



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

27
28

"LA EVOLUCION DE LAS FUNCIONES DEL ESTADO
MEXICANO Y EL PROCESO DE RACIONALIZACION
DE ENTIDADES PARAESTATALES EN EL SEXENIO
1982 - 1988"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública
P R E S E N T A :
Angel López Cruz

México, D.F.

1993

TESIS CON
FALLA DE CUBIERTA



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ÍNDICE

Introducción	11
I. Factores estructurales: Las condiciones del subdesarrollo en el contexto de la economía mundial	19
1.1. Crisis del capitalismo y Estado de Bienestar	21
1.2. La internacionalización de las leyes del capital y el capitalismo dependiente	25
1.3. El capitalismo dependiente semindustrializado	29
1.4. Los límites del modelo de sustitución de importaciones	37
1.5. La ofensiva contra la regulación estatal en la economía	39
II. Formación del capitalismo dependiente en México	45
2.1. Auge del liberalismo económico e integración de México como economía primario-exportadora	46
2.2. El proceso de semindustrialización bajo el modelo de sustitución de importaciones	58
2.3. Crisis del modelo de sustitución de importaciones	67
III. La política de entidades paraestatales en el sexenio 1982-1988	77
3.1. El contexto económico	77
3.2. El sector paraestatal	86
IV. La evolución del sector paraestatal	95
4.1. Clasificación del universo de entidades por objetivo	95

4.1.1. Apoyo a las actividades económicas: Las empresas públicas	100
4.1.2. Obetivos de tipo social: Organismos descentralizados	100
4.2. Impacto del sector público en la economía	102
4.2.1. Comparaciones del PIB del sector público con el PIB Nacional	102
4.2.2. Análisis del PIB del sector público	106
4.3. Las empresas públicas	108
4.3.1. Modificación de la participación estatal	108
4.3.2. Efectos de las desincorporaciones	113
4.4. Los organismos descentralizados	118
4.4.1. Entidades desincorporadas	118
4.4.2. Efectos de las desincorporaciones	119
4.4.3. Flujo de recursos al sector desarrollo social	122
Conclusiones	129
Anexos	
1. Entidades de apoyo a la acumulación consideradas en las cifras del Sistema de Cuentas Nacionales de México	139
2. Entidades de beneficio social consideradas en las cifras del Sistema de Cuentas Nacionales de México	143
3. Producto Interno Bruto por actividad económica y sector institucional	145
4. Empresas públicas desincorporadas	148
5. Empresas públicas: Producto Interno Bruto	151
6. Empresas públicas: Remuneración de asalariados	152
7. Empresas públicas: Personal ocupado	153
8. Organismos descentralizados desincorporados	154
9. Organismos descentralizados: Producto Interno Bruto	155

10. Organismos descentralizados: Remuneración de asalariados	156
11. Organismos descentralizados: Personal ocupado	157
Bibliografía	159

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se centra en la inquietud de realizar una interpretación sobre las características y motivaciones que han dado lugar al proceso de desincorporación de entidades paraestatales; y paralelamente determinar las orientaciones que en el momento actual esta asumiendo el Estado en materia económica. Con esta base será posible bosquejar de manera muy general el futuro de esta forma de actividad económica estatal que a través de la historia ha constituido un instrumento importante para la realización de la política gubernamental.

Parto de la premisa sistémica de que para conocer un objeto de análisis es necesario hacer referencia a su entorno o contexto para estar en condiciones de apreciar las múltiples determinantes que históricamente van "moldeando" su estructura.

Siendo un instrumento creado por el Estado, la empresa pública se encuentra en un proceso permanente de adecuación que le lleva en cada período histórico a responder a los requerimientos estatales. El Estado es el principal determinante -que no el único- de la estructura y funcionamiento de las entidades paraestatales, lo cual implica que el análisis de las mismas se ligue estrechamente al análisis de la conformación del Estado y de la evolución de su papel en la vida social, enfáticamente en el aspecto económico.

De esta manera, al analizar el grado y la forma de participación del sector paraestatal, es posible dilucidar cómo el Estado va modificando (reestructurando) su papel en la sociedad, a medida que en la sociedad misma la correlación de las fuerzas entre los actores, y las características de los conflictos interclases van evolucionando; poniendo a prueba la capacidad de adaptación del Estado para la

sobrevivencia, en su búsqueda de estados de equilibrio (que no implican estabilidad) derivados de su capacidad para sortear todo conflicto radical que ponga en peligro su hegemonía.¹

Concibo entonces al Estado como un ente que moldea y es moldeado por la sociedad, en una interrelación en que el ejercicio del poder depende de un grado variable de autonomía frente a intereses o creencias vigentes o emergentes en el sistema social y que tienen posibilidades efectivas de condicionar o determinar las decisiones del gobierno como estructura formal de poder.

Desde esta perspectiva, el Estado históricamente ha tenido como objetivo preponderante establecer las condiciones necesarias para la realización del proceso de acumulación de capital, dirimiendo los conflictos generados entre las clases sociales y participando dentro del proceso económico, con miras a establecer un orden que impida o retarde la aparición de situaciones de crisis de sobreacumulación de capital, por la vía de procesos de desvalorización de una parte del capital social, como respuesta a la tendencia a la baja de la tasa de ganancia.

Por otra parte, y paralelamente a la función de apoyo al proceso de acumulación, el Estado, como todo sistema organizacional, debe proveer las condiciones para su permanencia o subsistencia, en este

1 De acuerdo con la metodología sistémica, la naturaleza abierta de los sistemas crea mecanismos para remediar la tendencia a la destrucción a través de la importación de insumos originados en su medio ambiente. Como resultado, un sistema trata de sobrevivir a las condiciones de su contexto a través de dos impulsos: la *homeóstasis* o tendencia a asimilar los cambios, creando respuestas que "regresen" al sistema a su anterior estado de equilibrio; esto es, "modificar para quedar igual"; y la *heteróstasis* o tendencia al cambio y a la búsqueda de un nuevo equilibrio, diferente del anterior, que implique la asimilación de los cambios del contexto; es decir "cambiar para sobrevivir".

caso como factor hegemónico para la regulación de las relaciones sociales a través del ejercicio del poder público. Parte medular de estas condiciones es precisamente el consentimiento social o consenso, estrechamente ligado al concepto de legitimidad.

En este sentido, este trabajo asume la concepción según la cual

"... el Estado cumple dos funciones básicas y con frecuencia mutuamente contradictorias: la acumulación y la legitimación (...). Esto significa que el Estado debe tratar de mantener o crear las condiciones en que es posible la acumulación rentable del capital. Sin embargo, el Estado también debe tratar de mantener o crear las condiciones para la armonía social".²

Ambas funciones contradictorias entre sí, exigen recursos cada vez mayores para satisfacer demandas.

A partir del financiamiento de la participación del Estado para el cumplimiento de estas funciones, se da lugar a una brecha estructural entre los gastos y los ingresos estatales debido a la tendencia al aumento de los gastos estatales a un ritmo más rápido que el del incremento de los medios para financiarlos. Esta situación es exacerbada en los países dependientes por los elementos exógenos que, particularmente en la década de los ochenta, se concretan en la forma de un fuerte endeudamiento externo, lo cual agudiza su situación de dependencia.

En el primer capítulo de esta obra se analiza el contexto económico global, asumiendo la tesis cepalina que clasifica a las economías en *centrales y periféricas*. En cuanto a los países capitalistas desarrollados se describen las tendencias que, a partir de las crisis económicas, llevan al establecimiento del Estado de Bienestar y, al agotamiento de este modelo, a una ofensiva de tipo neoliberal. Estas

2 James O'Connor. *Estado y capitalismo en la sociedad norteamericana*.

tendencias y la dinámica productiva en los países desarrollados vendrán a ser determinantes para la transformación de las economías no capitalistas en espacios dependientes de las economías del centro. La dependencia como característica de estos países les lleva a presenciar en su interior procesos consecuentes con la evolución económica de los países desarrollados, por lo que es posible hablar de la ofensiva contra la intervención estatal como una tendencia global que obedece a características estructurales en las economías de mercado.

En el segundo capítulo se desarrolla la interpretación del proceso histórico de México como país dependiente, a través del recurso de la periodización, por medio del cual se definen tres grandes etapas a partir del término del periodo colonial: La etapa del liberalismo económico con el que se inserta al país en el contexto mundial como economía exportadora de materias primas; la siguiente etapa en que, como respuesta a la crisis del capitalismo mundial que se inicia en los años treinta de este siglo, México inicia un proceso de semindustrialización, orientándose al fortalecimiento de la producción manufacturera nacional; finalmente, la tercera etapa en la que el agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones hace necesario reformular las orientaciones económicas del país.

El tercer capítulo se centra en el sexenio 1982-1988 y su análisis se realiza a través de dos vertientes: 1) la descripción de la situación económica y las políticas que se siguieron para hacerle frente, y 2) la revisión en este contexto de las decisiones tomadas en torno a la actividad paraestatal.

En el capítulo cuatro se revisan las consecuencias de la política de desincorporación de entidades paraestatales en cuanto a las dos funciones básicas del Estado: el apoyo a la acumulación y la legitimación.

La hipótesis principal de este trabajo consiste en considerar que el Estado asume una estrategia de dos vías en materia de entidades paraestatales:

a) En cuanto a las entidades de apoyo al régimen de acumulación, se busca la desaparición de la mano del estado que interfiere en el libre juego de las fuerzas del mercado. En este marco, el nuevo papel económico del Estado nacional consiste en fungir como factor de equilibrio en el proceso de inserción de la dinámica interna en la dinámica externa del proceso económico. Esta situación conlleva modificaciones en los patrones productivos e impone nuevas orientaciones al Estado, en la medida en que el apoyo al proceso de acumulación ya no se traduce en las funciones tradicionales de creación de infraestructura industrial, subsidio a la producción, políticas de proteccionismo, etc. sino que debe responder a las necesidades de la fracción hegemónica del capital, la cual busca la integración más allá de las fronteras nacionales, requiriendo de la eliminación de trabas proteccionistas.

b) En cuanto a las entidades de beneficio social, el Estado mexicano requiere contar con entidades que le legitimen, lo cual choca con la necesidad, también acentuada, de deshacerse de cargas financieras como las representadas por este tipo de entidades; cargas que se justifican por su función de redistribución y subsidio a clases desfavorecidas de la sociedad. Para resolver este dilema se opta por mantener la existencia formal de estas entidades, pero restringiendo la magnitud de recursos destinados a ellas, con lo cual, si bien el número de entidades no se reduce en la proporción en que lo hacen las empresas de apoyo a la acumulación, la retracción del Estado es considerable.

A la luz de esta relación conflictiva entre la función de acumulación y la función de legitimación, se analiza el proceso de desincorporación de entidades paraestatales en el sexenio 1982-1988; considerando que en el universo de entidades existentes al inicio de dicho

período es posible ubicar a las empresas que se dirigen predominantemente al cumplimiento de cada una de las dos funciones mencionadas.

A través de la identificación de estos dos grupos, es posible observar las modificaciones que cada uno de ellos experimentó en dicho período, como un indicador de la manera en que se transforma la relación entre las funciones de acumulación y las de legitimación.

Es necesario recalcar que no se pretende manejar una determinación tajante de los objetivos que animan la existencia de las empresas públicas, ya que es evidente que en general las empresas estatales confluyen dentro de ambas funciones, al menos formalmente en la medida en que las acciones del Estado se manejan ideológicamente como respuestas al interés general. Para evitar en lo posible la subjetividad y posibilitar un análisis cuantitativo con base en información estadística, se adopta la clasificación desarrollada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e informática.

Es importante incidir en el análisis de la evolución de las funciones del Estado, ya que el análisis de las empresas públicas se hace generalmente bajo los supuestos superficiales extremos que las ubican por un lado como elementos negativos de una participación estatal exagerada a la cual se debe en gran parte la crisis actual, y en el otro extremo se defiende su existencia acudiendo a discursos apologéticos que las ubican como guardianes del interés común.

Ambos extremos, necesariamente simplistas, son fácilmente debatibles cuando se ubican en un contexto general que ubica el papel del estado en la economía en su justa dimensión, como respuesta a presiones e intereses no necesariamente populares o de soberanía.

Lo que aquí se presenta definitivamente no constituye un encuadre agumentativo que se identifique con las opiniones "privatizadas" tan en boga actualmente. Sin embargo, ambiciona no caer en el error de considerar a la participación económica estatal como positiva por sí. Más aún; persigue poner énfasis en este punto:

defender a las empresas públicas ¿para qué?; es decir ¿cuál es el papel que han jugado hasta ahora en el contexto social?.

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
DIVISION OF THE PHYSICAL SCIENCES
DEPARTMENT OF CHEMISTRY

RESEARCH REPORT
NO. 1000

BY
J. H. GOLDSTEIN

DEPARTMENT OF CHEMISTRY
UNIVERSITY OF CHICAGO

CHICAGO, ILLINOIS

1955

CAPÍTULO I

FACTORES ESTRUCTURALES: LAS CONDICIONES DEL SUBDESARROLLO EN EL CONTEXTO DE LA ECONOMÍA MUNDIAL

Para poder identificar y describir los elementos que definen la participación del Estado en la economía mexicana es necesario ubicar a esta dentro del sistema económico mundial, que constituye su contexto y al cual se integra como subsistema en una interrelación compleja que dependerá también de la correlación de fuerzas existente al interior de su propio ámbito.

Esta definición del ámbito "espacial" debe complementarse considerando en el análisis el aspecto histórico; es decir, es necesario tomar en consideración la dinámica de la evolución de los diferentes factores de poder que determinan en cada momento histórico una correlación específica de fuerzas al interior del sistema.

En este orden de ideas, se inicia este capítulo con una descripción de las condiciones que en las economías centrales dan lugar al establecimiento de un estado altamente protagónico en la actividad económica, como respuesta, en primera instancia, a la necesidad de mecanismos de reordenación que retarden la aparición de desajustes críticos en la economía; y cómo el Estado se convierte en promotor de medidas e instituciones de tipo social que ayuden a mediatizar la aparición de conflictos sociales.

El segundo punto de este capítulo explica como el desarrollo del capitalismo conlleva la internacionalización de sus leyes, trasladándose a las economías dependientes o subdesarrolladas, dando paso

a un sistema económico mundial integrado mediante relaciones de dependencia.³

El tercer y cuarto puntos describen cómo, a partir de los períodos de crisis de la primera mitad del presente siglo y como reacción a las tendencias aislacionistas en el centro, algunas economías subdesarrolladas inician un proceso de semindustrialización bajo un esquema basado en la sustitución de importaciones, buscando un desarrollo económico más autónomo y menos vulnerable a los acontecimientos externos. Este nuevo modelo de desarrollo económico estará capitaneado por el Estado, el cual tendrá un papel relevante en la creación de la infraestructura material y jurídica necesarias para el crecimiento del capital nacional, y a su vez una gran responsabilidad en el agotamiento de este modelo a partir de los años setenta.

Finalmente, el quinto punto describe como, al aparecer nuevamente la crisis, se inicia una ofensiva ideológica en contra del llamado *Estado Social* o *Estado de Bienestar* y de su fundamento Keynesiano, dando paso a nuevos esquemas de corte neoliberal entre cuyos postulados destaca con singular fuerza la exigencia de que el Estado cese su intervención en la economía, dando paso franco al predominio de las fuerzas del mercado como factores de equilibrio en la asignación de la riqueza social.

Con esto estaremos en condición de emprender, en el segundo capítulo, la descripción de la evolución del capitalismo mexicano, para buscar identificar los factores que determinan la adopción de determinadas políticas por parte del gobierno, en el entendido de que por una parte la voluntad gubernamental requiere, para su

3 Relaciones descritas en términos de "centro" y "periferia" según la terminología empleada en los estudios de la CEPAL.

imprescindible consenso, de tomar en cuenta a determinados sectores sociales y a un contexto internacional específico y que, por otra parte, no existe un condicionamiento absoluto respecto de los mismos sino un condicionamiento relativo que implica un margen variable de maniobra, dentro de parámetros generales en los cuales es posible encontrar opciones de política económica y social.

1.1. Crisis del capitalismo y Estado de Bienestar

La concepción clásica del proceso de acumulación capitalista acepta como característica que le es consustancial la existencia de períodos sucesivos de crisis del capital después de períodos de auge. La mecánica propia del mercado capitalista hace necesarios estos períodos críticos como elementos de depuración del propio capital que le permitan continuar con la necesaria acumulación progresiva bajo nuevas bases en un proceso evolutivo permanente. Esta dinámica de sucesivas depuraciones constituye el motor por el cual la historia del capitalismo ha marchado de la "arcáica" producción artesanal a los actuales procesos superespecializados y tecnificados de los poderosos consorcios transnacionales.

A medida que el sistema evoluciona los períodos críticos se producen en forma cada vez más acelerada y violenta. La crisis implica más acentuadamente, la restructuración de las relaciones no sólo entre el capital y el trabajo, sino también de las relaciones entre los propios capitales. Sin embargo, sobre todo en el presente siglo, los efectos restructuradores de las crisis del capitalismo se han acercado a ciertos "umbrales críticos", amenazando con convertirse, de elementos de saneamiento, en elementos de desintegración del sistema, afectando negativamente las "fracciones sanas" del capital y con ello la existencia del proceso total de reproducción del capital.

Esta es la principal razón por la cual la crisis apela a la intervención del Estado para limitar sus efectos destructivos.

El período de crisis de la sociedad capitalista moderna comienza propiamente con la primera guerra mundial y se prolonga hasta alrededor de 1950, aunque su momento culminante es la Gran Depresión de 1929 a 1933.

En esta etapa se revierte la tendencia expansionista que venía observando el comercio mundial, modificándose sustancialmente las relaciones de intercambio entre los países y dando lugar a un período de estancamiento y violentas fluctuaciones económicas reflejado en los flujos financieros externos y en el sistema monetario internacional.

En las economías centrales, la depresión indujo modificaciones importantes en el proceso acumulativo, con las que se llega hasta la ruptura de muchos de los factores y de las condiciones institucionales y estructurales que hasta entonces hacían posible el funcionamiento de la economía liberal. Así por ejemplo, las devaluaciones de las principales monedas internacionales provocaron la suspensión de un sistema financiero que hasta entonces había funcionado como eficacia. El desempleo en las economías centrales les condujo, como respuesta gubernamental, a una política de acentuado proteccionismo y a la suspensión de las inversiones en el extranjero.⁴ Esta reacción proteccionista busca la toma de control sobre los procesos vitales de la actividad económica, y por otra parte, la salvaguarda de la estabilidad interna frente a los agitados vaivenes del contexto mundial.

4 Osvaldo Sunkel, *El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo*. Ed. Siglo XXI, México, 1979, p. 345.

Como consecuencia de los desequilibrios producidos a las economías centrales, comenzaron a darse las condiciones para el establecimiento de un régimen de mayor intervención estatal que, en una primera instancia, buscaba constituirse en factor limitativo de las tendencias destructivas de la crisis, pero que en su ulterior desarrollo pasó a poner en manos del Estado la creación de un conjunto considerable de medidas e instituciones en materia de servicios y de seguridad sociales; resultado, por una parte, de las necesidades de los propietarios de permitir reformas saludables para la gestión de la fuerza de trabajo por parte del Estado, cuando se perfilaba la incapacidad de la empresa privada para financiar por sí sola la gigantesca infraestructura industrial exigida por unas fuerzas productivas en ascenso; y por otra parte, como consecuencia de la enconada lucha de clases reflejada en las posibilidades del movimiento obrero por ganar mejoras en niveles de vida y en condiciones de trabajo. Estas son las principales características de este nuevo esquema de desarrollo del capital, en el cual se dieron las condiciones para el desarrollo de una economía mixta en la cual fue ganando primacía la función rectora del estado, se trata del llamado "Welfare State" o Estado de Bienestar.

La función de gestión directa por parte del estado en la reproducción de la fuerza de trabajo se desarrolló bajo la égida teórica del Keynesianismo, que construyó su expresión administrativa a través de un cuerpo de instrumentos de planeación indicativa que no implicaba el control directo de la economía en manos del estado, sino principalmente la implantación de políticas fiscales y monetarias que tenían por objeto estimular el aparato productivo de una manera más "racional", atenuando o paliando los períodos de crisis.

Es así que la actividad del Estado para expandir la economía se concreta en esta etapa en la asignación de recursos a los diversos

sectores de la sociedad, con lo cual el Estado lleva a cabo el control de la misma fundamentalmente a través del gasto público.⁵

Con objeto de tratar de dar márgenes de equilibrio a los niveles de la tasa de ganancia del capital, el Estado contribuye a mantener la fuerza de trabajo proporcionando servicios de asistencia social que de otra forma tendrían que deducirse de las tasas de ganancia. Juega también un papel muy importante al financiar los déficits privados a través de la expansión de la base crediticia de los bancos y el aumento en el suministro de dinero, transfiriendo de esta manera recursos al proceso de acumulación e incrementando como consecuencia su déficit económico.

Como resultado de la política intervencionista del Estado para el impulso del capital, se logró la aceleración de la acumulación aunque también, a largo plazo, se echaron bases para el agravamiento de la tendencia decreciente de la tasa de ganancia, como consecuencia del gasto y consumo no productivos del Estado, con lo cual aparece la inflación y más tarde la estanflación.

5 Es característico que, a diferencia de las tendencias observadas en los países periféricos, la expansión del capital en el centro no conlleva una intervención masiva del estado que implicara entre otras cosas la producción estatal directa de mercancías. Ello no quiere decir que la intervención por la vía de las empresas públicas haya estado totalmente ausente, sino que significa solamente que la misma no alcanzó las proporciones que tomó en la periferia, de lo cual se desprende la aparente paradoja de encontrar estados "sobredesarrollados" en los países del mundo capitalista subdesarrollado; Paradoja observada por Mathias y Salama y citada por José Luis Solís González. "Intervención estatal, reproducción del capital y límites del 'Estado de Bienestar' en la periferia". En *Estudios Políticos* abril-septiembre 1985, UNAM, p.40

1.2. La Internacionalización de las leyes del capital y el capitalismo dependiente

Existen entre las economías del "centro" y las economías de la "periferia" relaciones complejas que se matizan por la lógica propia que rige a la economía mundial, como medio a través del cual se desarrollan tales relaciones.⁶ En este sentido, es importante señalar que las economías de los países subdesarrollados no se conciben en términos de respuestas simples y unidireccionales a las necesidades del "centro", sino como sistemas en sí que vinculan las respuestas específicas hacia su contexto con la correlación existente entre las diversas fuerzas que en su interior accionan, lo cual imprime mayor complejidad al universo económico. En síntesis, existe un alto grado de interdependencia entre las relaciones de los elementos del macrosistema y las relaciones al interior de cada subsistema.

Ahondaremos ahora en estas relaciones de interdependencia desde la óptica del subsistema al establecer las condicionantes que significa para la economía subdesarrollada dependiente el "factor externo" como conjunto de variables exógenas que modifican el funcionamiento interno de su economía.

La adopción y aplicación del término "subdesarrollo" en este trabajo obedece más a razones de conveniencia que de convicción ideológica. Decir subdesarrollo implicaría la idea de la aceptación de que el sujeto al que se le aplica se encuentra en una fase deformada y alejada por lo bajo, de algo considerado normal, conocido como desarrollo, al cual sin embargo pudiera acceder por vía evolutiva.

6 Pierre Salama, "La realidad del subdesarrollo" en *Estudios Políticos*, número 2 y 3 abril-septiembre 1985, UNAM, p. 32.

Alejado de esta concepción particular, ubico al subdesarrollo capitalista como producto de una imposición de los elementos del mercado capitalista, con miras a integrar la economía de la sociedad donde esta imposición se produce al contexto de la división internacional del trabajo, adaptándola a las necesidades del "centro". En estos casos, la aparición de las relaciones de cambio no es el resultado de la disolución de las antiguas relaciones de producción, sino que es producto de una implantación efectuada desde el exterior, por medio de un proceso de desestructuración-adaptación de las relaciones internas.⁷

Lo anterior lleva a que el desarrollo específico de las relaciones de producción capitalista sea determinado por el espacio-tiempo muy corto en el cual se realiza, lo cual implica a su vez que no exista una gradual sustitución de relaciones de producción "autóctona" por relaciones características del modo de producción capitalista, sino que se produzcan adecuaciones de algunas frente a la eliminación de otras y aún la coexistencia de aquellas que de alguna forma no obstaculizan los objetivos de la acumulación de capital. Esto origina que en la economía subdesarrollada se presenten grados diversos y heterogéneos de evolución productiva.

Esta "inoculación" repentina de relaciones de producción capitalista en un ámbito en el que las fuerzas productivas no las desarrollaron por evolución propia hace necesario contar con el apoyo del estado para realizar las funciones "ordenadoras" de la lógica del mercado y establecer, asimismo, la infraestructura productiva básica que el capital "de probeta" requiere.

7 José Luis Solís González, "Intervención estatal, reproducción del capital y límites del 'Estado de Bienestar' en la periferia". En *Estudios Políticos* número 2 y 3 abril-septiembre 1985, p. 37

En los países sometidos repentinamente a las exigencias de valorización de capital, la estructura necesaria para este proceso debe crearse de manera apresurada. Por esta razón:

La intervención estatal en el ciclo del capital se orienta así predominantemente hacia el desarrollo de las fuerzas productivas. Esta intervención toma, en un primer momento, la forma de creación de infraestructura encaminada a adaptar las economías de estos países a la división Internacional del trabajo.⁸

Se tiende con esto a reducir la brecha existente con relación al grado de desarrollo alcanzado por las fuerzas productivas en los países del "centro". De esta forma, la intervención estatal garantiza la inserción de estas economías en la economía mundial como economías primario-exportadoras. En el caso de México este período se desarrolla a partir de la segunda mitad del siglo XIX, destacadamente en el período gubernamental de Porfirio Díaz.

