CARMEN PRADO HERNANDEZ

Asesor: Lic. Javier Huerta Ramírez

San Juan de Aragón, México

1992

FALLA DE ORIGEN



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

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

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

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

## INDICE

	Pág.
INTRODUCCION	i-iv
I ANTECEDENTES .....	1
1.- El Estado en la economía .....	1
2.- Régimen de economía mixta .....	8
3.- Experiencias internacionales .....	13
II MOVILIDAD DEL SECTOR PUBLICO EN MEXICO .....	18
1.- Reformas del Estado .....	18
2.- Modernización y redimensionamiento .....	22
3.- La empresa paraestatal .....	27
3.1.- Instancias que la regulan .....	31
3.2.- Modificaciones al marco normativo y legal ..	34
4.- Areas estratégicas y prioritarias .....	38
5.- Proceso de desincorporación .....	40
III EFECTOS ECONOMICOS DE LA DESINCCORPORACION .....	44
1.- Participación del sector público en el PIB .....	44
2.- Política de precios y tarifas .....	50
3.- Comportamiento de la inversión pública .....	59
3.1.- Inversión en capital fijo .....	67
3.2.- Inversiones financieras .....	71
4.- Reorientación de subsidios .....	73
5.- Inversión extranjera .....	78
6.- Generación de empleos .....	81
7.- Redistribución del ingreso .....	86
CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS .....	90
NOTAS DE PIE DE PAGINA .....	94
ANEXO ESTADISTICO .....	96
BIBLIOGRAFIA .....	125

## INTRODUCCION

La empresa pública ha sido considerada como la culpable del déficit del sector público y de todas las consecuencias que de ello se deriven por lo que se plantea a simple vista una fácil solución: la reducción de las empresas paraestatales para obtener solidez en las finanzas del sector público.

Por lo tanto como resultado de una política económica neoliberal, la reestructuración del sector paraestatal está llevando a suprimir empresas que ya no se encuentran en capacidad de operar con eficiencia.

Cuáles fueron las medidas que se tomaron para lograr un adecuado control de la actividad económica pública y conocer los efectos que estas acarrearón, fue un planteamiento que se considerará importante para justificar el desarrollo de la presente investigación.

La reestructuración se sujetó a lineamientos establecidos constitucionalmente que buscan llevar a un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles orientándolos hacia áreas consideradas como estratégicas y prioritarias.

La participación del sector paraestatal en la economía de nuestro país la podemos encontrar desde la época colonial, desde entonces manifiesta un constante crecimiento a lo largo de los años hasta llegar a 1975 año en el que se empieza a dar una centralización económica y administrativa a través de una serie de comités, decretos y proyectos y demás instancias que han pretendido mantener un sector público que trabaje con eficiencia.

Pero es realmente hasta 1983 que empieza a manifestarse de forma clara y efectiva la intención de llevar a cabo la reestructuración del sector paraestatal.

Este proceso continúa hasta el presente sexenio en el que se habla de una modernización del país; y, como una medida para conseguir esta modernización, se inician reformas al Estado con las cuales se toman en algunas ocasiones medidas moderadas como la fusión o transferencia de algunas entidades dentro del propio sector; y en otras, medidas más radicales como la liquidación o la venta que llevan a la desincorporación de empresas estatales que en años anteriores no se hubiesen considerado como viables para estar fuera del manejo directo del Estado y que se dejan ahora en manos de particulares tanto nacionales como extranjeros.

Sin embargo, más que conocer cuáles son las razones internas y/o externas que llevan a la ejecución de dichas reformas, para saber qué es lo que debe de cambiar y qué es lo que debe de permanecer, así como detectar el camino que sigue el proceso de privatización que todo lo anterior lleva implícito, lo que realmente interesa es poder determinar en qué forma ha ido afectando el proceso de desincorporación a lo largo de los dos últimos periodos de gobierno a la actividad económica del país.

En el primer punto del presente trabajo, se trata el enfoque de las diferentes teorías acerca del papel del Estado en la economía, abarcando para ello las posiciones que se conocen desde los mercantilistas hasta la aportación de la corriente neoliberal encabezada por Milton Friedman. Se analiza también cuál es el funcionamiento de una economía mixta como la nuestra en la que se tiene una interacción de la actividad realizada por el sector público y el sector privado; finalmente, se enuncian algunos ejemplos de economía tanto capitalistas y socialistas que han adoptado este modelo económico.

En el segundo punto se analiza el comportamiento del sector público en México haciendo mención de situaciones ocurridas desde que se dió la promulgación de la Constitución, la forma como se

fue estableciendo el número de empresas paraestatales, su concepto, las reglas a las que se encontraban sujetas, así como las modificaciones legales que fueron sufriendo a lo largo de los años y que finalmente llevaron a determinar de una manera demasiado estricta, cuáles son las que se consideran encuadradas dentro de las áreas estratégicas y prioritarias para la Nación y proceder al proceso de desincorporación con todas aquellas que no respondieran a estas limitantes.

En el tercer y último punto se detallan las consecuencias que este proceso ha ocasionado en la actividad económica en agregados económicos tan importantes como el Producto Interno Bruto.

En este apartado se desglosa la cuenta de producción del sector público, su participación en el total del PIB por niveles institucionales, haciendo énfasis concretamente, en el papel que desempeñan las empresas públicas estableciéndose la evolución que han tenido tanto en millones de pesos corrientes así como en precios constantes; se muestra asimismo en éstos últimos términos el desarrollo que se ha dado por actividad económica.

La política de precios y tarifas que ha adoptado el gobierno durante el periodo analizado también fue tomada en cuenta para establecer su relación con el proceso de desincorporación. En cuanto al comportamiento de la inversión pública, ésta se ha desglosado para su análisis en dos puntos: inversión física e inversión financiera para poder determinar cuál es la que ha sido más significativa durante la ejecución del proceso.

Otra cuestión importante también señalada, es la canalización de los subsidios, que nos permite apreciar qué sectores son los que se han visto más beneficiados con la aplicación de éstos dado el grado de selectividad a que han estado sujetos. La inversión extranjera también ha sido tomada en cuenta ya que se ve su parti-

cipación desde el punto de vista de que puede ayudar a generar empleos en actividades que el gobierno está dejando libres sin que por ello se afecte la seguridad nacional.

Por último se mencionan posiciones acerca de la redistribución del ingreso como consecuencia de la desincorporación enlistándose algunos de los grupos que mayor número de empresas ha adquirido.

## I ANTECEDENTES

El concepto de Estado puede considerarse como un tema demasiado visto, motivo por el que simplemente, para efectos del presente trabajo lo enunciaremos como el cuerpo político de una nación, encargado de dirigir y controlar las actividades que se llevan a cabo dentro de ella y que además se encuentra limitada geográficamente.

Sin embargo, el Estado no es sólo una categoría política, sino también una categoría económica; por consiguiente, se hace necesario conocer cuál es concretamente el papel que juega este cuerpo político dentro de la economía.

Así, dado que la sociedad se encuentra formada por miembros individuales y estos dirigen sus actividades a la satisfacción de sus necesidades, se fomenta el surgimiento de una división del trabajo haciendo más compleja la vida económica, requiriéndose entonces de una forma de organización colectiva que permite equilibrar sus fuerzas, siendo esta forma de organización, el Estado.

Por ello como Engels lo enuncia: "El Estado presupone un poder público particular separado del conjunto de los respectivos ciudadanos que lo componen".<sup>1</sup>

Esta situación ha mantenido desde siempre la discusión si debe de existir un sistema económico que tenga como base la intervención del Estado o en su lugar, la presencia de alguna institución productiva, mediante la cual éste se ocupe exclusivamente de cuestiones públicas evitando toda intromisión en el campo de la economía.

1.- El Estado en la economía.

Las discrepancias de opinión en torno a la intervención del Estado en la economía así, como la propuesta de diversas soluciones a este planteamiento se pueden observar desde la época en que prevalecían las ideas de la corriente mercantilista.

La explicación de esta corriente dependió en gran medida de la discusión acerca de la propiedad, de la forma que ésta asume y de la forma que debe de asumir. En este sentido, existen dos posiciones en alrededor de la relación Estado-economía: una, la propiedad privada y otra, la propiedad colectiva o social.

Concretamente, la corriente mercantilista tien al Estado como su preocupación central y sostiene que éste aumenta su fuerza en la medida en que sus ciudadanos se enriquezcan. Por lo tanto, propiciaron el fortalecimiento del Estado al preocuparse por el fusionamiento de los intereses de éste con las medidas económicas que favorecían las actividades productivas, el capital y la nueva clase en ascenso, motivo por el cual lo convierten en sujeto y objeto de la política económica.

En cuanto a la propiedad privada, John Locke -que influyó de manera importante en las posiciones de los fisiócratas y los clásicos- nos indica que la existencia del Estado se debe a que los hombres buscan su sometimiento a esta entidad, para salvaguardar sus bienes lográndolo a través de la procuración del interés común. De esta manera, el Estado se convierte en protector del individuo y de su propiedad.

Por su parte los fisiócratas manifestaban una posición contraria a los mercantilistas, ya que sostienen que la economía debe de estar dirigida al fortalecimiento del Estado. Sin embargo, la economía no tiene otro objeto que el interés del individuo, y el Estado debe estar orientado hacia ese interés.

Es decir, la parte importante la ocupa el individuo sobre el Es-

tado ya que existe como la suma de los intereses individuales. La economía pertenece al individuo, comportándose de acuerdo a leyes naturales ante las que el Estado debe de regirse.

Aun cuando los fisiócratas no hayan llegado a hacer efectiva la desaparición del Estado, sus teorías, de aplicarse de manera efectiva, llevarían a ello partiendo de su máxima de "Laissez faire, laissez passer".

Sin embargo, las teorías fisiocráticas y las medidas económicas que llevaron a cabo los liberales, en lugar de negar u oponerse a la existencia del Estado, hicieron que éste se fortaleciera. Se encargaría entonces de vigilar la libertad y la propiedad, así como de orientar la actividad económica a través de la construcción de infraestructura que no pueden llevar a cabo ni el capital de los industriales ni el de los comerciantes.

De esta manera, las teorías liberales necesitaban de un Estado fuerte que apoyara la libre empresa y consiguientemente la acumulación de capital, el aprovisionamiento de materias primas y la búsqueda y conquista de mercados nuevos; a su vez, el Estado necesitaba de una economía que fuera próspera y que tuviese la suficiente solidez para allegarse los recursos necesarios en cantidades suficientes.

Por lo tanto, el liberalismo económico que fue iniciado por la escuela fisiocrática lo continuaron los autores clásicos de la economía, quienes sostuvieron firmemente la consigna fisiocrática del "laissez faire, laissez passer".

Los clásicos nunca se manifestaron en favor de la supresión total de la actuación del Estado, más bien la consideraron necesaria en las áreas en que dicha actuación favorecía la acción para producir por parte de los individuos, por lo que preocuparon por señalar adecuadamente los límites de su movimiento gubernamental.

mental, teniendo en consideración que no invadiera el ámbito de acción individual.

La posición que sustentaban los clásicos ante el papel del Estado en la economía fue de naturaleza marcadamente pragmática debido a su fuerte oposición a la corriente mercantilista. Adam Smith ataca la postura del Estado porque éste sólo tenía el objetivo de proteger los intereses de la clase comercial.

Por lo tanto, los clásicos se manifestaban por la defensa o seguimiento de la ley natural y del derecho natural de el individuo, tanto a la libertad como a la igualdad. Por tal motivo negaban al Estado la posibilidad de intervenir en asuntos económicos y los reservaban al manejo por parte de los individuos, porque es a éste a quien le toca decidir qué es lo que realmente más le conviene y no a ninguna otra persona o institución.

Pero, a pesar de esta postura, los clásicos sí consideran o dan un papel de importancia al Estado, aunque éste únicamente sea para que establezca medidas para favorecer al individuo y sus bienes; y, ante todo, proteger a la nación.

Sin embargo, a pesar de todas estas consideraciones, los teóricos anteriores al siglo XIX, aunque hayan tomado una posición de finida ante el Estado, en realidad no pretendieron en ningún momento realizar un estudio detallado de él.

Es hasta que aparecen los problemas causados por la Revolución Industrial que surgen teorías o posturas opuestas a las sostenidas por los clásicos: la corriente socialista.

Este grupo de pensadores -influenciados por Hessel quien considera que el individuo no debe de ser parte del Estado, sino un miembro que lo constituya y lo opere- aunque mantienen la posición del valor absoluto de la persona, del individuo y de la libertad, se manifiestan totalmente en contra de la propiedad pri-

vaía y cuestionan la actuación del Estado.

Los socialistas propusieron la desaparición del Estado pero sin indicar una alternativa real a esta desaparición, puesto que únicamente mencionaban el posible establecimiento de organizaciones sociales y en último término de la sociedad completa.

La posición socialista tal vez se haya dado de tal manera, debido a que no se asimiló la idea de que el Estado además de tener una interdependencia con la economía, con los individuos y con la sociedad, es ante todo una estructura de poder limitándose su acción generalmente a un marco legal, motivo por el que las modificaciones que puedan presentar la sociedad y la economía se verán afectadas por la estructuración del Estado pero no para que ambas sean suprimidas.

Es Carlos Marx quien de una manera más contundente se opone a la actividad del Estado, señalándolo como una institución opresora, producto de la lucha de clases y que se desempeña como un instrumento de explotación para la clase oprimida, formando parte entonces de la superestructura social que se forma a partir de los intereses de la clase dominante.

Surge posteriormente otra corriente de teóricos que se encuentran en contraposición tanto a las ideas de Marx y también a las de los clásicos conociéndose como corriente neoclásica.

Los neoclásicos rechazaron totalmente las teorías socialistas y trataban de enfatizar la validez del liberalismo económico. Se proponía la nacionalización de la tierra y que el Estado administtrara su renta a los individuos; el Estado debía de controlar precios, mercados y la producción a través de empresas propias; se admitía la conveniencia de la intervención del Estado para igualar las rentas, lo cual haría que aumentara el bienestar de los individuos.

la relativa modificación del papel del Estado en la economía, en comparación con la teoría de los clásicos, no quiere decir que se intentaran cambiar los principios básicos de la economía liberal, ya que los neoclásicos propusieron medidas para fortalecer el sistema de mercado y de mantener inalterable la propiedad privada.

Sin embargo, con la gran depresión de los años treinta surge el cuestionamiento de la postura de la política económica liberal, que no era capaz de dar ni explicaciones ni soluciones a los problemas económicos que entonces prevalecían.

En este entorno surge el pensamiento keynesiano, que hace a un lado el principio de "laissez faire, laissez passer" e indica la necesidad de que exista intervención abierta del Estado en la economía para poder revitalizarla.

La intervención del Estado originaría entonces el dinamismo de la actividad económica, beneficiando a la propiedad privada, el sistema de libre empresa y el mecanismo de mercado libre.

Para Keynes la insuficiente inversión por parte de las empresas debería de sustituirse con la inversión estatal, siendo ésta sólo de carácter temporal, ya que su fin debía de ser el de evitar que algunas empresas fuesen a la quiebra.

Por lo tanto, la intervención estatal propuesta por Keynes no pretende en ningún momento desplazar al capital privado, sino más bien a favorecerlo mientras encuentra su propio cause para salir de su etapa crítica. Debido a esto, el Estado sólo se preocuparía por aportar inversiones de manera suficiente, dejando a la iniciativa privada todo el funcionamiento de la economía. De esa manera, el Estado se convirtió en un administrador que busca lograr el pleno empleo y en un benefactor que se encuentra preocupado por obtener una justa distribución del ingreso.

**Keynes** encuentra como fuerte opositor a **Milton Friedman**, quien de manera determinante se declara en contra de la intervención del Estado en la economía, llevando hasta una posición de extremo liberalismo la consigna de "laissez faire, laissez passer".

**Friedman** sostiene que se debe abandonar la acción del Estado para dejar que el mecanismo del mercado y los precios distribuyan los recursos y se pueda mantener el flujo económico. Insiste en el mercado libre como la hipótesis básica de su análisis, superando el rechazo de "laissez faire, laissez passer" de la economía y haciendo a un lado la necesidad de una intervención esta tal propuesta por **Keynes**. El mercado libre se basa en la oferta de dinero y su principal teoría, la doctrina monetarista, tiene como objetivo excluir totalmente al Estado de la economía:

**Friedman** sostiene su teoría en dos puntos clave: El cambio en la oferta de dinero es el único factor sistemático que influye en el nivel general de gastos y de actividad económica y, el establecimiento del índice real de crecimiento de la economía, es la única acción que puede estabilizar los precios y asegurar el crecimiento económico.

Se opone además a los subsidios en favor de la industria y a que ésta sea regulada por el gobierno, para lo cual manifiesta que la reglamentación de los precios es inútil porque causa daños al consumidor, como a la competencia. El gobierno debe entonces dedicarse a mantener el orden y la observación de la ley, a manejar la defensa nacional y a supervisar la moneda.

De esta manera, **Friedman** nulifica toda posibilidad al gobierno de intervenir en la creación de dinero adicional y le cierra el camino para intervenir en la economía, tomando en su lugar, la postura de que las fuerzas naturales del mercado deben actuar libremente, reivindicando el "laissez faire, laissez passer" de

la economía.

Esta teoría, que cada vez va ganando más adeptos, se ve limitada por comentarios como el de Samuel Lichtenstejn quien dice que "en ningún país inmerso en el neoliberalismo el Estado se retira del todo de la economía, ni permite actuar libremente al mercado",<sup>2</sup> lo cual nos hace pensar en la importancia que tiene estar en un régimen en el que exista una adecuada combinación del sector privado y del sector público.

## 2.- Régimen de economía mixta.

Es ampliamente conocido que el tipo de economía mixta es aquella en la que algunos medios de producción son de propiedad privada y otros de propiedad pública, en la que la asignación de recursos y el nivel de actividad lo deciden los individuos, las empresas, las corporaciones y autoridades públicas que crean y controlan las oportunidades de mercado y en la que la distribución del producto depende de la acumulación personal, de las ventas de los factores de producción, de los impuestos, etc.; lo cual nos permite observar que la actividad se organiza por las transacciones del libre mercado que se modifican por medio de subsidios, impuestos, controles de crédito y otras instancias propias del sistema.

Así pues, el Estado interviene en la actividad económica y social, a fin de mantener una determinada tasa de ganancia para la inversión productiva, incluso especulativa, a través del ahorro de economías para las empresas privadas y la creación de infraestructura económica y social, que ayude al equilibrio de los costos de producción y disminuya cargas impositivas para motivar al inversionista a orientarse hacia determinadas áreas de la actividad industrial.

El Estado se asegura de intervenir en asociación con el capital extranjero y nacional, en donde hace frente a los principales riesgos de la inversión participando en los sectores productivos que resulten poco rentables para el capital privado, o donde se necesita con mayor grado de experiencia.

Las interrelaciones que surgen entre el sector privado y el sector público tienen una variación en función de los antecedentes en materia histórica, económica e institucional de cada país.

A partir de una visión macroeconómica, la organización y funcionamiento de la economía mixta puede ser determinada por la participación, tanto cuantitativa como cualitativa de la propiedad del sector público y la propiedad privada, habiéndose determinado el peso relativo de cada sector, partiendo del hecho de que debe existir un predominio más grande de lo que significa la proporción del capital social invertido, y este es, el predominio ante todo del control financiero, el tecnológico, y el de mercado.

En la conformación de una economía mixta no debe predominar ninguna ideología, sino más bien lo que debe acontecer es que la intervención estatal en derredor de la producción y los servicios debe regirse bajo criterios coyunturales propios de cada país y que presentarán o plantearán soluciones a cada evolución en particular.

Así pues, la intervención del Estado no tiene una forma dogmática de implantarse, sin embargo, una especie de argumentación que puede aplicarse de manera general para que se de la formación de una economía mixta puede ser enunciada con características como:

- Una aportación gubernamental y particular de la constitución del capital social, con independencia del monto de la aportación;

- Intervención de ambos intereses en la administración de la empresa;
- Forma jurídica especialmente apta para la concurrencia de los intereses públicos; y,
- Que exista un objeto de interés general.

De esta manera, a partir de la crisis de 1929, la intervención del Estado en la economía capitalista llega a ser un hecho común y cotidiano. El aparato estatal no se dedica a dar o establecer únicamente leyes, sino a convertirse en participante activo que abarca todos los ámbitos de trabajo de la economía internacional. La evolución de este movimiento, su conformación interna y su manera de realizarse varían de país a país.

El ritmo del crecimiento del gasto del Estado es diferente según el país del que se trata; por ejemplo, el grado de amplitud que abarque la empresa pública en el conjunto de la actividad estatal.

Sin embargo, en casi todos los países, la intervención estatal, hace énfasis en un significativo gasto público, un considerable apoyo al empleo y en una serie de instrumentos al servicio del gobierno, que le da la posibilidad de tener injerencia en la actividad económica, en el movimiento de los precios, en el comercio exterior, etc.

La economía mixta, es pues, una convención conceptual que permite identificar la simultánea participación pública y privada tanto en empresas productivas, como también en las de producción de servicios, es la reunión de los elementos del proceso económico. El Estado y la iniciativa privada en un compromiso para satisfacer las demandas y necesidades de la población.

Para lograr un ambiente próspero, las economías mixtas no pueden

prescindir de un determinado grado de intervención pública, más ésta intervención debe ser de carácter cuidadosamente selectivo, además de ser equilibrado y ante todo confiable.

Dado que la economía mixta es aquella en la que los precios y la oferta de los bienes y servicios se encuentran determinados en gran medida por los procesos del mercado, el Estado y sus organismos tienen una gran capacidad para la intervención económica, que se emplea con la intención de consolidar objetivos, ya que el mercado no alcanzaría de manera automática ni con la suficiente rapidez para satisfacer los requerimientos de la política pública.

Desde esta perspectiva y de acuerdo al concepto de economía mixta que tiene como intención optimizar los recursos y aportaciones de ambos sectores, el Estado puede mantener los controles o una influencia central en la toma de decisiones y al mismo tiempo a través de su aportación accionaria no mayoritaria, fortalecer el marco operativo de la empresa ampliando sus alcances en razón del interés nacional.

A su vez, la iniciativa privada, como la consiguiente contraparte, asumirá su responsabilidad a consecuencia de su participación en el capital. Debe proporcionar o hacer funcionar una administración que sea lo suficientemente dinámica y productiva, con beneficio tanto para la comunidad en general, como para el interés de los que intervienen en la inversión.

Así, únicamente a través del apoyo compartido de intereses y una vez limitados los campos de acción de cada uno de los sectores, podrá existir un real beneficio producto de esta asociación y que redundará en el favorable desarrollo del país en cuestión.

En el comportamiento de las economías se observa entonces que los gobiernos y sus organismos pueden intervenir, ya sea para ser

lerar un proceso de mercado o para retrasarlo, para llevar al propio mercado en cierta dirección por medio de la existencia de subsidios o bien para la regulación directa.<sup>3</sup>

De ser de esta manera, se deberá tomar en cuenta y en forma explícita cuáles son los costos sociales del proceso de mercado para hacer la comparación con las ganancias obtenidas por parte de la iniciativa privada.

Por su parte, cabe aclarar que la combinación que se pueda dar entre ambos sectores no se encontrará determinada por el tamaño del sector público en ella, sino más bien por la proporción del gasto público en el total del ingreso nacional, ya que lo que debe contar es la forma y función que mantenga el Estado no su magnitud.

En la práctica, lo ideal es que ambas participaciones se comprometan en una verdadera combinación mixta con respecto a la toma de decisiones, cuando se estén tomando en consideración aspectos que afecten el futuro a largo plazo.

Sin embargo, el hecho de llamarle toma de decisiones mixta no implica que exista una obligación de carácter formal de cualquier tipo para someter alguna clase de decisión ante el gobierno para su aprobación.

Se trata más bien de dejar totalmente explícito el conocimiento de que existen intereses comunes, aunque el grado de intervención pública varíe de un caso a otro, partiendo del supuesto de que el Estado se encuentra en la obligación de intervenir en la economía de mercado con el objetivo de asegurar una distribución adecuada de los recursos que tiene bajo su responsabilidad.