En el proceso de inoculación de las relaciones capitalistas de producción, la inversión extranjera es un factor muy importante para lograr la integración de las economías periféricas. La inversión extranjera obedece, por un lado, a la necesidad de colocar capitales que por diversas razones no tienen ya perspectivas satisfactorias en los niveles de las tasas de ganancia en sus metrópolis de origen; en este caso son capitales "residuales" cuya permanencia en las economías del "centro" acarrearía desequilibrios y dislocaciones en sus aparatos productivos y financieros, ocasionando o acelerando etapas de crisis. Por otra parte, la participación del capital foráneo obedece también a la necesidad de colocar tecnologías de producción que por su propia naturaleza presentan grados muy acelerados de obsolescencia en sus países de origen.

8 José Luis Solís Gonzalez, *Op. cit.* p.41.

Por estas características, las combinaciones productivas del capital extranjero son el producto de las modalidades de acumulación en el "centro", por lo cual inducen efectos distorsionadores en las economías en las que participan, ocasionando dos consecuencias muy importantes:

Producen la coexistencia de modalidades productivas heterogéneas, como se apuntó anteriormente, con grados muy diferenciados de desarrollo que en su punto más avanzado permiten observar ramas productivas altamente sofisticadas que emplean equipos "de punta" y que tienen mayores perspectivas en sus tasas de explotación, con ramas que utilizan esquemas de acumulación menos desarrolladas, o aún mecanismos de producción "primitivos". En el primer caso, ramas altamente desarrolladas, estas estarán en manos de capitales transnacionales mientras que las otras modalidades estarán en mayor medida asociados a capital nacional.

Asimismo, la indisoluble interdeterminación entre la distribución y la producción en una economía, la inclusión artificial de modalidades productivas que no corresponden a los niveles de oferta y demanda naturales⁹ produce distorsiones en la relación oferta-demanda que deben ser paliadas por vía de la intervención del estado para adaptar la demanda a las nuevas condiciones productivas.

⁹ principalmente por la posibilidad de pagar bajos salarios, combinada con la utilización de equipos de alta tecnología que conlleva ahorros en cuanto a la mano de obra para niveles de producción similares a los obtenidos mediante los procesos productivos "tradicionales".

1.3. El capitalismo dependiente semindustrializado

Como resultado de la evolución de las relaciones entre "centro" y "periferia", a partir de determinadas circunstancias históricas se produjeron en algunas economías subdesarrolladas las condiciones para el inicio de procesos limitados de industrialización, los cuales llegaron a realizarse incluso en oposición a los propósitos "anti-industrializantes" de los estados "centrales". Estos procesos se desarrollaron debido a circunstancias contextuales que lo hicieron posible, pero sobre todo a partir de la existencia de una infraestructura productiva previa de los países subdesarrollados. El diverso grado, o aún la ausencia, de estos procesos en las economías nacionales determina el hecho de que el concepto de países "periféricos" se refiera a los mismos en razón únicamente de su característica de dependencia, puesto que estos países encierran entre sí notables diferencias en su nivel de desarrollo productivo.¹⁰

El surgimiento de procesos de semindustrialización de los países subdesarrollados se bifurca históricamente en dos vías de solución:

10 Una propuesta de diferenciación más precisa la presenta Vania Bambirra en su estudio sobre las relaciones de dependencia en América Latina, en el cual distingue dos tipos de estructuras por medio de las cuales se realiza la integración de los países latinoamericanos al sistema económico capitalista:

1) Existen estructuras diversificadas en las que aún predomina el sector primario-exportador, existiendo sin embargo ya un proceso de industrialización en expansión.

2) Además existen estructuras primario-exportadoras, cuyo sector secundario se compone básicamente por industrias artesanales.

Los factores causales de esta diferenciación radican en la estructura existente al momento de la inoculación de las relaciones de producción capitalista, las cuales determinarán el grado de asimilación de las nuevas condiciones para la producción. Vania Bambirra. *El Capitalismo Dependiente Latinoamericano*. Ed. Siglo XXI, México, 1987.

Existen por un lado países en los cuales se ha producido la experiencia de semindustrialización para el desarrollo del capitalismo bajo el auspicio directo de capitales transnacionales, como sería el caso de los llamados "milagros económicos" del sureste asiático

Por otra parte, existen países subdesarrollados que experimentaron procesos de semindustrialización mediante el llamado "desarrollismo estatal" (como en el caso de México), en los cuales el Estado funge como impulsor directo de los procesos de acumulación y como soporte para el sostenimiento del nivel de la tasa de ganancia, como consecuencia de su intervención en el establecimiento de la infraestructura productiva básica.

El establecimiento de una de las dos vías dará al Estado correspondiente características específicas que sólo intentaremos definir en el segundo caso, el del "desarrollismo estatal".

En el caso de las economías establecidas bajo el régimen del "desarrollismo estatal", la coyuntura histórica presentada en última instancia por la primera guerra mundial y por la crisis económica mundial de 1929, que debilitaron la posición del capitalismo hegemónico, fue aprovechada por algunas economías subdesarrolladas con el apoyo decidido del Estado, para echar a andar procesos de industrialización a partir de la base productiva que ya se encontraba establecida. Como ya se mencionó, lo anterior determina la diferencia entre los mismos países subdesarrollados ya que unos se encontraban en este momento en mejor posición para aprovechar condiciones propias para su industrialización, en tanto que otros solamente adaptaron sus economías a las condiciones cambiantes del contexto a través del ajuste de la actividad exportadora.

Al producirse el gran colapso económico en la década de 1930, la reacción proteccionista de las economías del centro ante la crisis provocó un proceso de desarticulación que puso a las economías subdesarrolladas en un grave predicamento toda vez que dependían

en un alto grado de su intercambio económico externo, principalmente con las metrópolis centrales.

Se produjo una contracción violenta de la demanda de importaciones de productos primarios en las economías centrales, lo cual implicó que se acelerara la caída de los precios de los mismos.

La baja de los precios y volúmenes de exportación de materias primas de los países periféricos, aunada a una reducción menos acentuada de los precios de los productos manufacturados que constituían el grueso de sus importaciones, comenzó a generar distorsiones en los términos de intercambio entre centro y periferia.¹¹

Los países periféricos habían contraído deudas externas públicas y privadas de gran magnitud y recibido grandes inversiones privadas directas durante el período inmediato anterior a la crisis, por lo cual el aumento de los servicios financieros de la deuda externa, aunado a la contracción de los ingresos de divisas, produjo reducciones extraordinarias en la capacidad de importar.

Los efectos sobre el comercio exterior, el nivel de ingresos, la ocupación y el sistema financiero provocaron en algunas de estas economías una reacción interna que culminó con drásticos cambios institucionales y en las políticas económicas, determinando así transformaciones profundas en sus estructuras que les llevarían a consolidar una estructura semindustrial con cierto grado de independencia respecto a una economía central debilitada por los estragos de la crisis (los casos más representativos en Latinoamérica: Argentina,

11 Se observan índices de gradual contracción del poder de compra de las exportaciones: Tomando como base 100 en 1937, se tiene que entre 1928 y 1933 en Argentina se produce una caída de 101.5 a 54.7; en Brasil, de 130.1 en 1929 a 46.6 en 1932; en Chile, de 138.5 en 1928 a 26.8 en 1932; en México, de 109.8 en 1929 a 43.7 en 1932. CEPAL, *Estudios económicos de América Latina*, 1949.

Brasil, México y Venezuela). En estos casos, al iniciar el período crítico de la década de 1930 existía ya una estructura productiva con acusados rasgos de un capitalismo incipiente como consecuencia de haber iniciado con anterioridad sus procesos de integración al capitalismo del centro.

Como las importaciones eran en gran parte de productos manufacturados, surgieron estímulos para la producción de dichos bienes en el país, lo cual dió pie a que los procesos de semindustrialización en los países periféricos se ligaran íntimamente a procesos de sustitución de importaciones, para cuya implantación era indispensable la existencia de una infraestructura mínima que evitara tener que incurrir en enormes inversiones.

Durante el período de crecimiento hacia afuera la actividad exportadora y las inversiones del sector público crearon una infraestructura productiva básica, la cual requirió, para facilitar la expansión de la actividad manufacturera en la etapa de sustitución de importaciones, no sólo de su ampliación, sino además de modificar su orientación para favorecer la integración del mercado interno.

Estas condiciones se presentaban favorables para la adopción de políticas deliberadas que significaban un vuelco en las tendencias anteriores de crecimiento hacia afuera para apoyar las tendencias del crecimiento en proyectos nacionales "hacia adentro". Las principales manifestaciones de este proceso fueron la protección de la industria nacional, la asignación selectiva de divisas, la ampliación y reorientación de las inversiones en infraestructura; la ampliación de los servicios sociales y la creación de instituciones financieras del estado capaces de canalizar ahorros internos y externos hacia el sector industrial.

El esquema de sustitución de importaciones evoluciona y adquiere una dinámica propia. Efectivamente, dado un nivel establecido de divisas disponibles, y dada también una tendencia sistemática a demandar importaciones que exceden ese nivel, siempre hay mer-

cados potenciales para abastecer con producción interna, lo cual paulatinamente va estimulando la producción de nuevos bienes, lo que a su vez implica destinar divisas para importar los bienes de capital y materias primas respectivos que constituyen una nueva demanda de mayor prioridad que adicionalmente implica reducir la importación de otros bienes para racionalizar el uso de divisas; es decir, se tiene un mecanismo que impulsa la instalación progresiva de industrias que sustituyen bienes importados. Este proceso se inicia generalmente con la sustitución de bienes de consumo, pero continúa con la sustitución de bienes de capital e insumos importados cuando el parque industrial instalado constituye un mercado suficientemente amplio.

La nueva situación productiva trajo aparejada una nueva estructura de poder en la cual adquirieron mayor relevancia los intereses del empresariado industrial, que se encontró con mejores posibilidades de negociar con el estado las políticas correspondientes.

De esta manera, a medida que el proceso de semindustrialización avanza, el proceso sustitutivo de importaciones se acompaña de un desplazamiento del eje de la política económica, orientada ahora hacia el fomento de la actividad industrial (las llamadas estrategias "desarrollistas"), a través de la adopción de políticas de incremento del gasto público, así como de estímulos a la inversión privada. Se pasa gradualmente de una situación en la cual el equilibrio externo determinaba el nivel y ritmo de la economía, a otra donde el Estado es el factor determinante bajo un matiz muy importante: siempre dentro de ciertos límites impuestos por su capacidad de control sobre la balanza de pagos.

El desarrollo de este proceso en el que la dinamización de la economía se sustenta a sí misma, significa, además de los incrementos en los niveles de ingreso de las ramas directamente relacionadas con él, el incremento del gasto de muchas otras actividades cuyo desarrollo es necesario para el crecimiento industrial. Esta condición

no se refiere solamente a actividades productivas, también es cierta para los factores que constituyen la superestructura social, los cuales deben adaptarse a las nuevas condiciones de la base económica.

Efectivamente, toda vez que se comienza a impulsar el desarrollo de la industria manufacturera, surge como corolario de esta política, la necesidad de ampliar y reorientar la infraestructura de transportes, comunicaciones y energía. El desarrollo industrial exige también mano de obra calificada, lo cual impulsa la reorientación de la política educativa con el propósito de formar los recursos humanos que el proceso de diversificación industrial requiere. Por otra parte, al ampliarse los grupos de obreros, empleados, profesionales y técnicos, aparecen fuertes presiones para expandir la política social del gobierno, particularmente en materia de salud, vivienda, educación, previsión y seguridad social. Ampliar la infraestructura económica y los servicios sociales significa también un considerable crecimiento del aparato estatal y del número de servidores del Estado, así como la creación de numerosas instituciones con nuevas funciones.¹²

La implantación del sistema capitalista engendra una relación específica de identificación entre la clase dominante y los estratos gubernamentales, producto de la necesaria intervención estatal para el establecimiento de la infraestructura productiva. Esta relación lleva a presentar en el discurso político los intereses burgueses mezclados con los intereses de toda la nación y de todo el pueblo, con objeto de conservar el equilibrio derivado del consenso como base de la legitimidad del Estado. En esta relación se finca la delimitación de las funciones primarias del Estado: por un lado, apoyar el proceso

12 Osvaldo Sunkel. *El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo*. 1979. p. 359.

de acumulación de capital y, por otra parte, proveer su subsistencia a través de políticas de legitimación.

En el plano económico, esta relación se expresa en una política proteccionista que busca impulsar la industrialización de manera directa. En esta situación, el papel del Estado

"va más allá del de benefactor y se le hace actuar como un estado empresario, o sea, un estado que llama para sí las tareas no solo de 'regulador de la vida social', sino además, de promotor directo de todas aquellas obras de infraestructura indispensables para el desarrollo de la empresa capitalista moderna."¹³

En este sentido, conforme avanza el proceso de industrialización surge la necesidad de instalar determinadas industrias básicas por (ejemplo la siderúrgica) cuando en general el sector privado no está predispuesto ni en condiciones de afrontar esa tarea. Le toca entonces al estado encarar directamente actividades productivas, con lo cual asume el papel de adelantado en ciertas líneas básicas, por lo cual, a medida que los países periféricos alcanzan cierto grado de semindustrialización, la intervención estatal aunque continua gravitando sobre la creación de infraestructura, se orienta crecientemente hacia una parte estratégica de la llamada sección I (producción de medios de producción), comprendiendo la producción de ciertos bienes de capital, pero sobre todo de energéticos y de materias primas.

Al ensancharse el campo de aplicación de la intervención estatal, su inmisión orientada a la sección de medios de producción pasa generalmente por un proceso de descentralización del gasto público, asociado a la conformación de un sector productivo paraestatal

13 Vania Bambirra, *Op. cit.*, p. 62.

cada vez más importante. Paralelamente, este proceso pasa por una politización de las actividades productivas fundada en la idea de que el Estado, a través de la ampliación de su sector paraestatal es el actor principal de un proceso de socialización de la producción, permitiendo en cierta medida la legitimación de estas políticas de apoyo a la acumulación.

En contraste con el "centro", los procesos de industrialización en la "periferia" se acompañan de una incapacidad congénita para desarrollarlos sobre bases propias. Este carácter "trunco" tiene que ver con las condiciones específicas de surgimiento del capitalismo subdesarrollado y su estatuto dependiente y subordinado en la economía mundial. El Estado se hará cargo, muchas veces de manera significativa, de la producción de bienes intermedios de producción, pero la producción de bienes de capital quedará en lo fundamental ubicada en el exterior, en las economías "centrales". Por esta razón, la dinámica de estos regímenes de acumulación descansará, en buena medida en su capacidad para importar este tipo de bienes, lo que se constituirá en una de sus principales limitantes bajo la forma de una tendencia creciente hacia el endeudamiento.

Esta tendencia no se manifiesta en problemas críticos en la balanza de pagos cuando existen relaciones favorables de intercambio y/o cuando existe una entrada neta de recursos externos; sin embargo, la tendencia al desequilibrio se agudiza cuando la relación de intercambio se deteriora y cuando los servicios de la deuda e inversiones externas tienden a superar el ingreso de nuevos capitales.

En este aspecto, a partir de la Gran Depresión y hasta mediados de la década de 1950, el mejoramiento de la relación de intercambio y la entrada neta de capitales externos permitieron atenuar la tendencia deficitaria de los países latinoamericanos. Sin embargo, desde 1955 esas tendencias se invirtieron y contribuyeron a acentuar sensiblemente el desequilibrio externo de estos países, lo cual les

llevó, en mayor medida a agravar la dependencia económica por la vía de la deuda externa.

1.4. Los límites del modelo de sustitución de importaciones

Como se ha apuntado anteriormente, el modelo de sustitución de importaciones en su avance significa la progresiva producción nacional de bienes, en principio primarios, hasta llegar a determinados bienes de capital. Cuando las importaciones de bienes de consumo no pueden restringirse más y las inversiones adicionales internas requieren una proporción creciente de bienes de capital e insumos importados (lo cual ocurre en la fase más avanzada del proceso de sustitución), la consecuencia es que las nuevas inversiones y la consiguiente importación adicional de bienes sólo podrán realizarse a expensas de los insumos importados indispensables para otras industrias o por una elevación de la capacidad para importar a través de: el aumento del volumen de las exportaciones, el mejoramiento de la relación de intercambio, ahorro externo neto aportado bajo la forma de empréstitos o inversión extranjera directa, la reducción de las reservas de divisas; o bien una combinación de algunos o de todos estos elementos.

Es este el límite del modelo de sustitución de importaciones en el que se producen indicios de deterioro del aparato productivo nacional; situación que se agrava cuando durante el proceso de sustitución los bienes de consumo desaparecen de la estructura de las importaciones y no se crea una industria de bienes de capital diversificada y con capacidad autónoma de innovación tecnológica, la actividad exportadora tradicional se va transformando gradualmente en la principal fuente proveedora de divisas para importar

bienes de producción, con lo cual se convierte en la práctica en la industria de bienes de capital del país.

Los países que tratan de continuar su política de industrialización en las circunstancias señaladas ven aumentar seriamente sus compromisos externos. Aunado a esto, el problema del financiamiento externo se agrava aún más porque con el incremento de la deuda externa y de la inversión extranjera directa aumentan radicalmente los servicios del capital extranjero, lo cual contribuye a reducir las divisas disponibles para importar.

Una forma de estabilizar la balanza de pagos en estas circunstancias es la adopción de políticas restrictivas que reducen el ritmo de crecimiento, con lo cual se logra reducir el monto de las importaciones. Esto se traduce en una fase de sucesivas políticas de expansión inflacionaria seguidas de programas de estabilización que han predominado en la última década, con los cuales se adoptan medidas para contraer el gasto -sobre todo del gobierno y los asalariados-, reduciendo el nivel de las importaciones aún a costa de frenar el crecimiento. Por otra parte, para corregir el desequilibrio externo, estas políticas van acompañadas de drásticas devaluaciones, lo que tiene una fuerte repercusión sobre los costos y precios internos y constituye una explicación primaria del proceso de estancamiento con inflación que se presenta en los países de América Latina en los años ochenta.¹⁴

14 Osvaldo Sunkel, *Op. cit.*, p. 369.

1.5. La ofensiva contra la regulación estatal de la economía

Se ha descrito en el punto 1.1 cómo a medida que avanzan las economías del centro bajo la perspectiva del llamado Estado de Bienestar, este comienza a manifestar sus limitaciones como estrategia para paliar la crisis. A raíz de esto, a nivel mundial se observa que su morfología sufre un proceso de desmantelamiento-reestructuración que se hace patente a partir de los años setenta.

La crisis se hace presente y no parece probable que el esquema Keynesiano pueda constituir una alternativa viable para su control puesto que este esquema, sobre el que se fincó el auge del capitalismo central de la posguerra, es precisamente el que engendró las contradicciones que se hacen críticas.

Se produce entonces una ofensiva neoliberal en la que subyace la crítica al Estado de Bienestar y se postula la necesidad de una nueva relación con el predominio absoluto de las fuerzas del mercado.

El monetarismo como expresión económica de la ideología neoliberal se muestra hostil al reformismo keynesiano en al menos tres grandes problemas: sostiene en primer lugar que las actividades del estado son fundamentalmente improductivas y tienen efectos negativos sobre la producción de riqueza, por lo cual es necesario reducir el gasto público y regresar el máximo posible de las acciones del Estado a los particulares (de esta forma previene el aumento de los gastos sociales en un período de recesión). En segundo lugar, afirma que el gobierno debe controlar la inflación a través de un firme control en el suministro de dinero (reduciendo el endeudamiento público, evitando imprimir dinero, etc.) En tercer lugar, sostiene que la acción del Estado debe restringirse a mantener un funcionamiento adecuado del mercado removiendo los obstáculos que puedan afectarle; lo cual no implica la retracción total del estado sino más bien la

reorientación cuantitativa y cualitativa de sus actividades con base en determinados fines.¹⁵

Con esta orientación, las recomendaciones formuladas por la concepción neoliberal favorecen procesos de recesión deliberada para devolver la hegemonía rectora al mercado, lo cual se traduce en: la reducción del gasto público, políticas monetarias restrictivas, reducciones salariales, desmantelamiento del Estado de Bienestar y privatización de empresas y ámbitos estatales. En síntesis, permea la pretendida reinstalación de una especie de darwinismo económico en donde la iniciativa privada ha de sobrevivir y progresar en medio de ajustes "dolorosos pero necesarios".

Esta reacción neoliberal centra, pues, su discurso en la naturaleza y alcance de las funciones regulatorias asumidas por el estado y en el carácter no productivo de su participación como causas de la crisis que producen en última instancia la esclerosis del mercado, así como la crisis fiscal del estado mismo, recalando además en la burocratización ineficiente del capitalismo.

En materia financiera, la crisis estatal se agrava por el problema de la deuda. La recesión que las economías del centro sufren a partir de los años 70 provocó que los recursos productivos se desplazaran a la esfera bancaria para buscar su colocación por la vía de la intermediación financiera. Lo anterior generó una oferta considerable de recursos vía préstamos con tasas de interés notablemente bajas que irían a colocarse en forma de empréstitos en las economías

15 En sintomático, respecto a la gradual aceptación de los argumentos neoliberales, el relativo éxito de teóricos que, como Milton Friedman (*Free to Choose*, 1980), reelaboran postulados que con menor éxito fueron discurridos con anterioridad. Específicamente es el caso de Hayek, quien desde 1944, pero fundamentalmente a partir de 1959, cuando publica *The Constitution of Liberty*, plantea la inconveniencia de las tendencias paraestatales del "capitalismo maduro".

subdesarrolladas; con lo cual, si a fines de los años 60 la inversión extranjera directa era la principal fuente de recursos externos para estos países, a partir de los 70 son los préstamos los que adquieren gran importancia. Es por esto que el problema de la deuda externa tiene mayor relevancia principalmente a partir de 1979 cuando comienzan a subir las tasas de interés.

En este contexto, los organismos financieros internacionales, principalmente el Fondo Monetario Internacional, representan la concreción de la presión neoliberal sobre el capitalismo dependiente.

El FMI fue creado para promover la estabilización de las diferentes unidades monetarias a través de la ayuda a sus miembros a fin de financiar los déficits en sus balanzas de pagos, suspender gradualmente los obstáculos impuestos a la libre convertibilidad de las divisas y lograr el cumplimiento de una serie de normas internacionales de gestión financiera común.

Para otorgar financiamiento a los países con problemas en sus balanzas de pagos, gradualmente el FMI ha ido acrecentando sus exigencias en materia de política económica. La primera medida que con frecuencia plantea como condición para su asistencia es el ajuste de la tasa de cambio que beneficie el equilibrio de la balanza de pagos a partir del principio de que el déficit comercial puede eliminarse transitoriamente con una devaluación que abarate las exportaciones y encarezca las importaciones.

Para los expertos del Fondo, una de las causas de los desequilibrios externos es la existencia de una diferencia entre los precios internos y los precios externos, debida a un aumento de los costos de producción.¹⁶ Para resolver esto, otra medida correctiva que

16 Rosario Green. Los organismos financieros internacionales. 1986 pp. 10-11.

impone el FMI consiste en bloquear todo aumento de salarios, con el argumento de que la diferencia entre los precios es consecuencia de costos de producción muy elevados. Estas políticas han venido acompañadas por lo general de medidas de austeridad tanto en las finanzas públicas como en la distribución del ingreso, que buscan reducir el gasto público catalogado como inflacionario. En esta lógica, se plantea también la conveniencia de desincorporar empresas estatales. La justificación de estas medidas se basa en considerarlas como requisito para garantizar una mejor gestión y sobre todo una mayor entrada de capitales que supuestamente habrán de permitir la reabsorción del desequilibrio externo y a largo plazo darán impulso a la expansión económica.

La argumentación neoliberal se ha venido manifestando en múltiples aspectos, y es posible observar la inoculación ideológica en la llamada "opinión pública" a través de una percepción que atribuye la depresión económica básicamente a la "elefantiasis" del Estado. Sin embargo, lo que es más importante es que este cambio se manifiesta no sólo en la opinión pública, sino también en los medios políticos que en la cúspide del aparato gubernamental dominan la esfera de la toma de decisiones.

El proceso de cambio del Estado Benefactor implica un proceso generalizado de rigidización de las estructuras de dominación en aras de un eficientismo capitalista. Este proceso de reorganización neoliberal viene desmembrando las mediaciones consensuales y de representación política, haciendo que el enfrentamiento social se vuelva más directo y drástico, volviéndose más dinámico el proceso de transformación de los escenarios de conflicto y de los cauces e instancias de regulación política, desarrollándose, paralelamente al reacomodo de sectores y fuerzas sociales, un proceso de reubicación social del Estado.

Como consecuencia de la incesante y acelerada concentración de capitales, el inmenso poderío de las transnacionales representa el

desarrollo exitoso del nuevo modelo de acumulación. La aparición de las corporaciones transnacionales es irreversible y resueltamente no son ellas las que están hoy en crisis, sino las empresas más débiles y en general el sistema capitalista tradicional frente a una nueva estructura del proceso de acumulación.

El nuevo patrón de acumulación se caracteriza -como lo evidencian las experiencias latinoamericanas recientes- por:

a) La preservación del liderazgo de la industria de transformación con las secciones de bienes intermedios y de capital que asumen el papel más decisivo; en este sentido, el patrón de acumulación es secundario.

b) Caída del salario real. Aumento del desempleo abierto y del grado de monopolio. En este sentido, el patrón impone pautas regresivas de distribución del ingreso.

c) En condiciones "normales", el estilo económico de financiamiento del nuevo patrón debe provocar el quiebre de los regímenes políticos de carácter demoburgues, los cuales pasan a ser sustituidos por formas más rígidas de dominación.

d) Se asiste a un amplio proceso de apertura externa. La sustitución de importaciones avanza en los sectores más pesados, pero en un contexto de elevación del coeficiente medio de importaciones; es decir, hay des-sustitución global y por tanto un reordenamiento de la estructura industrial. Asimismo, se asiste al auge de las exportaciones manufactureras.

e) Por su vocación secundario-exportadora y por las facilidades que el capital transnacional tiene en los mercados extranjeros, el nuevo modelo también resulta desnacionalizador, en la medida en que asume una intención expresa de integración, buscando posibilidades de desarrollo con el alineamiento en bloques económicos.