En una economía mixta el Estado tiene entonces que pensar en la eficacia total de los recursos nacionales, aunque sólo sea porque el volumen de las cantidades que se encuentran disponibles

con el propósito de buscar el interés público depende de la eficacia con la cual se despliegan el capital y el trabajo dentro de la economía.

Así pues, nos podemos dar cuenta de que el intento de ajustar las actividades intervencionistas del Estado en una economía mixta a las necesidades de una serie de reglas predecibles que tienen un orden, se ha convertido en un tema cotidiano de política internacional.

### 3.- Experiencias internacionales.

A pesar del debate teórico entre keynesianos y neoliberales, en la práctica, dentro del mundo capitalista, la intervención del Estado ha tenido una actuación de significativa importancia, sin que se haya ajustado de manera definitiva a cualquiera de las dos teorías.

En el mundo occidental, hacia la década de los setentas, quizás el cambio más notable que ha ocurrido es que se tiende a reconocer las considerables limitaciones de la capacidad de los gobiernos para determinar el nivel de la actividad económica a corto plazo. En este sentido se manifiesta de una manera concluyente el total alejamiento de la teoría keynesiana surgida en el periodo inmediato posterior a la guerra.

Ya para la década de los ochentas, se observa una tendencia internacional encaminada a una mayor libertad de acción de la empresa privada.

En los países occidentales, de manera general, han avanzado en gran medida las posibilidades basadas en una mayor libertad económica con la correspondiente disminución de la intervención del Estado y la retracción de la empresa pública.

Se inicia esta etapa con el gobierno de Reagan en los Estados Unidos, el de Margaret Thatcher en Gran Bretaña, el de Helmut Kohl en Alemania y hasta el gobierno socialista de Mitterrand en Francia, quienes han aplicado medidas de carácter neoliberal que tienden a disminuir la intervención del Estado en la economía.

Por lo tanto, el cambio es una característica a nivel mundial, lo cual hace que las decisiones que puedan llegar a tomar los países industrializados para resolver sus problemas internos afecten el desarrollo de las economías de los países en desarrollo.

Como muestra de ello podemos observar en el Cuadro 1 de que manera en la década de los setenta, concretamente de 1974 a 1977, ha venido evolucionando el peso de las empresas públicas en el PIB y en la formación bruta de capital fijo de los diferentes bloques de países.

Así pues, esta interdependencia económica lleva a los países a compartir una serie de actitudes ante algunas de sus actividades internas. Una de estas es el papel que desempeña en cada economía la actuación de la Administración Pública.

Francia por ejemplo, a pesar de tener una administración estatal de corte socialista, ha sometido a su empresa pública a diversos cambios, exponiéndolo al sector privado como un modelo a seguir.

Una de las cuestiones internas que llevan a esta Nación a contemplar la posibilidad de tener en cuenta un cambio en su sistema económico, es que durante un período considerablemente largo las empresas públicas fueron dirigidas por una contención de precios y tarifas, lo cual obligó a efectuar grandes aportaciones presupuestarias que significaron el lógico aumento de subsidios gubernamentales.

Por otra parte, se encontraba la presión a partir de las exigen-

cias del Mercado Común Europeo, que planteaba la necesidad de liberalización de la empresa pública, para acortar distancias con la iniciativa privada e impulsar el aparato público económico hacia la búsqueda de los mercados externos.

En otro sentido, los países de carácter totalmente capitalista hacen a un lado la intervención del Estado de la actividad económica.

Gran Bretaña al finalizar la década de los setenta y en los inicios de los ochenta, mostraba ya acciones tendientes a disminuir la participación de sus corporaciones públicas.

Margaret Thatcher, del Partido Conservador, marca la tendencia a la reversión de la propiedad pública que poco a poco fue permitiendo su desmantelamiento. Los procesos de contracción de los sectores paraestatales ponen en práctica el programa para reducir a un mínimo al sector público.

En 1984, el gobierno plantea la intención de legislar con el propósito de actualizar aspectos de los estatutos que regían a las industrias nacionalizadas. Así, se incluirían disposiciones que se adecuaban a las relaciones del sector paraestatal con el central. Se supone que su orientación alentaría la autonomía de gestión para lograr resultados apropiados a las necesidades del momento. Se hacía referencia a las siguientes materias: Endeudamiento y garantías, contabilidad, informes financieros y auditoría, objetivos financieros, designación de consejeros y creación de empresas subsidiarias.

Japón puede considerarse también como un caso altamente significativo. Los japoneses tienen la menor proporción de gasto público de todos los países industrializados avanzados, sin embargo, no existe dude alguna respecto a la eficacia o la frecuencia con la que los organismos gubernamentales intervienen en el manejo

de su economía.

Por su parte, la República Federal de Alemania en el desempeño de la empresa pública mostraba en la década de los setentas un elevado grado de concentración por sectores, lo que le permitía tener un importante grado de influencia en ciertas ramas, situación que se modifica a partir del inicio de los ochentas en los cuales surgen cambios políticos que estimulan los movimientos de reversión, originados por las conjeturas acerca de la supuesta libertad de regímenes anteriores para determinar cuál es el grado del interés público, consiguiendo con esto la preparación del terreno para que el neoconservadurismo haya llevado a cabo sus proyectos de nulificar el aparato productor público.

Esta situación se manifiesta con mayor claridad si se tiene en cuenta que la participación en el mercado de las empresas propiedad del gobierno federal constituidas bajo el régimen de derecho común, entre 1976 y 1982 se mantiene estable en los años 1979 y 1981 pero en 1982 se pueden observar movimientos significativos en su comportamiento en la producción de automóviles, construcción de buques y sobre todo de mineral de hierro.<sup>4</sup>

En lo que respecta a Estados Unidos, el gasto del gobierno federal y estatal, en las décadas del cincuenta al setenta manifestaban tasas de crecimiento medio anual un tanto elevadas. En cambio, durante los setentas y los ochentas, se manifestó una considerable disminución del gasto debido a la adopción de políticas neoliberales. El neoliberalismo consiguió una notoria reducción de la inflación y un aumento de la tasa de crecimiento de las ganancias.

En cuanto a los países de América Latina, estos no se escapan de todo el conjunto de transformaciones que se han ido desarrollando a nivel mundial, antes bien, se encuentran en el proceso de a

adaptación o integración con respecto a los países occidentales. Se puede decir que se encuentran en una etapa de reestructura conceptual de suma importancia. Los obstáculos para su desarrollo y la necesidad de aumentar el bienestar de su población ha llevado a sus gobiernos a hacer un replanteamiento de el papel que desempeña el Estado en sus respectivos modelos de desarrollo. Como ya sabemos, para la corriente neoliberal, la crisis del sistema capitalista manifiesta la necesidad de reorganizar las bases del capitalismo internacional, empezando por el propio de cada nación.

Para ello se considera que se debe de recuperar la confianza en el mercado, eliminando subsidios y reglamentos proteccionistas tanto en sectores industriales como en comerciales.

Esto ha posibilitado la toma de decisiones y la implantación de políticas en favor del capital desde un enfoque denominado de nueva derecha, con el que se ve de que manera el neoliberalismo va constituyendo la tendencia dominante en América Latina, destacando sobremedera la actuación de México.

## II MOVILIDAD DEL SECTOR PUBLICO EN MEXICO

Como ya hemos visto, los cambios en la administración del Estado moderno a nivel internacional responden a cambios en las necesidades políticas y económicas y México avanza con la misma trayectoria de los países que encabezan la teoría neoliberal.

Esto ha llevado al país a realizar modificaciones al interior de su estructura pública para poder cambiar y modernizar su aparato administrativo, sin perder en ningún momento su independencia y soberanía.

### 1.- Reformas del Estado.

Para enfrentar las necesidades públicas y sociales de la participación del Estado como un factor decisivo para dirigir los procesos de crecimiento y desarrollo nacionales, se han llevado a cabo reformas sobre su funcionamiento dentro de la economía a través de un largo camino con avances y retrocesos, pero que han ido respondiendo a la ideología del partido en el poder: Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Puede decirse que desde los constitucionalistas se apoyó la existencia de un Estado fuertemente proteccionista.

Una vez promulgada la Constitución, Carranza, Obregón y Calles buscaron la eliminación del predominio extranjero en los sectores considerados clave dentro de la economía.

En 1929, retomando la Constitución de 1917, se introdujeron nuevas ideas acerca de los objetivos de la intervención estatal.

En los primeros años de la década de los treinta se renueva la concepción nacionalista y hacia el año de 1933, Plutarco Elías Calles inicia la realización de lo que sería el Primer Plan Sexen-

nal, en el cual se sostendría el programa de gobierno del Partido Nacional Revolucionario (PNR). En estos años se solidifica la intención por parte del Estado de participar de manera activa en la economía del país, creándose por tanto como parte del cuerpo de las instituciones públicas del país, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. El Primer Plan Sexenal manifestaba lo siguiente:

"Franca y decididamente se declara que en el concepto mexicano revolucionario, el Estado es un agente activo de gestión y ordenación de los fenómenos vitales del país; no un mero custodio de la integridad nacional, de la paz y el orden públicos".<sup>5</sup>

En 1938 se hace el replanteamiento de las líneas de acción del papel del Estado de la siguiente manera:

- a) "Procurar la reforma del Artículo 28 de la Constitución con objeto de que la producción y distribución se orienten hacia la verdadera satisfacción de las necesidades populares, estableciéndose un plan de orientación e intervención de la economía, con la cooperación permanente del Estado y los sectores organizados del pueblo.
- b) "Fugnar porque el Estado interverga, imponiendo la coordinación indispensable entre comerciantes y consumidores, a efecto de reducir al mínimo las perturbaciones y los desajustes de la economía del país y de contrarrestar el alza inmoderada de los precios de artículos y servicios de primera necesidad.
- c) "El Partido de la Revolución Mexicana (PRM) luchará con toda energía por la liberación económica del país, hasta hacer que desaparezca totalmente su fisonomía semicolonial. Procurará que el Artículo 27 de la Constitución y las demás

normas jurídicas que tienden a defender las fuentes de la riqueza nacional, se apliquen en todo su alcance, y pondrá especial empeño en el desarrollo de la producción, particularmente, de la industria de mexicana fin de librar al país de la influencia económica del exterior."<sup>6</sup>

En la formulación del Segundo Plan Sexenal para el periodo de 1940-1946, se enfatiza la tesis central de que el Estado debe de intervenir para transformar la estructura de la sociedad:

"Las garantías de eficacia del régimen democrático no pueden crearse por el libre juego de la actividad privada de los hombres, ni pueden subsistir si se abandona a las masas económicamente débiles en manos de los grupos privilegiados que detentan un poder económico y que, al amparo de él, se perpetúan como explotadores. Considera, por lo contrario, que sólo el Estado, la comunidad más fuerte en toda la sociedad, es capaz de intervenir para equilibrar fuerzas, suprimir injusticias y crear, en fin, los supuestos de una de mocracia real, viva..."<sup>7</sup>

En el año de 1946 al realizarse la Asamblea Constitutiva del partido en el poder, en su Declaración de Principios se conservan las tesis del partido anterior acerca de la aplicación de los artículos 27 y 28 referentes a la intervención estatal de la economía.

Por este motivo en la década de los cuarenta los recursos políticos y económicos del Estado se orientaron a dar dinamismo a la demanda interna, dedicando su atención a la actividad manufacturera, para lo cual el Estado apoyó el proceso de sustitución de importaciones al crear empresas siderúrgicas, productoras de fertilizantes, de carros de ferrocarril, de refinación de petróleo y petroquímica básica así como organismos en el abasto y distri-

bución de bienes de consumo para abaratar el costo de la vida y modificar los precios relativos a través del subsidio al consumo popular.

En 1950, se ratifican los mismos principios de la Asamblea Constitutiva y hasta 1960 en la Tercera Asamblea del partido en el poder, se menciona un Estado "regulador equitativo y justiciero del proceso de la producción, a fin de reducir en todo lo posible las perturbaciones y desajustes ocasionados por la libre competencia, en perjuicio de los sectores más necesitados de la población y también para organizar, planificar y canalizar la actividad económica del país, buscando la satisfacción de las principales necesidades nacionales".<sup>8</sup>

Adicionalmente en esa década se inicia la expansión no planeada del sector paraestatal, consistente en la absorción de empresas privadas en quiebra con el fin de defender la operación de la planta productiva y los niveles de empleo. En estos años el Estado se hace presente en actividades como el azúcar, henequén, envasado de pescados y mariscos, beneficio del tabaco, textiles, bienes de capital y electricidad, además durante este periodo destaca el proceso de mexicanización de la actividad minera y la nacionalización de la energía eléctrica.

En 1972, la Séptima Asamblea postula que "para la planeación de la economía mexicana es necesario ordenar la inversión pública y extender las empresas estatales de manera que operen en renglones de alta rentabilidad para obtener recursos que permitan la expansión de las industrias clave, estratégicas o básicas del sector público".<sup>9</sup>

En 1976, la Novena Asamblea ratifica la explotación de los recursos naturales a través de empresas estatales, un aumento al apoyo del sector social de la economía y el fortalecimiento del Es-

tado en su función de rector y promotor del desarrollo.<sup>10</sup>

Asimismo esta postura se vuelve a reafirmar en la Décima Asamblea en 1979, con la aceptación de las tesis fundamentales sobre nacionalismo revolucionario, rectoría del Estado, nacionalización de industrias básicas, planeación y empresas públicas.

En la primera mitad de esta década en el entorno económico, se da un incremento en los precios de materias primas y de alimentos, además de un sistema financiero internacional cambiante. Para enfrentar esta situación, gran parte de los recursos estatales se orientaron hacia las actividades agrícolas, se fomentó la creación de nuevos fondos y fideicomisos de fomento a la producción y se adquirió un gran número de empresas del sector privado que se encontraban en quiebra.

Sin embargo, al inicio de la década de los ochentas se presenta una etapa de crisis como no había existido hasta entonces. En el exterior, la caída de los precios internacionales del petróleo y elevadas tasas de interés. En el interior, una gran Deuda Pública y un fuerte decremento en la producción crean la necesidad de plantear un cambio estructural de la planta productiva mexicana, señalándose como punto de partida de vital importancia, la reorganización del aparato productivo estatal.

## 2.- Modernización y redimensionamiento.

México necesita de una modernización profunda de su economía, de su organización política, de sus relaciones sociales, de sus instituciones. Debe de tener la organización de una democracia moderna a través de reformas de sus instituciones sociales, económicas y políticas quitando de estas cualquier tipo de privilegio para hacerlas socialmente eficientes.

En cuanto se van dando cambios en las condiciones internacionales, estas van repercutiendo en la economía de México motivo por el cual el elemento principal a modificar es el Estado.

La modernización del Estado debemos entenderla como una necesidad de la sociedad, por la cual, el Estado lleva a cabo la transformación de los componentes administrativos, no sólo en lo que a dimensión se refiere, sino también en cuanto a su racionalidad y eficacia, apegándose a las condiciones que se observan a nivel mundial.

"Hoy se impone una nueva estrategia y el uso de diferentes instrumentos, más acorde al papel que México debe desempeñar en el mundo y más eficaces para responder a la maduración de las sociedades y sus necesidades."<sup>11</sup>

Así pues, la modernización debe ser considerada como una forma que llevará a mejorar las acciones, a través de realizar un cambio de estructuras y prácticas que desemboquen en un cambio que tenga un rumbo definido y que permita propiciar resultados lo más favorables posibles. Todo ello dentro del marco de una nueva ideología política.

Este cambio está orientado entonces hacia el mejoramiento de la sociedad. Por ello el Estado, como rector de nuestro país, deberá dar un fortalecimiento a la estrategia de la modernización, llevando a cabo una concentración de todos los esfuerzos posibles para llegar a la realización de las funciones que la ley establece con la adecuada coordinación de actividades con la sociedad.

La modernización se traduce de esta manera en el interés de obtener una mejor utilización de los recursos públicos disponibles, para aprovechar de una manera más efectiva los insumos y poder establecer los mecanismos que hagan posible el aumento de la pro

ducción de bienes y servicios del sector público, así como dar la debida orientación al sector privado para que los servicios y productos que de él surjan sean de la debida calidad y en la can-  
tidad que se requiera.

Los organismos que componen al sector paraestatal, cada uno con sus características específicas, tendrán entonces la capacidad de adaptarse a los cambios y no sólo eso, sino que también tendrán la suficiente flexibilidad para promoverlos y dirigirlos, ya que para ello se han implementado pautas para su propia moder-  
nización estructural y para el redimensionamiento de sus funciones.

"Que los órganos del Estado mexicano deben modificar su com-  
portamiento, precisar sus funciones y replantear sus priori-  
dades, es algo generalmente aceptado, si bien por razones distintas y para propósitos diferentes."<sup>12</sup>

El Estado asume entonces, su papel de rector en el cual se debe de destacar ante todo la orientación o encauzamiento de la acción de cada individuo a la compatibilidad de esfuerzos.

La modernización, pues, conlleva el planteamiento de alternativas, recomendación de políticas y líneas generales para que se lleve a efecto una adecuada dirección por parte del Estado además de permitir una satisfactoria participación de la sociedad a través de instrumentos de política para abrir paso a una apertura de la economía con solidez. El Estado debe entonces de abandonar su actitud paternalista para que permita vislumbrar una etapa nueva de desarrollo.

Por lo anterior se puede observar que la existencia de una planeación debe ser considerada como la expresión de la rectoría es-  
tatal porque el Estado debe de regir, orientar y conducir el desarrollo.

Con la finalidad de establecer bases y mecanismos para la planeación nacional se modificaron disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y de la Ley General de la Deuda Pública y para la implantación del Sistema Nacional de Planeación fue reformado el artículo 26 constitucional. En este artículo se encuentra estipulado que el Estado debería integrar el Sistema Nacional de Planeación Democrática que tendría como uno de sus instrumentos normativos el FND (Plan Nacional de Desarrollo) y los programas sectoriales, estratégicos e institucionales.

Al FND que se expide el 30 de mayo de 1983 le corresponde su integración a la SPP (Secretaría de Programación y Presupuesto) y sus objetivos son: "Conservar y fortalecer las instituciones democráticas: vencer la crisis, recuperar la capacidad de crecimiento; iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales" que se lograrán a través de su estrategia dividida en dos líneas de acción: la reordenación económica y cambios estructurales. Estos cambios estructurales que se persiguen son el saneamiento de las finanzas públicas, la racionalización y el redimensionamiento del sector público.

Así pues, los problemas económicos y financieros que sobresalen en la crisis desde 1982 llevan al régimen presidencial de Miguel de la Madrid a instrumentar una política encaminada a la reestructuración del sector paraestatal ya que las entidades paraestatales responden al concepto moderno de la participación del Estado en la economía, siendo en el caso particular de México, la característica principal del sistema de economía mixta.

A finales de 1986 se plantea más concretamente la necesidad de modernizar las instituciones del gobierno para poder lograr el cambio estructural y para tal efecto se presenta el Programa de

Reconversión Industrial del Sector Paraestatal con la finalidad de:

- Fortalecer los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento;
- Reorientar y modernizar el aparato distributivo y productivo;
- Descentralizar en el territorio las actividades productivas y el bienestar social;
- Adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades de desarrollo;
- Preservar, movilizar y proyectar el potencial de recursos humanos, naturales, tecnológicos y culturales del país.<sup>13</sup>

Lo anterior nos indica que el cambio estructural, como estrategia de desarrollo industrial, se encuentra determinado por la reconversión de las ramas consideradas como tradicionales, la combinación de las áreas productivas, el fomento al crecimiento estable de las ramas modernas y la creación de industrias con alta tecnología. De esta manera se observa que los puntos que se deben de tener en cuenta para que el país tenga una razonable competitividad con el exterior consiste en mecanizar las ya mencionadas industrias tradicionales, llegar a tener una planta productiva eficiente y dar pie a que se desenvuelvan industrias de alta tecnología.

De esta manera, con el fin de intensificar la reconversión industrial, o dicho en términos generales, para modernizar al sector público, sanear las finanzas públicas y apoyar a la recuperación económica toma como una de sus líneas de acción el fortalecimiento del esfuerzo del cambio estructural del sector paraestatal.

Ante esta perspectiva, el papel del Estado como empresario tien-

de a desaparecer a través de sus programas de privatización.

La venta de empresas a la iniciativa privada, no constituye una simple transacción financiera sino que se justifica porque mejora la eficiencia y la rentabilidad de las empresas públicas y es parte del proceso de reconversión del aparato público propiciándole su modernización administrativa y tecnológica; pero ante todo, alivia los problemas financieros del sector público, tanto al eliminar la absorción de recursos que originan los déficits de estas empresas, como el proporcionar recursos líquidos que se utilizan para financiar otros apartados del gasto público que se consideran económicamente prioritarios.

La venta de empresas estatales implica para el Estado un redimensionamiento de su estructura, se hace a un lado el concepto de Estado prioritario con una gran injerencia en la economía y se le sustituye por la concepción de un Estado que regule, oriente y de garantías.

### 3.- La empresa paraestatal.

No existe estrictamente una teoría acerca de la empresa pública como tal.

Las empresas públicas se han desarrollado en México y en otros países como resultado de la voluntad estatal de controlar y promover ciertos sectores básicos para el desarrollo económico o como instrumento para resolver problemas derivados de él. Además, su existencia como una parte de la intervención del Estado en la economía es el elemento característico y definitivo de la economía mixta.

Pero, qué es lo que realmente debemos de entender por empresa paraestatal.

Para esclarecer este concepto, transcribiremos lo que nos indica en primera instancia la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su título primero, capítulo único:

"Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de finanzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal".

Ahora bien, en el Título tercer, capítulo único de la misma Ley nos dice que:

"De la Administración Pública Paraestatal

Art. 45.- Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Art. 46.- Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

- I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;
- II. Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; a sí como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:
  - A) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social;
  - B) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie

especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o,

C) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tengan facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria (es decir, son entidades paraestatales) las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean de dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o Servidores Públicos Federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Por lo tanto, la empresa pública se encuentra clasificada de la siguiente manera:

	De control directo	Por el Gobierno Federal
Empresas públicas		Por el Departamento del Distrito Federal
	De control indirecto	No financieras Financieras

La empresa pública se dedica a producir bienes y servicios, su venta en el mercado y su producción se realiza generalmente en condiciones técnicas y de organización semejantes a las de la empresa privada; y, financian sus actividades con recursos que provienen principalmente de la venta de sus mercancías, aun cuando también puedan recibir transferencias, aportaciones y subsidios del gobierno, esto como consecuencia de que sus precios de

venta no alcanzan a cubrir los costos de producción.

Estas características provocan que la empresa pública además de su papel de unidad económica sea también instrumento de política económica.

Los motivos que han llevado a la creación de muchas entidades paraestatales, han sido de carácter político y de apoyo para el desarrollo nacional:

- a) Defensa de la soberanía nacional y recuperación de las riquezas materiales;
- b) La necesidad de proporcionar a precios reducidos insumos básicos para el desarrollo industrial;
- c) Desarrollo de ramas de la industria que requieren tecnología avanzada y que facilitan el avance del proceso de sustitución de importaciones;
- d) La necesidad de promover el desarrollo regional y la descentralización industrial;
- e) Desarrollo de la agroindustria y modernización de la agricultura para mejorar los niveles de vida en el campo;
- f) Impedir abusos en los precios, evitar la especulación y garantizar el abastecimiento de artículos y servicios de primera necesidad a la población de escasos recursos;
- g) Salvar y rehabilitar empresas privadas que están mal administradas y en situación de quiebra;
- h) Mejorar la balanza comercial y la capacidad de negociación y compra de tecnologías apropiadas; y,
- i) Para regular y contrarrestar el poder monopólico u oligopólico de sectores privados nacionales y extranjeros.<sup>14</sup>

Un ejemplo de incorporación al sector paraestatal sería el ori-

gen del sector industrial paraestatal mexicano que tuvo su forma  
ción de la siguiente manera:

Clasificación	Empresas
A1	creadas directamente por el Estado.
A2	creadas indirectamente por el Estado.
B1	absorbidas directamente
B2i	absorbidas indirectamente a través de NAFINSA.
B2ii	inducidas con la adquisición de otra empresa.
B2iii	que fueron adquiridas por alguna otra empresa u organismo del Sector Público.
C1	creadas por NAFINSA o SOMEX.
C2	que son filiales de las creadas directamente por el Estado. <sup>15</sup>

Ver gráfica 1.

De esta forma se puede apreciar como la empresa pública desde 1917 ha sido un elemento esencial para defender los compromisos nacionales: afirmar y sostener la independencia, salvaguardar la soberanía nacional e identificar los intereses de la Nación con los de las clases mayoritarias del país.

Sin embargo, las bases, alcances y fines de su actividad deben de ser objeto de una constante evaluación y modernización para tener la seguridad de que las metas que se perseguían con su creación se están cumpliendo, ya que no debe perderse de vista que la empresa pública es un instrumento de intervención estatal y que es a través de ella que el Estado cumple una función muy importante en la sociedad, aunque siempre haya sido concebida y estructurada como un conjunto de entidades con autonomía técnica, orgánica y financiera.

3.1.- Instancias que la regulan

Los esfuerzos legislativos y administrativos básicos del país en sus tareas de planeación de los sectores central y parastatal a partir de la década de los cincuenta son:

- 1958 la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.
  - 1959 el Programa de Inversiones para el Período 1960-1964.
  - 1962 la Comisión Intersecretarial para la Formulación de Planes Económicos y Sociales a Corto y Largo Plazo.
  - el Plan de Acción Inmediata, 1962-1964.
  - la Subcomisión Simultánea de Inversión-Financiamiento de 1965.
  - 1966 las reformas y adiciones a la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947.
  - la Comisión Coordinadora y de Control del Gasto Público de 1970-1976.
  - los Comités Promotores del Desarrollo Socio-Económico de los Estados 1971.
  - 1974 el Acuerdo de Programación de Inversiones Federales por Entidad Federativa.
  - los Comités Estatales de Desarrollo Rural, 1974.
  - el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), 1974.
- etc.

Como se puede apreciar, el régimen legal aplicable a las empresas públicas se encuentra disperso en diversos cuerpos normativos que se refieren a distintos tipos de empresas.

Tanto a las empresas públicas que toman la forma de organismos descentralizados como a las empresas de participación estatal les son aplicables las disposiciones mercantiles que norman el ámbito privado, así como las que regulan las inversiones extranjeras, la transferencia de tecnología y el fomento a diversas ac

tividades industriales.

Pero de manera exclusiva para las empresas públicas se adopta una amplia gama de formas jurídicas. La falta de un régimen legal unitario, sistemático y homogéneo en esta materia se debe a las distintas finalidades y momentos históricos que han motivado la creación y funcionamiento de las distintas empresas públicas que existen, y que obedecen, en gran parte, a las atribuciones concedidas al Estado en cuanto a su participación en la vida económica del país.

En este sentido las instancias aplicables a las empresas públicas se pueden clasificar de la siguiente manera:

- 1) Reglamentación sobre la exploración, explotación, uso y aprovechamiento de los recursos de dominio directo de la Nación que corresponden en exclusiva al Estado.
- 2) Reglamentación industrial y comercial aplicable tanto a las empresas públicas como a las del sector privado.
- 3) Reglamentación referente al control y vigilancia de empresas públicas por parte del Estado:
  - Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
(D.C. de 29 de diciembre de 1976).
  - Ley Federal de Entidades Paraestatales.  
(D.C. de 14 de mayo de 1986).
  - Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles.  
(D.C. de 8 de febrero de 1985).
  - Ley de Obras Públicas.  
(D.C. de 30 de diciembre de 1980).
  - Ley de Ingresos de la Federación.

- Presupuesto de Egresos de la Federación.
  - Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública. 1990-1994.
- (D.O. de 16 de abril de 1990).

De este conjunto de leyes, la más importante para el propósito de la presente investigación es la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Esta ley es el instrumento jurídico que tiene por objeto la regulación de la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal que son: los organismos descentralizados, empresas de participación estatal tanto mayoritaria como minoritaria y fideicomisos públicos.

La ley fija como aspecto central el fortalecimiento de los órganos de gobierno de las empresas públicas, a los que da una mayor capacidad de decisión a fin de fortalecer su autonomía.

Sus objetivos son: Otorgar los controles previos gubernamentales a la única instancia del Órgano de Gobierno; Facultar a dicho Órgano para normar en cada caso a la entidad o empresa de que se trate dentro de la sustantividad del marco legislativo existente; Constituir una plataforma jurídica adecuada y congruente con la realidad jurídico-política mexicana; Ser una instancia jurídica adecuada para otorgar plenitud de autonomía de gestión a los intereses de las entidades paraestatales, permitiendo por otra parte el ejercicio adecuado de los controles del Estado; Establecer las bases para que se instrumenten los procedimientos y se tomen las disposiciones y medidas que fueren necesarias, de manera paulatina y conveniente, para ajustar a las entidades públicas a los términos de la iniciativa presidencial...<sup>16</sup>

3.2.- Modificaciones al marco normativo y legal.

Nuestra Constitución Política ha tenido recientemente una serie de reformas para dejar bien aclaradas las bases para que se lleve a cabo la intervención del Estado en la economía.

En el año de 1963 se modifican los artículos 25 y 26 para determinar cuál es la responsabilidad estatal en cuanto a rectoría del desarrollo nacional así como lo que se refiere a las bases de la economía mixta; y, establecer los límites y alcances de la intervención estatal en la economía, a través, de el señalamiento y la división entre lo que son las áreas estratégicas y prioritarias.

Además del artículo 25 y el 26 también se tuvieron reformas y adiciones en los artículos 27, 28 y 73 siendo de igual manera de orden económico y que posibiliten la participación de los sectores privado y social.

Concretamente el artículo 25 constitucional confirma el principio de legalidad de la rectoría del Estado, garantiza el desarrollo integral y permite a través del régimen de economía mixta que participen los tres sectores de la economía en las diferentes actividades de la economía, reservando las estrategias sólo para la intervención del Estado.

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.

En el artículo 26, están previstas el establecimiento de planeación democrática, las bases de la formulación, instrumentación,

control y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo.

Art. 26.- El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, din mismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

En el artículo 28, se señala la reserva de las áreas estratégicas del Estado y marca la posibilidad de organizar y de impulsar las áreas prioritarias con los otros sectores. Asimismo se establece la protección a la industria y el comercio, se implementa el concepto de "práctica monopólica" y se permite movilidad al Estado para contar con los organismos y empresas necesarias para manejar las áreas estratégicas.

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 pro hibiciones a título de protección a la industria.

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; e misión 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 expida el Congreso de la Unión.

Al artículo 73, se le agregaron las fracciones XXIX-D, E y F que le dan facultad al Congreso para la expedición de las leyes

sobre planeación y lo que se refiere al desarrollo económico así como la intervención, tanto mexicana como extranjera; la primera, para promocionarla; la segunda, para regularla.

Art. 73.- XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social;

XXIX-E. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y racionalmente necesarios;

XXIX-F. Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

En cuanto a la responsabilidad de los servidores públicos, los artículos sobre la materia son el 74, 76, 127 y 134.

Por otra parte, el Poder Ejecutivo, con el fin de que la Administración Pública tuviese una infraestructura orgánica con la capacidad de llevar a cabo programas con mecanismos ágiles presentó ante el Congreso en diciembre de 1982, una iniciativa de reformas y adiciones a la LOAPP (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

A la SPP (Secretaría de Programación y Presupuesto), se le encomendó la planeación nacional del desarrollo y modernización de la administración pública federal con base en el artículo 32 de la LOAPP.

También a la SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) se le agregaron nuevas funciones como:

- Proyectar y calcular ingresos de las entidades gubernamentales;
- Establecer criterios, precios y tarifas a los servicios públicos y bienes públicos; y,
- Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país.<sup>17</sup>

Se creó la SECOGEP (Secretaría de la Contraloría General de la Federación) para vigilar la normatividad y vigilancia de los sistemas de control de las diversas entidades del gobierno y el manejo de los bienes nacionales.

Desaparece la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial y sus funciones las desempeñan, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y la Secretaría de Energía, Minas e Industria Para estatal, realizándose estos movimientos, con base en los artículos 26, 33 y 34 de la LOAPP.

#### 4.- Areas estratégicas y prioritarias.

El Estado, por regla general, debe de perseguir metas colectivas, siendo el indicado de definir las. En el logro de este interés público el Estado se responsabiliza de ciertas actividades económicas. Esto se explica porque es el responsable de que se lleven a cabo las metas en lo que se refiere a la economía y también a la sociedad, es quien decide estatizar lo que tiene a bien considerar como estatal.

El Estado pues interviene en lo que él juzga como necesario para llegar a metas fijadas de acuerdo a un interés que es definido constitucionalmente y que se refiere a criterios de estatización, como son la soberanía nacional, la autosuficiencia, la justicia social, el desarrollo o crecimiento económico, etc.

Como ya quedó debidamente especificado, la empresa pública ha de desempeñado un papel fundamental en la rectoría económica del Estado, pero dada la inexistencia de recursos y el incumplimiento de los objetivos que justifican su función, se tomó la decidisión de desincorporar del sector público todas aquellas empresas que no fueran prioritarias.

El Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública 1990-1994 nos dice que el Estado mantendrá la propiedad y el control de las áreas estratégicas a que se refiere el artículo 28 de la Constitución, ya mencionados en el apartado anterior (acuñación de monedas; 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 expide el Congreso de la Unión), además de que en relación a las sociedades nacionales de crédito se preservará el régimen mixto de inversión pública y privada.

En cuanto a la participación del Estado en las áreas prioritarias, éstas se considerarán así de acuerdo a los lineamientos de planeación democrática establecidos en el artículo 26 constitucional.

Su participación se fundamentará entonces, además de las disposiciones del Ejecutivo Federal, de acuerdo a los siguientes criterios.

- Areas en las que por la naturaleza o características específicas del mercado o de la producción correspondiente, exista el riesgo de propiciar prácticas monopólicas que lesionen un ambiente de sana competencia así como el equili-

brío de los precios y el fortalecimiento del proceso productivo. La intervención del Estado se hará cuando no existan medios más eficientes para prevenirlas, como modificaciones regulatorias o cambios a las políticas comerciales. En todo caso, el Estado deberá reglamentar aquellas inversiones que impliquen ventajas monopólicas, ya sea que otorgue concesión a los sectores social y privado o que las asuma él mismo.

- Areas o actividades en las que no exista capacidad o voluntad de invertir por parte de los sectores privado o social, y cuya permanencia resulte indispensable para el logro de objetivos de política económica y desarrollo social.<sup>18</sup>

Una vez definida la política sobre las áreas estratégicas y prioritarias se les asignó un papel de suma relevancia en la reordenación económica y en el Plan Nacional de Desarrollo se les consideró necesarias para poder alcanzar objetivos nacionales y reforzar la intervención estatal en el desarrollo del país.

#### 5.- Proceso de desincorporación.

Habiendo quedado establecido ya en apartados anteriores cuál ha sido la conformación del sector paraestatal; es decir, originado por quiebras inminentes, problemas laborales mal manejados, inversiones en la banca nacional y mixta, falta en el pago de impuestos, cuestiones de estrategia económica o soberanía nacional, ausencia del sector privado, prácticas monopólicas, excesiva inversión extranjera, cooperativas quebradas, etc., es preciso ahora tratar de esclarecer como se va dando concretamente el proceso de desincorporación.

Debe de recordarse que participar en la economía a través de empresas públicas no debe de considerarse como una condición suficiente y necesaria para remediar las deficiencia existentes, ni

para corregir las que están en vías de serlo. No será la intervención del Estado la que milagrosamente dará soluciones sino la forma de su intervención.

De esta manera ha sido necesario llevar a cabo una revisión sumamente objetiva del sector paraestatal para estudiar tanto sus aspectos negativos como los positivos; para redefinir conceptos, revisar valores para que el cambio se lleve a cabo no solamente por hacerlo, sino con base en planteamientos que vayan en busca de nuevos rumbos.

Hacia 1985 la situación económica del país se caracterizaba por tener un mercado cambiario inestable, una inflación que pasó del 59.2% en diciembre de 1984 a 63.7% en diciembre de 1985, el saneamiento de las finanzas era deficiente, las reservas del Banco de México disminuyeron y bajaron también los ingresos del petróleo.

Algunas medidas adoptadas para enfrentar la crisis tendían a abatir el gasto corriente del sector público, a través del redimensionamiento de la administración pública. Por lo tanto, esta disminución del gasto público originó la desaparición de 15 subsecretarías y 50 direcciones generales y adicionalmente se anunció la venta, liquidación, fusión o transferencia de 236 organismos, empresas paraestatales o fideicomisos de un universo de 1155 entidades.

Concretamente se establecieron lineamientos y criterios con relación a la creación, adquisición, fusión, liquidación o venta de las empresas públicas con la finalidad de conseguir una administración eficiente de ellas.

Desde 1983 se acordó la forma de programación, presupuestación, control y evaluación de la operación y gasto de las entidades paraestatales, pero como se mencionó anteriormente, es hasta 1985

concretamente el 6 de febrero, cuando se anuncia lo referente a los 236 organismos ya citados.

El día 13 de los mismos, se anuncia la primera lista de 38 entidades que se sujetaron al proceso de liquidación o transferencia, el día 18 se agregaron otras 7; y, el 13 de marzo del mismo año se da a conocer la lista compuesta por otras 74 empresas.

Un año después, en febrero de 1986, el Ejecutivo indicaba que se proseguía con la liquidación, venta, fusión o transferencia de entidades que no fuesen consideradas dentro de la categoría de prioritarias, confirmándose esta posición en octubre del mismo año, mes en que se lleva a efecto otra venta de empresas paraestatales.

Del universo total de 1155 entidades, 933 de ellas se dividían en 31 organismos descentralizados, 712 empresas de participación estatal mayoritaria, 65 de participación minoritaria y 125 fideicomisos públicos. Ver Cuadro 2.

Este grupo de 933 entidades se manejó de la siguiente manera: de las 829 entidades en operación se pusieron en venta 44 entidades, 22 en liquidación o extinción, 10 fueron transferidas y fusionadas otras 18. De las que no estaban en operación, 3 se pusieron en proceso de venta, 2 se fusionaron, 7 se transfirieron y 81 se liquidaron. Ver Cuadro 3.

A casi medio año de finalizar el sexenio, en mayo de 1988, existían 480 entidades que habían concluido su proceso de desincorporación, 754 estaban autorizadas y 274 pendientes. Ver Cuadro 4 y gráfica 2.

Al primero de diciembre de 1988, al inicio de gobierno de Carlos Salinas de Gortari, el sector paraestatal contaba con 414 entidades vigentes y 204 en proceso de desincorporación.

En el transcurso de 1989 se concluyeron más procesos de desincorporación, a través de la liquidación o extinción de 33 entidades, la fusión de 3, la transferencia a gobiernos de los Estados de 3, la venta de 29 y 8 que dejaron de considerarse como tales, en virtud de lo dispuesto por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Dentro de este grupo se encuentran diversos ingenios azucareros, Afianzadora Mexicana, S.A., Atuneros Mexicanos, S.A. y la Compañía Mexicana de Aviación, S.A.

Permanecieron en proceso de desincorporación 170 entidades, de las cuales 103 se refieren a liquidación o extinción, 10 a fusión, 3 a transferencia y 54 a venta. En este conjunto se incluyen, entre otros, varios ingenios, entidades pesqueras y la Cía. Real del Monte y Pachuca, así como el Fondo de Equipamiento Industrial. De esta forma al 31 de diciembre de 1989, el Gobierno Federal contaba con un total, de 386 entidades vigentes: 88 organismos descentralizados, 236 empresas de participación estatal mayoritaria y 62 fideicomisos públicos.<sup>19</sup>

Para 1990, el número de organismos descentralizados se ve reducido a 84 de 103 que eran en 1982, el de empresas de participación mayoritaria pasa de 754 a 148; el de fideicomisos públicos se reduce de 223 a 54; y el de empresas de participación minoritaria de 75 a cero.

Estos datos se pueden apreciar con mayor claridad en los Cuadros 5 y 6.

Por lo anterior puede deducirse, que el sector paraestatal presenta un grado importante de diversificación en cuanto a su desincorporación, aunque la mayor parte de su realización se circunscribe o desarrolla en derredor de las actividades que han quedado establecidas claramente como estratégicas o prioritarias.

### III EFECTOS ECONOMICOS DE LA DESINCORPORACION

Una vez explicado el marco en el que se desenvuelve el Estado en la economía del país, así como haber efectuado brevemente un recuento histórico acerca de la forma como se ha venido modificando la estructura del sector público, deben analizarse las consecuencias de todas estas modificaciones en algunos de los principales agregados económicos de nuestra economía abarcando para ello, datos que se tienen del sexenio anterior y del actual.

#### 1.- Participación del sector público en el PIB.

El papel que desempeña el sector público en el Producto Interno Bruto (PIB) mediante la participación que han tenido las empresas públicas en éste, lo podemos observar a través de dos términos: valor a precios corrientes y valor a precios constantes.

Al PIB a precios corrientes se le define como el valor de la producción libre de duplicaciones y corresponde a la suma del valor agregado que se genera durante un ejercicio.

En otras palabras, es la diferencia entre el valor de la producción bruta, menos el valor de los bienes y servicios de consumo intermedio que se usan en el proceso productivo. Su cálculo tiene como referencia los precios de los bienes y servicios vigentes de cada año por lo que reciben el nombre de precios corrientes.<sup>20</sup>

En contrapartida, el PIB también es la suma de las remuneraciones, de los impuestos indirectos netos de subsidios y del excedente bruto de operación.

Por otra parte el PIB a precios constantes se considera como la producción que se obtiene en cada ejercicio, haciendo a un lado

las variaciones de los precios, y valuarse cada uno de los productos y servicios prestados, al precio de un año de referencia considerado como año base.

De acuerdo al Cuadro 7, podemos apreciar que la participación del sector público en el PIB ha tenido cada año, a partir de 1982, el siguiente comportamiento:

Para el año de 1982, el desempeño del sector público en el PIB fue de 2,232,891 millones de pesos corrientes, representando una participación del 22.8%, dentro del cual las empresas públicas participaron con 1,403,369, que representa el 62.8% de dicho total y el 14.3% del PIB. Ver Cuadros 8, 9 y 10.

Para el siguiente año de 1983 se aprecia un considerable crecimiento, ya que el total de producción del sector público se duplicó a 4,548,108 millones de pesos corrientes, que representaron del total, un porcentaje del 25.4% en tanto que las empresas públicas casi triplicaron su participación, registrando una producción de 3,316,485, 72.9% del PIB del sector público y 18.5% del total.

En 1984 se mantiene la tendencia a incrementar la participación del sector público en el PIB, aunque de manera relativa. En este caso la producción asciende a 7,238,180 millones de pesos corrientes, sin embargo su participación en el total disminuye a 24.6%. Por su parte, el PIB de las empresas públicas también aumentó, alcanzando 5,173,248 millones de pesos corrientes, aunque de igual manera se presentó una disminución en el porcentaje, tanto en lo referente al PIB del sector público, como del total, siendo estos del 71.4% y 17.6%, respectivamente.

Esta situación continúa para el año de 1985, el total del PIB del sector público aumentó a 10,680,655 millones de pesos y el de las empresas públicas a 7,387,549 millones de pesos. En lo

que a porcentaje se refiere, el PIB del sector público bajó a 22.5% y el de las empresas públicas con respecto al del sector público disminuyó a 69.2% y con respecto al total descendió a 15.6%.

1986 presenta una secuencia similar a la de los dos años anteriores. El PIB del sector público fue de 16,398,301 millones de pesos representando una participación porcentual de 20.6%, que fue inferior a la del año anterior. De este monto las empresas públicas, intervinieron con 11,119,197 millones de pesos que representó un 67.8% del PIB en el sector público y un 14.0% del PIB total.

Para 1987 se presenta un aumento de importancia en millones de pesos, más no así en términos porcentuales. La participación del sector público en el PIB fue de 42,143,614 millones de pesos, casi tres veces más que el año anterior pero enunciado en porcentajes, este monto sólo representó 21.8%; o sea, ligeramente superior al del año anterior. Las empresas públicas manifestaron también un aumento a 30,187,702 millones de pesos equivalentes a un 71.4% del sector público y un 15.6% del total. Ambas cifras fueron de igual manera superiores a las correspondientes del año anterior.

En 1988 vuelve a presentarse una baja, porque aunque el PIB del sector público haya aumentado a 74,129,526 millones de pesos, esta cifra no es ni el doble de la del año anterior, mientras que la de 1987, fue casi el triple de la de 1986. Esto hace que la participación porcentual haya bajado a 18.9%. Por su parte las empresas públicas tuvieron una participación de 51,100,199 millones de pesos, cifra también mucho mayor comparada con la del año anterior, no así sus variaciones porcentuales, estas fueron de 68.9% respecto al sector público y 13.0% respecto al total. Como se puede apreciar las disminuciones de los porcentajes fue signi

ficativa.

1989 también muestra decrementos aunque no tan pronunciados como los de 1988. El PIB del sector público aumentó de manera no muy importante a 95,117,014 millones de pesos en relación con 1988 y su estructura porcentual bajó menos de un punto y se colocó en 18.6%. Las empresas públicas aumentaron de igual manera en una cantidad no significativa a 64,914,788 millones de pesos con la que disminuyeron en una pequeña proporción su participación en el PIB del sector público para fijarse en un 68.2% y un 12.7% del PIB total.

En lo que se refiere a la participación del sector público y conjuntamente de las empresas públicas en el PIB a precios constantes, tomando como base el año de 1980, podemos apreciar su desarrollo en el Cuadro 11.

En este caso vemos como tanto las cantidades como los porcentajes disminuyen pero lo hacen conservando la misma estructura que el desarrollo que tuvieron expresado en millones de pesos corrientes.

En 1982, el sector público participa en el PIB con 1,063,571 millones de pesos que significa un 22.0% del total; por su parte, las empresas públicas, de ese monto aportaron 654,401 millones de pesos, o sea, el 61.5% (Cuadro 12) del PIB del sector público.

1983 nos muestra un incremento llegando la participación del sector público a 1,142,910 millones de pesos que significa una participación porcentual de 24.7% también mayor a la del año anterior. Las empresas públicas aumentaron también su intervención siendo de 708,754 millones de pesos que conforman el 62.0% del sector público.

Para 1984, cambia un poco la tendencia con respecto a la interpretación que se hizo a precios corrientes ya que se manifiesta-

ba entonces sólo un aumento en las cantidades y una disminución en los porcentajes. Ahora podemos ver que ambos aumentan a excepción de el porcentaje de las empresas públicas. La participación del sector público aumentó a 1,189,775 millones de pesos o sea un 24.8% del PIB; pero, las empresas públicas aunque también aumentaron a 731,045 millones de pesos, su porcentaje en el sector público bajó a 61.5%.

En 1985, se presenta un descenso en todos los órdenes y no únicamente en porcentajes como en el cálculo a precios corrientes. En este año el PIB bajó a 1,182,589 millones de pesos que representa una participación del sector público de 24.0%. Por su parte las empresas públicas bajaron a 724,593 millones de pesos siendo su participación en el sector público de 61.2%.

En 1986 se continúan presentando disminuciones a excepción de el porcentaje del sector público en el PIB. La participación fue de 1,159,938 millones de pesos que significó un 24.5% del total, mientras que la de las empresas públicas bajó a 689,558 millones de pesos con un decremento que llegó a 59.5% del PIB del sector público.

1987 presentó un incremento al elevarse la participación a 1,184,082 millones de pesos que significó un ligero aumento porcentual de 24.6% del sector público en el PIB y las empresas públicas aumentaron a 712,968 millones de pesos, siendo esta cantidad un 60.2% del sector público.