CAPÍTULO II

FORMACIÓN DEL CAPITALISMO DEPENDIENTE EN MÉXICO

Hemos establecido a grandes rasgos el contexto en el que se inscribe la acción gubernamental considerando el papel que el Estado adopta en el ámbito de la economía nacional, tomando en cuenta la situación de dependencia respecto al "centro" que, en la coyuntura actual, se revela como uno de los factores de mayor influencia en la definición de la trayectoria económica de los países periféricos.

En un nivel más concreto del análisis que precede, observaremos ahora cual es la trayectoria del Estado mexicano en el contexto descrito para poder observar en cada etapa de su desarrollo los determinantes de su actividad económica y el papel que históricamente ha tenido la política de entidades paraestatales en nuestro régimen tradicional de economía mixta.

El desarrollo mismo de la caracterización que hemos hecho del contexto, nos plantea la conveniencia de acotar nuestra descripción del desarrollo mexicano a partir de tres grandes períodos: el primero, dentro del auge de la economía liberal, con el predominio de la actividad exportadora de bienes primarios, bajo un modelo de crecimiento hacia afuera; el segundo, como un proceso de semindustrialización en el cual van adquiriendo mayor complejidad las relaciones internas a consecuencia de los desajustes sufridos por el sistema económico mundial, con el fortalecimiento de la participación estatal como elemento dinamizador, y finalmente el tercer

período, de nuevas presiones hacia la mayor integración entre países del "centro" y de la "periferia" con el consecuente sometimiento de las fuerzas internas y con mecanismos bien diferenciados de dominación, coincidente con una nueva manifestación de crisis capitalista que, como respuesta, ha generado una estrategia neoliberal que lleva implícita la reubicación del papel económico del Estado.

2.1. Auge del liberalismo económico e integración de México como economía primario-exportadora

Formalmente México abandona la relación colonial a través de la cual se incorporó al mercado mundial al consumarse la independencia en 1821. Sin embargo, es hasta la Guerra de Reforma y sobre todo a partir de la República restaurada que se pone en marcha un proceso efectivo, aunque accidentado y desigual, de reordenamiento estructural interno en el cual la sociedad mexicana inicia un período de transición entre una "situación colonial" y otra en la que se afirma el predominio del capitalismo, no sólo como forma productiva sino como sistema social.

Los acontecimientos que ocurren en este período encuentran un denominador común en los siguientes dos objetivos fundamentales: la creación y expansión de un mercado interno de dimensiones nacionales, de mercancías pero también de trabajo; y la conformación de un Estado y un sistema político que hicieran propicia una evolución sostenida de las fuerzas productivas dentro de un marco también nacional de relaciones sociales capitalistas.¹⁷

17 Rolando Cordera y Clemente Ruiz. "Esquema de periodización del desarrollo capitalista en México". Revista *Estudios Políticos* num. 20-21, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, p. 80.

Este período podemos caracterizarlo con base en las dos fases siguientes¹⁸:

De 1860 a 1910, que va del lanzamiento del proyecto liberal para la organización capitalista de México, hasta su consumación en un régimen oligárquico y en una economía "primario-dependiente". Aunque pudiera hablarse de estas décadas como las de la instalación definitiva del capitalismo como forma de producción dominante, habría que matizar esta afirmación, dado el peso enorme de la "heterogeneidad" económica y social y el carácter aún en franca transición del Estado.

De 1920 a 1934-40, que incluye la quiebra del liberalismo oligárquico y contempla los cambios de orientación destinados a reestructurar al Estado y al sistema político, a definir los límites nacionales del desarrollo económico y a reordenar la base económica y social.

Veamos a grandes rasgos las características fundamentales de la primera etapa que culmina con la Revolución de 1910:

En el mosaico de cambios que sucedieron desde 1855 se encuentran por igual factores y elementos favorables al capitalismo y aspectos opuestos que años más tarde habrían de ser determinantes de la forma del desarrollo mexicano. Resalta por su importancia en este lapso el acontecer político, puesto que la transformación social se inicia en este nivel, la formulación de las Leyes de Reforma y las reacciones clericales a que dieron lugar son los acontecimientos principales.

18 Adoptamos el esquema de periodización propuesto por Rolando Cordera y Clemente Ruiz (*op. cit.*), por considerarlo útil en el modelo que pretendemos describir. Valga decir que el esquema no ha sido traspuesto macánicamente sino retomado sólo en los aspectos más relevantes a consideración propia.

A principios de los años cincuenta del siglo pasado la vitalidad económica estaba desgastada y la Nación exigía la apertura de nuevas posibilidades económicas y políticas. Las fuerzas productivas debían desarrollarse en otro nivel, dirección e intensidad de participación de los factores productivos, y sin embargo el sistema existente no lo facilitaba. La transformación era incontenible y la única corriente que aportaba una solución integral y un proyecto social completo era la liberal, que proclamaba el propósito de implantar el capitalismo.¹⁹

Aunado a esto, el apoyo que se daba al liberalismo y al proyecto capitalista crecía con los estímulos externos generados por la ambición comercial y colonial de Francia, España, Inglaterra y los Estados Unidos, en los cuáles el grado de maduración del capitalismo industrial hacía necesaria la existencia de mercados cautivos, así como de fuentes suficientes de materias primas.

Como consecuencia, desde el punto de vista del comercio exterior, esta etapa se caracterizó por un incremento notable de las exportaciones de productos primarios. El impacto externo derivado de la gran expansión de la economía internacional durante el siglo XIX se manifestó principalmente por el crecimiento de las exportaciones de ganado y minerales. Aunque dicho crecimiento se insinuaba desde mediados del siglo, sólo pudo concretarse significativamente en el período porfirista que puso término a las convulsiones armadas que caracterizaron al país en el siglo pasado. En la minería la expansión se aceleró a partir de 1880 con fuertes inversiones extranjeras, principalmente norteamericanas, inglesas y alemanas, y es característico que ya desde fines del siglo XIX México

19 Sergio de la Peña. *La formación del capitalismo en México* pp. 123-124.

comenzaba a ligarse estrechamente a la economía norteamericana.²⁰

Los requerimientos en este proceso de integración a la economía mundial explican la tendencia del Estado a fomentar el crecimiento de determinadas áreas productivas (las más directamente vinculadas a la actividad exportadora). Es la etapa de los esfuerzos sistemáticos por unificar al país, política y geográficamente; la fase de despojo e incorporación de territorio y población a formas modernizantes de explotación y la integración al mercado mundial a través de la exportación de productos primarios. Independientemente de los factores endógenos en la formación del mercado interno, la dinámica del conjunto de la economía esta dominada principalmente por el exterior, a través del mercado mundial y de la ingerencia directa de la inversión foránea que se asienta predominantemente en las actividades primario-extractivas orientadas a la exportación. Paralelamente, la vía primario-exportadora, por sus efectos y por sus exigencias, coadyuva a una cierta diversificación de la actividad productiva interna, con lo cual se desarrollan otras áreas no vinculadas directamente a la exportación.

Esta es la época del surgimiento de las primeras siderúrgicas e industrias ligeras, muchas de ellas propiedad de nacionales que formarán, no sin dificultades, la primera base de la industria que gradualmente tomará forma, de manera paralela a la evolución y consolidación del Estado.

El Estado apoya el establecimiento del nuevo modo de producción a través del proceso de distribución de tierras, así como de la creación de los instrumentos jurídicos y administrativos para facilitar y permitir el acceso y desarrollo de la actividad privada extranjera,

20 Sergio de la Peña. *op. cit.* p. 105

particularmente en la ganadería, la minería, los ferrocarriles y las comunicaciones.

Como resultado de este apoyo, en 1910 casi toda la riqueza de México estaba concentrada en menos del 3% de la población. Este era el reverso de un proceso que a primera vista parecía el resurgimiento y la expansión de la economía mexicana, expresados en el crecimiento notable de diversas actividades productivas, la realización de obras públicas, la creación de un sistema nacional de ferrocarriles y comunicaciones, la construcción de puertos, la apertura de vías de comunicación del país que lo acercaban a su vecino del norte y el desarrollo de obras urbanas.²¹

Las actividades productivas relacionadas con el auge exportador crearon algunos grupos medios de profesionales, burócratas, artesanos e incluso empresarios manufactureros; sin embargo, estos crecientes grupos medios de la sociedad no tuvieron fácil acceso a las nuevas oportunidades de ingreso y riqueza. Esta limitada participación de los sectores campesinos y urbanos constituye una de las causas de las profundas tensiones existentes en la sociedad mexicana antes de 1910.

La segunda fase de este período se inicia en la década de 1920, una vez atenuados los efectos de la lucha armada, con un crecimiento global más lento y una inestabilidad más notable, reforzada por los efectos de la crisis del capitalismo mundial que se inicia en 1929.²²

Se trata de una fase caracterizada, en particular, por la reorientación de la industria petrolera, la reforma agraria, el inicio de grandes obras de irrigación en zonas vastas del territorio nacional, el desa-

21 Rolando Cordera *et al. op. cit.* p. 82

22 *Ibid.*

rollo institucional del sector financiero, la ampliación de la banca nacional y la expansión del sector público, que constituyen en conjunto el principal sustento del desarrollo del que habrá de nutrirse la evolución económica posterior.²³

En un principio, el cuadro de inestabilidad política en la fase de reacomodo de fuerzas posterior al término del movimiento armado no permitió al Estado la definición inmediata de una estrategia de desarrollo económico que considerara más allá de la coyuntura política.

No sin dificultades, comienza a imponerse una cierta estabilidad que se viene a consolidar gradualmente hasta el mandato del general Alvaro Obregón, en cuyo período se acentúa el proceso de avance hacia la pacificación interna por la vía, en primer término, de la cooptación de los principales líderes sociales, en un grupo político hegemónico, así como a través de un cauteloso proceso de reducción de poder en manos de las fuerzas armadas.

La gran tarea del nuevo grupo dominante, formado por los representantes de los estratégicos sectores medios que habían permanecido marginados durante el porfiriato, fue la institucionalización de su sistema de dominación política y la reestructuración del económico. Para ello era necesario subordinar pacíficamente a los grupos populares, lo cual no se logró solamente con la derrota militar de los principales caudillos campesinos, sino que fue necesario también otorgar ciertas concesiones de principios y permitir algún tipo de participación controlada de éstas fuerzas dentro del nuevo sistema de poder.

La búsqueda de legitimación del movimiento revolucionario llevó a sus dirigentes a establecer como fundamentos ideológicos del

23 *Ibid.*

mismo los postulados agraristas, los cuales junto con el obrerismo se constituyeron en los elementos primordiales para legitimar el sistema de dominación subsecuente y para encauzar el pretendido consenso nacional en torno a un proyecto de desarrollo con declarado apego a la voluntad popular, en el cual subyacía la gradual integración al sistema económico capitalista. Esta base de legitimación implicó la necesaria sujeción del Estado a principios indispensables fuera de los cuales quedaría disuelto el tan buscado pacto social indispensable en la estrategia de desarrollo.

Consecuentemente, la retórica oficial se encontraba llena de alusiones al origen campesino y popular de la lucha revolucionaria, dando sustancia a la demanda de "tierra y libertad". Y aunque la realidad distó mucho de corresponder a los pronunciamientos oficiales, esta situación contribuyó a la confusión y mediatización de algunos de los sectores campesinos políticamente activos después de 1920, con lo cual el restablecimiento del orden interno se convirtió en el principal estímulo a la actividad económica.

El desarrollo industrial que comienza a bosquejarse tiene sus áreas más dinámicas en las ramas exportadoras más importantes de la economía: las industrias petrolera y minera, dedicadas sobre todo a satisfacer la demanda externa, bajo el control del capital extranjero.

La industria petrolera, que durante la década de la lucha armada tuvo un desarrollo acelerado e ininterrumpido, aumentó su producción, que se inició en 1901 con 10 mil barriles anuales, a 193.3 millones de barriles en 1921. En 1923, al comenzar a agotarse los depósitos, inició un rápido descenso que llegó a su punto más bajo en 1932 con una producción de 32 millones de barriles.

En los primeros años de la década de 1920, los impuestos a la producción y explotación del petróleo suministraron por sí solos entre el 20 y el 30% de los ingresos totales del gobierno federal. Hasta 1938 la industria petrolera estuvo bajo control completo del capital

extranjero, principalmente norteamericano (la participación del capital nacional fluctuó entre el 1 y el 3% del total).²⁴

En el caso de la industria minera, la inversión nacional hasta 1940, significaba solo alrededor del 2% del total. En este campo también la mayor parte de la producción estaba en manos de un pequeño grupo de empresas con mayoría de capital norteamericano.

La actividad de la industria minera, que fue perturbada por la revolución, se normalizó a partir de 1920, debido principalmente a la expansión económica experimentada por Estados Unidos en esos años, que produjo un aumento considerable en la demanda de plata, plomo, zinc y cobre. Para 1929 esta actividad recuperó efímeramente su lugar como la primera industria de exportación, ya que la Gran Depresión le afectó de manera directa, disminuyendo entre 1929 y 1934 su producción en más del 30%.²⁵

Respecto a la actividad manufacturera, que ya a finales del porfiriato empezaba a dar señales de gran dinamismo, continuó desarrollándose con gran prisa en los años 20. El florecimiento de la actividad exportadora, principalmente la minería, repercutió positivamente en la demanda de artículos tales como acero, vidrio, textiles, productos químicos, etc. y la rehabilitación del flujo de transporte ferroviario fortaleció el mercado nacional. Todo lo anterior fortaleció asimismo la tendencia de crecimiento de la inversión hacia actividades industriales, a costa de la inversión en el sector agropecuario.

En materia de empresas públicas, la característica principal de esta época es el establecimiento coyuntural y desordenado de entidades paraestatales, creadas en función de las necesidades que

24 Lorenzo Meyer. *Historia de México: El primer tramo del camino (1920-1940)*. p. 36.

25 *Idem*. p. 37.

fueron presentándose en la etapa que atravesó el país desde su consolidación posrevolucionaria hasta fines de la Segunda Guerra Mundial.

Ante la necesidad de emprender la reconstrucción económica y política del país, el Estado requiere la formación de un sistema bancario que apoye el proceso de integración del capital productivo. En 1916 el gobierno constitucionalista crea la Comisión Monetaria, que constituye el primer antecedente del Banco de México y que absorbió las funciones de la Comisión de Cambio y Moneda establecida en 1905. En 1924 se creó la Comisión Bancaria con la función de vigilar que las instituciones de crédito cumplan las disposiciones legales. En 1925 se establece el Banco de México como institución central encargada de la emisión de billetes, la regulación monetaria y el cambio externo, así como de fungir como cámara de compensación con el propósito de resolver el caos en que se encontraba el incipiente sistema bancario del país.²⁶

Se crean también otras entidades para apoyar el desarrollo nacional, tales como la Comisión Nacional de Caminos para lograr la integración física del territorio nacional; la Comisión Nacional de Irrigación y el Banco Nacional de Crédito Agrícola, para facilitar el manejo de las actividades en el sector agropecuario.

Durante la Presidencia de Plutarco Elías Calles, el Estado comienza a tomar un papel relativamente más activo para resolver los problemas económicos al no contar el país con una burguesía nacional importante que dirigiera el sistema económico (esta burguesía surgiría en buena medida por la protección y actividad del Estado). El ritmo de crecimiento del PIB se acelera y es entonces cuando se inicia un programa de construcción de carreteras y de

26 Secretaría de Educación Pública. *Enciclopedia de México*. t. 3, p. 143

obras de irrigación y se reorganiza el sistema bancario. Entre 1925 y 1929 el crecimiento anual del PIB casi se quintuplica en relación al quinquenio anterior.²⁷

En la década de los años 30, el Estado canaliza su inversión básicamente hacia actividades de fomento a fin de propiciar un marco adecuado para la actividad privada. Se crea así: Nacional Financiera, con el propósito de fomentar el desarrollo del país a través del fortalecimiento del sistema bancario oficial y del apoyo crediticio para el desenvolvimiento de la industria nacional; el Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas, para financiar las obras de infraestructura, así como los servicios públicos necesarios para el desarrollo urbano del país; la Comisión Nacional de Electricidad, para coordinar e impulsar la generación y distribución de energía eléctrica; la Comisión de Fomento Minero, para fomentar el desarrollo de la minería, etcétera.

Al asumir la presidencia el General Lázaro Cárdenas, un elemento de crucial importancia para contrarrestar la fuerza política de Calles, que pretendió imponerse sobre la Presidencia de la República, fue la militancia organizada de obreros y campesinos. Cárdenas alentó a los obreros a organizarse y hacer uso de su derecho a la huelga para mejorar su posición y a los campesinos a organizarse motivados por su insatisfacción frente a una reforma agraria liquidada por las administraciones anteriores.

Al término del Maximato, con la eliminación de Calles del panorama político a fines de 1935, desapareció la dualidad de centros de poder inaugurada en 1929; ahora el Presidente era el verdadero líder. Los obreros y los campesinos se afirmaron como la nueva base del gobierno cardenista, a cambio de lo cual la reforma agraria y el apoyo

27 Lorenzo Meyer. *op. cit.* pp. 31-32.

a las demandas obreras se acentuaron. El considerable apoyo brindado por estos sectores se canalizó a través de dos nuevas e importantes instituciones: la Confederación Nacional Campesina (CNC) y la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM).

Estas circunstancias vinieron a perfilar durante el cardenismo una nueva concepción del camino que debía seguir el país en su desarrollo:

"México debía evitar los enormes costos sociales que acarrea la industrialización clásica. Su proceso de modernización se haría teniendo como base la creación de nuevas comunidades agrarias más un complejo industrial descentralizado, subordinado a aquellos y que de preferencia tomaría la forma de cooperativas..."²⁸

Sin embargo las posibilidades de este socialismo mexicano fueron muy pocas. Las presiones internas y externas surgidas a partir de 1938 llevaron a Cárdenas a dar marcha atrás sin que los sectores populares, base de su régimen, pudieran percatarse de ello y menos aun oponerse, pues padecían ya un mal consecuente de su maritaje con el gobierno: la dependencia excesiva. En 1938 cuando la política cardenista empezó a jirar hacia una posición más moderada, la participación de los grupos populares organizados estaba ya mediada por el nuevo Partido de la Revolución Mexicana (PRM), creado como un paso más en la eliminación del poder de los caciques locales y en favor de la centralización y del predominio presidencial.

En marzo de 1938, tras un conflicto que se había venido prolongando desde 1936 a propósito de un contrato colectivo de trabajo, el Presidente Cárdenas decidió expropiar la industria petrolera. Esta decisión se tomó considerando favorable la situación internacional,

28 Rolando Cordera *et al. op. cit.* p. 81

que mantenía la atención de los Estados Unidos en el peligro fascista, y la situación interna: el considerable apoyo que tenía el Gobierno en esos momentos entre los sectores populares. Este fue, indudablemente, el acontecimiento más espectacular en el campo industrial durante el cardenismo, realizado en momentos en que la producción, que desde 1922 había descendido rápidamente, estaba experimentando un aumento modesto debido a la explotación de los depósitos de Poza Rica, descubiertos en 1933.

El desarrollo económico durante el cardenismo se caracterizó por reformas importantes en los sectores agrícola y petrolero y por la afirmación de tendencias del período anterior en cuanto a la industrialización y a la creación de instituciones oficiales de apoyo a este proceso. La tendencia que ya se observaba desde 1920, en virtud de la cual la proporción correspondiente a las actividades industriales y a los servicios tendía a aumentar en relación con las actividades agropecuarias en la composición del PIB, se acentuó.

En la estrategia de desarrollo de este período, la industria manufacturera orientada al mercado interno fue siempre vista de manera positiva. El encarecimiento de los bienes de consumo procedentes del exterior como consecuencia de un aumento en los aranceles, la devaluación del peso y el gasto deficitario del gobierno federal, se combinaron para crear una actitud favorable dirigida al fortalecimiento de una planta industrial nacional. De esta forma, en 1930 la industria manufacturera contribuyó con el 16.7% al valor de la actividad económica total y para 1940 la cifra aumentó a 18%. El proceso de sustitución de importaciones, que sería el estímulo más importante para el crecimiento industrial, apenas iba a comenzar. Mientras tanto, el número de obreros ocupados en esta actividad parece haber disminuido un tanto entre 1930 y 1940, lo cual hace suponer que la productividad en la industria manufacturera aumentó considerablemente, con lo cual, la capacidad no utilizada de la

industria, que había sido notable al inicio de los años 20, disminuyó mientras el ritmo de las nuevas inversiones se aceleraba.²⁹

2.2. El proceso de semindustrialización bajo el modelo de sustitución de importaciones

El período que arranca a partir de 1940 y hasta 1970 se caracteriza por el cambio en la estrategia de desarrollo que ahora se orientará hacia el mercado interno. Su desarrollo podemos caracterizarlo a través de dos etapas:

La etapa que pudiera denominarse de la "primera acumulación industrial", a cuyo amparo se afirma la dominación capitalista, particularmente a través de la irrupción de las manufacturas como forma predominante de la producción material.³⁰ Esta fase comprendería aproximadamente hasta 1954 y en ella destacan el fortalecimiento de la pequeña y mediana empresa industrial, la caída del salario real, el rápido crecimiento de los precios y lo poco significativo que en promedio es el déficit externo; y la etapa entre 1955 y 1970 aproximadamente, en la cual el capitalismo mexicano vive un momento de transición en el que se definen los rumbos del desarrollo posterior. Hace su aparición la gran empresa oligopólica y se empieza a fortalecer el régimen de capitalismo "asociado" con el capital trasnacional que prevalece hasta nuestros días.

Durante la primera etapa de este período el crecimiento de la producción industrial descansó en la utilización de la planta que se había instalado previamente y que mantenía índices considerables

29 *Idem.* p. 81.

30 *Idem.* p. 37.

de capacidad ociosa. Este sobrante de capacidad permitió lograr importantes incrementos en la producción, sin la necesidad de elevadas inversiones industriales nuevas, las cuales eran por lo demás obstaculizadas por la orientación de las economías desarrolladas, dirigidas a la producción bélica.

Los sexenios gobernados por Manuel Avila Camacho y Miguel Alemán Valdés (1940-1952) se caracterizaron por el despegue industrializador del país, ya que su crecimiento económico en términos reales fue a razón del 5.9% anual.³¹

A lo largo de esta etapa la economía registró fluctuaciones significativas, estrechamente relacionadas con las del mercado internacional. Sin embargo, conviene llamar la atención sobre el hecho de que, puesto en un horizonte de mayor plazo, el crecimiento económico de este período fue sensiblemente más estable que el de los precedentes. La evolución de la industria como el sector dominante dentro de la producción, su cada vez más clara orientación hacia el mercado interno y la intervención creciente del Estado en la economía, serían los factores que en adelante dominarían las oscilaciones del crecimiento económico, por encima de los movimientos inmediatos de la economía internacional.

A partir de esta década la acción estatal para apoyar las actividades del sector privado se vincula estrechamente a la política de promoción de la industrialización, objeto básico de la estrategia de desarrollo económico y social adoptada en esa época. El Estado privilegia el apoyo al capital privado a través de la producción de energéticos, hierro, acero, papel, etc. Se amplía el financiamiento público a través de los fideicomisos del Banco de México y del fortalecimiento de Nacional Financiera. Asimismo, la intervención

31 *Idem.* p. 92.

decidida del Estado en empresas diversas a las de infraestructura y finanzas comienza a darse masivamente al acentuarse el viraje que se había iniciado en 1934, con el abandono del proyecto predominantemente agrícola de los regímenes de Obregón, Calles y los presidentes del maximato.

Entre las principales entidades constituidas a partir de 1940, destaca Altos Hornos de México, S.A., que junto con Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas, S.A. y Fundidora Monterrey, S.A. forma el conjunto paraestatal de la industria siderúrgica. Este conjunto se consolidó, para fines de planeación, en la entidad denominada SIDERMEX. En 1943 fue creado Guanos y Fertilizantes de México, que devino posteriormente en Fertilizantes Mexicanos, S.A. La regulación de los precios en algunos artículos del campo determinó el establecimiento en 1938, de la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. de C.V.; en 1941 de la Nacional Distribuidora y Reguladora y en 1961 de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), que actúa como mecanismo social de regulación.

Al inicio de la década de los 50, la economía se enfilaba a la recesión; en 1953 el PIB apenas creció 0.3% y la producción industrial y la construcción disminuyeron en 1.1 y 7.7% respectivamente.

El proceso acelerado de concentración del ingreso en este período propició la desaparición y la absorción de un número considerable de pequeñas y medianas empresas "tradicionales" y, por otro lado, se inició la etapa de desarrollo "no planeado" del sector público, consistente en la absorción por este de empresas privadas en quiebra o poco rentables, con el fin de socializar la ineficiencia del capital y de tratar de contrarrestar el desempleo.

En estos años se reinicia la entrada masiva de capital que abandonó el país a raíz de la política económica y social del cardenismo. Esta vez la inversión directa se enfila predominantemente a la industria, y dentro de esta, hacia el desarrollo de nuevas ramas y a

la expansión de otras hasta ese momento insuficientemente evolucionadas. Con este cambio cualitativo en la inversión extranjera se inicia la era de la producción de bienes durables de consumo cuya demanda habría de descansar, sobre todo en esos años, en las reducidas capas beneficiadas por la concentración del ingreso resultante del "despegue" industrializador.