1988 vuelve a presentar decrementos semejantes a los cálculos en precios corrientes sólo que en este caso es tanto en cifras como en porcentajes. El total de producción del sector público bajó a 1,175,880 millones de pesos siendo un porcentaje de 24.1% del total, inferior a la del año anterior. Por su parte las empresas públicas disminuyeron también y su producción sólo fue de 699,416 millones de pesos con una participación en el sector

público de 59.5%.

1989 no cambia la tendencia del año anterior, la producción del sector público baja a 1,158,294 millones de pesos y su participación porcentual baja a 23.0% mientras que la de las empresas públicas bajó también ubicándose en 680,132 millones de pesos representando un 58.7% del sector público.

En lo que se refiere a la actividad económica la que más ha destacado en el PIB es la actuación de la industria petrolera que ha revasado siempre su participación el 35% y llegado incluso al 52.8% como ocurrió en 1983. Ver cuadros 13 y 14.

La segunda actividad que destaca en importancia es la de servicios comunales, sociales y personales registrando siempre una participación arriba del 27%.

En 1982 aparece en tercer lugar la industria manufacturera con un monto de 122,070 millones de pesos que representó un 5.5% del total del PIB del sector público, siendo por cierto, el nivel más alto alcanzado por esta rama de la actividad ya que al final del período en estudio su participación fue de solo el 2.5%.

Para 1983 y 1984 este lugar lo ocupa la rama de transporte y comunicaciones con una participación de 6.4% y 6.5% respectivamente. Sin embargo a partir de 1985 en adelante la actividad que sobresale en tercer lugar es la que se refiere a cuestiones financieras e inmuebles que ha ido incrementando su participación de un 2.9% a 12.2%.

La actividad que se ha manifestado en constante aumento es la electricidad, gas y agua, ya que pasó de 80,351 millones de pesos a 6,337,686 millones de pesos, los cuales se traducen en porcentajes de 3.6% y 6.7% respectivamente.

La participación del resto de las actividades es muy baja en com

paración con las anteriores. En la construcción por ejemplo se carece de datos; en la agricultura, la participación ha sido mínima puesto que se ha visto reflejada en montos menores a la unidad porcentual a excepción de 1983 a 1985 años en que fue de 0.1%; en comercio, restaurantes y hoteles únicamente se encuentran porcentajes positivos en los años 1986 a 1988; y la minería, ha mantenido su producción en una tendencia un tanto estable ya que su nivel más bajo ha sido de 0.6% y el más alto de 1.2%.

En cuanto a la conversión de los montos antes mencionados a precios de 1980, podemos apreciar la considerable disminución de aichas cantidades, sin que por ello se modifique en gran medida la estructura porcentual que ha manifestado cada actividad económica en la formación del PIB. Ver Cuadros 15 y 16.

Como hemos podido apreciar en los cuadros correspondientes, la evolución del sector público en el PIB y más concretamente la de las empresas públicas ha tenido a pesar de sus aumentos y disminuciones una actuación sostenida ya que debe de tenerse en cuenta que el número de empresas públicas era mayor hacia el año de 1982 que las existencias en 1990.

Cabe suponer que conforme continúe el proceso de desincorporación y se llegue al punto en que las empresas del Estado sólo esten vinculadas a los sectores prioritarios o estratégicos la participación del sector paraestatal en el PIB del país vaya disminuyendo hasta que sólo sea de un dígito.

Necesario es mencionar que para 1990 no se han presentado comen-  
terios por no existir aun datos que permitan hacer una comparación con el desarrollo y evolución de los años anteriores.

## 2.- Política de precios y tarifas.

Si se parte de la premisa de que en un régimen de economía de

mercado no debe de existir ningún elemento que perturbe el libre juego de las fuerzas económicas, se presenta el problema de la forma en que los factores de la producción habrán de canalizarse hacia las actividades económicas más convenientes a la población, siendo ésta una cuestión que se pretende resolver a través del mecanismo de los precios.

Según Benham "los movimientos de los precios sirven de indicación tanto a los productores como a los vendedores. Si los consumidores compran más de cierto artículo, su precio tiende a aumentar y esto hace que los productores vean la posibilidad de aumentar sus utilidades si se incrementa su producción".<sup>21</sup>

De igual manera, si los consumidores compran menos de cierto artículo, su precio tiende a bajar y esto indica al productor que el consumidor ya no se interesa en igual proporción en dicho artículo y, por consecuencia, el productor tenderá a reducir el volumen total de producción del mismo.

Por este motivo es de suponer que los precios son los indicadores que regulan el fenómeno de la producción en forma automática, debiéndose tan sólo dejar actuar con libertad a las fuerzas económicas.

Como se puede observar, si esta descripción del mecanismo de los precios fuese tan exacta, el mejor de los casos sería aquel en que se dejara el libre juego de las fuerzas económicas. Sin embargo, la realidad no se presenta de tal manera en ningún país. En primer lugar, la demanda se encuentra determinada no por la necesidad que los consumidores tienen de un bien, sino por su capacidad de compra y ésta se encuentra tan irregularmente distribuida que a pesar de que en un momento dado se necesiten bienes de primera necesidad, la demanda se puede orientar hacia artículos de lujo debido a la diversidad en la capacidad de compra.

Dada esta irregularidad, si la demanda de un artículo tiende a aumentar y consiguientemente a elevar su precio, esto provoca de manera inmediata una tendencia al aumento de la producción de ese artículo, y si disminuye la demanda, bajan los precios y se reduce la producción, por lo que se requerirá que los factores de la producción tengan tal movilidad para que mecánicamente se vayan haciendo los ajustes de la producción que le esté marcando el mecanismo de los precios. De esta manera, tierra, trabajo, capital y empresario deberán de tener la extraordinaria capacidad de amoldarse a las condiciones cambiantes de la demanda.

Ya que esta movilidad está muy alejada de ajustarse a dicho régimen ideal, pues en todo momento se dan desajustes y situaciones que hacen imposible la existencia en el corto, mediano o largo plazos de un acercamiento a las condiciones técnicas de la demanda; aparece la necesidad de una fuerza independiente de los precios que actúe para impedir el surgimiento de fricciones dentro del sistema económico y que vaya compensando las deficiencias emergentes: este elemento es el Estado.

En México, la base jurídica de las políticas de precios y subsidios se encuentra en el artículo 28 Constitucional y siendo una medida constitucional se faculta al gobierno a adoptar e implantar diversas medidas y mecanismos que ayuden a garantizar el abastecimiento de una cantidad considerable de mercancías y dar protección al consumo de las mayorías en contra de las prácticas especulativas.

Por lo tanto surgen como instrumentos por excelencia de la política de precios: los precios de garantía, el régimen de control de precios, los precios y tarifas de los bienes y servicios suministrados por el sector público, y los subsidios.

Hasta el año de 1982, la política de precios y tarifas se manejó como un elemento para apoyar con insumos baratos a la planta productiva, lo cual contribuyó a que la insuficiencia de recursos aumentara el financiamiento inflacionario, provocando el aumento generalizado de los precios y con ello, el deterioro del poder adquisitivo de los trabajadores.

Las modificaciones a los precios y tarifas se realizaron en forma aislada, por lo que fueron insuficientes para revalorizar los bienes y servicios públicos. Esto contribuyó a deteriorar la generación de ahorro de las empresas públicas, demandando crecientes transferencias y subsidios y una dependencia extrema al crédito para financiar sus programas de expansión y operación.

Para 1983, en materia de precios y tarifas se inicia un proceso de ajuste que permite incrementar los ingresos del sector público y adecuar la estructura del consumo a la potencialidad de la oferta, para contribuir a la lucha contra la inflación.

Los objetivos de esta política fueron los siguientes:

- Propiciar el establecimiento de una estructura de precios relativos que conyuviera a los logros de la política económica y social.
- Evitar el otorgamiento de subsidios no indispensables y así fortalecer los ingresos del sector público.
- Proteger el consumo básico, asegurando la disponibilidad de bienes de la canasta básica de consumo popular a precios accesibles.
- Inducir nuevos patrones de consumo acordes con el nivel de desarrollo del país, en función de los requerimientos de los sectores mayoritarios de la población y de la escasez relativa de los recursos.

Adicionalmente a los criterios generales de instrumentación, la política de precios y tarifas se apoyó en las características de cada producto o grupo de productos, de acuerdo con los sectores económicos y sociales, así como de las regiones que se pretendió beneficiar y de los patrones de producción y consumo que se consideró necesario inducir. En este sentido, se utilizaron las siguientes bases de referencia:

- Precio internacional. Para bienes comerciables internacionalmente, en especial de aquellos en los que el país no es autosuficiente, se pretendió mantener una relación adecuada con los niveles de precios que rigen en el exterior.
- Salario mínimo. Para los bienes y servicios básicos del consumo popular, se tomaron en consideración las variaciones en los niveles de salario mínimo.
- Costos. Para los demás bienes y servicios se consideró el nivel y evolución de los costos, así como el cumplimiento de compromisos específicos de incremento en la productividad y eficiencia del sector paraestatal.
- Inflación. Para el conjunto de bienes y servicios, se tomó en consideración el posible impacto a corto plazo en el índice de precios al consumidor, aplicable sobre todo a los productos básicos y a aquellos bienes de consumo generalizado.

Por su importancia, destacan aumentos en los precios de los productos de PEMEX, seguidos de el de energía eléctrica, los precios de los fertilizantes, de CONASUPC y de ferrocarriles.

En 1984, la estrategia de precios y tarifas se apegó al criterio de conseguir el abatimiento de la inflación. Los ajustes realizados fueron menores a los de 1983 y se buscaba la defensa del consumo básico evitando los subsidios no indispensables.

Las acciones se orientaron a propiciar un aumento del ahorro de las empresas y organismos, como parte integral de su programa de saneamiento financiero y al mismo tiempo, racionalizar el consumo bajo el criterio de mantener una adecuada relación precio-costo de los bienes que producen las entidades públicas.

Las principales modificaciones en precios y tarifas correspondieron a los ajustes realizados en los productos petroleros y acero, siguiendo en orden de importancia los servicios ferroviario y eléctrico y las modificaciones en fertilizantes.

La política de precios y tarifas para 1985, se elaboró a partir de los avances alcanzados durante 1983 y 1984.

Dicha política tuvo como objetivos, continuar con la eliminación de los rezagos de precios en el marco establecido para cada producto, con la finalidad de lograr la rehabilitación financiera del Sector Paraestatal.

Las modificaciones se efectuaron en función a los criterios de protección al salario, vinculación con los precios internacionales e inducción de patrones de consumo acordes con los niveles de desarrollo del país.

Con el objeto de proteger el salario, los precios de los bienes y servicios que repercutían de manera significativa en la economía de los trabajadores, se incrementaron en términos relativos, en forma similar al aumento registrado en el salario mínimo y menor al aumento en los niveles de inflación.

En 1986 se mantuvo una política realista tratándose de evitar rezagos frente a la inflación, cumpliéndose el programa previsto de ajustes nominales e introduciendo revisiones adicionales para evitar atrasos mayores ante una inflación superior. Los aumentos en los precios de los bienes y servicios públicos se condicionaron a compromisos de productividad, racionalización del gasto y

reducción de transferencias, procurando en todo momento evitar el traslado de ineficiencias al consumidor por la vía de mayores costos.

Con la presencia del choque petrolero, la política de precios y tarifas de este año, fue un elemento esencial en la rehabilitación financiera de la empresa pública, así como en la adecuación de los precios relativos de la economía.

Los objetivos en torno a los cuales se desarrollaron los precios y tarifas en 1987 se plantearon de la siguiente manera: contribuir al saneamiento financiero del sector público, mediante niveles de precios que conyugaran al logro de las metas de ingresos propios de las empresas; evitar rezagos frente a la inflación, procurando acercar los precios a los niveles reales de costos; alcanzar la eficiencia económica y proteger el ingreso de las clases mayoritarias, a través del principio de equidad social en los ajustes.

La forma en que fue ejecutada la estrategia de precios y tarifas permitió avances importantes al abatirse el rezago histórico de los precios públicos, corregirse las distorsiones en la asignación de recursos, estimularse la producción de bienes y servicios básicos y estratégicos, propiciarse patrones de consumo acordes con el nivel de desarrollo del país, eliminarse subsidios indiscriminados y posibilitar la rehabilitación financiera de las entidades paraestatales.

Dentro del programa económico para 1988, el papel asignado a la política de precios y tarifas fue el de apoyar la estrategia anti-inflacionaria por dos vías: una, mediante la realineación de los precios y tarifas del sector público y otra, mediante el fortalecimiento de los ingresos públicos.

En consecuencia, en diciembre de 1987 se ajustaron los precios y

tarifas del sector paraestatal con el objetivo de disminuir el rezago acumulado a lo largo de ese año, medida congruente con una realineación de los precios relativos de la economía y con una mejor asignación de recursos. En la primera etapa de concertación se planteó que los precios y tarifas serían aumentados en forma gradual a partir del mes de marzo. Sin embargo, posteriormente se decidió mantenerlos sin cambios, para propiciar una reducción mayor de la inflación.

Conviene destacar que la limitante establecida al crecimiento de los precios y tarifas de las empresas, propició algunos rezagos respecto a la referencia internacional en los bienes susceptibles de comercializarse, sólo internamente. Pero ello en comparación con diciembre de 1987, cuando habían sido aumentados.

En 1989, la política de precios y tarifas del sector público se orientó al logro de dos objetivos básicos: contribuir al sano funcionamiento de las entidades paraestatales y apoyar la política de estabilización. De esta manera, se incrementaron o redujeron subsidios de poca justificación económica. Las correcciones en los precios se efectuaron tomando en consideración tres aspectos básicos: la incidencia sobre el salario real, los precios de referencia internacional y el costo unitario de producción.

En 1991 en concordancia con lo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, la política tributaria, de precios y tarifas y de estímulos fiscales contribuyó de manera destacada a la generación de un volumen de ahorro público compatible con las metas fiscales y la atención de las prioridades económicas y sociales.

En el marco de concertación, la política de precios y tarifas del sector público contribuyó a la consolidación de la estabilidad económica, el equilibrio financiero de las empresas públicas, a-

sí como a la competitividad internacional de los costos de los bienes y servicios públicos.

A lo largo del año se cuidó no incurrir en rezagos que pusieran en riesgo el cumplimiento de las metas fiscales, el abasto de bienes y servicios públicos, y sobre todo los avances logrados en la estabilización económica. Así, se efectuaron ajustes a los precios y tarifas públicos de manera concertada y congruente con el nivel de inflación, mismos que permitieron mejorar el equilibrio financiero de las unidades productivas, aumentar su competitividad internacional y apoyar sobre bases más sólidas el buen desempeño del programa económico. Además se eliminaron subsidios cuyos beneficiarios no eran los estratos de población más desprotegidos, o que no existía justificación económica y social para su permanencia.

Conforme a estos lineamientos las modificaciones se efectuaron bajo tres criterios básicos: para los productos comercializados internacionalmente se cuidó vincular su precio con los del mercado exterior; en el caso de los dirigidos al consumo interno, se buscó que la relación precio-costos de producción, en condiciones de operación eficiente, no implicaría una merma en los recursos de la empresa; y para apoyar el poder adquisitivo de la población más desprotegida, se mantuvieron subsidios claramente especificados.

Por lo anteriormente expuesto es posible apreciar que el control y ajuste de precios de las paraestatales ha perseguido mantener el costo de una canasta de bienes por debajo de su nivel de mercado al tiempo de que el gobierno ha intentado conseguir un saneamiento de las finanzas públicas; sin embargo, esto último se irá consiguiendo paulatinamente en la medida que el número de empresas paraestatales siga disminuyendo y de que continúe ejerciéndose el control y ajuste de los precios de los bienes y servi-

cios de estas empresas, que como ya se ha apuntado reiteradamente, se encontrarán funcionando sólo en áreas estratégicas y prioritarias.

### 3.- Comportamiento de la inversión pública.

El Estado ha tenido diversas experiencias en la dirección del proceso de generación y canalización del excedente económico, a través del ingreso y gasto público, el establecimiento de un sistema financiero que permite la movilidad adecuada de los recursos entre ahorradores e inversionistas y la instrumentación de otras medidas de política económica para impulsar el crecimiento del país.

El presupuesto público, dado que hay condiciones no previstas, debe manejarse con criterios flexibles que permitan adecuarse a la circunstancia económica que se vaya presentando.

El ritmo de la inversión pública en el periodo considerado, la podemos apreciar en el Cuadro 17.

En 1982 el presupuesto manifestaba rasgos de austeridad como elementos centrales para corregir la situación financiera del sector público. Ese presupuesto contenía un programa de inversiones públicas con aumento moderado, dada la adecuación de las prioridades, que establecía disminuciones en las inversiones del sector petrolero, en tanto que el gasto corriente y de operación se ajustaba a lo indispensable.

La estrategia de la inversión pública para 1983, fue lograr el mayor impacto posible sobre el empleo y bienestar social a través de la producción de bienes y servicios básicos, y el apoyo a inversiones con un intensivo de mano de obra, se eliminaron los proyectos no prioritarios, y en aquellos prioritarios se revisó cuidadosamente su costo.

El comportamiento de la inversión obedeció fundamentalmente a la racionalización y reorientación que demandó el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), en donde se establecía que los niveles de inversión deberían financiarse de acuerdo a la disponibilidad real de recursos.

En los Organismos y Empresas, aunque la inversión no se ejerció por abajo del nivel presupuestado, al crecer respecto a éste en 10.2%, sí tuvo un comportamiento bajo como consecuencia principalmente de la caída registrada en la actividad económica y en las dificultades para iniciar los proyectos, reflejada en un aumento anual de únicamente el 30.2%.

Para consolidar los avances de 1983, en 1984 se programó aumentar el nivel de inversión pública en sectores prioritarios y modificar su estructura.

La inversión fue destinada a la creación de empleos mediante la realización de obras intensivas en mano de obra; al desarrollo de proyectos que contribuyesen a una mayor producción de bienes de consumo básico y a aquellos que pudieran sustituir importaciones o incrementar las exportaciones para lograr una mayor generación de divisas.

Con las acciones en materia de gasto en el sector paraestatal se buscó consolidar y profundizar los esfuerzos iniciados en 1983 en materia de reordenación, a fin de reforzar los efectos positivos sobre la actividad económica.

La estrategia consistió en adecuar su monto y estructura de acuerdo a las prioridades nacionales, a las metas y programas, a las características de la coyuntura, impulsando así la defensa de la planta productiva, el empleo, la atención de las necesidades básicas y el fortalecimiento del anclro del sector público. La mayor racionalidad en el uso de la capacidad instalada y la

rehabilitación financiera del sector, constituyeron el centro de la política de gasto.

En 1985 hubo necesidad de replantear las metas de inversión pública y efectuar ajustes hacia el interior de los sectores y las dependencias de la Administración Pública Federal. La recomposición de los programas de inversión, por sus características, permitió ampliar su impacto sobre la actividad económica y coadyuvar al sostenimiento del nivel de empleo.

Se dio prioridad a todos aquellos proyectos y programas que encuadraban dentro de la estrategia sectorial de mediano plazo, dando énfasis al uso de tecnologías nacionales, absorbiendo mano de obra y aprovechando los recursos locales de cada región, para procurar la mejor utilización de la capacidad instalada y cumplir con los criterios de selectividad de las nuevas inversiones en función de las necesidades nacionales.

Por su parte, lo realizado por el sector paraestatal tuvo un menor crecimiento nominal respecto a 1984, quedando debajo de la asignación original. A este respecto, cabe señalar que en algunos sectores, los recursos fueron utilizados principalmente para la reposición y mantenimiento de la planta productiva, en virtud de que las altas tasas de expansión registradas en años anteriores permitieron satisfacer la demanda nacional, principalmente la de los bienes vinculados con aquellas entidades ubicadas en el sector industrial.

La estrategia llevada a cabo en materia de inversión pública durante 1986 tuvo un triple propósito; apoyar el esfuerzo de saneamiento de las finanzas públicas; coadyuvar en el proceso de cambio estructural en que se encontraba la economía mexicana; y conciliar los recursos disponibles con los requerimientos, jerarquizando estrictamente programas y proyectos de inversión prioritarios.

rios y estratégicos, buscando sobre todo fomentar aquellos que absorbían mano de obra y aprovechaban los recursos locales, ya que subsistían eficientemente importaciones, generaban un mayor número de empleos por peso invertido y privilegiaban la infraestructura económica y social básica.

Se dio preferencia a la canalización de recursos en aquellos proyectos con un mayor grado de avance, correspondientes a inversiones con alto rendimiento marginal y generadores de la modernización tecnológica e incrementos de productividad en la planta paraestatal existente.

La inversión pública, particularmente en 1986, tuvo una firme y decidida contribución dentro de la estrategia de cambio estructural, ya que se orientó fundamentalmente a preservar la planta paraestatal, en un marco de reconversión industrial. Dentro de este contexto, además del avance logrado en el saneamiento de las finanzas pública, se efectuaron acciones dirigidas a impulsar las exportaciones no petroleras, estimular la sustitución eficiente de importaciones y reorientar la capacidad de compra del sector público hacia el mercado interno. De igual forma, se fomentó el desarrollo tecnológico de organismos y empresas y se apoyó a aquellos sectores con tecnología de punta. Con ello, la inversión pública paraestatal contribuyó a fortalecer la rectoría económica del Estado, al concentrar sus esfuerzos en los sectores estratégicos y prioritarios y al mismo tiempo, coadyuvó al cumplimiento de los objetivos en materia de cambio estructural.

Los organismos y empresas ejercieron 2 100.9 miles de millones de pesos en inversiones, monto que representó un crecimiento anual de 53.7% y una variación en relación a la inicialmente prevista, superior en 5.5%.

Las principales entidades que registraron la mayor parte de la

inversión realizada en 1986, fueron PEMEX con el 45.0%, CFE con el 26.9%, SICARTSA con el 5.6%, IMSS con el 4.1%, ISSSTE con el 4.0% y FERRONALES con el 3.3%. La inversión acumulada en estas entidades significó el 88.9% de la inversión paraestatal en presupuesto.

1987 mostró la misma tendencia de todo el periodo analizado. Se consolidó la inversión en sectores estratégicos con criterios explícitos de generación de empleos, otorgando prioridades a los proyectos con cortos periodos de maduración; que promovieran una mayor articulación de la industria paraestatal y sustituyeran importaciones; los destinados a satisfacer las necesidades sociales fundamentales, como son educación, salud, vivienda y abasto; los que favorecían la desconcentración de la actividad económica nacional; y los vinculados con el proceso de modernización tecnológica y productiva de los sectores estratégicos y prioritarios.

Así una proporción significativa de la inversión pública se ha destinado a la atención de las áreas definidas como prioritarias en el Plan Nacional de Desarrollo. Ejemplo de ello son los recursos asignados a los sectores de Desarrollo Rural, Social, Regional y Urbano, Comunicaciones y Transportes y Abasto.

En el marco de la reconversión de la industria paraestatal, la estrategia empleada por la inversión ha buscado la modernización de las ramas tradicionales, la articulación de cadenas productivas, el fomento al crecimiento estable de las ramas modernas y la creación de industrias de alta tecnología.

Analizando de manera particular el comportamiento de la inversión en 1987, se observa que se continuó con la profundización de la estrategia económica adoptada, y a través de su reactivación selectiva se procuró alcanzar un crecimiento económico moderado.

Asimismo, se dio impulso a proyectos intensivos en mano de obra,

con un alto grado de integración nacional y que promovieran la modernización tecnológica; se procuró la conclusión de aquellos con un alto grado de avance, que correspondieran a inversiones con elevado rendimiento marginal y tuviesen un importante efecto multiplicador en los Sectores Social y Privado; finalmente, se promovieron los que significaban incrementos de la productividad de la planta paraestatal estratégica y prioritaria o bien contribuían al esfuerzo de descentralización de la actividad económica.

Por su parte, los organismos y empresas ejercieron 5 163.5 miles de millones de pesos, contribuyendo con el 61.2% del total. Este monto significó un crecimiento anual de 145.8% y 6.1% por arriba de lo previsto. Las principales entidades que en su conjunto alcanzaron el 52.9% de la inversión total del sector público presupuestal fueron: PEMEX, CFE, SICARTSA, IMSS e ISSSTE, mismas que respecto a la inversión del sector paraestatal aplicaron el 88.4% de la realizada y la totalidad de la variación registrada respecto al original.

En 1988, por su importancia en el saneamiento de las finanzas públicas, en la consecución del cambio estructural y la promoción del desarrollo social, la inversión pública desempeñó un papel fundamental en la instrumentación de la política de gasto.

En la reordenación de la inversión pública, se definieron criterios claros y precisos en la selección de los proyectos, buscando apoyar los requerimientos de mantenimiento o ampliación de la capacidad instalada en infraestructura y oferta de insumos básicos, con mayor prioridad relativa en los primeros; se cuidó que correspondieran a inversiones con un alto rendimiento marginal y que generaran la modernización tecnológica e incrementos en la productividad de la planta paraestatal existente; y se dió especial atención a las obras con mayor cobertura nacional a fin de favorecer el desarrollo regional del país. La inversión pública

se ajustó en el transcurso del año a las adecuaciones que en materia de gasto se derivaron de las distintas fases de concertación.

Como resultado del marco de austeridad y mayor disciplina en el que se desarrolló el programa de inversiones, fue necesario imprimir mayor rigor a la jerarquización de prioridades y reforzar los criterios en la selección de los proyectos. No obstante el menor nivel real de la inversión pública, ésta tuvo un importante efecto multiplicador sobre el resto de la economía, lo que repercutió, principalmente, en un aumento de la inversión privada.

Las entidades paraestatales ejercieron una inversión por 9 812.6 miles de millones de pesos, monto superior en 90.0% al registrado un año antes y equivalente al 76.5% del presupuesto aprobado. La preferencia otorgada al mantenimiento de la planta productiva, así como a los procesos de modernización y reconversión industrial se reflejó en los mayores montos asignados a PEMEX, SICARTSA, PERTIMEX, PERRONALES y a las empresas del sector eléctrico, que en conjunto aplicaron el 87.1% del total. Asimismo, destacan los montos asignados al IMSS y al ISSSTE que absorbieron el 9.1% de la inversión en este grupo.

En 1989 la estrategia de inversión pública permitió hacer compatible la reducción del gasto programable con la atención de las demandas sociales prioritarias, al tiempo que garantizó el mantenimiento y operación de la planta productiva.

La inversión de las entidades paraestatales bajo control directo fue de 10 168.9 mil millones de pesos, 12.0% superior al programa original. Los organismos y empresas que mostraron una variación positiva respecto al presupuesto fueron: CFE con 25.1%; ISSSTE 24.5%; PEMEX 18.7% y PERRONALES 14.2%.

En 1990 en la ejecución del programa de inversiones se aplicó de

manera estricta el criterio de la rentabilidad social de los proyectos a financiar; se propició la terminación de obras en proceso, especialmente las que contaban con un mayor grado de avance, lo que aseguró un mayor y más pronto rendimiento de la inversión; y se evitó el desperdicio que representa iniciar proyectos cuando otros no han entrado en operación por falta de recursos.

Ante la dimensión de las necesidades en materia de infraestructura, el programa de inversiones públicas indujo una activa participación de los sectores privado y social, principalmente en las áreas agropecuaria, eléctrica y de comunicaciones y transportes, mediante los mecanismos relativos al arrendamiento de inversiones privadas, ventas anticipadas de bienes y servicios, y coinversiones, siempre en los términos y en las formas que señala el marco jurídico establecido.

De este modo, en 1991 se propició un cambio importante en la estructura del gasto programable a favor de la inversión y el bienestar social; en contraste, el de naturaleza corriente cedió sin afectar la eficacia en la ejecución de los programas gubernamentales y de la operación de la planta productiva del sector público.

Con el propósito de lograr mayor eficiencia en la inversión pública federal, la Secretaría de Programación y Presupuesto creó la Unidad de Evaluación de Proyectos e Inversión y promovió reformas a las Leyes de Obras Públicas y de Administración, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles, para fomentar la libre concurrencia de un mayor número de participantes en las cuestiones públicas y agilizar la realización de obras y adquisiciones a un menor costo.

Además, con el reforzamiento de las medidas vinculadas con la racionalidad y eficiencia en el ejercicio del gasto corriente, la

compactación de áreas administrativas y el redimensionamiento del sector paraestatal, fue posible asignar un mayor monto de re cursos a la formación bruta de capital.

### 3.1.- Inversión en capital fijo.

Hacia 1982 y 1983 se hace una reorientación del gasto dirigido al mercado interno, en especial de los productos incluidos en el Paquete de Consumo Popular, aprovechando el poder de compra de las cadenas de comercialización y distribución del sector público para fomentar la producción y aprovechar la capacidad ociosa de la industria, en especial de la mediana y pequeña.

Para conseguir un crecimiento eficiente y autosostenido se requirió que la planta productiva lograra un elevado grado de integra ción interna, por lo cual se puso especial atención a las ramas industriales productoras de bienes de capital e insumos interme dios.

A través del poder de compra del sector público se promocionó una mayor demanda nacional para ampliar el mercado interno de estas ramas en el mediano plazo para que alcanzaran volúmenes de producción que permitieran abatir costos unitarios y de este modo sustituir importaciones en forma eficiente.

Así pues, el sector paraestatal mantuvo en funcionamiento su planta productiva, se protegió la capacidad de oferta de la industria de este sector, en especial las ramas de insumos interme dios y bienes de capital que se consideraban necesarias para apo yar el proceso de recuperación económica y contribuir a su consol idación.

Cabe destacar que las ramas de la industria paraestatal productoras de bienes de capital resintieron con mayor severidad los efectos de la recesión. No obstante esta situación, se logró sos-

tener la capacidad de producción y se avanzó en la organización y el establecimiento de prioridades. Este comportamiento lo podemos apreciar en el Cuadro 18.

En 1982 el gasto de capital del sector paraestatal controlado registró una disminución en su crecimiento real; pese a esto, observó un incremento respecto al original, debió principalmente al aumento notable en las inversiones de PEMEX, que de hecho absorbió la mayor parte de la desviación. La inversión de PEMEX fue de 284.8 mil millones de pesos, superior en 101.5% al original, por el alto contenido importado del programa de inversiones que se tuvo que llevar a cabo para garantizar el suministro interno y externo de hidrocarburos.

En 1983 obedeció a una estrategia de austeridad presupuestal y de reordenación de prioridades que fuera comparable con la operación productiva del sector. El gasto de capital registró una tasa de crecimiento moderada muy por debajo de la inflación y menor al presupuesto original; la desviación se explica principalmente por la reasignación de la reserva a los conceptos de gasto corriente y el pago de intereses.

La mayor participación que registró en 1984 en relación a 1983, se originó por el aumento de la inversión física, el cual fue menor a lo previsto originalmente, coadyuvó a la recuperación de la planta industrial.

Esta disminución se explica por la menor inversión en obras y adquisiciones de capital realizadas por Petróleos Mexicanos, principalmente por la reordenación de su programa de obras y la realización de esfuerzos en la racionalización de sus actividades.

En 1985 se mostró una variación porcentual en relación a 1984, de 23.4%. Sin embargo, la inversión física mostró una variación negativa en relación al presupuesto autorizado de 10.8%. Esta si-

tuación se explica principalmente por PEMEX, ya que contribuyó con el 71.3% de la variación y se debió a que los recursos de inversión se destinaron en gran medida al mantenimiento y reposición de las plantas y equipo existentes, dado el alto crecimiento que se experimentó en años anteriores, así como el ahorro logrado en los materiales y equipos recuperados en diferentes centros de trabajo el cual ascendió a 65 mil millones de pesos.

En 1986 el Programa de Inversiones del Sector Paraestatal estuvo sometido a una cuidadosa revisión, orientada a atender los proyectos prioritarios y estratégicos y a suspender o cancelar aquellos que no lo fueran. Se concentró así el esfuerzo, permitiendo cumplir con los objetivos definidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 1986.

Se tuvo una firme y decidida contribución dentro de la estrategia de cambio estructural, ya que se orientó fundamentalmente a preservar la planta paraestatal en un marco de reconversión industrial. Dentro de este contexto, además del avance logrado en el saneamiento de las finanzas públicas, se efectuaron acciones dirigidas a impulsar las exportaciones no petroleras, estimular la sustitución de importaciones y reorientar la capacidad de compra del sector público hacia el mercado interno.

En este sentido el gasto de capital de organismos y empresas fue de 2 585.7 miles de millones de pesos, monto superior en 70.0% a lo erogado en 1985 y 19.8% más alto al inicialmente previsto. La inversión física realizada por el sector representó el 19.5% del gasto programable paraestatal.

El gasto de capital en 1987, ascendió a 5 889.0 miles de millones de pesos, mayor en 127.8 al ejercido un año antes y más alto en 12.9% al programado de origen. Resalta en este tipo de erogaciones el monto y crecimiento registrado por el gasto de inversión física, el cual ascendió a 5 163.4 miles de millones de pe-

sos, superior en 145.8% al de 1986 y su variación respecto al original se situó en 6.1% por encima de lo programado. Su crecimiento en términos reales permitió apoyar los proyectos y obras vinculados con la conservación y mantenimiento de la infraestructura económica y social, y favorecer la realización de los que incorporaran avances tecnológicos y productivos; fomentando así el cambio estructural de la planta paraestatal y nacional.

Para 1988 el gasto de capital del sector paraestatal fue de 11 010.8 miles de millones de pesos, monto superior en 87.0% a lo erogado en 1987, ésto es, 16.8 puntos por abajo de la variación observada por el índice de precios implícitos del PIB.<sup>22</sup> Respecto al programa de origen resultó menor en 16.7%. El renglón que explica la variación respecto a la meta fue el de Bienes Muebles e Inmuebles por 2 437.8 miles de millones de pesos, cifra que representó un ejercicio inferior en 3 502.4 miles de millones, las entidades que influyeron en mayor medida en dicha variación fueron: PEMEX, SICARTSA, AHMSA y ABRONEXICO que en conjunto representaron el 93.7% de la misma. Este resultado estuvo vinculado con la suspensión de contratos de obras no prioritarias y la correspondiente cancelación de equipo, así como el diferimiento en la fecha de terminación de otras; aunado a ésto, hubo necesidad de transferir recursos para el mantenimiento de la Planta Productiva Paraestatal, con el propósito de imprimir mayor confiabilidad en las operaciones de éstas y optimizar la capacidad instalada.

En 1989 a pesar de la escasez de recursos para la inversión, las entidades paraestatales llevaron a cabo acciones para modernizar su estructura técnico-operativa, así como sus procesos comerciales y administrativos. En tal sentido, la modernización estructural concentró recursos y esfuerzos en los subsectores energético, de la industria básica y la siderúrgica.

El gasto de inversión del sector paraestatal fue de 10 billones 168.9 mil millones de pesos, superior en 12.0% respecto al programa de origen. Esta última variación la explican los recursos vinculados al rubro de obras públicas, mismos que permitieron los proyectos relacionados con la conservación y mantenimiento de la infraestructura económica y social, así como favorecer aquellos que asimilan innovaciones tecnológicas y el uso óptimo de la capacidad instalada, avanzando con ello en la modernización del sector. Las entidades que explican la diferencia en el rubro de obras públicas fueron PEMEX y CFE.

En 1990, la evolución del gasto programable del sector paraestatal reflejó los avances en su modernización estructural, el mejor aprovechamiento de los recursos materiales y presupuestales, así como la prioridad conferida a la formación bruta de capital. El gasto de capital representó el 23.6% del total, lo que significó un avance no muy perceptible comparado con la participación en 1989.

### 3.2.- Inversiones financieras.

Con el propósito de llevar adelante la estrategia de formación de capital y reforzar el ahorro, el gobierno ha puesto especial interés, desde la época de la postguerra, en la estructuración de un sólido sistema de intermediación financiera, que permitiera movilizar en forma adecuada los ahorros de la comunidad hacia los objetivos de interés prioritario para el desarrollo nacional. Por ello, el sistema financiero ha desempeñado un papel fundamental en el financiamiento de los volúmenes de inversión en la economía mexicana.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, junto con el Banco central, son las entidades del Gobierno Federal responsables de

definir e implementar la política monetaria y financiera del país. El Banco de México, además de cumplir funciones de banco central, ha actuado como agente financiero del Gobierno Federal y como representante del mismo ante los organismos internacionales.

Las operaciones de vigilancia de las actividades que desempeñan las distintas instituciones de crédito están a cargo de la Comisión Nacional Bancaria y de la Comisión Nacional de Valores, las cuales actúan en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México, para establecer los lineamientos que deben regir a las instituciones de crédito del país.

La creación de instituciones nacionales de crédito es resultado de la creciente necesidad de recursos requeridos por el Estado para financiar su participación en la economía, atendiendo campos fundamentales que la banca privada no apoya.

Del conjunto de instituciones nacionales de crédito, sobresalen el Banco de México, Nacional Financiera, Banco Nacional de Comercio Exterior, Banco Nacional de Crédito Rural y Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.

Con la evolución del Sistema financiero, el Banco de México ha puesto en práctica diversos mecanismos de control mediante los cuales ha podido afectar las variables financieras de la economía lográndose con ello un mayor dominio sobre la canalización de los recursos de la banca privada hacia sectores prioritarios.

En lo que se refiere a la participación de los organismos y empresas en la inversión financiera, ésta siempre ha sido minoritaria como se puede apreciar en el Cuadro 18.

Esto se debe a que la estrategia de modernización financiera ha propiciado el funcionamiento más adecuado de los intermediarios financieros, que han canalizado el ahorro de manera eficiente y oportuna hacia la inversión productiva. También ha impulsado la

conformación de un sistema financiero amplio y diversificado y con un servicio competitivo a nivel internacional.

El año de mayor significación para la inversión financiera dentro del período analizado fue 1986, en el que participó con 113.6 miles de millones de pesos y el de menor importancia fue 1984, con únicamente 5.6 miles de millones de pesos.

Antes de 1986 se pueden apreciar una serie de altibajos en los montos de la inversión pero a partir de ese año se aprecia una tendencia a la baja a pesar del incremento de 1988, que llegó a 89.6 miles de millones de pesos.

Recientemente en el año de 1990, se actualizó y complementó el marco normativo que regula las actividades del sector financiero, dotando a las instituciones de mejores instrumentos y mayor libertad para llevar a cabo sus operaciones, al mismo tiempo que se fortaleció la rectoría económica del Estado y la vigilancia del sistema financiero.

#### 4.- Reorientación de subsidios.

La política de subsidios ha sido un elemento de fundamental importancia en la política de precios y, por lo tanto, de la política macroeconómica que el Estado Mexicano ha utilizado a través de los últimos treinta años para llevar a cabo su estrategia de desarrollo.

El subsidio es una transferencia de recursos económicos que se practica con diversos propósitos, según sea el destinatario. Cuando va dirigida a unidades productoras o comercializadoras de bienes y servicios, se busca compensar pérdidas de operación o estimular algunas decisiones económicas o cuando se destina al consumidor de un bien o servicio y se pretende favorecer el consumo de estos manteniendo bajos sus precios.

Más concretamente, los subsidios "comprenden las transferencias por cuenta corriente que otorgan las administraciones públicas a las empresas y organismos públicos y también a los privados; se utilizan para compensar pérdidas corrientes de operación, que en la mayoría de los casos son producidas por la aplicación de políticas oficiales de mantener los precios a un nivel tal, que no permiten a las empresas cubrir sus costos corrientes de producción".<sup>23</sup>

Se deduce entonces que los subsidios se originan debido a que la producción de las empresas públicas, aún cuando se asemejan a las condiciones técnicas y de organización de las empresas privadas, se financia con recursos propios que provienen de la venta de sus mercancías y por lo general estos no alcanzan a cubrir los costos de producción en los que se incurre motivo por el cual es necesaria su existencia.

El otorgamiento de subsidios se realiza a través de los siguientes mecanismos:

- Vía gasto público, a través del Presupuesto de Egresos de la Federación, ejercido por dependencias y entidades de la administración pública federal responsables en la realización de programas y proyectos específicos.
- Vía ingresos tributarios, mediante el otorgamiento de estímulos fiscales, exenciones, reducciones y franquicias que implican un control fiscal para la hacienda pública.
- Vía precios y tarifas de los bienes y servicios del sector público, inferiores a los del mercado.
- Vía recursos financieros a través de las diversas operaciones ofrecidas por las instituciones financieras.

El primer tipo de subsidio se asigna a través de diversas dependencias de la administración pública federal a nivel central. El

segundo, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El ter cero, por diversas entidades paraestatales. El cuarto, por la banca de desarrollo y las sociedades nacionales de crédito, bajo los lineamientos dados por la SHCP.

El punto de partida para diseñar un esquema de subsidio es la clara definición de propósitos, lo cual se plasma de manera particular en la población que se pretende otorgar. Su cobertura se definirá de acuerdo a su grado de selectividad y a la especificidad de los beneficios que el esquema consiga incorporar y asignar.

La reestructuración de los esquemas de subsidio, en el inicio del período en estudio, fue llevada a cabo bajo criterios de dudosa confiabilidad y por lo tanto con anomalías en el desarrollo de su ejecución, lo cual llevó a una distribución inequitativa, sobre todo por la gran diferencia existente en los estratos económicos de la sociedad.

Por regla general, hacia 1984 todos los subsidios a los productos básicos se destinaban indirectamente al consumidor utilizando la vía industrial. La diversidad en la estructura de esta vía provocaba que las empresas industriales de mayor tamaño tomaran para sí una buena proporción del subsidio por tener una mayor capacidad de compra de materia prima subsidiada y por aprovechar la ventaja sobre la productividad media sobre la rama respectiva.

Otra forma de obtención privilegiada de subsidio era el mercado. Dado que el aparato distributivo se establece en donde se encuentra la mejor demanda, esto es, con mayor solvencia, se obtenía una mayor velocidad en la rotación de los productos y por lo tanto de capital. Por lo anterior, los subsidios en la práctica beneficiaban a los estratos de mayores ingresos que se encuentran situados en el medio urbano.

La profundidad de la crisis económica y las restricciones asociadas a la política de ajuste provocaron el consiguiente proceso de reajuste a los subsidios. El gobierno, al plantearse la necesidad de llevar a cabo una distribución equitativa se enfrentó a la situación de cancelar los que no justificaban su existencia y reorientar los socialmente imprescindibles. Sin embargo, la decisión en los criterios de definición de los destinatarios del nuevo subsidio selectivo se aplazó, más que por los mecanismos a adoptar, por las cuestiones de índole política que implacaban su distribución.

Se puede observar entonces que en la práctica, la operación y otorgamiento de subsidios están sujetos a una diversidad de principios y procedimientos de carácter administrativo que tienen variación según el tipo de subsidio y la institución que sea la responsable de su manejo. Debido a esto, se dan con frecuencia inadecuados métodos para su transmisión además de un insuficiente desarrollo de mecanismos de control y supervisión, motivo por el cual, se da una desviación del subsidio hacia fines que se encuentran lejos de sus propósitos iniciales y que resta eficiencia a su operación.

Cabe hacer notar además que no existe una uniformidad de criterios en la determinación de los costos, lo que impide una cuantificación precisa de los subsidios y conocer abiertamente su proceso de asignación.

Pero en términos generales si es posible apreciar que los subsidios aún existentes se dirigen a entidades que brindan mayor beneficio a las mayorías.

En el Cuadro 19 se observa como en las transferencias existe un considerable aumento en el Instituto Mexicano del Seguro Social a partir de 1982, más no así en el ISSSTE, entidad en la que no se presenta movimiento a partir de 1984. En cuanto a los subsi-

dios de operación, transferencias de capital y apoyo para pago de pasivos e interes, estos han ido en continuos y considerables aumentos.

En las transferencias de operación, en el año de 1982 las entidades más beneficiadas fueron: CONASUPO, FERRONALES y FERTIMEX (Cuadro 20); en 1983, CONASUPO y CFE mientras que FERRONALES y FERTIMEX pasan a un tercer y cuarto lugar respectivamente, haciéndose notar que la CFE aumentó el monto de sus transferencias en una cantidad considerable con respecto al año anterior.

Para el resto de los años las entidades más favorecidas fueron CONASUPO y FERTIMEX, seguidas por CFE; el resto de entidades consideradas como estrictamente prioritarias en 1987 y, AZUCAR, S.A. y SICARTSA en 1989.

En las transferencias de capital, que podemos ver en el Cuadro 21, se toman en consideración un número más reducido de entidades que presentan año con año una serie de altibajos.

En todos los años destaca sobremanera la CFE. En 1982, es seguida por SICARTSA y por el total de entidades que no se encuentran entre las de mayor importancia; en 1983, SICARTSA es desplazada por FERTIMEX; en 1984, ese lugar es para FERRONALES; en 1985, vuelve a ser más favorecida la CFE, el resto de las entidades y FERTIMEX; en 1986, el segundo lugar lo ocupa FERTIMEX y el tercero FERRONALES; en 1987 se presenta un intercambio entre estas dos entidades y después de ellas sobresalen las transferencias destinadas a SICARTSA; para 1988, después de la CFE, se encuentra FERRONALES y SICARTSA; haciendo notar que esta entidad recibe en este año la mayor cantidad de apoyo con una cantidad de 206.9 miles de millones de pesos. La situación en 1989 se presenta de igual manera, aunque no en la misma proporción para SICARTSA. Otra de las entidades que tiene también considerables incrementos a lo largo de estos años y que es de gran importancia es

## **FERTIMEX.**

En el caso de el apoyo para pago de pasivos e intereses, la entidad que recibe más ayuda es al igual que en el caso anterior la Comisión Federal de Electricidad seguida hasta 1984 únicamente por FERONALES, FERTIMEX y el resto de la entidades. Pero a partir de 1985 se empieza a dar apoyo nuevamente a CONASUPO que supe-  
ra a la CFE a partir de 1987 en más del 60%. FERONALES, FERTI-  
mex, SICARTSA y el resto de las entidades reciben también fuer-  
tes incrementos en sus apoyos sobre todo en el año de 1988.

### **5.- Inversión extranjera.**

De manera tradicional, tanto la inversión extranjera como las corporaciones multinacionales se han tenido como contrarias a la soberanía nacional y al desarrollo económico.

Sin embargo, la situación de cambio a nivel internacional ha hecho que en nuestro país, como en algunos otros, se promulguen nuevas leyes de inversión extranjera con la finalidad de atraer capital y tecnología.

Después de la expropiación petrolera se imponían considerables condiciones a la inversión extranjera debido a que existía el temor de perder el control sobre los factores de la producción.

Pero las circunstancias en que se desenvuelve actualmente la actividad económica del país, nos muestran la existencia de cambios considerables que permitan hacer surgir y crecer el interés por que exista inversión extranjera.

La alternativa de que exista inversión extranjera como una opción digna de ser considerada, se da porque nuestro país muestra una marcada carencia de infraestructura adecuada para el sector industrial, así como de un débil nivel de inversión que acelere el desarrollo.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Ahora bien, como factor de desarrollo, la inversión extranjera puede tener sus pros y sus contras, ya que esta no siempre se encuentra encaminada a favorecer el desarrollo nacional, porque sus lineamientos de operación se encuentran enfocados a su propia expansión en particular, pasando por encima de las conveniencias e intereses del país en el que se encuentra operando. De esta manera surge la situación en la que las decisiones se toman en el exterior, sin que el país receptor tenga la capacidad de intervenir en ellas.

Otro aspecto que se considera como negativo es el hecho de que las compañías extranjeras al tiempo de que toman el control de una parte de los factores de la producción, sucede simultáneamente el hecho de que una cantidad considerable del ingreso que generan las actividades productivas de estas empresas, abancona el país en forma de utilidades, regalías, etc., provocando la descapitalización de la economía y la desnacionalización de los recursos.