En la siguiente etapa, a partir del término de la Segunda Guerra Mundial, México adopta una estrategia de desarrollo en la cual se plantea como prioridad sustentar una elevada tasa de utilidades generada por un proceso dinámico de formación de capital privado, estimulado por el propio crecimiento económico, de cuya fuerza inicial y sostén se encargaría el Estado. Se trata pues, de iniciar el crecimiento económico, aunque no traiga consigo beneficios sociales inmediatos, bajo la premisa de que "había que tener el pastel primero y luego repartirlo".³²

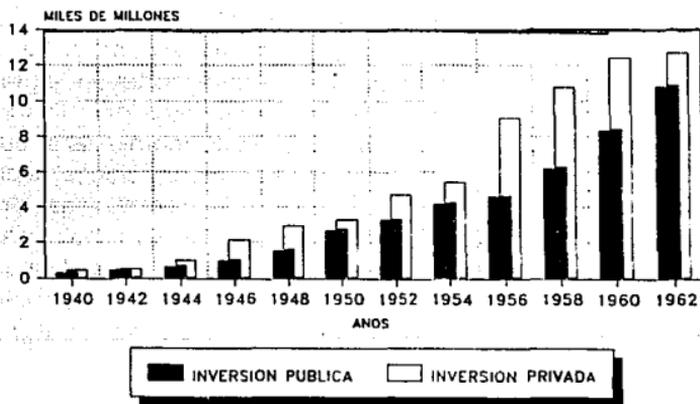
La piedra de toque del crecimiento en esta etapa fue la sustitución de importaciones. Se pensaba que los países como México eran pobres porque importaban más de lo que exportaban, y por tanto siempre se endeudaban y carecían de recursos para financiar su desarrollo interno. Se necesitaba, por tanto, comenzar a sustituir, mediante la producción nacional, aquellas importaciones de productos cuya tecnología no fuera demasiado complicada y así, gradualmente se iría aprendiendo a realizar actividades industriales cada vez más complejas. De esta forma se podría contrarrestar el desequilibrio externo y también se reduciría la inestabilidad cambiaria y la inflación, pues al reducirse las importaciones se ahorrarían divisas y los

32 Fernando Ramírez López y F. Raul Díaz Ontiveros. "Planeación y empresas estatales en la administración pública de México". Revista *Administración Pública*, INAP, num. 59-60, p. 47.

precios crecerían menos al incrementarse la oferta interna, conteniéndose el alza inflacionaria.

Con estos propósitos se argumentaba la jerarquización futura de la economía, dando prioridad a la generación de una elevada tasa de ganancia. A partir de esta base se estimuló la inversión privada y al efecto comenzaron a fluir la inversión y el gasto públicos, propiciándose un crecimiento sostenido de ambos en magnitudes notablemente similares (ver gráfica 1). En consecuencia, a partir de los años cincuenta se registra un incremento cuantitativo considerable en el gasto estatal, que para 1955 representaba el 10% del PIB y que aumentaría notablemente, alcanzando en 1965 el 25.4%, en una tendencia ascendente que para principios de la década de los

GRAFICA 1
INVERSION NACIONAL BRUTA



FUENTE: NACIONAL FINANCIERA, S.A.
"MEXICO: 50 AÑOS EN CIFRAS" S.H.C.P.,
1967, I

ochenta aproximaría el peso del gasto estatal en el PIB al orden del 50%.

En cuanto a la orientación del gasto público, durante los años cincuenta la inversión pública se incrementa en el sector industrial, el cual pasa a consolidar el segundo lugar en importancia, que había ganado en el sexenio de Avila Camacho, detrás del sector de comunicaciones y transportes.³³

Al iniciar el gobierno de Adolfo López Mateos (1958-1964), México enfrenta graves problemas económicos debido, entre otros factores, a la caída de los precios internacionales de los productos agrícolas, lo cual se refleja en la caída del producto nacional de 7.2% a 4.6%. Ante esta situación, en 1962 se crea una comisión intersecretarial con el propósito de preparar planes de corto plazo para una organización más eficiente del sistema económico. De esta Comisión surgió el Plan de Acción Inmediata 1962-1964, en el que se destacan, entre otros aspectos, el aumento a las inversiones públicas. Es en estos momentos cuando México adopta el modelo de crecimiento llamado "Desarrollo Estabilizador", con características netamente capitalistas, pero con rectoría estatal. La estrategia del desarrollo estabilizador otorgaba al Estado la responsabilidad para crear condiciones favorables y estimular el proceso de crecimiento económico en un ambiente de estabilidad económica y social, que proporcionara seguridad al inversionista tanto nacional como extranjero. En ese contexto, el sector público se preocupó de dotar al país de la infraestructura básica necesaria, orientar la acción de las empresas públicas a sectores que no fueran competitivos con el sector privado,

33 Manuel Barquín Álvarez, "El control del ejecutivo y la administración pública federal sobre el sector paraestatal". En *Anuario Jurídico VIII-1981*. UNAM pp. 32-33.

mantener buenas relaciones con el sector laboral y otorgar a la población los servicios sociales necesarios.

A partir de este período, y sobre todo en los setenta, además de continuar apoyando al sector privado, el sector paraestatal busca introducirse en nuevas ramas como la petroquímica y la minería, lo cual impulsa una considerable diversificación. A través de las empresas públicas se privilegian las inversiones que implican una tecnología compleja y cuantiosos requerimientos de capital. De esta manera, las nuevas empresas destacan por el monto de capital por hombre empleado, por la profundización de la sustitución de importaciones y por la investigación científica y tecnológica.³⁴

La inversión pública en el sector industrial pasa a ocupar el primer lugar. Sin embargo, la inversión en ferrocarriles, electricidad y petróleo continuó, junto con una creciente inversión en gastos de beneficio social, proveniente de las necesidades de una población en aumento y principalmente a raíz de la ampliación del sistema educativo nacional. La inversión en gasto de beneficio social se incrementó al grado que llegó a ocupar el primer lugar en 1964, con 31% de la inversión pública total.

A la creciente inversión no correspondió un incremento proporcional de los ingresos provenientes de la tributación o el ahorro interno, por lo que hubo que recurrir al crédito externo y a la restricción y racionalización del gasto público.

En estos años el apoyo a la inversión privada se expresó principalmente a través de:

34 Sergio García Ramírez, "Panorama sobre la empresa pública en México". En *Anuario Jurídico VIII-1981*. UNAM p. 262.

- a) impuestos reducidos al capital. Las devoluciones y exenciones al régimen tributario empresarial son de gran magnitud desde entonces.
- b) precios y tarifas subsidiadas. Los precios de los bienes y servicios producidos por las empresas estatales en general son inferiores a sus costos, con el fin de alentar al capital o proteger a algún grupo social.
- c) deuda externa creciente. Como los ingresos por impuestos y los ingresos que pueden generar las empresas estatales resultan insuficientes para financiar el gasto público, en particular las grandes inversiones de infraestructura requeridas por el capital para invertir, es necesario acudir al extranjero para obtener los recursos que el Estado decidió no cobrar a diversos grupos de mexicanos.
- d) salarios controlados. El Estado se responsabiliza de mantener los salarios dentro de márgenes estrechos.

Con esto se buscaba reducir al mínimo los costos para las empresas. El pacto consistía en que aquellas no elevarían sus precios en demasía.

El modelo de "desarrollo estabilizador" adoptado por los gobiernos de Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz constituyó la respuesta gubernamental a las demandas hechas por diversos grupos de capitalistas nacionales y extranjeros. Un papel decisivo en esta estrategia, que explica los logros de la economía mexicana en esta época, fue el adoptado por la inversión extranjera realizada a través de compañías transnacionales, en la cual descansó la solución a la recesión económica de los primeros años de la década. Desde los años anteriores la importancia de la inversión extranjera creció particularmente en el sector de las manufacturas y, a pesar de su reducida magnitud en relación con la inversión total anual (aproximadamente 10%), su posición se había visto crecientemente

consolidada en términos cualitativos junto con el creciente poder del sector privado en general.

Al proceso de concentración económica corresponde una diversificación relativa de la estructura industrial que es comandada por el rápido crecimiento de algunas ramas industriales directa o indirectamente relacionadas con la producción de bienes durables de consumo, o con la apertura limitada de nuevos campos productivos por parte del Estado (como la petroquímica)

En este lapso la economía superó absoluta y relativamente el crecimiento de los períodos anteriores y además evolucionó de manera notablemente más estable, aunque generando la gradual polarización basada en la concentración de la riqueza, en la medida en que las altas tasas de explotación y los crecientes volúmenes de ganancia permitieron el surgimiento y la expansión relativa de un sector privilegiado de los grupos medios.

El consecuente desarrollo de un mercado de élite hizo posible la expansión de algunas ramas productoras de bienes de producción estrechamente vinculadas a los sectores que producen bienes durables de consumo. Sin embargo, el desarrollo de algunas ramas de la industria no depende exclusivamente del crecimiento en la producción de bienes de consumo para los sectores medios consumidores, sino también de los programas de obras del Estado y de la expansión de las empresas públicas. En cualquier caso, el resultado es la diversificación de la estructura industrial, una mayor división del trabajo y en consecuencia la ampliación del mercado interno.

Este patrón de desarrollo industrial tuvo efectos negativos sobre la balanza de pagos. Así por ejemplo, a pesar del número de productos elaborados localmente en constante aumento, resultaba imposible disminuir las también crecientes importaciones de los insumos necesarios para su producción y, al mismo tiempo que la sustitución de importaciones se desplazó del sector de bienes de consumo hacia el de bienes de consumo duradero y al de bienes de

capital, el proceso se tornó cada vez más complicado y se convirtió en un privilegio de las empresas trasnacionales. Esta tendencia se manifestó en un mayor aumento de las importaciones en relación con las exportaciones. Entre 1963 y 1970 las primeras crecieron a una tasa anual promedio de 10.8% en tanto, las exportaciones lo hicieron en un 8.2% en promedio.

Sin embargo, ni las inversiones extranjeras ni las inversiones locales se veían afectadas bajo las reglas del desarrollo estabilizador por la situación negativa de la balanza comercial. Por el contrario, el deterioro de la misma no era incompatible con el desarrollo de las empresas trasnacionales y de los cada vez más poderosos grupos financieros locales. En la práctica, los efectos negativos del modelo se trasladaban al sector público, al cual le estaban prohibidas las empresas económicamente lucrativas; así, mientras el sector privado acumulaba capital, el público incrementaba su deuda exterior.

2.3. Crisis del modelo de sustitución de importaciones

A partir de 1971 la economía mexicana inicia una fase crítica en la que los fundamentos del desarrollo estabilizador dan cuenta de su deterioro. Se devalúa la moneda en casi 100% respecto al dólar y la inflación se dinamiza.

En ese año el proceso económico inicia la fase conocida como "crecimiento con inflación y desempleo", la cual dura hasta 1982 en que se derrumban los principales indicadores económicos y se inicia la fase de decaimiento que caracteriza la década de los ochenta.

La fase de crecimiento con inflación y desempleo trajo aparejado un fuerte aliento a las importaciones para sostener el crecimiento, paralelamente al aumento en la magnitud de las inversiones extranjeras y a la aceleración del endeudamiento externo. Los precios marcaron un alza consecuente con el flujo de recursos externos e

importaciones atraídos a la economía mexicana, en la cual persistía el debilitamiento de las inversiones privadas.

En esta década fue necesario enfrentar los efectos acumulados del desempleo gestado por la industrialización a toda costa del desarrollo estabilizador, y las deformaciones que este modelo trajo consigo. Las utilidades de los años dorados del desarrollo estabilizador no se tradujeron en inversiones sino en todo tipo de consumo, deprimiendo la capacidad de inversión y de crecimiento autosostenido con recursos propios.

De ahí la necesidad de atraer inversionistas extranjeros y de acrecentar la deuda pública, ya que el sacrificio fiscal para auspiciar la inversión redujo el ahorro público, obligando al gobierno a acudir cada vez más al financiamiento externo, lo cual fue posible por el coincidente aumento de la capacidad exportadora de hidrocarburos y el alza de los precios internacionales de los mismos, creándose de esta manera un espejismo de bonanza a costa de un creciente proceso de "petrolización" de la economía que posteriormente mostraría sus inconvenientes.

Al inicio de la década de los setenta, al arrancar la administración de Luis Echeverría, este plantea como parte de su proyecto político el fortalecimiento del Estado, que se encontraba sumamente deteriorado a raíz de las contradicciones internas generadas por el anterior modelo de desarrollo. Para esto, propone la consolidación del sector público de la economía, buscando la autonomía estatal frente al capital privado. La inversión pública tuvo que ser aumentada en forma considerable debido a la recesión económica y a la retracción premeditada de la inversión privada (como reacción contra la política gubernamental), así como también para romper los cuellos de botella que ofrecía la infraestructura económica, producto de la austeridad de la política del desarrollo estabilizador. (ver cuadro núm. 1)

CUADRO NUM. 1
GASTO PUBLICO DEL GOBIERNO FEDERAL Y SECTOR PARAESTATAL
PARTICIPACION EN EL PIB Y ESTRUCTURA PORCENTUAL

Millones de pesos

AÑO	GASTO DEL SECTOR	% DEL PIB	GASTO DEL GOB.	% DEL GASTO TOTAL	GASTO DEL SECTOR	% DEL GASTO TOTAL
	PUBLICO (TOTAL)		FEDERAL		PARAESTATAL	
1971	111,019	24.5	50,688	45.7	60,331	54.3
1972	141,163	27.6	71,514	50.7	69,649	49.3
1973	191,462	30.9	96,391	50.3	95,071	49.7
1974	273,398	33.6	128,596	47.0	144,802	53.0
1975	409,392	40.9	196,559	48.0	212,833	52.0
1976	503,097	41.2	264,956	52.7	238,141	47.3
1977	605,573	36.6	282,348	46.7	322,125	53.3
1978	648,500	36.8	318,400	49.0	230,100	51.0
1979	922,000	33.3	507,449	55.0	414,551	45.0
1980p/	1,412,000	37.0	781,200	55.3	630,800	44.7
1981p/	2,088,830	35.6	960,836	45.9	1,127,994	54.1
1982p/	3,176,610	34.3	1,195,866	37.6	1,980,744	62.4

FUENTE: S.H.C.P., Dirección de Planeación Hacendaria y Cuenta de la Hacienda Pública. S.P.P., Boletín Mensual de Información Económica.

p/ Cifras preliminares

La política gubernamental, que buscaba ganar legitimidad, se reflejó en el crecimiento sin precedentes de la industria paraestatal (ver cuadro núm. 2), en la cual se consideró prioritario atender el crecimiento de sectores como el petroquímico, el de fertilizantes y la agricultura. Es decir, la expansión de la empresa pública se orientó al fomento industrial, creándose una serie de organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos que también actuaron sobre el proceso de comercialización e industrialización de productos agrícolas y en la expansión de la infraestructura en el campo.

De esta manera, las entidades paraestatales desempeñaron un importante papel en el comportamiento del sector público, captando la inversión de cuantiosos recursos, interviniendo en nuevas áreas o ampliando y diversificando la producción de bienes y servicios en las que ya participaba, contribuyendo por otra parte, de manera decisiva, en el déficit presupuestal del gobierno federal.

Durante este periodo la inversión pública tuvo una tasa de crecimiento del 23%, mayor a la de la economía total. Sin embargo, la incapacidad de ahorro del Estado devino en efectos crónicos. La política de transferencias de recursos al sector privado en forma de tarifas artificialmente bajas y la disminución del porcentaje de recursos propios de la inversión pública federal, que se agudizó durante este sexenio, determinaron la necesidad de acudir con mayor apremio al financiamiento externo. El gran incremento experimentado por la inversión pública en este sexenio (que creció de 30 mil millones de pesos en 1970 a casi 100 mil millones en 1975) trajo consigo un fuerte incremento del endeudamiento tanto interno como externo en el cual las empresas públicas tuvieron gran influencia, (ver cuadro núm. 3).

Para ilustrar sobre la magnitud del sector paraestatal en este periodo, cabe destacar que la aportación del conjunto paraestatal al PIB creció notablemente entre 1970 y 1978: del 12.8% en el primer

CUADRO No. 2
ENTIDADES PARAESTATALES REGISTRADAS EN LA
SECRETARIA DE PATRIMONIO NACIONAL
1971-1976

ENTIDADES	1971	1972	1973	1974	1975	1976
<i>ORGANISMOS DESCENT.</i>	54	61	63	65	117	176
<i>EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIA</i>	148	176	229	282	323	403
<i>EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MINORITARIA</i>	27	24	28	36	41	55
<i>FIDEICOMISOS PUBLICOS</i>	48	167	383	387	325	211
TOTAL	277	428	703	770	806	845

FUENTE: Villareal, René y De Villareal, Rocio R. "Las empresas públicas como instrumentos de política económica", El Trimestre Económico, No. 178 México, abril-junio de 1978, pag. 217

CUADRO No. 3
 ENDEUDAMIENTO INTERNO Y EXTERNO DEL SECTOR PUBLICO
 (Millones de pesos)

AÑO	ENDEUDAMIENTO INTERNO		ENDEUDAMIENTO EXTERNO		ENDEUDAMIENTO TOTAL			PARTICIP. RELATIVA EN EL ENDEUDAMIENTO	
	SECTOR PARAEST.	GOBIERN FEDERAL	SECTOR PARAEST.	GOBIERN FEDERAL	TOT. SEC. PARAEST.	TOT. GOB FEDERAL	TOTAL NSOLIDA	DEL SEC. PARAEST.	DEL GOB. FEDERAL
	1969	805	41,473	762	3,862	1,567	45,335	46,902	3.34
1970	295	45,728	835	3,717	1,540	49,445	50,985	3.02	96.98
1971	4,850	71,538	29	1,786	4,821	73,324	78,145	5.17	94.83
1972	4,230	19,380	72	2,953	4,302	22,333	26,635	16.15	83.85
1973	2,043	28,808	9,853	4,874	11,896	33,682	45,578	26.10	73.90
1974	8,273	33,850	6,224	13,155	14,497	47,005	61,502	23.57	76.43
1975	22,396	53,642	17,529	3,259	39,925	56,901	96,826	41.23	58.77
1976	19,824	280,101	13,142	90,192	32,966	370,293	403,259	8.17	91.83
1977	7,117	335,669	25,103	64,964	32,220	500,633	532,853	6.05	93.95
1978	7,531	372,848	47,637	73,725	55,168	546,573	601,741	9.17	90.83
1979	4,904	188,867	68,474	59,973	73,378	248,840	322,218	22.77	77.23
1980	35,557	292,645	77,642	39,286	113,199	331,931	445,130	25.43	74.57
1981	37,285	321,956	298,253	23,761	335,538	445,717	781,255	42.95	57.05
1982	72,696/p	795,400/p	50,365/p	89,400/p	122,462	984,800	1,107,262	11.06	88.94

FUENTE: SHCP, Dirección de Análisis y Evaluación Financiera y Cuenta de la Hacienda Pública
 /p Cifras preliminares

año al 17.8% en el segundo. En este período, la tasa de crecimiento anual del sector fue de 10%, que si se compara con la de 5% correspondiente a la economía nacional, expresa el dinamismo de la producción por parte de las empresas públicas.

La contribución de las empresas públicas a los ingresos tributarios federales fue de 7.8% en 1970 y de 14.8% en 1978. En este período el total de ingresos tributarios de la federación se incrementó en promedio anual en 10.7%, al paso que los impuestos pagados por el sector paraestatal lo hicieron al doble, es decir al 21.9%.

Otro indicador importante es la participación de las empresas públicas en las exportaciones. El valor de las hechas por aquellas representó en 1970 el 13% del total nacional y ascendió al 46.1% en 1978. Las ventas en el exterior por las empresas públicas tuvieron un crecimiento real al año de 35.2%, cifra superior a la de 12.1% que corresponde al incremento del conjunto de las exportaciones nacionales. Este fenómeno se explica principalmente por la venta externa de hidrocarburos.

Respecto a la generación de empleos productivos en el período 1970-1978 el sector paraestatal incrementó su acción a una tasa media anual del 10.1%, considerablemente mayor a la del 4.1% correspondiente al conjunto de la economía.

En 1976, al asumir la presidencia de la República, José López Portillo se propuso la instrumentación de un nuevo modelo de desarrollo denominado "Alianza Popular para la Producción", como medio para superar los trastornos económicos y avanzar en el desarrollo del país.

Este programa de estabilización fundamentaba el crecimiento económico en dos criterios básicos: el resurgimiento de la inversión privada como pivote de la economía y la expansión industrial sobre la base de la exportación manufacturera.

Sin embargo, a partir del segundo bienio de esta administración, la orientación de la estrategia de desarrollo se modifica, con la consecuente expansión del sector paraestatal (Ver cuadro núm. 4).

CUADRO No. 4
ENTIDADES PARAESTATALES REGISTRADAS EN EL
REGISTRO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL PARAESTATAL
1977-1982

ENTIDADES	1977	1978	1979	1980	1981	1982
<i>ORGANISMOS DESCENT.</i>	145	117	110	77	78	75 (3 en liquidación)
<i>EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIA</i>	422	420	420	450	503	486 (49 en liquidación)
<i>EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MINORITARIA</i>	54	51	53	54	51	40 (8 en liquidación)
<i>FIDEICOMISOS PUBLICOS</i>	197	201	178	199	206	142 (46 en extinción)
TOTAL	818	789	761	780	838	743 (106 en liquidación)

FUENTE: Cifras de Registro de la Administración pública Federal Paraestatal,
 Revista de Administración Pública, núm. 59/60, julio-diciembre 1984,
 Instituto Nacional de Administración Pública.

Se emprende entonces una nueva etapa de reorganización del sector paraestatal, con la intención de planear, dirigir, controlar y evaluar sus actividades, estableciéndose las bases para su organización y funcionamiento mediante la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la Ley Federal de Deuda Pública.

Como medida de la creciente importancia que en este periodo asumió la empresa pública, del total de la inversión pública realizada entre 1976 y 1980 el sector paraestatal participó en promedio con el 66.3%.

En relación con la distribución de estos recursos,

"Del total de la Inversión federal, en 1976 la mayor parte la absorbió el sector industrial (46%) mientras que el sector 'bienestar social' participó apenas del 14.5%. En 1980 estas proporciones casi no se modificaron, participando el sector industrial del 45.6% y el de bienestar social del 16.6%".³⁵

En relación con los ingresos tributarios, que entre 1976 y 1980 representaron en promedio el 94.5% de los ingresos brutos del gobierno federal, en 1976 las empresas públicas sujetas a control aportaron el 6.2% mientras que en 1980 su aportación fue del 26.1%. Esta acelerada participación en los ingresos obedeció en gran medida a la creciente explotación de hidrocarburos registrada entre 1976 y 1982.

Uno de los principales indicadores del papel del sector paraestatal en el proceso de acumulación de capital es el expresado por las transferencias hacia el sector privado, que constituyen subsidios, vía precios y tarifas, de la tasa de ganancia.

35 Manuel Barquín Álvarez, *op. cit.* p. 36

El cálculo de las transferencias supone un estudio del comportamiento de los precios, tanto de los bienes producidos por las empresas públicas como el índice nacional. De acuerdo con estudios de este tipo,

"el subsidio otorgado en años recientes por la empresa estatal vía precios a otros sectores de la economía, fue equivalente a 15% de la inversión bruta, a 30% de la inversión privada y a 40% de la inversión pública total".³⁶

Tan sólo Petroleos Mexicanos y las empresas eléctricas transfirieron al resto de la economía vía precios 121,007 millones de pesos corrientes entre 1965 y 1975.

36 *Ibid.*

CAPÍTULO III

LA POLÍTICA DE ENTIDADES PARAESTATALES EN EL SEXENIO 1982-1988

3.1. El Contexto económico

En la segunda mitad de los años setenta, la economía internacional se caracteriza por su lento e inestable crecimiento, inferior a los niveles registrados en las décadas previas; en un proceso de deterioro que en latinoamérica hace crisis particularmente entre 1981 y 1982, cuando el crecimiento de las economías se vuelve nulo, la inversión desciende significativamente, se amplía el desempleo, los niveles de inflación se agudizan, el intercambio con el exterior se vuelve más desfavorable, se registran constantes devaluaciones monetarias y se incrementa la deuda externa y la contribución de su servicio, con lo cual los países latinoamericanos se transforman en exportadores de capital.

En esta década la economía mexicana entra en una fase de agotamiento del patrón de desarrollo basado en la sustitución de importaciones y se establece un período de transición hacia un esquema productivo diferente, de tipo "secundario-exportador". La aparición de este nuevo esquema se vió frenado por algunos factores que provocaron su más lento predominio.

En este sentido, las alianzas sociopolíticas heredadas de la revolución dificultaban la conciliación con las exigencias de cambio económico estructural que demandaba el nuevo modelo. Asimismo, el auge petrolero al final de la década amplió los márgenes de

maniobra para la toma de decisiones de política económica, permitiendo aplazar definiciones para problemas estructurales que pasaban a quedar latentes y que tuvieron que ser afrontados al inicio de la década de los ochenta.

Por otra parte, el impacto de la crisis sobre la balanza comercial se cubrió con endeudamiento externo, con las consecuentes presiones sobre la cuenta corriente. De esta manera, a finales de 1981 el pago de intereses sobre la deuda externa pública y privada se convirtió en la principal causa del déficit en cuenta corriente y el financiamiento del desarrollo se volvió cada vez más dependiente del petróleo y del endeudamiento externo.³⁷

La primera respuesta del gobierno ante el estallido de la crisis fue el programa de "ajuste a la política económica" del 9 de marzo de 1982. Su objetivo era evitar la caída de la producción. Se anunció un recorte inmediato del gasto público del 3%, equivalente a unos cien mil millones de pesos, cantidad ligeramente superior a lo que PEMEX dejaba de percibir como resultado de las dos bajas consecutivas en el precio del petróleo (en enero y marzo de 1982). Los intentos de sostener la producción y la inversión se reafirmaron con el "Plan de Apoyo Financiero a la Industria" anunciado el 25 de mayo, cuyos fines explícitos eran sostener la ganancia industrial (mediante mayores subsidios) y alentar el empleo.

Ante la apremiante necesidad de recursos externos, el contexto internacional se convirtió en un factor fundamental en la definición del rumbo económico del país. En este sentido, la economía mexicana se integró con mayor fluidez a las nuevas corrientes dominan-

37 En 1979-1980 (cúspide del auge petrolero) ingresaban al país cerca de dos mil millones de dólares mensuales por empréstitos, más unos 1,500 millones por exportaciones petroleras.

tes en el ámbito internacional, según las cuales la política económica (entendiéndose la capacidad rectora del Estado) constituye una influencia nociva y distorsionadora sobre el equilibrio económico autorregulado por el libre juego de las fuerzas del mercado. La influencia del exterior sobre la capacidad para determinar los rumbos del desarrollo nacional tuvo una de sus expresiones concretas en el acuerdo firmado con el Fondo Monetario Internacional, cuyo programa de saneamiento definía cinco propuestas de aplicación inmediata y supervisión continua que se extendería hasta 1985. En esencia, estas cinco propuestas planteaban:

- a) la reducción del déficit fiscal, que debería bajar de 16.5% del PIB en 1982 a 8% en 1983, 5.5 en 1984 y 3.5 en 1985;
- b) la liberalización general de precios y la eliminación de subsidios en los bienes y servicios producidos por el sector público;
- c) el control de la inflación mediante una disciplina estricta en la emisión monetaria y el establecimiento de topes salariales para contener la expansión de la demanda;
- d) la fijación de tipos de cambio que reflejaran las condiciones reales de competitividad con el exterior; y
- e) el mantenimiento de las tasas de interés bancario en niveles que estimularan el ahorro.

Ante el agravamiento de los factores que inducían la especulación y la fuga de capitales y la inminente bancarrota de las finanzas públicas, se hizo necesario establecer el control directo sobre las operaciones bancarias, a través de la nacionalización de la banca decretada el primero de septiembre por el presidente de la República.

En este año se presenta un descenso real del PIB con un nivel de inflación que alcanza el 100%. El desempleo aumenta y el crecimiento agrícola se reduce en gran medida. La disponibilidad para financiar la inversión desciende y el sector público registra por segundo año consecutivo un déficit superior al 15% del PIB. En cuanto a la deuda

externa la carga es excesiva, destinándose al pago de su servicio cuarenta centavos de cada peso gastado, lo que coloca al país en virtual suspensión de pagos con el exterior.

En diciembre de 1982 se expide el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE). Su propósito es recuperar la estabilidad en un plazo de dos años, principalmente a través del control y abatimiento de la inflación del desequilibrio presupuestal y del déficit externo.

Las medidas para alcanzar estos objetivos fueron:

- El recorte radical del gasto público y la imposición de una rigurosa disciplina en su administración.
- El aumento de los ingresos públicos, principalmente a través del aumento del IVA y la elevación de precios y tarifas de bienes y servicios producidos por el sector público para reducir drásticamente los subsidios.
- El abatimiento del crédito para actividades no prioritarias.
- La devaluación gradual para desalentar las importaciones y estimular las exportaciones.

En 1983 el país cae en una profunda recesión. El PIB se reduce en 5.3% y también descienden la inversión, el consumo privado y el gubernamental. La inflación alcanza el 80.8% y, como cumplimiento del programa de ajuste, el déficit del sector público disminuye del 17.6% del PIB en 1982 al 8.9% en 1983.³⁸

La relación de las ramas de actividad que experimentaron mayor declinación en este período pone de manifiesto la relevancia de la participación estatal en la economía. La industria automotriz fue la que sufrió la mayor caída: -41% en 1983. La tasa de ganancia en esta

38 Secretaría de la Contraloría General de la Federación. *La empresa pública y la administración del presidente Miguel de la Madrid Hurtado*. 1989, p. 87

rama había sido artificialmente elevada por la enorme participación del subsidio fiscal directo y la marcada propensión a importaciones con un tipo de cambio subvaluado. Las ficticias condiciones de rentabilidad fueron borradas por las devaluaciones y las restricciones en el gasto público.

La caída de la producción de materiales para construcción representó otro ejemplo de las consecuencias del recorte del gasto público. Esta industria había crecido en el periodo 1978-1981 a un ritmo excepcional. El motor de su crecimiento fueron grandes programas de obras públicas, que sustentaron el crecimiento de otras ramas de actividad.

El sobreendeudamiento, el recorte del gasto público y el aumento de las tasas de interés bancario ahondaron el impacto de la crisis. Sin embargo, la situación económica no alcanzó la profundidad recesiva que podía suponerse, ya que entraron en juego fuerzas contrarrestantes, entre las que destacan: la depreciación de los salarios (lo cual aumenta la rentabilidad empresarial), la depreciación del tipo de cambio, la renegociación de la deuda externa y el mantenimiento parcial de los subsidios a la acumulación de capital. Todo ello como parte de una deliberada estrategia económica por parte del Gobierno mexicano.

En este mismo año se lanza el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, a través del cual se pretende superar la crisis, recuperar la capacidad de crecimiento y llevar a cabo los cambios cualitativos de la estructura económica.

El logro de estos objetivos descansa en dos estrategias: la reordenación económica y el cambio estructural. Con la primera se pretende hacer frente a la crisis y sentar las bases mínimas para el funcionamiento sano de la economía, con la segunda se busca iniciar profundas transformaciones a largo plazo en los aparatos productivo y distributivo.³⁹

A fines de 1984 las manifestaciones más agudas de la crisis quedaban bajo relativo control. El déficit fiscal se redujo de más de

16% del PIB en 1982 a 8.7% en 1983 y a 7.6% en 1984. En el caso de la inflación, si bien no pudo ser totalmente controlada, la tasa de crecimiento de los precios al consumidor se redujo a 59.2% de diciembre de 1983 a diciembre de 1984. Además, las cuentas con el exterior arrojaron un superavit comercial de 12.7 millones de dolares.

La recuperación económica se vió favorecida por un apreciable relajamiento del control de cambios que permitió a los empresarios un mayor acceso a divisas a tipos de cambio preferenciales. Ello facilitó la adquisición de medios de producción e insumos importados. Esto se tradujo también en una reducción del superavit del comercio exterior; en 1984 las importaciones crecieron a una tasa equivalente a más del doble de la correspondiente a las exportaciones: 29.5% anual en dólares corrientes contra 12.2% de las últimas. Ello empezó a poner en peligro el balance existente entre la carga del servicio de la deuda externa y las necesidades de efectuar importaciones de medios de producción al reducirse el saldo positivo de la cuenta corriente de la balanza de pagos y comenzar a disminuir el nivel de las reservas internacionales. Por otra parte, el crédito bancario empezó a dar signos de escasez a fines de 1984. La recuperación empezó a flaquear y a desacelerarse a principios de 1985.

En 1985 el descenso de los precios del petróleo y el terremoto de septiembre derivaron en nuevas presiones inflacionarias que afectaron el crecimiento económico y abultaron el desequilibrio fiscal. A este respecto, la tasa de crecimiento del PIB pasó del 3.7% en 1984 al 2.8% en 1985.⁴⁰

39 *Ibid.* p. 88

40 *Idem* p. 89

Con la disminución del ritmo de crecimiento económico global, el superávit de la balanza de pagos se deterioró considerablemente, lo cual, aunado a la escasez de financiamiento externo, provocó una importante caída de las reservas internacionales, de 8 mil millones de dólares en 1984 a 5 mil ochocientos millones en 1985.

Respecto a la inflación, el índice nacional de precios al consumidor se colocó en 63.7% en diciembre de 1985 en relación con el mismo mes del año anterior. En el ámbito de las finanzas públicas, la proporción del déficit en el PIB se elevó al 10%, en comparación al 9.6% alcanzado en 1984.⁴¹

Todos estos acontecimientos obligaron a reconsiderar las metas y los medios del Plan Nacional de Desarrollo y dieron lugar a la formulación del Programa de Aliento y Crecimiento para enfrentar la coyuntura.

En 1986 la economía se enfilaba a una nueva recesión; el PIB disminuyó en términos reales 3.5% respecto a 1985, lo cual se explica por la caída de los precios del petróleo que en promedio descendieron en 53.4% en relación al nivel del año anterior.⁴²

Como resultado de la disminución de los ingresos petroleros y con excepción de la generación de energía eléctrica y de las exportaciones no petroleras, que observaron tasas de crecimiento positivas, la caída en la producción se extendió a todas las actividades. El descenso de ingresos petroleros provocó la disminución en el superávit de la cuenta comercial de la balanza de pagos.

Por lo que se refiere a la inflación, ésta se elevó sustancialmente al pasar del 63.7% en 1985 al 105.7% en 1986.

41 *Ibid.*

42 *Idem.* p. 90

En 1987 se observó una ligera recuperación del crecimiento económico, con un crecimiento de 1.4%, aún cuando persistía una alta tasa de inflación, que registró un incremento del 159.2% respecto a diciembre de 1986.⁴³

En octubre de 1987 desciende bruscamente el índice de cotizaciones de la Bolsa Mexicana de Valores, lo cual presiona sobre el mercado de cambios y obliga al Banco de México a retirarse del mercado ante el inminente peligro de perder buena parte de la reserva monetaria. El peso sufre una devaluación considerable y todo ello alienta el aumento de los precios y provoca demandas salariales.

En este contexto, el 15 de diciembre se firma el Pacto de Solidaridad Económica por medio del cual, tras fuertes alzas de precios y un ajuste salarial, se busca reducir la inflación para con ello estabilizar la economía.

En 1988, la evolución de las finanzas públicas siguió reflejando el pronunciado ajuste observado a lo largo del sexenio. Las cifras preliminares de ingresos y gastos del sector público al cierre de 1988 arrojan un déficit económico equivalente a 9.6% del PIB, menor al 13.4% observado en 1987 (Ver cuadro 1).

Los ingresos del sector público en este año se mantuvieron en la misma proporción con respecto al PIB que en 1987: 17.1%. Su comportamiento se explica principalmente por dos factores: la disminución en el precio internacional del petróleo y el aumento de los ingresos no petroleros del Gobierno Federal.

El precio del petróleo de exportación sufrió una disminución de 23.8%. Esto, aunado a una reducción del 2.6% en el volumen de

43 *Ibid.*

CUADRO NUMERO 1
DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO FEDERAL

Miles de millones de pesos año base 1980

CONCEPTO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
DEFICIT ECONOMICO (a)	292.6	632.6	751.6	377.0	342.7	395.4	686.6	691.8	448.8
Sector público presupuestal	250.7	576.7	677.8	339.7	307.2	349.1	639.1	680.7	443.8
Gobierno Federal	133.7	317.3	575.2	377.6	346.7	371.8	619.3	683.8	466.8
Ingresos	683.8	742.3	755.6	823.7	809.6	829.6	758.7	820.9	808.0
gastos	817.5	1059.6	1330.8	1201.3	1156.3	1201.4	1378.0	1504.8	1274.8
Organismos y Empresas Cont.	117.0	259.4	102.6	-37.9	-39.5	-22.7	19.9	-3.2	-23.0
Ingresos	732.3	812.5	971.9	1120.4	1135.7	1136.6	951.0	959.6	833.8
gastos	849.4	1071.8	1074.5	1082.6	1096.1	1113.9	970.9	956.4	810.8
Pemex	59.4	177.9	66.4	-85.0	-82.0	-43.5	0.7	2.4	-10.4
Ingresos	327.1	356.0	477.3	658.7	625.5	567.3	427.2	473.0	369.3
gastos	386.5	533.9	543.7	573.7	543.6	523.8	428.0	475.3	358.9
Resto de Org. y Emp. Cont.	57.6	81.5	36.2	47.2	42.4	20.8	19.1	-5.5	-12.6
Ingresos	405.3	456.4	494.6	461.7	510.1	569.4	523.8	486.6	464.5
gastos	462.9	537.9	530.8	508.9	552.6	590.1	542.9	481.1	451.9
Sector Fuera de Presupuesto	41.9	55.9	73.8	37.3	35.5	46.3	47.5	11.2	5.0
INTERMED. FINANCIERA (b)	43.3	54.8	63.4	22.2	64.9	75.4	52.7	48.3	77.2
DEFICIT FINANCIERO (c)	335.9	687.5	815.0	399.2	407.6	470.8	759.7	771.8	601.1

(a) El signo negativo en las cifras de déficit debe entenderse como superavit

(b) Uso de recursos para financiar a los sectores privado y social

(c) Uso total de recursos financieros

FUENTE: Realidad económica de México 1991. Macroasesoría Económica, S.C.

exportación, dió como resultado que los ingresos petroleros pasaran de 6.0% del PIB en 1987 a 3.7% en 1988 (Ver cuadro 2).

Los ingresos no tributarios mostraron un ligero incremento asociado con dos variables: las ganancias generadas con el canje de deuda externa conocida como *bono cupón cero* y los recursos obtenidos por concepto de desincorporación de empresas públicas.⁴⁴

Es evidente que a lo largo del sexenio la política económica jugó un papel protagónico en la búsqueda de la estabilización y la recuperación del crecimiento.

Las contingencias externas exigieron respuestas, y estas en lo interno siempre fueron de ajuste y contención. Las negociaciones con los acreedores llevaron a un sacrificio productivo y social que colocó a la economía nacional en una situación global de retroceso.

Las respuestas que hubo que instrumentar jiraron en torno al alineamiento a las tradiciones imperantes en el capitalismo mundial, en busca de la progresiva integración económica más allá de las fronteras nacionales, e impulsando un proceso eficientista de asignación de recursos que implica la ofensiva contra las funciones de tipo social asumidas por el Estado como consecuencia del pacto histórico con los factores de la producción.

3.2 El Sector paraestatal

La administración gubernamental que se inicia en 1982 recibió el poder dos meses después de la nacionalización de la banca y en virtual condición de moratoria.

44 Banco de México. *Informe anual 1989*, p. 5

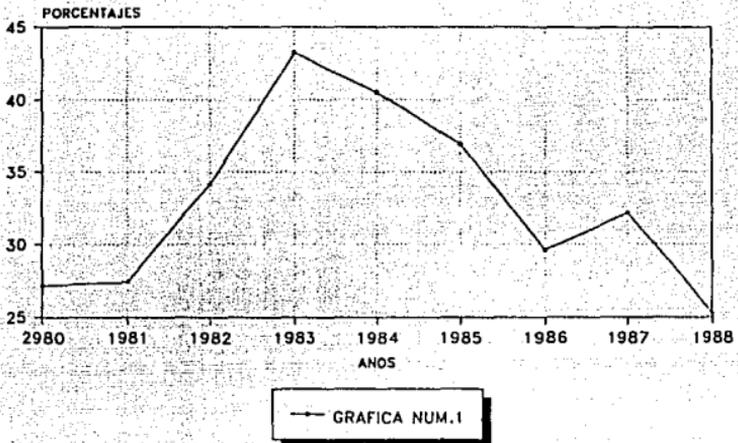
CUADRO NUMERO 2
INGRESOS DEL SECTOR PUBLICO
PROPORCION DEL SECTOR PETROLERO

Miles de millones de pesos año base 1980

CONCEPTO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
INGRESO TOTAL	1,203.1	1,297.8	1,397.9	1,523.1	1,543.5	1,535.2	1,442.1	1,471.5	1,461.9
Sector petrolero	327.1	356.0	477.3	658.7	625.5	567.3	427.2	473.0	369.3
Exportaciones	231.4	258.5	400.5	502.1	452.4	399.2	233.0	289.4	165.0
Ventas internas	95.7	97.5	76.8	156.6	173.1	168.0	194.3	183.6	204.4
Sector no petrolero	876.4	941.7	920.6	864.4	918.0	968.0	1,014.9	998.5	1,092.6

FUENTE: Realidad económica de México 1991. Macroasesoría Económica, S.C.

INGRESOS DEL SECTOR PUBLICO
PROPORCION DE INGRESOS PETROLEROS



FUENTE: CUADRO NUM. 2

El discurso oficial diagnosticó que las dificultades del país consistían en el desequilibrio de la balanza de pagos, en la inflación, en la insuficiencia del crédito externo y en la desconfianza interna de los inversionistas.

Se reconocía también la existencia de problemas estructurales derivados de la incompetencia del aparato productivo mexicano a causa de la excesiva protección industrial y la obstaculización del libre juego de las fuerzas del mercado que impusiera una eficiente asignación de recursos e impulsara el avance tecnológico y de la productividad.

En respuesta a esta situación, la política económica, expresada en planes y programas gubernamentales, estableció una estrategia en la que se pretendió, afrontar los desajustes inmediatos, incluyendo la inflación y los desequilibrios financieros. Para esto era fundamental la renegociación de la deuda externa que asegurara un calendario de servicio más regular y menos pesado, así como la obtención de fondos frescos para la economía.

El segundo propósito consistió en lograr la recuperación de la actividad económica mediante cambios estructurales que adecuara el aparato productivo a condiciones de mayor competencia y que estimularan a la iniciativa privada para ocupar el mayor espacio económico posible.

Se propuso un proceso de reconversión industrial que posibilitara un crecimiento sostenido. Dentro de este esquema, parte sustancial consistió en el saneamiento de las finanzas públicas y la reducción de la presencia estatal en la economía mediante un proyecto que propuso llevar a cabo cambios estructurales en el sector paraestatal. Fundamentalmente tres fueron las políticas impulsadas en este ámbito: la racionalización del sector paraestatal, traducida en la desincorporación de un número considerable de entidades; la restructuración financiera y el cambio estructural y, finalmente, la reconversión de algunas ramas de la industria estatal.

Cabe destacar al respecto que al planteamiento de "reorganizar" la estructura del sector paraestatal no correspondió la formulación expresa de un programa detallado que consignara las modalidades y los alcances de la restructuración.

Como se verá más adelante, si bien este proceso comenzó desde 1983, en realidad fue de forma modesta y no fue sino hasta mediados del régimen cuando comenzaron a llevarse a cabo en forma profunda. Esto es relevante ya que refleja que no es claro que la magnitud

y las modalidades que adquirió este proceso fueran parte del programa económico inicial de la administración 1982-1988.⁴⁵

Al inicio de esta administración, el sector público paraestatal estaba conformado formalmente por 1155 entidades de las cuales 103 eran organismos descentralizados, 754 empresas de participación estatal mayoritaria, 75 de participación estatal minoritaria y 223 fideicomisos públicos.⁴⁶

Durante este sexenio fueron creadas otras 61 entidades paraestatales, siendo 17 organismos descentralizados, 31 empresas de participación estatal mayoritaria, 6 de participación minoritaria y 7 fideicomisos públicos; para conformar en este sexenio un universo de 1216 entidades paraestatales.⁴⁷

En esta materia, el Presidente de la República señala en su primer informe de gobierno que se

"... mantendrá y profundizará el desarrollo de la industria paraestatal en la medida que sea necesario para la economía del país, y aplicando criterios áltamente selectivos". "Son tantas las tareas que tiene el Estado por delante, que resulta irracional pretender abarcar indefinidamente más ramas de actividad, preferimos un estado fuerte y eficiente a un estado obeso e incapaz".⁴⁸

Como consecuencia se lleva a cabo un proceso de revisión de la presencia estatal en la economía.

45 Eamonn Butler, *et al. Privatización: el inevitable sendero del gigante decreciente*. Centro de Estudios en Economía y Educación, A.C., México, 1988, p. 110

46 Secretaría de la Contraloría General de la Federación. *op. cit.* p. 111

47 *Ibid*

48 Miguel de la Madrid Hurtado. *Primer Informe de Gobierno*, p. 63

Como parte de la reestructuración del sector paraestatal en esta administración, la desincorporación de entidades puede verse en tres etapas: La primera va de diciembre de 1982 a enero de 1985, la segunda de febrero de 1985 a noviembre de 1987, y la tercera de diciembre de 1987 a septiembre de 1988.

Con la reestructuración de la Administración Pública Federal a partir del Programa Inmediato de Reordenación Económica, de 1982 y hasta enero de 1985 se autorizaron 195 procesos de desincorporación, de los cuales 76 correspondieron a liquidación, 67 a extinción, 32 a fusión, 9 a transferencia y 11 a venta. La segunda etapa se inicia en febrero de 1985 cuando el Gabinete Económico acuerda dar un mayor impulso al proceso de redimensionamiento del sector paraestatal a consecuencia de los problemas enfrentados por la economía nacional. De esta manera se instrumentaron 406 procesos de desincorporación adicionales, de los que 142 fueron de liquidación, 63 de extinción 38 de fusión, 16 de transferencia y 147 de venta.

Durante esta segunda etapa, con la promulgación de la Ley Federal de Entidades Paraestatales en mayo de 1986, 40 empresas de participación estatal minoritaria, en las que el estado participaba con un porcentaje de 25 al 50% de su capital social, así como 8 fideicomisos cuya estructura y objeto no cumplieran con lo previsto en dicha Ley, dejan de tener el carácter de entidades paraestatales. La tercera etapa se inicia en diciembre de 1987 con el Pacto de Solidaridad Económica. Se expresa la intención de agilizar los procesos de desincorporación de entidades paraestatales y de esta fecha al 30 de septiembre de 1988 se autorizan 123 nuevos procesos de desincorporación, siendo 43 de liquidación, 6 de extinción, 11 de fusión, 3 de transferencia y 60 de venta.⁴⁹

49 Secretaría de la Contraloría General de la Federación. *op. cit.* p. 111-113

En resumen, durante estas tres etapas se autorizó el proceso de desincorporación de 724 entidades paraestatales, mismas que adicionadas a las 48 desincorporaciones via ley señaladas anteriormente dan un total de 772 entidades desincorporadas (o en vías de desincorporarse) de la Administración Pública Federal, lo cual significa una reducción del 63% de las 1216 entidades que conformaban el universo paraestatal, que al final del sexenio se compone de 444 entidades.

De los 724 procesos indicados, 512 corresponden a empresas de participación estatal mayoritaria, 39 a empresas de participación minoritaria, 145 a fideicomisos públicos y 28 a organismos descentralizados.

CUADRO NUMERO 3

ENTIDADES PARAESTATALES EXISTENTES POR AÑO

CONCEPTO	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
ORGANISMOS DESCENT.	103	96	94	95	93	93	93
EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIA	754	696	699	625	524	433	279
EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MINORITARIA	75	74	74	65	7	3	
FIDEICOMISOS PUBLICOS	223	192	170	147	108	83	77
TOTAL	1155	1058	1037	932	732	612	449

F. NTE: De la Madrid, Miguel. Sexto Informe de Gobierno 1988, Anexo Estadístico.

De esas desincorporaciones autorizadas, al 30 de septiembre de 1988 habían culminado 481.

Aun cuando los totales no difieren mucho entre sí, llama la atención la falta de congruencia en la información proporcionada por diversas fuentes del sector público respecto a las magnitudes del proceso de desincorporación, mismas que, ya avanzado el sexenio pudieron coincidir finalmente en el número inicial de entidades existentes en 1982.

Comparense los datos de los párrafos anteriores (publicados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación) con el cuadro 3 tomado del sexto informe de Gobierno.

Por contener información más detallada, tomamos como base la primera fuente.

En términos generales, el proceso de desincorporación de entidades paraestatales puede interpretarse como una disminución del papel económico del Estado; sin embargo, esta interpretación es matizada si se toman en cuenta algunos factores adicionales.

La participación del sector público en procesos económicos puede tomar en general tres formas: a) el suministro de bienes y servicios; b) el subsidio o estímulo a ciertas actividades o agentes económicos y c) la regulación de la actividad económica de los particulares. De esto se desprende que la reducción del papel económico del Estado puede adoptar tres aspectos: la reducción en la producción de bienes y servicios suministrados por el Estado, la reducción en el volumen de subsidios con fondos públicos, y la disminución en la extensión de la reglamentación gubernamental de las actividades económicas (eliminación de restricciones a la competencia y apertura al sector privado de áreas anteriormente reservadas en exclusiva al Estado).⁵⁰

Lo anterior hace evidente que no existe una relación mecánica entre desincorporación y repliegue de la participación económica del Estado, toda vez que, de acuerdo con las alternativas que plantea el

proceso de desincorporación (liquidación, fusión, transferencia y venta), algunos casos sólo implican que varias entidades se fusionan y continúan bajo control estatal o bien que las transferencias de entidades a los gobiernos estatales y municipales sólo implican que cambia el nivel gubernamental en que se ubican.

Por otra parte, el repliegue de la función económica estatal puede darse sin que medie la desincorporación, a través de las tendencias en la asignación del gasto público o bien mediante la modificación de las facultades regulativas del Estado.

Es importante señalar que no se trata únicamente de una mera cuestión de repliegue o no, sino de la reestructuración de la actividad económica estatal que implica, a la vez que reducción, la relocalización de sus áreas de intervención para adecuarse a los requerimientos del aparato productivo privado. Es por esto que en el presente trabajo, a la vez que se presentan datos relativos a las tendencias de la desincorporación, se da especial relevancia a la influencia real que el sector paraestatal conserva sobre el total de la economía a través del seguimiento de variables macroeconómicas relevantes.

50 Eamonn Butler. *op. cit.* p. 111

CAPÍTULO IV

LA EVOLUCIÓN DEL SECTOR PARAESTATAL

4.1 Clasificación del Universo de Entidades por Objetivo

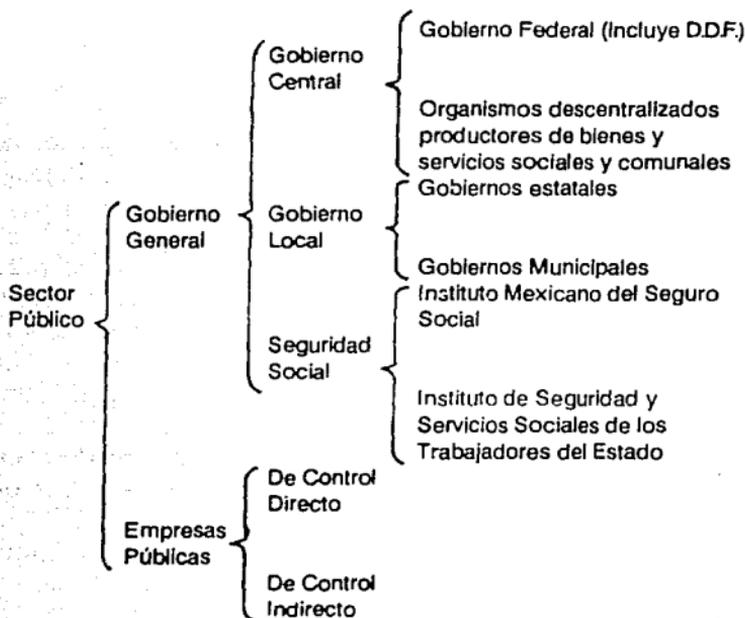
Las dificultades para integrar una tipología de las entidades paraestatales, para establecer una correspondencia directa entre las funciones estatales de acumulación y legitimación y los objetivos expresados con la operación de estas entidades, se derivan de la dificultad para definir de manera precisa los objetivos de cada entidad, lo que dificulta incluir a cada una de ellas como representativa de una función específica. Es decir, casi la totalidad de las entidades paraestatales cumple ambas funciones en diverso grado y su disociación cabal implicaría un análisis detallado de cada una de ellas. Lo anterior, aún cuando fuera subsanado, chocaría con el problema de la definición de criterios excluyentes para establecer funciones de legitimación y acumulación ya que el impacto del sector público sobre la sociedad no es en una sólo dirección sino que una misma acción conlleva consecuencias en ambos aspectos.