Sin embargo, el principal argumento en contra de la inversión es que crea un grado de dependencia externa cada vez mayor que puede redundar en un franco deterioro independiente y consecuentemente de la soberanía nacional.

Más debe de tenerse en cuenta que todos los países que intentan tener un desarrollo económico, buscan y aceptan la inversión extranjera y cada uno lo hace a su propia manera. Las naciones con economía mixta, como son Francia y España, la buscan y la aceptan, y economías esencialmente de mercado, como Inglaterra, Canadá y Estados Unidos hacen lo mismo.

México participa en una competencia internacional para atraer capital extranjero y no es como suele suponerse que baste decir "aceptamos inversión extranjera" para que ésta llegue de inmediato

El hecho es que desde el desastre financiero de 1982 la inversión extranjera fue teniendo considerables disminuciones para recuperarse hacia los años 1987 y 1988, como se puede apreciar en el Cuadro 22.

En 1989 el Diario Oficial del día 16 de mayo publicó el nuevo Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Nacional y Regular la Inversión Extranjera, el cual divide las industrias de la siguiente manera:

- Actividades reservadas exclusivamente al Estado.
- Actividades reservadas a mexicanos.
- Actividades con regulación específica en las que se permite la inversión extranjera hasta: a) con 34%, b) con 40%, c) con 49% del capital de las sociedades.
- Se permite una participación mayoritaria extranjera con la aprobación de la Comisión Nacional de Inversión Extranjera en algunas ramas de actividades.

Por su parte las empresas con deseos de invertir su capital en México han sido requeridas en lo siguiente:

- Ubicarse físicamente fuera de las zonas de mayor concentración industrial.
- Mantener un saldo equilibrado de divisas.
- Generar empleos permanentes.
- Realizar programas de capacitación y desarrollo personal de los trabajadores.

Así pues, el capital extranjero en lugar de ser visto como un rival, debe de ser considerado como un auxiliar, ya que los inversionistas nacionales se deben de sentir obligados a optimizar sus recursos ante la existencia de la competencia a la que deben de hacer frente; además de que surge inmediatamente la posibilidad de que se de una apertura de fuentes de trabajo y de que sur

jan empresas que no podrían llegar a existir sin la participación de dicho capital.

Ahora bien, el proceso de liberalización iniciado en nuestro país y que ha llevado a que el gobierno privatice la mayoría de sus empresas públicas, necesitará para sostenerse apoyo externo, aunque esto redunde en algunos inconvenientes dado que todavía no se logra el saneamiento de las finanzas públicas; sin embargo, a medida que se consolide el proceso de privatización y se reduzca a niveles mínimos la regulación a la inversión extranjera, a largo plazo, se podrá observar las ventajas que la aceptación de ésta proporciona a nuestra economía.

#### 6.- Generación de empleos.

Cabe recordar que a partir de la creación de las empresas paraestatales, la mayoría de éstas surgieron debido a que siendo propiedades privadas que se encontraban en quiebra en su mayor parte, el Estado se vio en la necesidad de hacerse cargo de ellas para salvar las fuentes de empleo que estaban en riesgo de perderse. Por lo tanto, el sector paraestatal creció a lo largo del tiempo en forma desordenada, sin obedecer a planes definidos. También el Estado promovió una gran diversidad de empresas que retuvo innecesariamente bajo su control.

En 1983 cuando comienza el proceso de desincorporación de entidades paraestatales, en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 se marcan como lineamientos para elevar la generación de empleos, reorientar el gasto público y condicionar la política de apoyos y estímulos para la creación de éstos como objetivo prioritario. Paralelamente, la estructura industrial y el desarrollo de los distintos sectores y ramas de la economía se orientarían de tal forma para que se lograra un mejor equilibrio en la consecución

del mismo fin.

Esto surge debido a que algunas empresas públicas contribuyeron realmente al desarrollo de México dinamizando la producción, el empleo y la formación bruta de capital, aunque generaron también muchos problemas por el propio carácter público de ellas.

Algunos de estos problemas giran en torno a que estas empresas tienen una estructura organizativa inadecuada, una deficiente planeación, un exceso de personal, una falta de capacitación y motivación, baja productividad de la mano de obra y altos costos de producción.

Por lo tanto, se buscó fortalecer la capacidad de las pequeñas y medianas empresas para generar empleos más estables con lo cual, el personal de las empresas públicas tendrían la posibilidad de encontrar pronta reubicación.

Por este motivo se buscó otorgar apoyos a la pequeña y mediana empresa bajo criterios claros de jerarquización, de manera que los recursos alcanzaron a un mayor número de empresas productoras de bienes básicos y estratégicos, evitando la dispersión de estímulos que promovieran ineficacia y que fueran concedidos con criterios que superaran obstáculos estructurales para combatir la baja productividad e ineficiencia.

La forma en que el sector público y más concretamente la empresa pública han participado en el número de ocupaciones remuneradas en el país, la podemos apreciar en el Cuadro 23.

Desde 1982 y hasta llegar a 1986 la participación del sector público en el total del PIB en materia de empleo, fue en constante aumento a pesar del inicio del proceso de desincorporación. En 1982 contaba con 3,668,615 ocupaciones y en 1986 éstas habían llegado a 4,344,392 las cuales representaron un porcentaje en el nivel total del PIB de 17.1% y 20.1% respectivamente.

Por su parte, el papel de las empresas públicas en este aspecto no fue el mismo. El número de ocupaciones con respecto al total del sector público durante 1982 era de 885,220 ocupaciones y en el año 1985 incluía ya 1,057,105. A partir de ese año empezó a disminuir, a pesar de la pequeña elevación en 1987 que contaba con 1,031,756 ocupaciones; destacando que siempre ha sido mayor el número de empleados por parte de la empresas públicas de control indirecto.

Por lo que respecta a la estructura porcentual, después de la elevación en 1983 de 25.4% con respecto al total del sector público, empezó a disminuir a partir de 1984 siendo únicamente de 24.9% y 24.6% en 1985; cifras aún superiores a la de 1982 que fue de 24.1%, como puede apreciarse en el Cuadro 24.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, cuando el proceso de desincorporación del sector público va avanzando con paso firme y sostenido, se plantea que es preferible aceptar que la creación de empleos y el fortalecimiento de los salarios reales deberán de ser graduales, de la manera que lo será el crecimiento económico, en la medida en que se avance en la corrección de los obstáculos y desequilibrios que se le contraponen.

Con base en lo anterior las líneas de política a seguir fueron:

- Aumentar el empleo y los salarios reales sobre las bases del incremento de la demanda de trabajo que sería propiciado por el crecimiento económico, el aumento de la productividad y la reducción de la transferencia de recursos del exterior;
- Mejorar y ampliar la educación y fortalecer la capacitación y la productividad para promover el aumento de las remuneraciones reales;
- Asegurar la vigencia de una política laboral que atendie-

ra la satisfacción de los derechos de los trabajadores; y

- Apoyar una participación amplia y decidida del movimiento obrero y de los campesinos en la concertación de la política económica y social junto con los demás sectores productivos y con el gobierno.<sup>24</sup>

En cuanto a las actividades económicas, el sector público contaría con un mayor número de empleados en los servicios comunales (ver Cuadro 25) y en los transportes y comunicaciones.

En la actividad minera es en la que el sector público cuenta con un menor número de empleados ya que su participación porcentual a partir de 1982 es de únicamente el 0.4% en promedio (ver Cuadro 26), siendo un poco mayor la del ramo agropecuario, silvicultura y pesca que cuenta con el 1.1% del total.

La industria manufacturera es la actividad que más se ha visto afectada en materia de empleo, ya que hacia 1982 su participación porcentual era mayor después de la de servicios comunales y hacia el final del período de estudio ésta no llegaba ni al 3.0%.

La industria petrolera considerada en un renglón aparte de la industria manufacturera ha ido incrementando su número de personal en los años considerados. De 1982 a 1986 su participación no rebasaba el 3.0% pero en 1988 por ejemplo, ésta llegó a 3.3%.

En el resto de las actividades se observa, a excepción del ramo de la electricidad, gas y agua, una disminución en el número de empleados debido a la reducción de empresas del sector paraestatal.

Como puede apreciarse, el adelgazamiento de la plantilla del personal no ha sido uniforme en todas las actividades productivas en las que venía participando el Estado, ya que algunos sectores iniciaron el proceso de desincorporación en 1983 y otros en años posteriores.

De hecho, sólo las actividades agropecuarias, silvícola y pesca, así como la industria manufacturera, realizaron ajustes al iniciarse la administración en 1902, pero una vez que se ha llevado a cabo de manera decidida el proceso de reestructuración y modernización, las entidades más importantes del sector paraestatal que son: Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad y las empresas del grupo Sidermex, son las que han tenido mayores movimientos en su número de personal.

Cabe suponer que parte de este personal destituido de sus puestos en el sector público ha tenido dos destinos: Por un lado, ha ido a ocuparse en el sector privado, ya que el crecimiento del número de empresas pequeñas entre 1982 y 1990, ha sido positivo; no obstante que aunque la gran empresa representa una minoría; ésta ha proporcionado un incremento en el número de empleos generados ya que pasó en 1982 de un 48% a un 50% en 1990; por otro lado, el incremento de personas que trabajan como comerciantes, vendedores y similares y los que trabajan por cuenta propia.

El Instituto de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), a partir de 1985 nos ofrece datos al respecto. Según esta institución el número de empleados del gobierno a nivel nacional, durante el bienio 1985-1986 descendió de 7.4% a 6.8% y de 1987 a 1990 tomando únicamente en cuenta el personal de 16 áreas urbanas, éstos porcentajes fueron de 7.1%, 6.7%, 6.3% y 6.1% en cada año respectivo mientras que los comerciantes, vendedores y similares aumentaron en 1985-1986 de 16.3% a 17.5% y la proporción de los trabajadores por cuenta propia fue de 15.4% y 16.2% respectivamente.

De 1987 en adelante se presentaron incrementos también en los porcentajes de comerciantes, vendedores y similares, estos fueron de 17.2% en 1987, 17% en 1988, 17.6% en 1989 y 17.6% en 1990 mientras que los trabajadores por cuenta propia fueron aumentando

do de 1987 a 1990 en 15.6%, 16.7%, 17.6% y 17.2% respectivamente.<sup>25</sup>

Como puede apreciarse en los datos anteriores el número de personas ocupadas en la llamada economía subterránea se ha ido incrementando a raíz del inicio del proceso de desincorporación de empresas paraestatales debido esto tanto al exceso de población, como a la falta de mano de obra calificada, consecuencia esto último, de el régimen de burocratismo y corrupción bajo el que se habían visto desenvueltos una gran cantidad de los empleados del gobierno.

#### 7.- Redistribución del ingreso.

Como se encuentra enunciado en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, en un régimen de economía mixta y en una sociedad como la mexicana, la reducción de las desigualdades depende de una gran cantidad de factores, lo que en su gran mayoría no pueden ser corregidos en el corto plazo dado que la actuación de estas desigualdades sociales está condicionada, aunque en forma indirecta, por la participación relativa en el producto global de los salarios, utilidades y los ingresos gubernamentales.

El comportamiento de estas variables tienen su explicación en los distintos tipos de propiedad de los medios de producción, por la distribución de dichos medios entre la población, por la estructura y comportamiento de la actividad económica y por las formas de regulación o de intervención del Estado.

Por lo tanto, la mejoría en la distribución del ingreso entre personas y familias no puede lograrse solamente a través del crecimiento económico. Los factores coyunturales y estructurales, que explican en gran parte las características de la distribución del ingreso, hacen necesario adoptar acciones más amplias

de naturaleza permanente, tanto de reorientación del aparato productivo, como de atención directa a necesidades básicas.<sup>26</sup>

Podría decirse que el proceso de venta de empresas paraestatales, iniciado por el gobierno federal en 1982, propició la creación y el fortalecimiento de grupos monopólicos que dominan ahora la mayor parte de la actividad económica del país, ya que de hecho son 17 grupos empresariales los que han resultado más favorecidos con la venta de las entidades públicas, puesto que han adquirido el monopolio del servicio telefónico, líneas aéreas, compañías mineras, enlatadoras, ingenios, productoras de alimentos balanceados, empresas manufactureras de productos de acero. Han obtenido también concesiones para prestar servicios de telefonía celular, construir y administrar carreteras y puentes internacionales, así como para fabricar productos de la petroquímica secundaria.<sup>27</sup>

Algunos ejemplos de esta situación son los siguientes grupos:

GRUPO CARSC, SOUTHWESTERN BELL FRANCE CABLE AND RADIO, que ha adquirido 19 empresas: Teléfonos de México, Alquiladora de casas, Anuncios en directorios, Canalizaciones mexicanas, Compañía de Teléfonos y Bienes Raíces, Construcciones Telefónicas Mexicanas, Construcciones y Canalizaciones, Editorial Argos, Fuerza y Clima, Imprenta y Nuevo Mundo, Impulsora Mexicana de Telecomunicaciones, Industrial Afiliada, Operadora Mercantil, Radio Movil Dipsa, Renta de Equipo, Serotel, Servicios y Supervisión, Teleconstrutora y Teléfonos del Noroeste.

GRUPO KABRE adquirió el control de la Compañía Mexicana de Aviación, la paraestatal de Turborreactores encargada de fabricar y reparar turbinas de avión; los ingenios El Potrero, San Miguelito y El Modelo; Productos Pesqueros de Sinaloa, Productos Pesqueros de Matancitas, Pesquera del Pacífico y Productos Pesqueros de Topolobampo además de la compra de acciones de Fraccionadora

y Hotelera del Pacifico (Hotel Las Hadas, Club Las Hadas y Club Maeva), de Grupo Texel antes Pliana y de la casa de bolsa Operadora de Bolsa siendo además de su propiedad la casa de cambio Va lue.

EL CONSORCIO INDUSTRIAL ESCORPION ha comprado al Estado 12 empresas: los ingenios de Atencingo, Calipan en Puebla y el Plan de San Luis Potosí, Distribuidora San Lorenzo, Embotelladora Garci-Crespo, Manantiales San Lorenzo y Refrescos y Alimentos Garci-Crespo, Granjas Buen Agua, Inmobiliaria La Cantera, Transportes Garci-Crespo, además de Impulsora de la Cuenca del Papaloapan y de Compañía azucarera La Concepción.

GRUPO VITRO que ha adquirido 8 empresas: Aceros Esmaltados, Aceros, Acrotec, Corporación Nacional Industrial, Estufas y Refrigeradores Nacionales, Formados ABP, Inmuebles y Equipos Industriales y manufactura Corpomex.

La adquisición de GRUPO DUPANGO ha sido de 6 empresas: Aserradores Técnicos Nacionales, Ervases y Empaques Nacionales, Servicios Atensa, Industrias Forestales Integrales, Unión Forestal de Jalisco y de Colima y Compañía Industrial Atenquique.

El grupo EAGLE CEMENT CORPORATION adquirió Cementos Anáhuac del Golfo, Ceser, Materias Primas Anáhuac del Golfo y Navicement del Golfo.

Otro grupo importante, PERILES Y QUIMICA MAGA obtuvo: Refractarios Mexicanos, Refractarios Hidalgo, Fertimex, Planta Torreón y Compañía Minera Cedros.

JORGE LARREA Y STMS compró: Mexicana de Acido Sulfúrico, Mexicana de Cobre y Compañía Minera Cananea.

Otro grupo que adquirió también 3 empresas fue EMPRESA PRISCO que se quedó con Minera Lampazos, Química Fluor y Minera Real de Angeles.

Daño lo anterior podría confirmarse la suposición de que existe favoritismo en el proceso de privatización, sin embargo, es más viable aceptar que se prefiere que el manejo económico permanezca en manos mexicanas, para que regresen al país miles de millones de dólares del capital fugado, buscando que los componentes de la clase pudiente se conviertan en competidores mundiales pues no debe olvidarse, que el régimen de libre empresa ha sido tradicionalmente el mejor sistema conocido, tanto para generar riqueza como para alentar la creatividad de los trabajadores, mediante la creación de incentivos y fomento de una competencia positiva que se refleje en beneficio del consumidor a través de precios y servicios.

Por lo tanto, la creación y distribución del ingreso deben de ser producto de una sana economía de mercado, siendo responsabilidad del gobierno la adecuada distribución de aquélla a través del Estado en las áreas estratégicas y prioritarias para la Nación.

## CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

### Capítulo I

En los últimos años, el mundo desarrollado, haciendo a un lado los escritos de teóricos que han ido surgiendo a lo largo de dos siglos, retoman los planteamientos de Adam Smith, otorgándole el carácter de ideólogo fundamental de las políticas económicas de nuestros días.

Destaca sobre todo el rechazo de la visión keynesiana acerca de que la economía capitalista requería, podía y debía ser regulada por el Estado para poder lograr un progreso económico estable y un aprovechamiento pleno de sus recursos y potencial económicos.

Por lo tanto la adopción del neoliberalismo como política económica a seguir ha implicado la implantación del libre mercado, el libre comercio y la disminución de la intervención del Estado en su papel de agente económico, esto es, el regreso al liberalismo económico clásico de "laissez faire, laissez passer".

Esto nos lleva a concluir que en el régimen de economía mixta, la existencia de un mercado libre no elimina la necesidad de tener un gobierno ya que éste es necesario para determinar reglas de comportamiento y para interpretarlas y hacerlas cumplir; sin embargo, para conseguir una estabilidad económica confiable, la intervención estatal debe de ser mínima, de la manera como se está dando en los países considerados como potencias económicas a nivel mundial y por lo tanto caracterizados por tener una clara economía de mercado.

### Capítulo II

México no puede quedar rezagado a los cambios que se originan a

nivel mundial. El proceso de privatización de empresas públicas que ha ido transformando el ámbito económico de un gran número de naciones influyó en nuestro país para adoptar dichas medidas en beneficio propio.

Como se ha podido apreciar a lo largo de la presente investigación, la adopción del modelo neoliberal en nuestra economía fue consecuencia de la ineficiencia de la empresa pública que creció en forma desordenada con el pretexto principal de proteger fuentes de empleo que a la larga llevaron a tener una planta de personal ineficiente e innecesaria.

La multiplicación excesiva de las empresas públicas debilitó además al gobierno financieramente por lo cual se inició el proceso de privatización para favorecer la consolidación de una cultura empresarial competitiva y eficiente sin los vicios característicos de las empresas paraestatales.

La transformación de las estructuras administrativas tanto en su dimensión, racionalidad y eficacia ha requerido de una adecuación a las nuevas condiciones que se observan a nivel mundial y que internamente debe de estar orientada hacia la riqueza de la nación; por ello, el tamaño del sector público en México disminuyó considerablemente ya que el número de entidades públicas se redujo de 1155 en diciembre de 1982 a 286 en diciembre de 1990.

### Capítulo III

Este adelgazamiento del sector público ha llevado a que los resultados del proceso de privatización no hayan sido favorables a corto plazo ya que no se ha conseguido sanear las finanzas públicas a pesar de las grandes cantidades de dinero que se han obtenido por la venta de paraestatales, porque debe de tenerse en cuenta que aunque este proceso se inició hacia 1983, es hasta

1989 a 1990 que se da el mayor número de entidades públicas privatizadas.

Por lo tanto la participación del sector público en el proceso productivo lógicamente ha disminuído y se ha orientado a ramas estratégicas y sectores claves de la economía. La participación del sector paraestatal en el PIB destacó sobre todo en la industria petrolera y en los servicios comunales, sociales y personales con 45.3% y 37.8% respectivamente en 1982 y con 35.1% y 32.1% en 1989.

En lo que se refiere a la política de precios y tarifas así como el comportamiento de la inversión y la reorientación de subsidios, se han orientado como objetivo del gasto social a que el proceso de desincorporación beneficie a sectores de la población con menor poder adquisitivo, siendo este aspecto, otro de los puntos en que se verán resultados favorables a largo plazo, más aun, si se lijan a los problemas de empleo que han afectado considerablemente a gran parte de la población -ex-empleados gubernamentales- que al no encontrar pronta reubicación en el propio sector paraestatal se han visto obligados a ocuparse en la primera actividad que se encuentran al paso.

Sin embargo, un factor que puede ayudar a disminuir este último efecto de la desincorporación del sector público puede ser la aceptación de la inversión extranjera en áreas que no dañen la seguridad y soberanía nacional; y, la capacitación de los trabajadores nacionales, porque en la medida en que se mejore la productividad, ésta se constituirá en un factor determinante para incrementar el nivel del poder adquisitivo, y conseguir así una mejor distribución del ingreso.

Ahora bien, a pesar de que en este momento con la privatización se esté solidificando la posición económica de los grandes gru-

pos empresariales; este aspecto debe de tomarse como una estrategia inicial de modernización que el Estado como rector del país debe de ir fortaleciendo para propiciar la competitividad que se requiere para que pueda ocuparse un lugar en los bloques económicos en que se encuentra dividida la economía mundial.

Esta transición debe de darse a lo largo de la ejecución de la política económica del actual gobierno siendo un paso de ésta la transformación de estructuras productivas, comerciales y financieras, transformación que, partiendo del exceso de intervencionismo, dirigismo y protagonismo que el gobierno realizó sobre todo a lo largo de las últimas décadas, no puede llevarse a cabo si no es a través de la privatización y la desregulación, es decir, de la renuncia, por parte del gobierno, a la propiedad que sobre la economía ha tenido.

Con la privatización o liberalización de la economía se pretende que el gobierno maneje solamente ocho industrias estratégicas: Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Compañía de Luz y Fuerza del Centro, Ferrocarriles Nacionales de México, Servicio Postal Mexicano, Telégrafos Nacionales, Casa de Moneda y Banco de México, y no cabe duda de que, en materia de transformación estructural, 1990 fue, en términos generales, el año más significativo de esta transición.

Sin embargo, este proceso se consolidará en la medida en que el Estado continúe con la política de modernización iniciada en 1982-1983 y solidifique su papel de rector en el que su postura sea solamente de orientador de la economía y que sea capaz de lograr el encauzamiento de la sociedad hacia la compatibilidad de esfuerzos en todos los sectores.

NOTAS DE PIE DE PAGINA

I ANTECEDENTES

- 1 Engels, P. El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado. p. 108.
- 2 EL FINANCIERO, 23 de enero de 1991.
- 3 Shonfield, Andrew. Naturaleza y Alcances de la Economía Mixta. p. 24.
- 4 Ruiz Dueñas, Jorge. Empresa Pública. pp. 15-73.

II MOVILIDAD DEL SECTOR PUBLICO EN MEXICO

- 5 Tamayo, Jorge. México, 75 años de Revolución. pp. 635-648.
- 6 Idem.
- 7 Idem.
- 8 Idem.
- 9 Idem.
- 10 Idem.
- 11 Salinas de Gortari, Carlos. Reformando al Estado. NEXOS No. 148, abril de 1990. p. 30.
- 12 Idem.
- 13 Flores Caballero, Romeo R. Administración y política en la historia de México. p. 353.
- 14 SPP. El Papel del Sector Público en la Economía Mexicana. INEGI. p. 15.
- 15 Acle, Alfredo; Vega, Juan. La Empresa Pública: Desde Fuera, Desde Dentro. p. 123.
- 16 Witker, Jorge; Eslava, Ismael. Regulación Jurídica del Intervencionismo Estatal en México. pp. 335-354.
- 17 Flores Caballero. op. cit. p. 318.
- 18 Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública 1990-1994. p. 12.
- 19 Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1989. p. 84.

### III EFECTOS ECONOMICOS DE LA DESINGORPORACION

- 20 SPP. Sistema de Cuentas Nacionales. Cuentas de Producción del Sector Público. 1986-1989. p. 15.
- 21 Benham, Frederic. Curso Superior de Economía. pp. 229-243.
- 22 Los índices de precios que están "implícitos" en los cálculos del Producto Interno Bruto, se obtienen relacionando anualmente los datos del producto a precios de cada año, con los del producto a precios constantes.
- 23 SPP. Sistema de Cuentas Nacionales. Cuentas de Producción del Sector Público. 1986-1989. INEGI.
- 24 Plan Nacional de Desarrollo. 1989-1994.
- 25 Datos tomados de varios números de "Avance de Información Económica. Empleo" del INEGI.
- 26 Plan Nacional de Desarrollo. 1983-1988.
- 27 Rodríguez Reyna, José Ignacio. Nuevo Empresariado: la Política como Inversión. Este País, Número 10, enero 1992.