Para definir la incidencia del conjunto paraestatal se ha adoptado la metodología de análisis desarrollada para el manejo de información estadística del Sistema de Cuentas Nacionales, que realiza el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

El establecimiento de ámbitos de impacto de la acción gubernamental, así como su análisis a través de aspectos cualitativos respaldados en información estadística nos permite salvar el obstáculo de

la subjetividad que estaría implícita en la elaboración de una tipología de las entidades paraestatales.

Con base en el trabajo desarrollado por el INEGI para fines de análisis estadístico, se concibe al sector público de México como constituido por el Gobierno General y por las empresas públicas, de acuerdo con el esquema siguiente:



Se especifican las distintas categorías de gobierno de acuerdo con la contabilidad nacional: Gobierno Central, Local y Seguridad Social, y se hace referencia a las instituciones que forman cada nivel gubernamental. En el caso de las empresas públicas, se distinguen las de control directo, incluyendo unidades administrativas, organis-

mos descentralizados productores de mercancías así como empresas de participación estatal mayoritaria y las de control indirecto que comprende sociedades mercantiles dedicadas a actividades financieras y no financieras.

El Gobierno General se caracteriza por proporcionar una serie de servicios de carácter social y comunitario que se entregan a la sociedad gratuitamente o mediante el pago de cuotas simbólicas. Ejemplos típicos de tales servicios son la administración de justicia, la seguridad pública, la defensa nacional, las acciones de los órganos ejecutivos y legislativos y los servicios de educación, médicos y de asistencia social. La producción efectuada por entidades gubernamentales se financia principalmente por recursos presupuestarios (impuestos, derechos, productos y aprovechamientos) y préstamos.

Desde el punto de vista de la integración institucional, el Gobierno General está formado por el Gobierno Federal, los gobiernos estatales y municipales y las instituciones de seguridad social.

En el Gobierno Federal ubicamos, para fines de análisis, los poderes legislativo, judicial y ejecutivo, este último integrado por sus distintos órganos centralizados y descentralizados que realizan actividades semejantes a las del gobierno. Se excluyen las Direcciones Generales de Correos (hoy Servicio Postal Mexicano), Telégrafos (hoy Telégrafos Nacionales), Telecomunicaciones, Distritos y Unidades de Riego (hoy Dirección General de Normatividad Agrícola) y la de Casa de Moneda, por considerarlas parte del conjunto de empresas públicas dada la naturaleza de sus actividades.

La Seguridad Social comprende al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

En el conjunto denominado Empresas Públicas están incluidas las entidades públicas -organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria- que se dedican a producir bienes y/o servicios cuyo destino es su venta en el mercado. La producción de las empresas Públicas se realiza generalmente en condiciones

técnicas y de organización que son semejantes a las de las empresas privadas y financian sus actividades con recursos que provienen principalmente de la venta de sus mercancías, aún cuando también pueden recibir transferencias, aportaciones y/o subsidios del gobierno, como consecuencia de una política de precios que por lo general no les permite alcanzar a cubrir los costos de producción en los que incurren, dada la misión que se les ha asignado como medios para canalizar la transferencia de recursos a sectores específicos de la población.

La cobertura de las empresas públicas comprende entidades de distinta naturaleza jurídico-administrativa, pero que al ser analizadas desde el punto de vista de su actividad productiva, cumplen los criterios de la contabilidad nacional para ser clasificadas como empresas públicas. Así, quedan incluidos organismos descentralizados como Petróleos Mexicanos y sociedades mercantiles de participación estatal como Altos Hornos de México, S.A.

En la información contenida en el Sistema de Cuentas Nacionales de México, referida al Sector Público están consideradas las empresas más importantes desde el punto de vista económico y estratégico, por lo que fueron incluidas todas las entidades sujetas a control presupuestario directo (que forman parte de la Cuenta de la Hacienda Pública), así como las principales empresas de participación estatal mayoritaria, dando una cobertura total de 263 empresas públicas en 1980, en las que no se consideró a las empresas de participación estatal minoritaria, debido a que en dichas entidades la influencia del Estado es mínima.⁵¹

51 A partir de 1986 las empresas de participación estatal minoritaria dejan de pertenecer al sector público paraestatal, con base en los criterios expresados por la Ley Federal de Entidades Paraestatales, publicada en el Diario Oficial de la Federación (6 de mayo de 1986)

El ordenamiento de las actividades del sector público se basa en la clasificación de actividades económicas del Sistema de Cuentas Nacionales de México. Dicho clasificador toma como criterio básico de agrupamiento la actividad principal a la que se dedica cada uno de los agentes productores de bienes y servicios.

Las empresas públicas, en general, se dedican a una sólo clase de actividad por lo que se consideran establecimientos productores de un sólo tipo de bienes y/o servicios, que al ser identificado permite su ubicación en el clasificador. Sin embargo, hay casos en donde una sólo empresa puede tener dos o más bienes y/o servicios como parte de su actividad global. Petróleos Mexicanos, por ejemplo, Está en la rama 06 "Extracción de petróleo crudo y gas natural" en la 33, subgrupo 3301 "Petróleo y sus derivados" y en la rama 34 "Petroquímica básica". Para efecto de destacar su importancia conjunta, estas tres actividades integran la agrupación identificada como industria petrolera.

El análisis de las actividades desarrolladas por las empresas públicas y la evaluación de la información disponible permitieron hacer la delimitación de la cobertura del Sector Público, en donde se consideran todos los niveles de gobierno y las 263 empresas públicas más importantes, mismas que en 1980 representaban más del 90% del valor de la producción total generada por las empresas públicas.⁵²

52 Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. *Sistema de Cuentas Nacionales de México 1980-1986, Resumen General*, t. I p. 5

Apoyo a la actividad económica: las empresas públicas.

La función de acumulación se realiza a través del aparato productivo estatal denominado en el esquema anterior *empresas públicas* y comprende a las empresas de participación estatal mayoritaria y a organismos descentralizados productores de bienes y servicios destinados al mercado.

Cabe indicar que existen empresas públicas que difícilmente podrían tener entre sus objetivos el apoyo directo a la acumulación, y que en la actualidad el Estado se ha convertido en gran medida en fuente de acumulación de capital al contar con empresas que compiten en el mercado. En estos casos, es útil resaltar que el Estado no ha tenido nunca entre sus prioridades establecer un frente competitivo al sector privado y que la existencia de empresas de este tipo generalmente obedece a que el Estado ha tenido que asumir compromisos no cumplidos por los particulares. Tal es el caso de la mayoría de entidades que nacieron en manos del sector privado y de las que tuvo que hacerse cargo el Estado ante dificultades económicas que amenazaban con eliminarlas del mercado.⁵³ El grupo de empresas públicas se compone, según los criterios mencionados, por las entidades que se enlistan en el anexo 1.

Objetivos de tipo social: organismos descentralizados

En cuanto a las entidades paraestatales correspondientes preponderantemente a la función de legitimación o de beneficio social,

53 Con excepciones notables como el caso de PEMEX y Ferrocarriles Nacionales de México, S.A.

hablaremos de los organismos descentralizados productores de servicios sociales y comunales, de los fideicomisos públicos que realizan actividades semejantes a las del gobierno, y de las instituciones de seguridad social: Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Cabe indicar que la utilización de los términos *empresas públicas* y *organismos descentralizados* en este trabajo difiere del significado jurídico que les corresponde, y que en este caso la diferencia entre uno y otro viene de la naturaleza de los objetivos de la entidad a que se haga referencia. Es por esto que encontraremos entidades con estatuto jurídico de organismo descentralizado dentro del agrupamiento de empresas públicas, ya que son organismos productores de bienes y servicios destinados al mercado.

Con estos criterios, nuestro universo de organismos descentralizados a considerar se integra en 1980 por las entidades que se enlistan en el anexo 2.

De acuerdo con esta delimitación de las entidades a considerar a continuación se analiza el comportamiento productivo del sector público en el período 1982-1988, complementándolo con datos de años anteriores para determinar tendencias más amplias.

Cabe indicar que las cifras en la mayoría de los cuadros han sido tomadas del Sistema de Cuentas Nacionales de México, en el cual generalmente se presentan magnitudes en pesos corrientes.

La valuación a precios corrientes significa que los resultados numéricos se encuentran calculados a precios vigentes en cada año. Esta valuación confiere homogeneidad a las magnitudes de bienes y servicios; sin embargo, esto puede no ser suficiente cuando se analizan hechos económicos ocurridos dentro de un período considerable debido a que los cambios pueden originarse por alzas importantes en los precios de los bienes y servicios, en lugar de variaciones efectivas en los volúmenes producidos o consumidos.

Para aislar los efectos que introducen las fluctuaciones en el nivel y la estructura de los precios, se expresan los volúmenes a precios de 1980 como año base, es decir, a precios constantes, con lo cual se busca detectar el flujo real de bienes y servicios.

Los índices utilizados para deflactar las cifras cada año son los siguientes.⁵⁴

AÑO	ÍNDICE
1980	100.0
1981	126.0
1982	202.8
1983	386.2
1984	614.5
1985	963.2
1986	1669.9
1987	4016.6
1988	8106.9

4.2 Impacto del sector público en la economía

4.2.1 Comparación del PIB del Sector Público con el PIB Nacional

El Producto Interno Bruto es la suma de los valores monetarios de los bienes y servicios producidos en el país en un año. Esta suma evita que se incurra en las duplicaciones derivadas de las operacio-

54 FUENTE: Macro asesoría económica, S.C., *Realidad Económica de México* 1991, p. 426-427

nes de compra-venta que existen entre los diferentes productores. Para todo producto, en cada etapa de su producción se fue agregando valor; por tanto, para obtener el producto interno bruto se consideran solamente los incrementos de valor que se fueron adicionando en cada una de las etapas. A esos incrementos se les denomina *valor agregado*. La suma de valores agregados para toda la sociedad es lo que constituye el Producto Interno Bruto.

En este orden de ideas, el Producto Interno Bruto constituye un indicador importante del comportamiento del aparato productivo nacional.

Es pertinente en este punto hacer una reflexión en torno al comportamiento de las variables macroeconómicas representadas en las gráficas de esta obra. Al utilizar cifras anuales sólo estamos en posibilidad de observar cambios de un año a otro, por lo que nuestras curvas de comportamiento son en realidad un conjunto de líneas rectas que reflejan con menos fidelidad el movimiento de la economía y que sólo nos permiten decir, por ejemplo, que al cierre de 1983 el saldo del PIB es el más bajo de todo el sexenio, sin poder establecer en que momento se da el freno de la tendencia ascendente, o en su caso, en que momento se agudiza la caída, por lo que evitaremos en lo posible derivar de la información disponible conclusiones debilmente sustentadas.

Durante el período 1982-1988 el Producto Interno Bruto del país se comportó como lo muestra la gráfica 1, que representa los valores a precios constantes con 1980 como año base.

El PIB de 1983 presenta una caída de 4.1% respecto al registrado el año anterior.

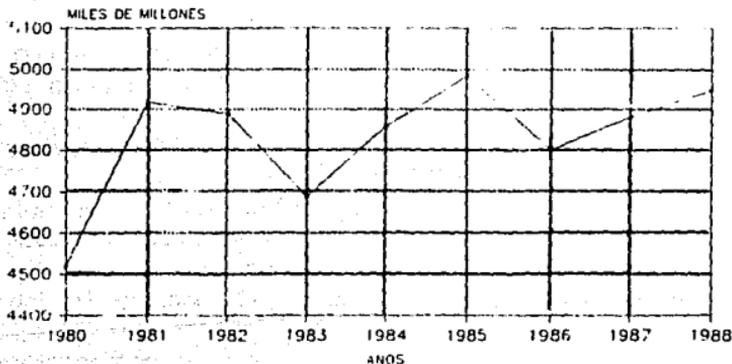
Durante el resto del sexenio se observa un comportamiento inestable que al cierre de 1988 dará como saldo una recuperación del 5.5% respecto a 1983. Es decir, que a partir del punto de quiebre que significó la crisis de 1982, la economía mexicana deambuló por

senderos inestables que podemos resumir, gruesamente con objeto de simplificar el análisis, de la siguiente forma:

AÑO	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
COMPORTAMIENTO -->	Sube	Baja	Baja	Sube	Sube	Baja	Sube	Sube
% -->	8.8	0.6	4.1	3.6	2.6	3.7	1.7	1.4

Ubicándonos en un escenario con dos actores: sector público y sector privado, podemos preguntarnos ¿qué comportamiento de estos actores esta detrás de esta trayectoria del PIB?

PRODUCTO INTERNO BRUTO
COMPORTAMIENTO DEL TOTAL NACIONAL



GRAFICA NUM 1

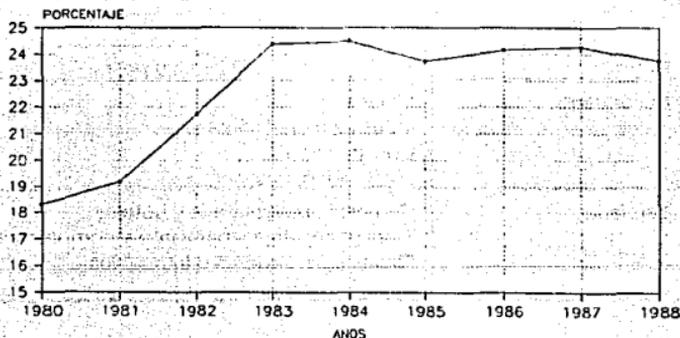
FUENTE: ANE#0 3

La gráfica 2 muestra cual fue la participación porcentual del sector público en la estructura del PIB.

También podemos esquematizar este comportamiento y analizar el panorama global:

AÑO	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
S. Público -->	Sube	Sube	Sube	Sube	Baja	Baja	Sube	Baja
% -->	13.9	12.9	7.5	4.1	0.6	1.9	2.1	0.8
S. Privado -->	Sube	Baja	Baja	Sube	Sube	Baja	Sube	Sube
% -->	7.7	3.7	7.3	3.5	3.6	4.2	1.5	2.0

SECTOR PUBLICO
PARTICIPACION EN EL PIB NACIONAL



--- GRAFICA NUM. 2

FUENTE. ANEJO 3

En 1980 el sector público creaba el 18% del PIB total; sin embargo, ante los embates de la crisis tuvo que incrementar su participación para evitar caídas más profundas en el PIB nacional de tal suerte que en el período 1981-1983 tuvo el crecimiento más acelerado de su participación (hasta llegar a producir 25% del PIB total), período que coincide con el derrumbe de la producción privada y del PIB nacional.

Análisis del PIB del Sector Público

Es importante ubicar el comportamiento del PIB estatal dentro de cada una de las ramas de la economía.

De acuerdo con las 9 grandes divisiones en que se divide la economía, los sectores económicos se integran como sigue:

SECTOR	DIVISION
Primario	Agropecuaria, silvicultura y pesca
Secundario	Minería Industria manufacturera Construcción Electricidad, gas y agua
Terciario	Comercio, restaurantes y hoteles Transporte, almacenamiento y comunicaciones Financieros, seguros e inmuebles Servicios comunales, sociales y personales

Analizando la composición del PIB generado exclusivamente por el sector público podemos observar que:

- La proporción correspondiente al sector secundario se reduce, pasando del 12.10% en 1982 al 10.91% en 1988.

- La proporción correspondiente a la industria petrolera también se reduce, representando en 1982 el 40.91% y en 1988 el 35.15% del PIB del sector público.

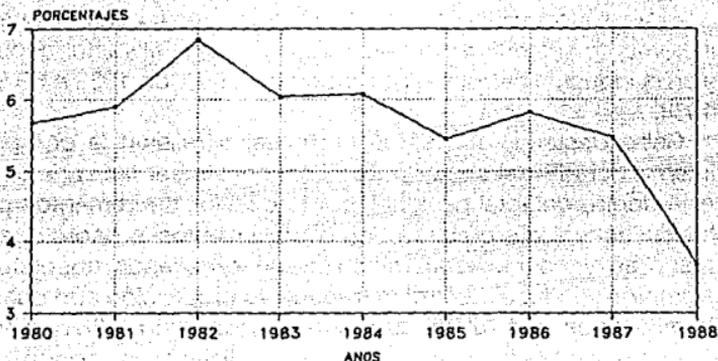
- La proporción correspondiente al sector terciario observa un incremento sustentado por las reducciones en el sector secundario y en la industria petrolera, pasando de 46.99% en 1982 a 53.96% en 1988.

Cabe destacar que estos porcentajes reflejan la composición interna del PIB del sector público sin considerar las variaciones de este dentro del total nacional, por lo cual los decrementos porcentuales deben interpretarse como crecimientos proporcionalmente menores y no necesariamente como retrocesos absolutos. Por ejemplo, la industria petrolera reduce su proporción aún cuando en términos absolutos el PIB que genera es mayor en 1988 que en 1982.

Es relevante observar las áreas específicas de la economía en las que impactó el comportamiento arriba descrito. En el sector secundario es la minería y la industria manufacturera las que retroceden en este sexenio (sin incluir la industria petrolera) en -0.23% y -3.23% respectivamente. A su vez, en el sector terciario tienen mayor avance la división *financieros, seguros e inmuebles* que avanza 4.35% y la división *servicios comunales, sociales y personales* que avanza 1.97%

En el primer caso se encuentran ubicadas precisamente las empresas públicas generadoras de bienes y servicios destinados al mercado, lo cual insinúa la posibilidad de que se trate de un efecto directo de las desincorporaciones, sobre todo en el caso de la industria manufacturera en donde el retroceso es absoluto y radical, pasando de 68,284 millones de pesos constantes en 1982 a 37,500 millones en 1988 (ver gráfica 3).

PRODUCTO INTERNO BRUTO
IND. MANUFACTURERA (SECTOR PUBLICO)



GRAFICA NUM. 3

FUENTE: ANEXO 3

4.3 Las empresas públicas

4.3.1 Modificación de la participación estatal

De las 200 empresas públicas que, según la Secretaría de Programación y Presupuesto, conformaban en 1980, junto con los organismos descentralizados, el núcleo más importante de entidades y que representaban cerca del 90% de la actividad económica paraestatal, en 1988 habían sido desincorporadas 96 empresas, como se muestra en el listado del anexo número 4. Una estimación realizada por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación respecto al

impacto de las desincorporaciones de estas empresas públicas, considerando los procesos autorizados (estén o no concluídos) al 30 de junio de 1988, arroja alguna luz sobre las características de este proceso.

Dividiendo a la industria manufacturera según el tipo de producto,

"... en la producción de bienes de consumo duradero, el Estado se retira totalmente, como resultado de la desincorporación de Renault de México, Vehículos Automotores Mexicanos, Bicicletas Cóndor, Fábrica de Tractores Agrícolas y las empresas del Grupo Dina, en el caso de la industria automotriz; en el caso de los productos electrodomésticos se sometieron a proceso de desincorporación las empresas del grupo Productos Domésticos Somex (Acros, Aceros Esmaltados, Estufas y Refrigeradores Nacionales y Manufacturera Corpomex). En la producción de bienes de capital, se ha decidido desincorporar Fairbanks Morse, Mecánica Falk, Cabezas de Acero Kikapoo, Productora Mexicana de Tubos, los Astilleros de Guaymas y Ensenada y Perfiles y estructuras de Durango, entre otras".⁵⁵

En el sector productor de insumos intermedios, el Estado se retira totalmente de cinco ramas: hilados y tejidos de fibras blandas, hilados y tejidos de fibras duras, química básica, resinas sintéticas y fibras artificiales, y de las industrias básicas de metales no ferrosos.⁵⁶

En el sector productor de bienes de consumo no duradero, el retiro estatal es absoluto en cuatro ramas: la de preparación de frutas y legumbres, la de producción de refrescos embotellados, la de las prendas de vestir, y la de los productos medicinales.⁵⁷

Respecto a la evolución de la participación estatal en la industria, a raíz del proceso de desincorporación, en 1986 el Estado participa

55 Secretaría de la Contraloría General de la Federación. *op. cit.* pp. 126-127

56 *Ibid.* p. 127

57 *Ibid.*

CUADRO NUMERO 1
EFFECTOS DE LAS DESINCORPORACIONES EN EL
PIB DEL SECTOR PUBLICO (1988)
AÑO DE REFERENCIA: 1983 (a)

Millones de pesos, año base 1970

CONCEPTO	PIB DEL SECTOR PUBLICO	PIB DE EMPRESAS ESINCORPORADA	%
<i>Gran Division</i>			
<i>I Agropecuario, silvicultura y pesca</i>	(5,013.4)	415.3	n.s.
<i>II Minería</i>	1,855,370.6	9,005.4	0.5%
- Sin PEMEX	30,454.6	9,005.4	29.6%
<i>III Industria manufacturera</i>	627,837.9	63,203.2	10.1%
- Sin PEMEX	200,555.3	63,203.2	31.5%
<i>V Electricidad</i>	155,357.9	-	-
<i>VI Comercio, restaurantes y hoteles</i>	(28,959.7)	1,511.2	n.s.
<i>VII Transportes, almacenamiento y comunicaciones</i>	279,581.6	17,606.2	6.3%
<i>VIII Servicios financieros, seguros y bienes inmuebles</i>	247,504.3	s.d.	s.d.
TOTAL SECTOR PUBLICO	3,131,679.2	91,741.3	2.9%

(a) Se toma 1983 como año de referencia porque en ese año el proceso de desincorporación aun no se reflejaba en los agregados económicos.

n.s. = No significativo

s.d. = Sin dato

FUENTE: Pichardo Pagaza, Ignacio. El proceso de desincorporación de entidades paraestatales (el caso de México). SECOGEF, 1988, p. 28.

en 32 de las 49 ramas industriales, mientras que en 1981 lo hacía en 35. En 1986 la presencia estatal es inferior al 10% en 20 ramas; en otras 8 ramas la participación fluctúa entre 10% y 30%. Evidentemente existen ramas en que la participación estatal es mayoritaria. En azúcar el Estado produce más de la mitad, mientras que en abonos y fertilizantes se aproxima al 100%. La industria petrolera es monopolio constitucional.

La evolución de la participación estatal en la industria puede identificarse claramente en dos períodos: entre 1971 y 1981 cuando la producción estatal crece notablemente, con un dinamismo que supera el promedio de la industria nacional, y el período iniciado a partir de la crisis de 1982, en el cual se desploma la actividad industrial del Estado a tasas mucho mayores a las de la industria nacional revirtiéndose, de esta manera el papel anticíclico y amortiguador que había desempeñado la intervención estatal en la economía a lo largo de más de tres décadas.

Una idea más precisa del comportamiento de la participación estatal en la producción se obtiene del análisis de las ramas que conforman el núcleo más importante de su actividad. La participación en la industria manufacturera durante el período de expansión estatal se concentra predominantemente en ocho actividades: azúcar, otros productos alimenticios, refinación de petróleo, petroquímica básica, fertilizantes, hierro y acero, vehículos automóviles y equipo y material de transporte. En estas ramas ha producido entre 1970 y 1981 más del 80% del total de la producción estatal.

Sin embargo, en 1986 el avance que se observaba en estas ramas sólo es válido para la producción de azúcar, envasado de pescados y mariscos y fertilizantes. En las otras tres actividades no petroleras del núcleo el retroceso es evidente (ver cuadro número 2).

CUADRO NUMERO 2

PARTICIPACION DEL NUCLEO DE LA INDUSTRIA ESTATAL
EN EL TOTAL DE LA PRODUCCION
DE LAS RAMAS EN QUE SE UBICA

RAMA	1970	1975	1978	1981	1984	1988*
<i>Azucar</i>	34.8	40.0	27.1	57.6	52.8	59.7
<i>envasado de pescados y mariscos</i>	42.0	14.8	12.6	13.1	20.7	20.9
<i>Refinación de petróleo y derivados</i>	94.2	94.5	93.5	92.7	94.6	94.5
<i>Petroquímica básica</i>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<i>Fertilizantes</i>	61.3	61.1	57.5	60.7	90.0	96.7
<i>Industrias básicas del hierro y acero</i>	36.2	38.4	46.1	65.1	58.7	32.3
<i>Vehículos automóviles</i>	21.2	23.7	21.0	21.5	10.3	7.9
<i>Equipo y material de transporte</i>	51.9	41.9	48.3	49.9	51.1	15.8

* Datos preliminares

FUENTE: Citado por Orlando Delgado y Jorge Machado en "La industria paraestatal antes y después de la privatización", Cuadernos de la División de Estudios de Posgrado. Facultad de Economía, UNAM, 1988.

4.3.2 Efectos de las desincorporaciones

Del total de procesos de desincorporación autorizados, la industria paraestatal fue la más afectada. En el análisis hecho por Pichardo Pagaza ⁵⁸ se observa que a nivel del PIB del sector público (sector central y paraestatal), las desincorporaciones representan el 2.19%. Si se toma únicamente el PIB del sector paraestatal sin incluir PEMEX, el peso de las desincorporaciones se eleva a 14.6%.

El Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (PRONAFICE) es el único documento oficial del Gobierno donde se explicitan los criterios de participación estatal en la industria para el período que analizamos. Contrastando el proceso de desincorporación de empresas públicas con dicho programa se observa que las actuales tendencias parecen apuntar a circunscribir la participación del Estado en la industria a unas pocas actividades ubicadas en algunos insumos de uso difundido.

Contra la versión generalizada de que la desincorporación de empresas públicas obedece a la voluntad de redefinir la actividad productiva del estado, ubicándola en los aspectos estratégicos y prioritarios para el país, han sido desincorporadas entidades ubicadas en las seis actividades que se definen de concurrencia prioritaria para el estado en función de su importancia estratégica para el desarrollo de la economía nacional según el PRONAFICE. ⁵⁹

Se trata de la producción de tractocamiones, autobuses y camiones de carga y sus partes y carrocerías, las industrias básicas del

58 Ignacio Pichardo Pagaza. *El proceso de desincorporación de entidades paraestatales (el caso de México)*, p. 25

59 Orlando Delgado y Jorge Machado. *op. cit.* pp. 30-33

hierro y acero, las básicas de metales no ferrosos y el equipo y material de transporte.

Estas desincorporaciones podrían justificarse por la inviabilidad de la operación de estas empresas; sin embargo las decisiones de venta suponen viabilidad económica de las mismas.

Producto Interno Bruto

El Producto Interno Bruto de las empresas públicas mantuvo una tendencia ascendente hasta 1983 en que representó 858,748 millones de pesos. Sin embargo, a partir de 1984 comienza la fase de descenso que le llevará en 1988 a su nivel más bajo, colocándolo en 629,116 millones de pesos de los de 1980, lo que significa una reducción neta del 27% (ver gráfica 4).

Ahora bien, esta tendencia se agudiza si se desagrega el peso específico representado por la industria petrolera en el PIB de las empresas públicas.

Miles de millones de pesos a precios de 1980

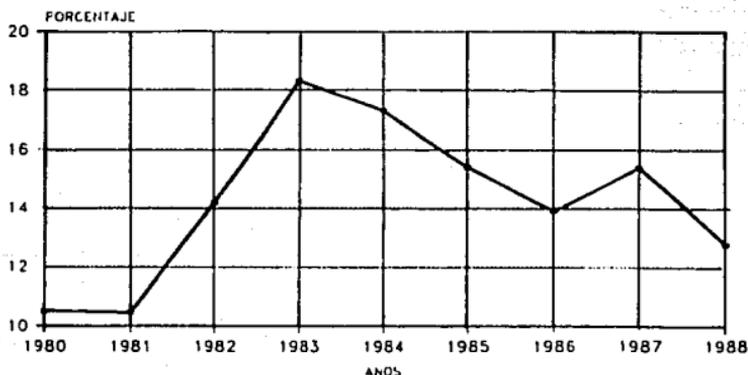
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
PIB NACIONAL	4,889	4,688	4,858	4,983	4,800	4,880	4,946
PIB EMPRESAS PUBLICAS (SIN PEMEX)	257	408	389	325	270	333	216
PARTICIP. %	5.26	8.70	8.00	6.52	5.63	6.82	4.37

FUENTE: Anexos 3 y 5

Si se considera únicamente a las empresas no petroleras, el PIB observa durante el período una tendencia ascendente hasta 1983, en que llega a 407,599 millones para iniciar un descenso que le ubicará en 216,161 millones en 1988, representando en este caso una reducción del 47%. Esta cifra es por demás representativa del

grado de retracción de la participación estatal en la actividad económica; sobre todo considerando que si bien el PIB nacional experimentó acusadas fluctuaciones, no observó decrementos de magnitud significativa, y más aún, que la participación del sector público en su formación fue creciente; con lo cual, visto proporcionalmente, este decremento es aún más amplio.

EMPRESAS PÚBLICAS
PARTICIPACION EN EL PIB NACIONAL



— GRAFICA NUM.4

FUENTE: ANEXOS 3 y 5

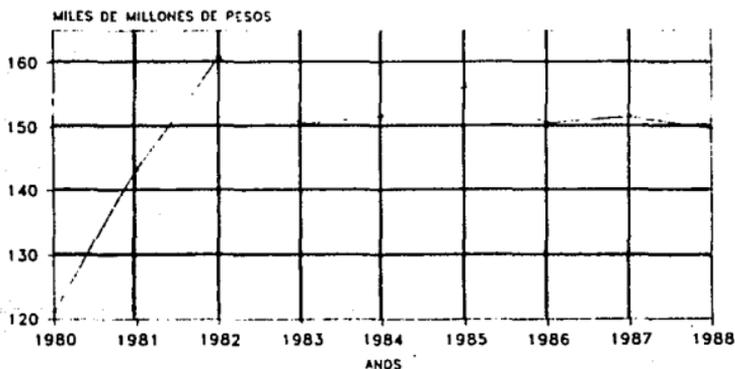
Remuneración de asalariados

En cuanto a la contribución de las empresas públicas en la remuneración de personal empleado, se observa una tendencia al

alza que guarda una proporción similar entre la industria petrolera y las empresas no petroleras. Cabe indicar, por otra parte, que este comportamiento es más optimista que el observado en el resto de la actividad productiva, aún cuando no se observan incrementos importantes a partir de 1982 (ver gráfica número 5).

El retroceso en este aspecto en 1988 respecto a 1982 es del 7% lo cual, comparado con la reducción del PIB generado en el período (47%) indica que fue reprimida la tendencia a reducir este rubro, a costa de un mayor deterioro en la relación entre costos y producción generada, ocasionando un menor índice de productividad en las empresas públicas

EMPRESAS PUBLICAS
REMUNERACION DE ASALARIADOS (SIN PEMEX)

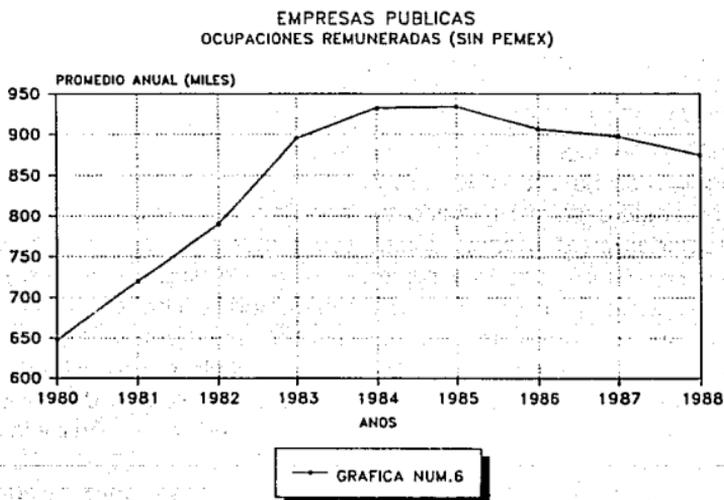


GRAFICA NUM.5

FUENTE: ANEXO 6

Personal Ocupado

Ahora bien, quizás un parámetro más representativo de la contribución de las empresas públicas al empleo es el número promedio de personas ocupadas por las mismas cada año. En este aspecto, se observa un permanente incremento de ocupaciones remuneradas que sólo a partir de 1986 comenzará a descender. Esta es una muestra evidente del papel social de las empresas públicas como paliativos para el sostenimiento del nivel de empleo (ver gráfica número 6); sobre todo considerando que hay un incremento del 10% en el promedio anual de empleos en 1988 respecto a 1982, a pesar del amplio proceso de desincorporación de empresas públicas.



FUENTE: ANEXO 7

Como puede observarse, en el rubro de empresas destinadas tradicionalmente a participar en el aparato productivo, la tendencia ha sido decididamente la reducción cuantitativa y cualitativa de la participación estatal. Fundamentalmente la reducción se ha centrado en el ámbito de la producción industrial y en menor medida en aquellos sectores que apoyan la creación de infraestructura, aún cuando el estado continúa con su función anticrisis al amortiguar la caída del nivel de empleo, a costa de la reducción de sus niveles de productividad.

4.4. Los organismos descentralizados

4.41 Entidades desincorporadas

Del universo de 63 entidades con objetivos sociales, en el sexenio 1982-1988 fueron desincorporadas 16 de acuerdo con el listado incluido como anexo número 8.

En este caso se ha tenido cuidado de desincorporar sólo aquellas entidades cuyo impacto social resulta menos negativo, manteniéndose las más grandes aunque con flujos de recursos restringidos.

La reducida proporción en comparación con las empresas públicas desincorporadas obedece a que estas entidades han sido creadas fundamentalmente bajo el argumento de su utilidad como mecanismos estatales para el beneficio económico de las clases desprotegidas y como medios directos de redistribución de la riqueza.

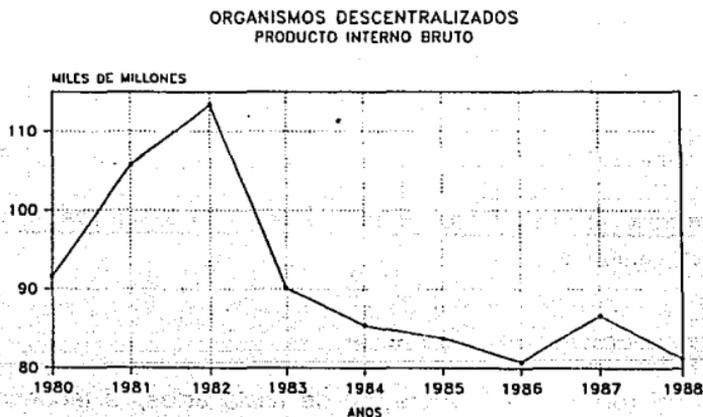
En relación con la modificación del comportamiento de flujos de recursos hacia los organismos descentralizados, analizaremos dos aspectos: el primero a través de las tendencias del impacto de este tipo de entidades sobre los parámetros macroeconómicos, y el segundo a través de un análisis más detallado del flujo de recursos

hacia las entidades de beneficio social más importantes, sujetas a control presupuestal.

4.4.2 Efectos de las desincorporaciones.

Producto Interno Bruto

Respecto al Producto Interno Bruto de estas entidades, se observa una tendencia ascendente hasta el año 1982, a partir del cual experimenta un descenso que le coloca en 1988 en términos reales en 81 mil millones de pesos que representan el 72% del PIB logrado en 1982 por este mismo grupo (ver gráfica 7).



— GRAFICA NUM. 7

FUENTE: ANEXO 9

Un indicador más preciso que el PIB de las entidades paraestatales, es la proporción del mismo dentro del PIB total de la economía. Es decir, la sólo observación del PIB paraestatal puede no ser del todo reveladora en el sentido de que su disminución puede obedecer a una reducción generalizada de la actividad económica, más que a un posible desmantelamiento de la inversión estatal en el ámbito paraestatal.

Sin embargo, a pesar de la depresión económica generalizada, la participación de las entidades de beneficio social en el PIB total de la economía nacional experimenta un gradual deterioro a partir del impacto de 1982, año en que su actividad representa el 2.31% del PIB nacional, para colocarla en 1988 en sólo 1.64%

Miles de millones de pesos a precios de 1980

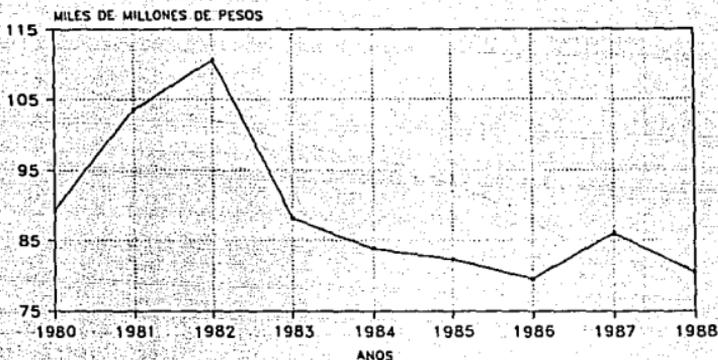
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
PIB NACIONAL	4,889	4,688	4,858	4,983	4,800	4,880	4,946
PIB ORG. DESCENTRALIZA DOS	113	90	85	84	81	87	81
PARTICIP. %	2.31	1.92	1.75	1.69	1.69	1.78	1.64

FUENTE: Anexos 3 y 9

Remuneración de asalariados

En el rubro de remuneración de asalariados, la tendencia es proporcional a la presentada por el PIB de estos organismos (ver gráfica 8).

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS
REMUNERACION DE ASALARIADOS



GRAFICA NUM. 8

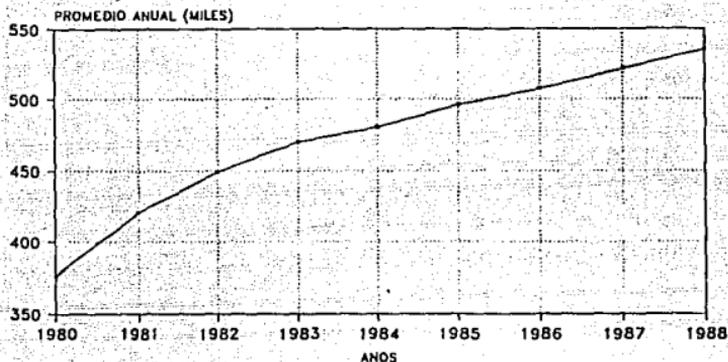
FUENTE: ANEXO 10

Personal ocupado

En materia de ocupaciones remuneradas, la gráfica 9 muestra una tendencia ascendente en los organismos descentralizados, que colocará su promedio anual de 1988 en 536 mil, superior a las 376 mil registradas en 1980.

Al igual que en el caso de las empresas públicas, la tendencia en materia de ocupaciones remuneradas es opuesta al descenso mostrado por el Producto Interno Bruto que generan los organismos descentralizados.

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS
OCUPACIONES REMUNERADAS



GRAFICA NUM. 9

FUENTE: ANEXO 11

4.4.3 Flujo de recursos al sector desarrollo social

Con objeto de observar el comportamiento del flujo de recursos en la operación de las entidades de beneficio social, el cuadro número 3 muestra el estado de ingresos y gastos de las entidades paraestatales sujetas a control presupuestal, y que pertenecen al sector *Desarrollo social*.

Al igual que en los cuadros anteriores, las cifras han sido deflacionadas tomando como año base 1980.

Las entidades incluidas en el cuadro son: Lotería Nacional para la Asistencia pública, Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (liquidado en 1983), Instituto

CUADRO NUMERO 3
ESTADO CONSOLIDADO DE INGRESOS Y GASTOS DE LOS ORGANISMOS
Y EMPRESAS SUJETOS A CONTROL PRESUPUESTAL
DEL SECTOR DESARROLLO SOCIAL (1)

Millones de pesos año base 1960

CONCEPTO	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967(p)
INGRESOS	120,795	134,843	142,468	118,159	115,071	119,588	122,796	117,719
EGRESOS	156,015	163,452	169,136	133,895	124,292	128,518	134,372	118,532
SALDO ANTES DE TRANSFERENCIAS	(35,220)	(28,610)	(26,668)	(15,736)	(9,221)	(8,931)	(11,576)	(812)
TRANSFERENCIAS	26,795	26,117	28,828	16,726	12,101	11,044	11,250	5,775

(1) Incluye apoyos del Gobierno Federal.

(p) cifras preliminares

FUENTE: Madrid, Miguel de la. Sexto Informe de Gobierno, 1968. Anexo estadístico.

CUADRO NUM. 4

ESTADO DE INGRESOS Y GASTOS DEL
 INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES
 DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO

Millones de pesos año base 1980

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987(p)
<i>Ingresos</i>	22,552	29,010	29,429	27,920	29,548	28,209	28,760	30,499
<i>Egresos</i>	44,803	44,501	43,366	32,775	26,785	29,307	28,863	28,230
<i>Transferencias</i>	15,904	14,902	13,269	5,885	0	0	0	0

(p) = cifras preliminares

FUENTE: Miguel de la Madrid Hurtado. Sexto Informe de Gobierno, México, 1988, anexo estadístico.

Mexicano del Seguro Social e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado. En materia de ingresos corrientes se observa el comportamiento ascendente observado en la economía total hasta 1982, a partir del cual inicia un prolongado descenso que les colocará en 1987 (cifras preliminares) en niveles inferiores al registrado en 1980. En materia de gasto corriente, la tendencia es consecuente con los ingresos; sin embargo, su reducción en el período 1982-1987 es más acentuada que la correspondiente a ingresos, con lo cual se consigue reducir los saldos negativos antes de transferencias.

Lo anterior da idea de la estrategia seguida en materia económica: la retracción de la actividad de los organismos descentralizados, además de obedecer a problemas por los que atraviesa la economía en general, refleja que sus objetivos de operación se orientan a la consecución de ahorros crecientes por la vía de la depresión del gasto. Los egresos erogados en 1987 representan tan solo el 70% de los correspondientes a 1982.

En materia de transferencias, tanto corrientes como de capital, se observa un deterioro aún más acelerado a partir de 1982, año en el que representan 28,828 millones de pesos, hasta 1987 (cifras preliminares) en que se colocan en únicamente 5,775 millones de pesos, reflejando una caída del 80% en dicho período.

ISSSTE

Como caso concreto y relevante del comportamiento de las entidades de beneficio social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado muestra el comportamiento descrito en el cuadro número 4.

La contracción en el gasto es evidente: los recursos erogados alcanzaron su máximo nivel real en 1981 en que los egresos fueron

por 44,501 millones de pesos y comenzaron a reducirse para quedar en 1987 (preliminarmente) en 28,230 millones de pesos (reducción del 36.6% en términos reales).

Las transferencias, que en 1980 representaban el 42% de los ingresos de la institución, desaparecen a partir de 1984.

IMSS

El Instituto Mexicano del Seguro Social presenta un desarrollo más estable tanto en su relación entre ingresos y gastos como en el monto de las transferencias. Sólo a partir de 1987 las transferencias muestran un descenso pronunciado y se frena notablemente el monto de egresos de la institución (ver cuadro 5).

CUADRO NUM. 5

ESTADO DE INGRESOS Y GASTOS DEL
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL

Millones de pesos año base 1980

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987(p)
<i>Ingresos</i>	84,015	90,734	97,525	78,743	73,896	78,564	81,236	76,765
<i>Egresos</i>	96,412	99,438	110,131	89,324	85,759	86,567	92,631	80,745
<i>Transferencias</i>	9,826	8,611	14,401	10,841	12,101	11,043	11,250	5,775

(p) = cifras preliminares

FUENTE: Miguel de la Madrid Hurtado. Sexto Informe de Gobierno, México, 1988, anexo estadístico.

CONCLUSIONES

Las instituciones modernas de la producción comienzan con la instauración del liberalismo como forma de organización económica. La Revolución Industrial inglesa y Adam Smith elevan al mercado al rango de coordinador de las acciones entre productores, intermediarios y consumidores.

Posteriormente, los modelos económicos, las ideologías y las presiones sociales hacen recuperar terreno al dominio regulatorio del Estado frente al liberalismo como forma de organización económica.

En la segunda mitad del presente siglo en las economías desarrolladas tuvo lugar una serie de reformas cuyo común denominador fue el ensanchamiento de la intervención estatal para corregir o compensar los efectos socialmente polarizadores del mercado. Como respuesta a las desigualdades distributivas nacidas del libre mercado, se establecen controles y leyes protectoras del trabajo, disposiciones "anti-trust" y el complejo conjunto de instituciones del Estado Benefactor. Después, la preservación del equilibrio externo, el combate a la inflación, la supresión de los ciclos depresivos de la economía y el objetivo del pleno empleo, confieren al estado la administración de las economías nacionales.

Los países latinoamericanos se integraron en el complejo capitalista como economías primario-exportadoras, en esta situación las economías centrales constituyeron un factor con peso determinante en la fijación de las políticas económicas, ejerciendo una influencia decisiva en un Estado que finca su concepto de desarrollo en el auge de los sectores exportadores como áreas dinámicas de la economía.

Esta capacidad de influencia en la definición de la ruta económica de los estados dependientes propició un mayor grado de permeabilidad respecto a las orientaciones que se daban al interior de las economías centrales, configurándose en la periferia, con sus propias características derivadas de su propio contexto, un estado interventor con sus matices legitimadores y con sus propios instrumentos de política económica.

El contexto histórico en el que se inserta la tendencia intervencionista del estado es un campo fértil a esta, en la medida en que los países latinoamericanos se encuentran imbuidos culturalmente en una tradición centralista heredada de sus antecedentes coloniales,

"...el régimen colonial era intervencionista por naturaleza, y contaba con numerosos organismos dedicados a definir las relaciones entre el Gobierno y la empresa económica, entre los cuales el primero y principal era la propia monarquía, mediante su dominación directa sobre tierras y aguas y su gran preocupación por la minería.⁶⁰

Por esta razón, en la etapa basada en el modelo de sustitución de importaciones el Estado se erige como el gran promotor y cabeza natural en la configuración de una estructura industrial propia fomentada por el Estado que conlleva el germen del desarrollo de las fuerzas productivas y el nacimiento de una burguesía nacional asociada a un proyecto propio de nación; fuerzas ambas que en su mayor auge constituirán factores reales de poder con capacidad de presión sobre el Estado para incidir en la determinación de la política económica y orientarla hacia una creciente participación social.

60 William Patton Glade Jr. *Las empresas gubernamentales descentralizadas*. Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976, pp. 334-335.

Este ciclo de creciente intervención del Estado comienza a declinar en la década de los setentas, cuando irrumpen con gran fuerza planteamientos gestados en los países del primer mundo y cuando a buena parte de los países latinoamericanos se les plantean pugnas cada vez más directas entre el Estado interventor y las clases empresariales fortalecidas al amparo del proceso de semindustrialización.

El esquema Keynesiano declina debido a una compleja combinación de causas en los países desarrollados. El desequilibrio fiscal surge ante el embate de las demandas del Estado Benefactor y las de apoyo a la formación privada de capital. Asimismo el surgimiento de nuevos centros industriales agudiza la competencia por los mercados internacionales y transnacionaliza la producción.

Frente a estas circunstancias, poco a poco se perfila un nuevo paradigma apoyado en las siguientes tesis:

a) Fortalecimiento del mercado como mecanismo para la asignación eficiente de recursos. En la medida en que el Estado deje de intervenir en la economía, podrá escapar más fácilmente de las demandas encontradas de los diversos grupos de interés que ponen en peligro su legitimidad política al quedar crecientemente insatisfechas.

b) Defensa del principio tradicional de igualdad de oportunidades. No se repudia por entero al Estado Benefactor, pero se le restringe a proveer servicios y seguridad con un mínimo de interferencia en los asuntos privados.

c) Redefinición de objetivos sociales en la agenda gubernamental: pierde terreno el empleo o el crecimiento como objetivos dominantes de la política económica. Adquiere mayor preminencia la estabilidad de precios, el restablecimiento de los alicientes a la inversión y la eficiencia competitiva internacional.

Es claro que estos cambios se encuentran asociados al desenvolvimiento de la crisis económica internacional y a los procesos de

reajuste que impulsa esta. Más aún, esta relación provoca que la coyuntura actual adquiera un sentido global, como parte de la suma de transformaciones del sistema económico mundial, expresando así el grado de articulación prevaleciente en el mismo.

La dinámica de este cambio, producido en México precisamente en el período objeto de este estudio, descansó particularmente en la convergencia de dos hechos entre los que existe una estrecha vinculación: por un lado la agudización de la crisis económica que por su dimensión estructural presupone la apertura de un período de reordenamiento y redefinición del modelo de crecimiento imperante; y por otro, la gestión de políticas económicas que bajo diversas modalidades tiende a elevar el grado de internacionalización de las economías de la región.

Esencialmente se trata de modificar el patrón anterior de crecimiento. El liderazgo de la acción pública será sustituido por la acción de la empresa privada. El mercado interno que antes daba orientación al proceso de desarrollo es reemplazado por la demanda de los mercados internacionales. A su vez, las rápidas transformaciones en la economía internacional multiplican los desfases a corregir en las estructuras importadoras latinoamericanas y hacen de la reconversión productiva y de la incorporación a la revolución tecnológica mundial requisitos de supervivencia en la competencia externa.

El cambio estructural más significativo a nivel microeconómico es la orientación a elevar la intensidad de la competencia en los mercados y reducir la participación estatal en el valor agregado de los países. La desregulación de la actividad económica, incluyendo al sector financiero, la desincorporación de empresas públicas, el establecimiento de tratamientos fiscales benignos, y la reducción del poder de los sindicatos, integran un conjunto de medidas que buscan acrecentar la eficiencia, bajar los costos y reforzar los alicientes a la formación privada de capital.

La corrección de los déficits fiscales son prioridad en los programas de estabilización y la liberalización del comercio exterior y de la inversión extranjera son la médula de la reforma estructural. En consecuencia, la desincorporación se ve como el medio de suprimir gastos y, en el caso de la privatización, de allegarse recursos adicionales mediante la venta de activos. De esta manera se unen los apremios fiscales de los gobiernos con planteamientos doctrinarios para provocar un cambio drástico en la percepción de las funciones que corresponden al estado en los asuntos económicos.

Las empresas estatales constituyen uno de los elementos fundamentales con que el estado mexicano ha contado para instrumentar y dar coherencia a su política económica.

El desarrollo de un sector de empresas estatales en continua expansión ha respondido en parte al proceso de acumulación de capital, que por sus propias leyes y características ha requerido de una participación mucho más directa del Estado. El sector paraestatal ha constituido además un elemento básico a través del cual el Estado ha podido obtener y conservar el consenso social que le da sustento.

A grandes rasgos se puede decir que en los primeros años el estado concentró su acción en el desarrollo de las actividades del sector servicios y la estructuración de un aparato financiero de apoyo al proceso de acumulación de capital.

Con el avance del proceso de industrialización el Estado tuvo que intervenir en áreas estratégicas para el desarrollo industrial, como son la del petróleo y la energía eléctrica, y cuya importancia hacía imposible dejar la responsabilidad de su desarrollo en manos del capital privado.

Posteriormente el Estado incrementó su participación en actividades industriales que requerían de grandes inversiones y cuyo plazo de redituabilidad era largo, como es el caso de la siderurgia o la

petroquímica y otras ramas de la industria de la transformación. Al mismo tiempo tuvo que mantener una presencia significativa en aquellas actividades ligadas con la subsistencia de los trabajadores, como es el caso de la comercialización de algunos productos básicos para el consumo obrero o el desarrollo de instituciones de seguridad social.

A medida que el proceso de diversificación de la economía se hizo más complejo, el Estado tuvo la necesidad de intervenir en mayor número de actividades en algunos casos por razones de índole económica y frecuentemente debido a motivaciones de tipo político, que buscaban en términos generales el mantenimiento del ritmo de acumulación.