**ANEXO ESTADISTICO**

CUADRO 1

**PARTICIPACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN EL PRODUCTO  
Y EN LA FORMACION DE CAPITAL (1974-1977)**

	<i>% del Producto Interno Bruto</i>	<i>% de la formación bruta del capital fijo</i>
Países con economía de mercado	9.4	13.4 (sin EUA16.5)
Países industrializados	9.6	11.1 (sin EUA15.0)
Países en desarrollo	8.6	27.0
Países africanos	17.5	32.4
Países asiáticos	8.0	27.7
Países americanos	6.6	22.5
México *	7.1	26.7

\* 1975-1978

FUENTE: Varios autores, México Setenta y Cinco Años de Revolución. Desarrollo Económico 2. ED. FCE-INEHRM

CUADRO 2

MEXICO: CLASIFICACION DE LAS ENTIDADES DEL SECTOR PARAESTATAL  
1985

Subsector	Tipo de entidad paraestatal				Total
	Org. Desc.	Emp. May.	Emp. Min.	Fidelcomiso	
Agropecuaria		14		9	23
Bosques, selvas y zonas áridas	12	56	8	19	95
Pesca		30		1	31
Fertilizantes		8	1		9
Azúcar	1	76		4	82
Comercio	7	22	1	4	33
Reforma agraria	1	1		6	8
Banca de desarrollo	3	9	1	7	20
Banca comercial	1	99	1	1	102
Bienes de capital	1	16	11		28
Equipo de transporte y bienes de consumo		78	2	1	81
Siderurgia	1	75	8	3	87
Petróleo	2	5			7
Petroquímica		21	3		24
Electricidad	4	4			8
Minería	2	37	8	1	48
Salud	14	1			15
Turismo		16	17	11	44
SEDUE	2	18		33	53
DDF	5	4		3	12
Comunicaciones y Transportes	7	43	4	6	60
Educación	22	34		13	69
Comunicación Social	4	45		1	50
Trabajo y Previsión Social	2			2	4
TOTAL	91	712	65	125	993

FUENTE: Varios autores, México Setenta y Cinco Años de Revolución 1. Desarrollo Económico 2. ED. FCE-INEHRM

CUADRO 3

MEXICO: SITUACION OPERATIVA DE LAS ENTIDADES DEL SECTOR PARAESTATAL  
1985

		En operación				No operación				Proyectos				Total
		En proceso de				Fusión	Venta	Transfe- rencia	Liquitación o extinción	Liquitación	Ejecución	Suspensión	Preparación	
		Fusión	Liquitación o extinción	Venta	Transfe- rencia									
Agropecuaria	22	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	22
Bosques, selvas y zonas áridas	62	2	-	2	-	14	-	-	15	-	-	-	-	66
Pesca	30	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	31
Fertilizantes	3	-	1	1	-	3	1	-	-	-	-	-	-	8
Artículo	60	1	-	1	-	8	-	1	9	5	-	-	-	42
Comercio	28	-	1	1	-	-	-	-	2	-	1	-	-	33
Reforma agraria	8	-	-	-	-	1	-	-	2	-	-	-	-	8
Banca de desarrollo	20	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	20
Banca comercial	92	9	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	102
Bienes de capital	13	-	-	8	-	-	-	-	5	2	-	-	2	28
Equipo de transporte y bienes de consumo	36	0	1	25	2	-	1	1	6	8	1	-	-	81
Siderurgia	81	-	-	-	1	3	-	-	-	-	-	-	-	87
Petróleo	7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7
Petroquímica	11	-	-	2	-	-	-	-	3	1	3	4	-	24
Electricidad	3	-	1	-	-	-	-	-	4	-	-	-	-	8
Minería	27	-	-	1	1	11	-	1	5	-	-	-	2	48
Salud	15	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15
Turismo	34	1	4	4	-	1	-	-	-	-	-	-	-	44
SEDUE	29	-	6	-	8	-	-	1	11	-	-	-	-	53
DDF	10	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	12
Comunicaciones y Transportes	53	3	1	-	-	-	-	-	3	-	-	-	-	60
Educación	56	-	4	-	-	1	-	-	8	-	-	-	-	69
Comunicación Social	37	2	-	1	-	7	-	-	3	-	-	-	-	50
Trabajo y Previsión Social	2	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	4	-	4
TOTAL	735	18	22	44	10	48	2	9	7	81	9	8	4	903

FUENTE: Varios Autores. México Setenta y Cinco Años de Revolución 1. Desarrollo Económico 2.ED. FCE-INEHRM.

CUADRO 4

MEXICO: FORMAS Y AVANCES DE LA DESINCORPORACION DEL SECTOR PARAESTATAL  
1988

<i>Forma</i>	<i>Autorizados</i>	<i>Concluidos</i>	<i>Pendientes</i>
LIQUIDACION	254	133	121
EXTINCION	135	102	33
FUSION	76	61	15
TRANSFERENCIA	27	22	5
VENTA	214	114	100
	<b>SUBTOTAL:</b>	<b>432</b>	<b>274</b>
VIA LFEP	48	48	—
	<b>TOTAL:</b>	<b>480</b>	<b>274</b>

FUENTE: Villarreal, Roné. Mitos y realidades de la empresa pública. ED. DIANA

CUADRO 5

MEXICO: DESINCORPORACION Y CREACION DE ENTIDADES PARAESTATALES 1/

(Número de Entidades)

Año	Total de entidades 2/	Desincorporaciones		Procesos		
		Movimientos concluidos	Movimientos en proceso	Entidades creadas 3/	Reinstaladas	Saldo proyectado
1983	1 155	75	32	10		1 058
1984	1 058	32	7	18		1 037
1985	1 039	89	23	7		932
1986	932	132	75	7		732
1987	732	86	49	15		612
1988	612	76	89	2		449
1989	618	69	170	2	5	386
1990	556	82	190	2		286

1/ Hasta 1988 la información está referida al mes de junio de cada año. Para 1989 es información acumulada del 1o. de diciembre de 1988 al 31 de diciembre de 1989.

Para 1990 la información es al 30 de septiembre.

2/ No incluye filiales bancarias ni empresas sujetas a la legislación extranjera.

3/ Se trata de la creación de entidades en áreas básicas de servicios y asistencia social en donde la presencia del Estado es de fundamental importancia.

FUENTE: Salinas de Gortari, Carlos. 2o. Informe de Gobierno. 1990.

CUADRO 6

MEXICO: ADMINISTRACION PARAESTATAL

Año	Total	Organismos des- centrali- zados	Empresas de parti- cipación estatal *		Fideico- misos
			Mayori- taria	Minori- taria	
1982	1 155	103	754	75	223
1983	1 058	96	696	74	192
1984	1 037	94	639	74	170
1985	932	95	625	65	147
1986	732	93	524	7	108
1987	612	93	433	3	83
1988	449	93	279		77
1989	386	88	236		62
1990	286	84	148		54

\* La desagregación de estas empresas en mayoritarias y minoritarias aparece en el Diario Oficial de la Federación a partir de 1982.

FUENTE: Salinas de Gortari, Carlos 2o. Informe de Gobierno, 1990

## CUADRO 7

### MEXICO: CUENTA DE PRODUCCION DEL SECTOR PUBLICO

<i>Denominación</i>	<i>En millones de pesos corrientes</i>							
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
PRODUCCION BRUTA	3,161,048	6,187,482	10,172,951	15,586,408	25,600,604	63,570,782	117,388,466	142,120,489
CONSUMO INTERMEDIO	928,157	1,639,374	2,934,771	4,905,753	9,202,303	21,427,168	43,258,940	47,003,475
PRODUCTO INTERNO BRUTO	2,232,891	4,548,108	7,238,180	10,680,655	16,398,301	42,143,614	74,129,526	95,117,014
REMUNERACION DE ASALARIADOS	1,202,742	1,879,494	3,111,464	5,045,011	8,177,906	19,220,845	37,582,482	47,670,819
IMPUESTOS INDIRECTOS MENOS SUBSIDIOS	495,328	748,792	1,444,201	2,514,982	3,031,774	8,565,574	13,076,883	20,753,888
EXCEDENTE BRUTO DE OPERACION	534,821	1,919,822	2,682,515	3,120,662	5,188,621	14,357,195	23,470,161	26,692,307
Participación en el Producto Interno Bruto (%)	22.8	25.4	24.6	22.5	20.6	21.8	18.9	18.6

FUENTE: Cuentas de Producción del Sector Público, 1980-1988 y 1986-1989. INEGI.

CUADRO 8

MEXICO: PRODUCTO INTERNO BRUTO POR NIVELES INSTITUCIONALES

Denominación	En millones de pesos corrientes							
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
<b>TOTAL</b>	2,232,891	4,548,108	7,238,180	10,680,655	16,398,301	42,143,614	74,129,526	95,117,014
<b>GOBIERNO GENERAL</b>	829,522	1,231,623	2,064,932	3,293,106	5,279,104	12,055,912	23,029,327	30,202,226
Gobierno Central	525,622	773,971	1,316,267	2,120,307	3,255,379	7,430,243	14,323,519	19,358,241
Gobierno Local	146,757	225,498	396,322	639,968	1,127,283	2,290,165	4,332,965	5,199,590
Seguridad Social	157,143	232,154	352,343	532,831	896,442	2,335,504	4,372,843	5,644,395
<b>EMPRESAS PUBLICAS</b>	1,403,369	3,316,485	5,173,248	7,387,549	11,119,197	30,087,702	51,100,199	64,914,788
De Control Directo	1,121,957	2,638,916	4,118,250	5,806,321	8,070,320	22,278,522	35,666,175	43,787,018
De Control Indirecto	281,412	677,569	1,054,998	1,581,228	3,048,877	7,809,180	15,434,024	21,127,770
No financieras	215,620	445,035	611,263	789,179	1,423,345	3,385,485	6,506,561	9,533,832
Financieras a/	65,792	232,534	443,735	792,049	1,625,532	4,423,695	8,927,463	11,593,938
Participación en el Total del Producto Interno Bruto (%)	22.8	25.4	24.6	22.5	20.6	21.8	18.9	18.6

a/ A partir de septiembre de 1982 se incluye La Banca Nacionalizada.

FUENTE: Cuentas de Producción del Sector Público, 1980-1988 y 1986-1989. INEGI.

CUADRO 9

MEXICO: PRODUCTO INTERNO BRUTO POR NIVELES INSTITUCIONALES

<i>Denominación</i>	<i>Estructura porcentual</i>							
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
<b>TOTAL</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<b>GOBIERNO GENERAL</b>	37.2	27.1	28.6	30.8	32.2	28.6	31.1	31.8
Gobierno Central	23.6	17.0	18.2	19.8	19.9	17.7	19.3	20.4
Gobierno Local	6.6	5.0	5.5	6.0	6.9	5.4	5.9	5.5
Seguridad Social	7.0	5.1	4.9	5.0	5.4	5.5	5.9	5.9
<b>EMPRESAS PUBLICAS</b>	62.8	72.9	71.4	69.5	67.8	71.4	68.9	68.2
De Control directo	50.2	58.0	56.9	54.4	49.2	52.9	48.1	46.0
De Control indirecto	12.6	14.9	14.5	14.8	18.6	18.5	20.8	22.2
No financieras	9.7	9.8	8.4	7.4	6.7	8.0	8.8	10.0
Financieras	2.9	5.1	6.1	7.4	9.9	10.5	12.0	12.2

FUENTE: Cuentas de Producción del Sector Público, 1980-1988 y 1986-1989. INEGI.

CUADRO 10

MEXICO: CUENTA DE PRODUCCION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

Denominación	En millones de pesos corrientes							
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
PRODUCCION BRUTA	2,135,202	4,613,744	7,451,295	11,212,423	18,392,397	47,080,181	84,775,173	101,740,899
CONSUMO INTERMEDIO	731,833	1,297,259	2,278,047	3,824,874	7,273,200	16,992,479	33,674,874	36,828,111
PRODUCTO INTERNO BRUTO	1,403,369	3,316,485	5,173,248	7,387,549	11,119,197	30,087,702	51,100,199	64,914,788
REMUNERACION DE ASALARIADOS	379,521	660,005	1,058,279	1,763,357	2,927,673	7,211,704	14,669,535	17,624,002
IMPUESTOS INDIRECTOS MENOS SUBSIDIOS	494,512	743,695	1,441,089	2,511,705	3,022,176	8,541,268	13,013,015	20,664,439
EXCEDENTE BRUTO DE OPERACION	529,336	1,912,785	2,673,880	3,107,487	5,169,348	14,334,730	23,417,649	26,628,347
Participación en el Producto Interno Bruto (%)	14.3	18.5	17.6	15.6	14.0	15.6	13.0	12.7

FUENTE: Cuentas de Producción del Sector Público, 1980-1988 y 1986-1989. INEGI.

CUADRO 11

MEXICO: PRODUCTO INTERNO BRUTO POR NIVELES INSTITUCIONALES

Denominación	En millones de pesos, a precios de 1980							
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
<b>TOTAL</b>	1,063,571	1,142,910	1,189,775	1,182,589	1,159,938	1,184,082	1,175,880	1,158,294
<b>GOBIERNO GENERAL</b>	409,170	434,156	458,730	457,996	470,380	471,114	476,464	478,162
Gobierno Central	258,376	272,379	287,805	281,064	288,000	288,829	287,775	586,593
Gobierno Local	75,035	82,128	89,396	94,211	96,301	93,360	94,784	94,061
Seguridad Social	75,759	79,649	81,469	82,721	86,079	88,925	93,905	97,508
<b>EMPRESAS PUBLICAS</b>	654,401	708,754	731,045	724,593	689,558	712,968	699,416	680,132
De Control directo	501,299	518,271	545,213	551,578	521,954	546,567	533,660	509,205
De Control indirecto	153,102	190,483	185,832	173,015	167,604	166,401	165,756	170,927
No financieras	116,906	110,827	99,479	86,183	79,769	77,546	74,680	78,338
Financieras <sup>a</sup>	36,196	79,656	86,353	86,832	87,835	88,855	91,076	92,589
Participación en el Total del Producto Interno Bruto (%)	22.0	24.7	24.8	24.0	24.5	24.6	24.1	23.0

a) A partir de septiembre de 1982, se incluye la Banca Nacionalizada.

FUENTE: Cuentas de Producción del Sector Público, 1980-1988, 1986-1989, INEGI.

CUADRO 12

MEXICO: PRODUCTO INTERNO BRUTO POR NIVELES INSTITUCIONALES

<i>Denominación</i>	<i>Estructura porcentual</i>							
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
<b>T O T A L</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<b>GOBIERNO GENERAL</b>	38.5	38.0	38.5	38.8	40.5	39.8	40.5	41.3
Gobierno Central	24.3	23.8	24.2	23.8	24.8	24.4	24.4	24.8
Gobierno Local	7.1	7.2	7.5	8.0	8.3	7.9	8.1	8.1
Seguridad Social	7.1	7.0	6.8	7.0	7.4	7.5	8.0	8.4
<b>EMPRESAS PUBLICAS</b>	61.5	62.0	61.5	61.2	59.5	60.2	59.5	58.7
De Control directo	47.1	45.3	45.8	46.6	45.0	46.2	45.4	44.0
De Control indirecto	14.4	16.7	15.7	14.6	14.5	14.0	14.1	14.7
No financieras	11.0	9.7	8.4	7.3	6.9	6.5	6.4	6.7
Financieras <sup>a</sup>	3.4	7.0	7.3	7.3	7.6	7.5	7.7	8.0

<sup>a</sup> / A partir de septiembre de 1982, se incluye la Banca Nacionalizada.

FUENTE: Cuentas de Producción del Sector Público, 1980-1988 y 1986-1989. INEGI.

CUADRO 13

MEXICO: PRODUCTO INTERNO BRUTO POR ACTIVIDAD ECONOMICA

Denominación	En millones de pesos corrientes							
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
TOTAL	2,232,891	4,548,108	7,238,180	10,680,655	16,398,301	42,143,614	74,129,526	95,117,014
1 Agropecuario, silvicultura y pesca	179	2,149	4,521	6,301	8,031	7,201	21,366	12,813
2 Minería <sup>a/</sup>	13,053	31,791	56,722	83,637	191,286	488,484	751,566	777,372
3 Industria manufacturera <sup>a/</sup>	122,070	207,067	375,824	549,997	869,528	1,964,159	3,160,308	2,338,184
4 Construcción	--	--	--	--	--	--	--	--
5 Electricidad, gas y agua <sup>a/</sup>	80,351	156,367	265,320	421,463	947,114	1,976,264	4,663,052	6,337,686
6 Comercio, restaurantes y hoteles <sup>a/, b/</sup>	(22,999)	(22,146)	(23,362)	(15,184)	62,628	161,925	259,324	(643,078)
7 Transporte, almac. y comunicaciones <sup>c/</sup>	117,842	288,568	472,004	688,648	1,305,178	3,294,184	6,767,754	10,690,224
8 Financieros, seguros e inmuebles <sup>d/</sup>	66,241	233,573	44,709	794,248	1,627,726	4,427,744	8,938,165	11,627,622
9 Serv. comunales, sociales y personales	844,505	1,247,635	2,087,002	3,331,912	5,339,545	12,186,698	23,344,267	30,572,640
Industria petrolera	1,011,649	2,403,104	3,555,440	4,819,633	6,047,285	17,636,955	26,223,724	33,403,551

-- No hay datos.

<sup>a/</sup> Incluye la industria petrolera.

<sup>b/</sup> El valor agregado a precios de mercado resulta negativo porque las compras de bienes y servicios para uso intermedio superan el valor de la producción generado por algunas empresas públicas, lo cual ocurre excepcionalmente en los casos de la producción de agua de los Distritos del riego y en regulación del comercio de productos básicos de la CONASUPO.

<sup>c/</sup> Incluye la construcción por cuenta propia.

<sup>d/</sup> A partir de Septiembre de 1982, se incluye la Banca Nacionalizada.

FUENTE: Cuentas de Producción del Sector Público, 1980-1988 y 1986-1989. INEGI.

CUADRO 14

MEXICO: PRODUCTO INTERNO BRUTO POR ACTIVIDAD ECONOMICA

<i>Denominación</i>	<i>Estructura porcentual</i>							
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1 Agropecuario, silvicultura y pesca	...	0.1	0.1	0.1	...	...	...	...
2 Minería	0.6	0.7	0.8	0.8	1.2	1.2	1.0	0.8
3 Industria manufacturera	5.5	4.6	5.2	5.2	5.3	4.7	4.3	2.5
4 Construcción	--	--	--	--	--	--	--	--
5 Electricidad, gas y agua	3.6	3.4	3.7	3.9	5.8	4.7	6.3	6.7
6 Comercio, restaurantes y hoteles	(1.0)	(0.5)	(0.3)	(0.1)	0.4	0.4	0.3	(0.6)
7 Transporte, almac. y comunicaciones	5.3	6.4	6.5	6.4	8.0	7.8	9.1	11.2
8 Financieros, seguros e inmuebles	2.9	5.1	6.1	7.4	9.9	10.5	12.1	12.2
9 Serv. comunales, sociales y personales	37.8	27.4	28.8	31.2	32.5	28.9	31.5	32.1
Industria petrolera	45.3	52.8	49.1	45.1	36.9	41.8	35.4	35.1

... Cifra menor a una unidad decimal.

-- No existen datos.

FUENTE: Cuentas de Producción del Sector Público, 1980-1988, 1986-1989. INEGI.

CUADRO 15

MEXICO: PRODUCTO INTERNO BRUTO POR ACTIVIDAD ECONOMICA

Denominación	En millones de pesos, a precios de 1980							
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
TOTAL	1,063,571	1,142,910	1,189,755	1,182,589	1,159,938	1,184,182	1,175,880	1,158,294
1 Agropecuario, silvicultura y pesca	66	545	606	568	381	143	243	111
2 Minería <sup>a/</sup>	7,449	8,790	8,916	7,382	8,494	8,824	6,665	5,926
3 Industria manufacturera <sup>a/</sup>	68,284	55,355	58,522	55,688	56,191	54,236	38,247	23,354
4 Construcción	--	--	--	--	--	--	--	--
5 Electricidad, gas y agua <sup>a/</sup>	52,926	53,627	56,474	61,355	63,650	66,075	70,123	74,603
6 Comercio, restaurantes y hoteles <sup>a/, b/</sup>	(10,966)	(5,746)	(3,824)	(1,555)	3,856	4,030	3,310	(6,665)
7 Transporte, almac. y comunicaciones <sup>c/</sup>	59,190	59,584	66,110	66,403	67,852	69,574	71,314	75,172
8 Financieros, seguros e inmuebles <sup>a/</sup>	36,427	79,980	86,563	87,160	88,040	89,072	91,317	92,985
9 Serv. comunales, sociales y personales	415,134	439,626	463,847	463,653	475,622	476,298	481,706	483,129
Industria petrolera	435,061	451,149	452,561	441,935	395,852	415,830	412,955	409,679

-- No hay datos.

a/ Excluye la industria petrolera.

b/ El valor agregado a precios de mercado resulta negativo porque las compras de bienes y servicios para uso intermedio superan el valor de la producción generado por algunas empresas públicas, lo cual ocurre excepcionalmente en el caso de la regulación del comercio de productos básicos de la CONASUPO.

c/ Incluye la construcción por cuenta propia.

d/ A partir de Septiembre de 1982, se incluye la Banca Nacionalizada.

FUENTE: Cuentas de Producción del Sector Público, 1980-1988 y 1986-1989. INEGI.

CUADRO 16

MEXICO: PRODUCTO INTERNO BRUTO POR ACTIVIDAD ECONOMICA

Denominación	Estructura porcentual							
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1 Agropecuario, silvicultura y pesca	...	..	0.1	...	...	...	...	...
2 Minería	0.7	0.8	0.7	0.6	0.7	0.8	0.6	0.5
3 Industria manufacturera	6.4	4.8	4.9	4.7	4.9	4.6	3.2	2.0
4 Construcción	..	..	..	..	..	..	..	..
5 Electricidad, gas y agua	5.0	4.7	4.7	5.2	5.5	5.6	5.9	6.5
6 Comercio, restaurantes y hoteles	(1.0)	(0.5)	(0.3)	(0.1)	0.3	0.3	0.3	(0.6)
7 Transporte, almacen. y comunicaciones	5.6	5.2	5.6	5.6	5.9	5.9	6.1	6.5
8 Financieros, seguros e inmuebles	3.4	7.0	7.3	7.4	7.6	7.5	7.8	8.0
9 Serv. comunales, sociales y personales	39.0	38.5	39.0	39.2	41.0	40.2	41.0	41.7
Industria petrolera	40.9	39.5	38.1	37.4	34.1	35.1	35.1	35.4

... Cifra menor a una unidad decimal.

-- No Existen datos.

FUENTE: Cuentas de Producción del Sector Público, 1980-1988, 1986-1989, INEGI.

CUADRO 17

MEXICO: INVERSION PUBLICA FEDERAL

Años	Unidad de Medida	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
		TOTAL	Mil. Mill. de \$	796.1	1 065.1	1 651.9	2 381.8	3 632.7	8 439.7	14 258.7
Gobierno Federal	" "	298.1	416.9	688.5	1 015.0	1 531.8	3 276.2	4 446.1	6 030.0	6 146.8
Organismos y Empresas	" "	498.0	648.2	963.4	1 366.8	2 100.9	5 163.5	9 812.6	10 168.9	14 403.3

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1982 a 1989. 1990 fue tomado del 3er. Informe de Gobierno, 1991.

CUADRO 18

MEXICO: INGRESO-GASTO PUBLICO DE LOS ORGANISMOS Y EMPRESAS CONTROLADAS

CONCEPTO	UNIDAD DE MEDIDA	Período								
		1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Egresos de capital	Mil. Mil. de \$	548.5	734.5	1 233.3	1 521.3	2 585.7	5 889.0	11 010.8	11 254.8	16 560.7
Inversión física	" "	498.0	648.2	963.4	1 366.7	2 100.9	5 163.4	9 773.8	10 168.9	14 403.3
Inversión financiera	" "	6.8	16.4	5.6	33.1	113.6	78.0	89.8	33.5	405.0
Otros	" "	43.8	69.9	264.3	121.5	371.2	647.6	1 147.2	1 052.4	1 752.4

NOTA: Se incluye información de los siguientes organismos y empresas desincorporados: hasta 1982 F.C.C. Unidos del Sureste que se fusionó con FERRONALES a INDECO que fue liquidado; hasta 1985 IMCE, liquidado en diciembre de ese año; hasta 1986 F.C. del Pacífico, F.C. Sonora, Baja California y F.C. Chihuahua al Pacífico, que se fusionaron con FERRONALES; de 1983 a 1986 FUMOSA que formó parte del sector paraestatal controlado entre 1984 y 1986, y hasta 1988 AEROMEXICO que fue liquidada. Las cifras incluyen apoyos del Gobierno Federal.

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1982 a 1990 y 2o. Informe de Gobierno 1990.

CUADRO 19

MEXICO: SUBSIDIOS Y APORTACIONES DEL GOBIERNO FEDERAL A ORGANISMOS Y EMPRESAS CONTROLADOS

Año	Unidad de Medida	Total 1/	Transferencias estatutarias			Subsidios de operación	Transferencias de capital	Apoyo para pago de pasivos e intereses
			Total 1/	IMSS	ISSSTE 2/			
1982	Mil. Mil. de \$	348.3	56.1	29.2	26.9	119.1	91.4	81.8
1983	" "	708.5	58.9	38.3	20.6	247.8	123.7	278.0
1984	" "	1 052.7	73.8	73.8		432.3	176.2	370.5
1985	" "	1 562.7	111.9	111.9		326.4	220.2	904.2
1986	" "	2 260.0	187.9	187.9		421.9	247.0	1 403.3
1987	" "	4 163.6	232.0	232.0		882.5	1 000.1	2 049.1
1988	" "	5 792.8	445.9	445.9		945.3	1 046.3	3 355.3
1989	" "	7 758.2	679.8	679.8		1 543.1	1 201.4	4 421.9

1/ La suma de los parciales puede no coincidir el total debido al redondeo de las cifras.

2/ Los espacios en blanco indican la ausencia de movimiento en los años en que se ubican. Las cifras de 1982 y 1983 corresponden al capítulo de servicios personales.

FUENTE: Salinas de Gortari, Carlos. 2o Informe de Gobierno 1990

CUADRO 20

MEXICO: SUBSIDIOS Y APORTACIONES DEL GOBIERNO FEDERAL A ORGANISMOS Y EMPRESAS CONTROLADOS  
(Miles de millones de pesos)

Año	Transferencias de operación <sup>1/</sup>											Otras entidades desincorporadas <sup>6/</sup>			
	Total <sup>2/</sup>	CONA-SUPO	CFE	FERRO-NALES <sup>3/</sup>	FERTI-MEX	AZU-CAR <sup>4/</sup>	FOVI-GRO	INME-CAFE	CPFISC	SICART-SA	PRO-FOR-MEX		ASA	CONCA-RRIL	AHM-SA <sup>5/</sup>
1982	119.1	77.9	3.4	21.4	10.2		0.2	3.0			0.1	0.9			2.0
1983	247.8	123.2	41.2	41.1	27.2		0.2	3.6	1.1		0.1				10.1
1984	432.3	346.5	7.2	2.9	30.1	22.1	0.3	5.5	6.3		0.2				11.2
1985	326.4	169.4	10.2	30.1	48.7	47.9	0.2	7.2		0.1	0.2				12.4
1986	421.9	184.2		20.8	120.7	1.2	0.4	10.7		4.0	0.3		3.9	58.3	17.4
1987	882.5	286.2	142.9	21.3	277.3	12.2	1.4	11.1		6.0	0.9		0.3	3.3	119.6
1988	945.3	463.5			326.9	6.5	1.3	30.2		79.5	0.8				36.6
1989	1 453.1	693.4			330.2	139.0	7.2	50.9		194.4	7.3		30.7		

<sup>1/</sup> Los espacios en blanco indican la ausencia de movimiento en los conceptos y los años en que se ubican.

<sup>2/</sup> La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras.

<sup>3/</sup> En 1982 fusionó a Ferrocarriles Unidos del Sureste y partir de 1987 el resto de entidades del subsector ferroviario. Sin embargo, para efectos de integración, se presentan para todo el período datos de este subsector.

<sup>4/</sup> Se incorporó a control presupuestal en 1985.

<sup>5/</sup> Se incorporó a control presupuestal en 1984.

<sup>6/</sup> Incluye datos de los organismos y empresas desincorporadas: a 1986 PROPEMEX y AEROMEXICO; a 1988 DINA y SIDENA; y en 1986 FUMOSA.

FUENTE: Salinas de Gortari, Carlos. 2o. Informe de Gobierno 1990

CUADRO 21

MEXICO: SUBSIDIOS Y APORTACIONES DEL GOBIERNO FEDERAL A ORGANISMOS Y EMPRESAS CONTROLADOS  
(Miles de millones de pesos)

Año	Transferencias de capital <sup>1/</sup>							Apoyo para pago de pasivos e intereses <sup>1/</sup>						
	Total <sup>2/</sup>	CFE	CONA-SUPO	FERRO-NALES <sup>3/</sup>	FERTI-MEX	SICART-SA	Otros	Total <sup>2/</sup>	CFE	CONA-SUPO	FERRO-NALES <sup>3/</sup>	FERTI-MEX	SICART-SA	Otros
1982	91.4	61.3	3.2	6.0	6.6	7.4	6.8	81.8	65.4		6.9	8.1		3.4
1983	123.7	74.9	3.0	10.5	11.7	10.9	12.8	278.0	190.7		25.6	33.8		27.9
1984	176.2	87.0	1.2	25.2	15.4	11.1	36.3	370.5	258.9		39.4	32.9	14.4	24.9
1985	220.2	117.5	1.3	16.6	23.1	20.0	41.7	904.2	423.4	282.1	61.3	49.1	21.6	66.7
1986	247.0	101.2	3.7	34.5	43.6	30.1	33.8	1 403.3	569.0	447.4	143.0	71.7	60.4	111.8
1987	1 000.1	652.2	11.7	165.0	68.8	63.4	39.0	2 049.1	456.9	740.9	270.8	158.7	182.4	239.3
1988	1 046.3	488.9	20.0	226.9	95.4	206.9	8.2	3 355.3	692.2	1 287.8	315.1	449.3	348.5	262.4
1989	1 201.4	544.6	17.2	304.5	111.9	114.2	109.0	4 421.9	1 216.7	2 065.4	365.3	149.7	454.7	170.1

<sup>1/</sup> Los espacios en blanco indican ausencia de movimientos en los conceptos y los años en que se ubican

<sup>2/</sup> La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras.

<sup>3/</sup> En 1982 fusionó a Ferrocarriles Unidos del Sureste y a partir de 1987 al resto de entidades del subsector ferroviario. Sin embargo, para efectos de integración se presenta para todo el período datos de este subsector.

FUENTE: Tablas de Cortán, Carlos. 2o Informe de Gobierno 1990

CUADRO 22

MEXICO: INVERSION EXTRANJERA  
(Millones de dólares)

Año	Inicial	Aumento	Créditos	Total
	(+)	(+)	(+)	=
1982	18,825.2	1,657.3	1,595.5	22,078.0
1983	22,078.0	460.5	-848.8	21,689.7
1984	21,689.7	391.1	-270.9	21,809.9
1985	21,809.9	490.5	-1,003.2	21,297.0
1986	21,297.0	1,522.0	-1,003.4	21,815.8
1987	21,815.8	3,247.6	-1,948.9	23,078.5
1988	23,078.5	2,594.7	-2,138.0	23,535.2
1989	23,535.2	2,001.4	781.0	26,317.6

FUENTE: Ortiz Dretz, Hugo. México: Banco de datos 1990. Editado y publicado por "El Inversionista mexicano".

CUADRO 23

## MEXICO: PERSONAL OCUPADO EN EL SECTOR PUBLICO POR NIVELES INSTITUCIONALES

Denominación	En número de ocupaciones remuneradas, promedio anual							
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
TOTAL	3,668,618	3,943,474	4,186,550	4,292,408	4,344,392	4,378,206	4,356,411	4,308,383
GOBIERNO GENERAL	2,783,398	2,943,305	3,144,515	3,235,303	3,316,390	3,346,450	3,348,416	3,358,042
Gobierno Central	2,032,914	2,138,265	2,284,541	2,326,321	2,380,193	2,412,219	2,400,159	2,397,654
Gobierno Local	501,185	543,167	592,818	629,911	645,638	633,424	632,053	631,437
Seguridad Social	249,299	261,873	267,156	279,071	290,559	300,807	316,204	328,951
EMPRESAS PUBLICAS	885,220	1,000,169	1,042,035	1,057,105	1,028,002	1,031,756	1,016,995	950,341
De Control Directo <sup>a/</sup>	367,252	388,409	447,633	468,210	503,439	503,951	496,094	431,822
De Control Indirecto <sup>b/</sup>	517,968	611,760	594,402	588,895	524,563	527,805	520,901	518,519
No financieras <sup>b/</sup>	405,756	387,138	358,309	359,060	305,102	301,689	293,025	296,368
Financieras <sup>a/</sup>	112,212	224,622	236,093	229,835	219,461	226,116	227,876	222,151
Participación en el Total del Personal Ocupado (%)	17.1	18.8	19.5	19.5	20.1	20.0	19.8	19.3

a/ A partir de septiembre de 1982 se incluyó la Banca Nacionalizada.

b/ En 1989 los Ingenios Públicos dejaron de ser controlados directamente por el Gobierno Federal, pasando a formar parte de las Empresas de Control Indirecto No Financieras, por ser entidades de participación estatal mayoritaria. Por esta razón el aumento del personal ocupado que se observa en el nivel de entidades no financieras se ve compensado por la disminución habida en las Empresas Públicas de Control Directo.

NOTA: Los datos de este cuadro no presentan, en estricto sentido, el número de personas ocupadas en cada actividad, sino el número promedio de puestos remunerados que se estiman fueron requeridos para la producción. En consecuencia, una misma persona puede ocupar dos o más puestos dentro de una o varias actividades económicas, tal es el caso del personal del magisterio. Asimismo, los incrementos en el número promedio de ocupaciones no representan necesariamente un aumento neto en plazas, sino la regularización del personal contratado por honorarios.

FUENTE: Cuentas de Producción del Sector Público, 1980-1988 y 1989. INEGI

CUADRO 24

MEXICO: PERSONAL OCUPADO EN EL SECTOR PUBLICO POR NIVELES INSTITUCIONALES

<i>Denominación</i>	<i>Estructura porcentual</i>							
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
GOBIERNO GENERAL	75.9	74.6	75.1	75.4	76.3	76.4	76.7	77.9
Gobierno Central	55.4	54.2	54.6	54.2	54.8	55.1	55.0	55.6
Gobierno Local	13.7	13.8	14.1	14.7	14.8	14.4	14.5	14.7
Seguridad Social	6.8	6.6	6.4	6.5	6.7	6.9	7.2	7.6
EMPRESAS PUBLICAS	24.1	25.4	24.9	24.6	23.7	23.6	23.3	22.1
De Control Directo	10.0	9.9	10.7	10.9	11.6	11.5	11.4	10.0
De Control Indirecto	14.1	15.5	14.2	13.7	12.1	12.1	11.9	12.1
No financieras	11.1	9.8	8.6	8.4	7.0	6.9	6.7	6.9
Financieras	3.0	5.7	5.6	5.3	5.1	5.2	5.2	5.2

FUENTE: Cuentas de Producción del Sector Público, 1980-1988 y 1986-1989. INEGI.

CUADRO 25

MEXICO: PERSONAL OCUPADO EN EL SECTOR PUBLICO POR ACTIVIDAD ECONOMICA

Denominación	En número de ocupaciones remuneradas, promedio anual							
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
TOTAL	3,668,618	3,943,474	4,186,550	4,292,408	4,344,392	4,378,206	4,365,411	4,308,383
1 Agropecuario, silvicultura y pesca	63,802	32,878	34,975	39,244	39,679	35,875	34,883	37,441
2 Minería a/	15,992	18,467	18,832	18,111	18,418	18,897	19,561	18,494
3 Industria manufacturera a/	243,617	226,910	237,097	232,475	212,612	184,809	159,455	126,377
4 Construcción	--	--	--	--	--	--	--	--
5 Electricidad, gas y agua a/	85,351	85,621	88,918	93,105	94,753	97,266	99,897	102,891
6 Comercio, restaurantes y hoteles a/	38,964	43,164	44,276	45,639	45,066	47,480	45,344	42,275
7 Transporte, almac. y comunicaciones b/	206,776	244,198	251,662	254,347	255,919	265,664	265,678	247,664
8 Financieros, seguros e inmuebles c/	112,778	224,923	256,827	230,685	220,169	226,780	228,568	222,827
9 Serv. comunales, sociales y personales	2,806,378	2,962,534	3,164,118	3,255,340	3,336,153	3,367,629	3,369,578	3,379,197
Industria petrolera	94,960	104,779	109,645	123,462	121,623	133,806	142,447	131,217

-- No existen datos.

a/ Excluye la industria petrolera.

b/ Incluye la construcción por cuenta propia.

c/ A partir de Septiembre de 1982, se incluye la Banca Nacionalizada.

NOTA: Los datos de este cuadro no presentan, en estricto sentido, el número de personas ocupadas en cada actividad; sino el número promedio de puestos remunerados que se estiman fueron requeridos para la producción. En consecuencia, una misma persona puede ocupar dos o más puestos dentro de una o varias actividades económicas, tal es el caso del personal del magisterio. Asimismo, los incrementos en el número promedio de ocupaciones no representan necesariamente un aumento neto en plazas, sino la regularización del personal contratado por honorarios.

FUENTE: Cuentas de producción del sector público, 1980-1988 y 1988-1989, INEGI.

CUADRO 26

MEXICO: PERSONAL OCUPADO EN EL SECTOR PUBLICO POR ACTIVIDAD ECONOMICA

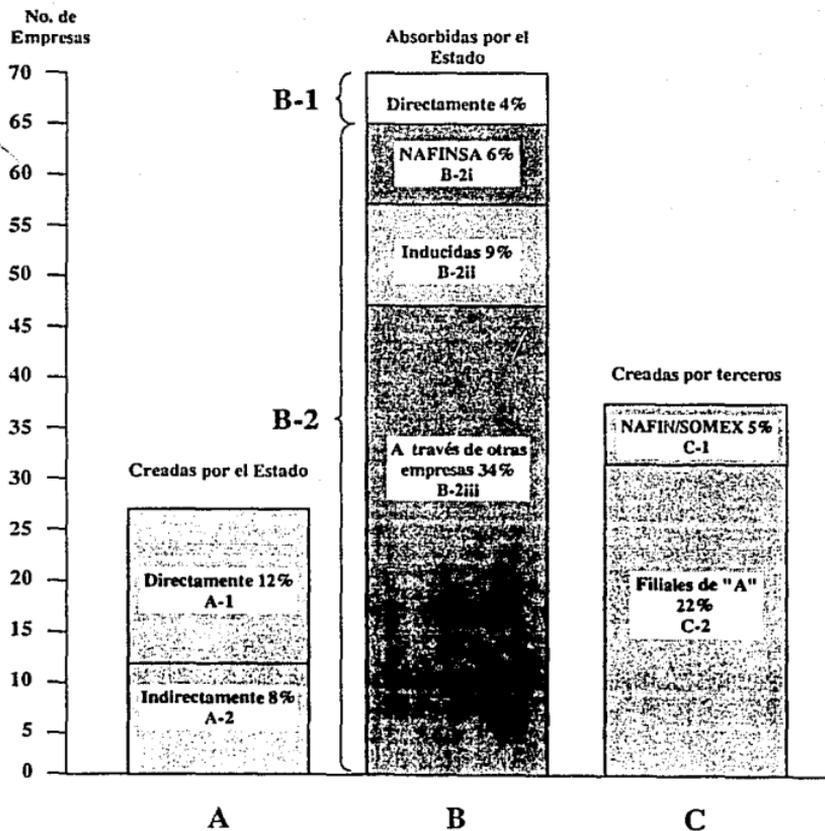
Denominación	Estructura porcentual							
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
<b>TOTAL</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1 Agropecuario, silvicultura y pesca	1.7	0.8	0.8	0.9	0.9	0.8	0.8	0.9
2 Minería	0.4	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
3 Industria manufacturera	6.7	5.7	5.7	5.4	4.9	4.2	3.7	2.9
4 Construcción	--	--	--	--	--	--	--	--
5 Electricidad, gas y agua	2.3	2.2	2.1	2.2	2.2	2.2	2.3	2.4
6 Comercio, restaurantes y hoteles	1.1	1.1	1.1	1.1	1.0	1.1	1.0	1.0
7 Transporte, almac. y comunicaciones	5.6	6.2	6.0	5.9	5.9	6.1	6.1	5.7
8 Financieros, seguros e inmuebles	3.1	5.7	5.7	5.4	5.1	5.2	5.2	5.2
9 Serv. Comunales, Sociales y Personales	76.5	75.1	75.6	75.8	76.8	76.9	77.2	78.4
Industria petrolera	2.6	2.7	2.6	2.9	2.8	3.1	3.3	3.1

-- No existen datos.

FUENTE: Cuentas de producción del sector público, 1980-1985 y 1986-1989. INEGI

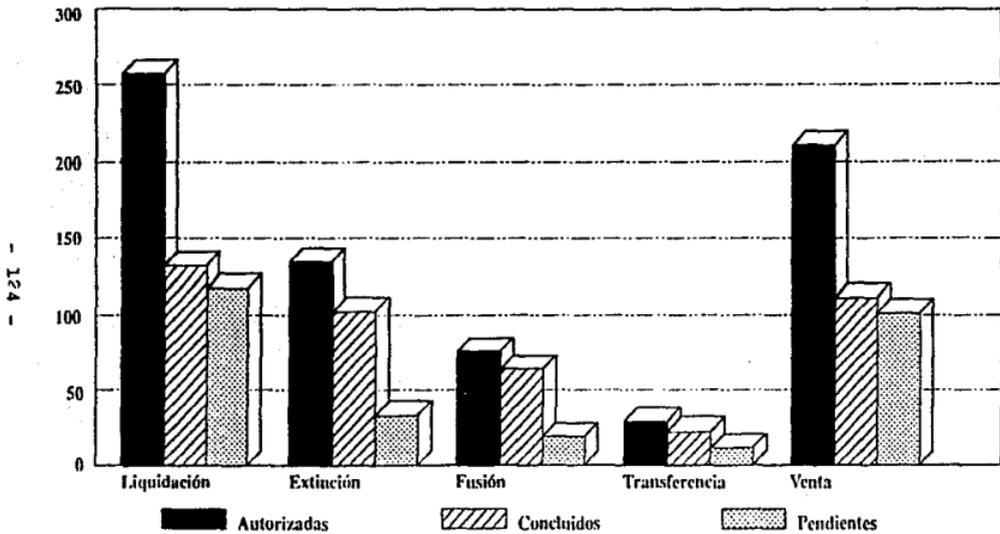
# Gráfica 1

Clasificación de empresas públicas de acuerdo a su forma de incorporación al sector.



FUENTE: Alfredo Acá, Juan M Vega La Empresa Pública desde fuera, desde dentro. EO. LIMUSA

**Gráfica 2**  
**Formas y Avances de la Desincorporación**  
**1988**



FUENTE: Villarreal, Floró Méis y Realidades de la empresa pública ED DIANA

## BIBLIOGRAFIA

### Libros:

- Engels, P. El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado. EDICIONES DE CULTURA POPULAR. México. 1980.
- Jeannot, Fernando. Estudios sobre Economía y Estado: Identidad, Regulación, Integración y Regímenes productivos. ED. FCE-SEMIP. México, 1988.
- Cervantes Delgado, Alejandro. La empresa Pública en la Modernización Económica de México. ED. DIANA, México, 1989.
- Shonfield, Andrew. Naturaleza y Alcances de la Economía Mixta. ED. FCE. México, 1989.
- Ruiz Dueñas, Jorge. Empresa Pública: Elementos para el examen comparado. ED. FCE-SEMIP, México, 1988.
- Villarreal, René. Mitos y Realidades de la Empresa Pública. ED. DIANA. México, 1988.
- Flores Caballero, Romeo R. Administración y Política en la Historia de México. ED. FCE-INAP. México, 1980.
- Tamayo, Jorge. México: 75 años de Revolución. Desarrollo Económico 2. ED. FCE-INEHRM. México, 1986.
- Ibarra, David. Privatización y otras Expresiones de los Acomodos de Poder entre Estado y Mercado en América Latina. ED. UNAM. México, 1990.
- Acle, Alfredo y Vega, Juan M. La Empresa Pública: Desde Fuera, Dentro y Desde Dentro. ED. LIMUSA. México, 1986.
- Witker, Jorge. Regulación Jurídica del Intervencionismo Estatal en México. ED. FCE-SEMIP. México, 1988.

Benham, Frederic. Curso Superior de Economía. ED. FCE. México, 1973.

Baudin, Louis. El Mecanismo de los Precios. ED. FCE. México, 1945.

Villarreal, René. La Contrarrevolución Monetarista. Teoría, Política Económica e Ideología del Neoliberalismo. ED. FCE-OCEANO. México, 1986.

Cueva Perus, Marcos. Contribución a la Historia del Pensamiento Económico. Rentismo, Neoliberalismo y Crisis. ED. UNAM. México, 1990.

**Periódicos:**

EL FINANCIERO, LA JORNADA, UNO MAS UNC, EL ECONOMISTA, EXCELSIOR, EL SOL DE MEXICO.

**Otras publicaciones:**

Cuadernos INAP. Serie Praxis. No. 20.

Cuadernos de Renovación Nacional. Reestructuración del Sector Paraestatal. FCE.

Cuadernos de Renovación Nacional. Reestructuración de las Finanzas Públicas: Ingresos. FCE.

Cuadernos de Renovación Nacional. Reestructuración de las Finanzas Públicas: Gasto Público. FCE.

Análisis Económico. UAM/A. vol. II. No. 2. jul-dic. 1983.

Testimonios de El Mercado de Valores. Desarrollo Económico y Participación del Estado en la Economía Nacional. 1940-1990. Tomo II. NAFINSA.

EPOCA. 18 de noviembre de 1991. No. 24.

El Mercado de Valores. AÑO LI. ago. 15, núm. 16. NAFINSA.  
NEXOS. agosto de 1988. No. 128.  
NEXOS. abril de 1990. No. 148.  
NEXOS. julio de 1991. No. 163.  
ECONOMIA INFORMA. UNAM. mayo 1990. No. 183.  
ECONOMIA INFORMA. UNAM. junio 1990. No. 184.  
MOMENTO ECONOMICO. UNAM. jul.-ago. 1989. No. 46.  
Este País. enero 1992. No. 10.  
Investigación Económica. UNAM. octubre-diciembre. 1990. No. 194.  
Sistema de Cuentas Nacionales. Cuentas de Producción del Sector Público. 1980-1988. INEGI.  
Sistema de Cuentas Nacionales. Cuentas de Producción del Sector Público. 1986-1989. INEGI.  
Ortiz Dretz, Hugo. México: Banco de Datos 1990. Editado y Publicado por "El Inversionista Mexicano".  
El Inversionista Mexicano. 30 de julio de 1984. año XXIX. No. 14.

Documentos:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Ley de las Entidades Paraestatales.  
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.  
Ley de Adquisiciones.  
Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988 y 1989-1994).  
Informes de Gobierno.  
Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Ley de Ingresos de la Federación.

Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Informe Anual. Banco de México.

Programa de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994.