El hecho de adoptar en la revisión de la crisis de las entidades paraestatales una visión que reconoce de antemano, como sustento de toda la argumentación, la relación indisoluble entre las funciones estatales y la configuración del sector paraestatal como un reflejo de las mismas, me permite expresar conclusiones en dos sentidos:

La revisión empírica de la información estadística devela un panorama en el que es lugar común ver el desmembramiento de la actividad económica estatal, mismo que desmiente el propósito expresado de reducir para hacer más eficiente. Al margen de una necesaria comparación de la relación entre insumos y productos que nos permita dilucidar términos concretos de eficiencia, la revisión de parámetros macroeconómicos relevantes en los que la actividad estatal se deprime a un ritmo mayor que la economía en su conjunto en poco puede reflejar mayor eficiencia; en el entendido de que no me refiero al concepto limitado de eficiencia contable, sino de capacidad para alcanzar los objetivos que se han asignado a las entidades paraestatales.

Las empresas públicas que preponderantemente han desaparecido son las que producían bienes también producidos por el sector

privado y que llegaron a manos del Estado durante el período de crecimiento desordenado del sector paraestatal;⁶¹ la desincorporación de estas entidades encuentra justificación en la necesidad de efficientar la asignación de recursos, aún cuando implicara el riesgo de desempleo para los trabajadores de las mismas.

Aparte de estas, han sido desincorporadas empresas que fueron creadas expresamente con fines de apoyo al desarrollo nacional. En estos casos las argumentaciones en pro se amparan en la ambigua definición en nuestro marco jurídico de áreas estratégicas y prioritarias donde es importante la participación estatal. Este vacío jurídico otorga al estado una gran capacidad de decisión prácticamente unilateral al respecto.

Por el lado de las entidades de tipo social, la retracción es también evidente aún cuando proporcionalmente es menor el número de entidades desincorporadas. Sin embargo, su presencia en los indicadores macroeconómicos revisados evidencian una caída mayor que induce a pensar en que la estrategia gubernamental se dirige a "achicarlas" sin llegar a desaparecerlas.

El análisis histórico de las funciones del estado:

Particularmente en la década de los setenta fueron muy claras las contradicciones cada vez más agudas entre los objetivos y los resultados de la acción estatal.

La multiplicación de los esfuerzos del Estado amplió significativamente su área de acción, pero generó al mismo tiempo un proceso de debilitamiento económico y financiero con sus consiguientes repercusiones en la esfera política.

61 véase la periodización planteada por Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez en *Las empresas públicas en México*

Paradójicamente, el Estado mexicano se ha esforzado por desarrollar el capitalismo, pero en la medida en que fue profundizando y ampliando esta acción, mayor fue su desgaste político y económico, y menor por lo tanto su poder hegemónico sobre el capital monopolístico, cuyo proyecto fue dominando cada vez de manera más plena.

Si tratamos de hablar de alternativas viables para el desarrollo de las entidades paraestatales podemos caracterizar dos posiciones extremas entre las cuales puede desplazarse en cada coyuntura la capacidad de maniobra del estado.

En un extremo, reconocer la existencia de alternativas se presenta como una visión superficial y ahistórica que no reconoce que el Estado esta cada vez más determinado por factores que le han dejado sin capacidad de maniobra para autodeterminarse. Esta visión *determinista* nos lleva al nada agradable papel de simples espectadores de un proceso irreversible en el que el análisis únicamente nos puede ayudar a explicar pero no modificar la realidad. La alternativa entre un sector paraestatal con gran presencia en la sociedad o la transferencia premeditada de la responsabilidad económica al sector privado presupone la existencia de un Estado fuerte con capacidad de decisión y de acción, y es por lo tanto una simple ilusión óptica.

En el otro extremo encontramos la imagen omnipotente del Estado que, al amparo de su tradicional centralismo, guarda un alto potencial protagónico y es por tanto el interlocutor por excelencia en el debate acerca de la naturaleza y los alcances de la misión de las entidades paraestatales. Esta visión *voluntarista*, en oposición a la anterior, simplifica la realidad al grado de no reconocer la influencia del contexto.

La realidad de las entidades paraestatales, como realidad histórica no se define de una vez y para siempre, sino que variará en cada coyuntura, acercándose más a uno u otro de los extremos descritos, quedando en todo caso un margen relativo de influencia por parte

de la sociedad civil. Ante esto, es importante considerar una cuestión más en otro nivel de análisis: la existencia de un Estado fuerte con presencia en la sociedad no implica por sí un impulso a la redistribución de la riqueza social ni que las entidades paraestatales funcionen en favor del interés colectivo.

El debate económico, político e ideológico sobre la empresa pública oculta, en el fondo, no la simple contraposición empresa pública versus empresa privada, sino la cuestión de cómo y con qué intensidad se relaciona el poder económico del sector público con la acumulación de capital. La polémica que se mueve sólo en extremos, su desmantelamiento y privatización, o su fortalecimiento y mayor intervencionismo, tiende a equivocar los justos términos del problema, ya que la estrategia del gran capital no busca la privatización total pues requiere de un Estado con cierta capacidad de gestión económica destinada a responder a las necesidades de acumulación, que el capital no puede satisfacer directamente. El verdadero problema estriba en cuál es el entorno que contendrá la capacidad de intervención del Estado.

En estricto sentido, más que el tamaño del sector público, lo que importa es la eficiencia con que las empresas públicas asignan los recursos o cumplen con los objetivos que se les han especificado, y como parte medular importa el grado de participación de la sociedad en la determinación de dichos objetivos, lo cual, como es evidente, corresponde al ámbito más amplio del esquema sociopolítico en el que vivimos.

ANEXOS

1. ENTIDADES DE APOYO A LA ACUMULACION CONSIDERADAS EN LAS CIFRAS DEL SISTEMA DE CUENTAS NACIONALES DE MEXICO

Aceros Esmaltados S.A. de C.V.
Aeronaes de México S.A.
Aeropuertos y Servicios Auxiliares
AHMSA Ingeniería, S.A.
Algodonera Comercial Mexicana S.A.
Alimentos Balanceados de México S.A de C.V.
Altos Hornos de México S.A.
Aseguradora Hidalgo S.A.
Aseguradora Mexicana S.A.
Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera S.A.
Astilleros Rodríguez S.A.
Atsugi Mexicana S.A. de C.V.
Autotransportes Urbanos de Pasajeros Ruta 100
Avantram Mexicana S.A.
Avios de Acero S.A.
Ayotla Textil, S.A.
Azúcar S.A. (Incluye 61 Ingenios)
Azufrera Panamericana S.A.
Balisa Rassini S.A.
Banca Confia S.N.C.
Banca Cremi S.N.C.
Banca de Provincias S.N.C.
Banca Promex S.N.C.
Banca Serfin S.N.C.
Bancam S.N.C.
Banco BCH S.N.C.
Banco Continental Ganadero S.N.C.
Banco de Crédito y Servicios S.N.C.
Banco de México S.A.
Banco de Oriente S.N.C.
Banco del Atlántico S.N.C.
Banco del Centro S.N.C.
Banco del Noroeste S.N.C.
Banco Internacional S.N.C.
Banco Latino S.N.C.
Banco Mercantil de Monterrey S.N.C.
Banco Mexicano Somex S.N.C.
Banco Monterrey S.N.C.
Banco Nacional Cinematográfico S.A.

ANEXO 1 (Continuación)

Banco Nacional de Comercio Exterior S.A.
Banco Nacional de Crédito Rural S.A.
Banco Nacional de México S.N.C.
Banco Nacional de Obras y Servs. Públicos S.A.
Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.A.
Banco Nacional del Pequeño Comercio S.A.
Banco Nacional Pesquero y Portuario S.A.
Banco Refaccionario de Jalisco S.N.C.
Banco Regional del Norte S.N.C.
Banco Solimex S.N.C.
Bancomer S.N.C.
Banpaís S.N.C.
Bodegas Rurales Conasupo S.A. de C.V.
Cabezas Acero Kikapoo S.A. de C.V.
Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos
Chapas y Triplay S.A.
Cloro de Tehuantepec S.A. de C.V.
Comercial de Telas S.A.
Comisión Federal de Electricidad
Compañía Carbonera La Sauceda S.A.
Compañía de Luz y Fuerza del Centro S.A.
Compañía del Real del Monte y Pachuca S.A.
Compañía Exploradora de Istmo S.A.
Compañía Industrial de Atenquique S.A.
Compañía Mexicana de Aviación S.A. de C.V.
Compañía Mexicana de Tubos S.A.
Compañía Minera de Guadalupe S.A.
Compañía Minera Santa Rosalía S.A.
Compañía Mineral La Florida de Muzquiz S.A.
Compañía Nacional de Subsistencias Populares
Compañía Textil Mexicana S.A.
Compañía de Vestuario y Equipo S.A. de C.V.
Complejo Frutícola Industrial de la Cuenca del Papaloapan, S.A. de C.V.
Consorcio Minero Benito Juárez-Peña Colorada, S.A.
Construcciones Navales de Guaymas S.A.
Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S.A.
Cordemex S.A. de C.V.
Crédito Mexicano S.N.C.
Diesel Nacional S.A.
Dina Cummins S.A.
Dina Komatsu Nacional S.A. de C.V.
Dina Rockwell Nacional S.A.
Dirección General de Casa de Moneda
Dirección General de Correos
Dirección General de Distritos de Riego
Dirección General de Telecomunicaciones
Dirección General de Telégrafos
Distribuidora Conasupo del Centro S.A. de C.V.
Distribuidora Conasupo del Noroeste S.A. de C.V.
Distribuidora Conasupo Metropolitana S.A. de C.V.
Embotelladora Garci-Crespo S.A.
Envases Latinoamericanos S.A.
Envases y Empaques Nacionales S.A.
Estructuras de Acero S.A.
Estufas y Refrigeradores Nacionales S.A. de C.V.
Ella S.A.
Exportadora de Sal S.A.

ANEXO 1 (Continuación)

Fábricas de Papel Tuxtepec S.A.
Fermentaciones Mexicanas S.A. de C.V.
Ferroaleaciones de México S.A.
Ferrocarril de Chihuahua al Pacífico S.A. de C.V.
Ferrocarril del Pacífico S.A. de C.V.
Ferrocarril Sonora-Baja California S.A. de C.V.
Ferrocarriles Nacionales de México
Ferrocarriles Unidos del Sureste S.A. de C.V.
Fertilizantes Fosfatados Mexicanos S.A.
Fertilizantes Mexicanos S.A.
Financiera Nacional Azucarera S.A.
Fondo de Cultura Económica
Forestal Vicente Guerrero
Fundiciones de Hierro y Acero S.A.
Fundidora Monterey S.A.
Hilados Guadalajara S.A. de C.V.
Hilos Cadena S.A. de C.V.
Hoteles El Presidente S.A. de C.V.
Hules Mexicanos S.A.
Impulsora del Pequeño Comercio S.A. de C.V.
Industrial de Abastos
Industrias Conasupo S.A. de C.V.
Inmobiliaria Hotelera El Presidente Chapultepec, S.A. de C.V.
Instituto Mexicano del Café
Inversiones Turísticas del Caribe S.A.
Jardines del Pedregal de San Angel S.A.
La Perla Minas de Hierro S.A.
Leche Industrializada Conasupo S.A. de C.V.
Macocozac S.A.
Maíz Industrializado Conasupo S.A. de C.V.
Manufacturas Gar-Go S.A. de C.V.
Manufacturera Fairbanks Morse S.A.
Manufactureras de Cigüeñales de México S.A. de C.V.
Mármoles del Valle del Mezquital S.A. de C.V.
Mecánica Falk S.A. de C.V.
Mexicana de Autobuses S.A. de C.V.
Mexicana de Papel Periódico S.A.
Minera Carbonífera Río Escondido S.A.
Minerales Monclova S.A.
Montajes Estructurales S.A.
Moto Diesel Mexicana S.A. de C.V.
Motores Perkins S.A.
Multibanco Comermex S.N.C.
Multibanco Mercantil de México S.N.C.
Nacional Financiera S.A.
Nueva Nacional Textil Manufacturera del Salto S.A.
Nueva San Isidro S.A.
Operadora El Presidente Zona Rosa S.A.
Operadora Ex-convento de Santa Catalina S.A.
Periodico El Nacional
Petróleos Mexicanos
Petroquímica de México S.A.
Poliestileno y Derivados S.A. de C.V.
Productora e Importadora de Papel S.A. de C.V.
Productora Nacional de Papel Destintado, S.A. de C.V.
Productora Nacional de Semillas
Productos Forestales Mexicanos

ANEXO 1 (Continuación)

Productos Pesqueros Mexicanos S.A. de C.V.
Productos Químicos Vegetales Mexicanos S.A. de C.V.
Productos Tubulares Monclova S.A.
Promoción y Fomento S.N.C.
Promotora Nal. para la Producción de Granos Alimenticios S. de R.L.I.P. y C.V.
Proquívemex División Agroindustrial S.A. de C.V.
Proquívemex División Farmacéutica S.A. de C.V.
Rassini Rheem S.A. de C.V.
Recímex S.A.
Refractarios Hidalgo S.A.
Renault de México S.A. de C.V.
Servicio de Coches Dormitorios y Conexos S.A. de C.V.
Servicios de Transportación Terrestre del Aero-
puerto Internacional de la Ciudad de México
Servicios de Transportes Eléctricos del Distrito Federal
Servicios Metropolitanos S.A. de C.V.
Servicios Portuarios de Acapulco S.A. de C.V.
Servicios Portuarios de Guaymas S.A. de C.V.
Servicios Portuarios de Lázaro Cárdenas S.A. de C.V.
Servicios Portuarios de Manzanillo S.A. de C.V.
Servicios Portuarios de Progreso Yukalpeten S.A. de C.V.
Servicios Portuarios de Veracruz S.A. de C.V.
Servicios Portuarios del Istmo de Tehuantepec S.A. de C.V.
Servicios Portuarios y Marítimos de Ensenada S.A. de C.V.
Servicios Rassini S.A. de C.V.
Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas S.A.
Torres Mexicanas S.A. de C.V.
Tracksomex S.A. de C.V.
Transportadora de Sal S.A.
Transportes Garci-Crespo S.A.
Trigo Industrializado Consaupo S.A. de C.V.
Triplay Palenque S.A.
Tubacero S.A.
Unibanco S.N.C.
Unión Forestal de Jalisco y Colima S.A.
Vehículos Automotores Mexicanos S.A. de C.V.
Zincamex, S.A.

2. ENTIDADES DE BENEFICIO SOCIAL CONSIDERADAS EN LAS CIFRAS DEL SISTEMA DE CUENTAS NACIONALES DE MEXICO

Aceros Esmaltados S.A. de C.V.
Aeronaves de México S.A.
Aeropuertos y Servicios Auxiliares
Caja de Previsión de la Policía del Distrito Federal
Caja de Previsión para Trabajadores a Lista de Raya
del D. D. F.
Centro de Investigación para la Integración Social
Centro Materno Infantil "General Maximino Avila Camacho"
Centro Nacional de Investigaciones Agrarias
Comisión de Fomento Minero
Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas
Comisión Nacional de Fruticultura
Comisión Nacional de la Industria Azucarera
Comisión Nacional de la Industria del Maíz para el
Consumo Humano
Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito
Comisión Nacional de los Salarios Mínimos
Comisión Nacional de Zonas Áridas
Comisión Nacional del Cacao
Comisión para la regulariz. de la Tenencia de la Tierra
Comité Administrador del Programa Federal de Construcción
de Escuelas
Comité Org. de los X Juegos Universitarios Mundiales
Consejo de Apoyo para Estudios en Provincia
Consejo de Recursos Mineros
Consejo Nacional de Fomento Educativo
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
Consejo Nacional de Recs. para la Atención de la Juventud
Consejo Nacional para la Cultura y Recreación de los
Trabajadores
Editorial Popular de los Trabajadores
Establecimiento Público Federal Ingenio del Mante
Hospital General Dr. Manuel Gea Gonzalez
Hospital Infantil de México
Instituto de Investigaciones Eléctricas
Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas
Mexicanas
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los
Trabajadores al Servicio del Estado
Instituto Mexicano de Comercio Exterior

ANEXO 2 (Continuación)

Instituto Mexicano de Investigaciones Siderurgicas
Instituto Mexicano de Psiquiatria
Instituto Mexicano del Petroleo
Instituto Mexicano del Seguro Social
Instituto Nacional de Astrofisica, Optica y Electronica
Instituto Nacional de Cancerologia
Instituto Nacional de Cardiologia
Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias
Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares (ININ)
Instituto Nacional de la Nutricion "Salvador Zubiran"
Instituto Nacional de la Senectud
Instituto Nacional de Neurologia y Neurocirugia
Instituto Nacional de Productividad
Instituto Nacional del Consumidor
Instituto Nacional Indigenista
Instituto para el Deposito de Valores
Instituto para el Desarrollo Tecnico de las Haciendas
Publicas (INDETEC)
Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial
Loteria Nacional para la Asistencia Publica
Patrimonio Indigena del Valle del Mezquital
Patronato de la Clinica Primavera de Ortopedia
Patronato de Obras e Instalaciones del I.P.N.
Patronato Nacional de Promotores Voluntarios
Procuraduria Federal del Consumidor
Productora Nacional de Biologos Veterinarios
Productora Nacional de Radio y Television
Productos Forestales de la Tarahumara
Promotora del Maquey y del Nopal
Pronosticos Deportivos para la Asistencia Publica
Servicio Multimodal Transistmico
Sistema Nacional para el Desarrollo Integral
de la Familia (DIF)
Uranio Mexicano (URAMEX)

ANEXO 3
PRODUCTO INTERNO BRUTO POR ACTIVIDAD ECONOMICA
Y SECTOR INSTITUCIONAL

En millones de pesos a precios de 1980

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
SECTOR PRIMARIO									
Agrop., silvicultura y pesca									
Sector Público	(89)	397	66	545	606	568	381	125	141
Sector Privado	368,138	390,162	382,806	390,060	400,514	415,595	404,460	410,280	394,217
subtotal	368,049	390,559	382,872	390,605	401,120	416,163	404,841	410,405	394,358
SECTOR SECUNDARIO									
Minería (a)									
Sector Público	6,292	8,150	7,449	8,790	8,916	7,382	8,494	8,903	6,371
Sector Privado	55,934	60,608	61,166	61,536	63,381	67,683	66,377	70,974	75,076
subtotal	62,226	68,758	68,615	70,326	72,297	75,065	74,871	79,877	81,447
Industria manufacturera (b)									
Sector Público	54,858	60,619	68,284	55,355	58,522	55,688	56,191	54,199	37,500
Sector Privado	910,935	966,160	929,373	860,490	903,776	965,689	908,463	936,634	983,558
subtotal	965,793	1,026,779	997,657	915,845	962,298	1,021,377	964,654	990,833	1,021,058
Construcción									
Sector Público	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sector Privado	286,209	327,626	304,553	246,155	259,286	266,181	239,521	245,244	239,066
subtotal	286,209	327,626	304,553	246,155	259,286	266,181	239,521	245,244	239,066
Electricidad, gas y agua (a)									
Sector Público	43,072	48,193	52,926	53,627	56,474	61,355	63,650	66,086	70,284
Sector Privado	0	0	0	0	0	0	0	0	0
subtotal	43,072	48,193	52,926	53,627	56,474	61,355	63,650	66,086	70,284

ANEXO 3 (Continuación)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
SECTOR TERCIARIO									
Comercio, rest. y hoteles (a)									
Sector Público	1,990	(1,056)	(10,966)	(5,746)	(3,824)	(1,555)	3,856	4,034	3,355
Sector Privado	1,056,614	1,146,445	1,081,571	955,700	986,396	1,006,973	956,055	945,626	976,870
subtotal	1,058,604	1,145,389	1,070,605	949,954	982,572	1,005,418	959,911	949,660	980,225
Transporte, almac. y com. (b)									
Sector Público	54,956	61,533	59,190	59,584	66,110	66,403	67,852	69,571	71,239
Sector Privado	231,600	253,789	232,539	224,442	232,529	240,696	228,585	234,366	240,688
subtotal	286,556	315,322	291,729	284,026	298,639	307,099	296,437	303,937	311,927
Financ., seguros e inm. (c)									
Sector Público	13,550	16,324	36,427	79,980	86,563	87,160	88,040	89,071	91,316
Sector Privado	370,296	391,799	392,043	365,060	383,200	399,658	416,987	433,156	443,157
subtotal	383,846	408,123	428,470	445,040	469,763	486,818	505,027	522,227	534,473
S. comunales, soc. y pers.									
Sector Público	357,848	390,359	415,134	439,626	463,847	463,653	475,622	476,302	481,729
Sector Privado	408,961	434,959	439,046	439,988	437,341	435,781	417,374	417,540	416,339
subtotal	766,809	825,318	854,180	879,614	901,188	899,434	892,996	893,842	898,068
Industria petrolera									
Sector Público	294,861	357,813	435,061	451,149	452,561	441,935	395,852	415,830	412,955
Sector Privado	2,235	2,400	2,214	1,909	2,104	2,415	2,382	2,529	2,535
subtotal	297,096	360,213	437,275	453,058	454,665	444,350	398,234	418,359	415,490

ANEXO 3 (Continuación)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Subtotal Sector Público	827,338	942,332	1,063,571	1,142,910	1,189,775	1,182,589	1,159,938	1,184,121	1,174,890
Subtotal Sector Privado	3,690,922	3,973,948	3,825,311	3,545,340	3,668,527	3,800,671	3,640,204	3,696,349	3,771,506
TOTAL	4,518,260	4,916,280	4,888,882	4,688,250	4,858,302	4,983,260	4,800,142	4,880,470	4,946,396

(a) Excluye la industria petrolera.

(b) Incluye la construcción por cuenta propia.

(c) A partir de septiembre de 1982, se incluye la banca nacionalizada.

FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales de México, Cuentas de Producción del sector público 1980-1988

ANEXO 4

EMPRESAS PUBLICAS DESINCORPORADAS

DESINCORP.	ENTIDADES
Venta	Aceros Esmaltados S.A. de C.V.
Liquidacion	Aeronaves de Mexico S.A.
Venta	AHMSA Ingenieria, S.A.
Venta	Algodonera Comercial Mexicana S.A.
Venta	Atsugi Mexicana S.A. de C.V.
Venta	Avantram Mexicana S.A.
Liquidacion	Ayotla Textil, S.A.
Venta	Balisa Rassini S.A.
Fusion	Banca de Provincias S.N.C.
Fusion	Bancam S.N.C.
Fusion	Banco Continental Ganadero S.N.C.
Fusion	Banco Latino S.N.C.
Fusion	Banco Monterrey S.N.C.
Liquidacion	Banco Nacional Cinematografico S.A.
Fusion	Banco Refaccionario de Jalisco S.N.C.
Fusion	Banco Regional del Norte S.N.C.
Fusion	Banco Sofimex S.N.C.
Venta	Cabezas Acero Kikapoo S.A. de C.V.
Venta	Chapas y Triplay S.A.
Venta	Cloro de Tehuantepec S.A. de C.V.
Venta	Comercial de Telas S.A.
Liquidacion	Compania de Luz y Fuerza del Centro S.A.
Venta	Compania Industrial de Atenquique S.A.
Venta	Compania Mexicana de Avlacion S.A. de C.V.
Venta	Compania Mexicana de Tubos S.A.
Liquidacion	Compania Minera Santa Rosalia S.A.
Venta	Compania Textil Mexicana S.A.
Venta	Complejo Fruticola Industrial de la Cuenca del Papaloapan S.A. de C.V.
Transferencia	Cordemex S.A. de C.V.
Venta	Dina Cummins S.A.
Venta	Dina Rockwell Nacional S.A.
Transferencia	Distribuidora Conasupo del Centro S.A. de C.V.
Transferencia	Distribuidora Conasupo del Noroeste S.A. de C.V.
Venta	Embotelladora Garci-Crespo S.A.
Venta	Envases Latinoamericanos S.A.
Venta	Envases y Empaques Nacionales S.A.
Venta	Estructuras de Acero S.A.
Venta	Estufas y Refrigeradores Nacionales S.A. de C.V.

ANEXO 4 (Continuación)

DESINCORP.	ENTIDADES
Fusion	Etla S.A.
Liquidacion	Ferrocarril de Chihuahua al Pacifico S.A. de C.V.
Liquidacion	Ferrocarril del Pacifico S.A. de C.V.
Liquidacion	Ferrocarril Sonora-Baja California S.A. de C.V.
Liquidacion	Ferrocarriles Unidos del Sureste S.A. de C.V.
Fusion	Fertilizantes Fosfatados Mexicanos S.A.
Extincion	Fondo de Cultura Economica
Venta	Fundiciones de Hierro y Acero S.A.
Liquidacion	Fundidora Monterey S.A.
Venta	Hilados Guadalajara S.A. de C.V.
Venta	Hilos Cadena S.A. de C.V.
Venta	Hoteles El Presidente S.A. de C.V.
Venta	Hules Mexicanos S.A.
Venta	Inmobiliaria Hotelera El Presidente Chapultepec S.A. de C.V.
Venta	Inversiones Turisticas del Caribe S.A.
Liquidacion	Jardines del Pedregal de San Angel S.A.
Venta	Macocozac S.A.
Venta	Manufacturas Gar-Go S.A. de C.V.
Venta	Manufacturera Fairbanks Morse S.A.
Venta	Manufactureras de Ciguenales de Mexico S.A. de C.
Venta	Marmoles del Valle del Mezquital S.A. de C.V.
Venta	Mecanica Falk S.A. de C.V.
Venta	Mexicana de Autobuses S.A. de C.V.
Venta	Moto Diesel Mexicana S.A. de C.V.
Venta	Motores Perkins S.A.
Venta	Nueva Nacional Textil Manufacturera del Salto S.A.
Venta	Nueva San Isidro S.A.
Venta	Operadora El Presidente Zona Rosa S.A.
Venta	Petroquimica de Mexico S.A.
Venta	Poliestireno y Derivados S.A. de C.V.
Venta	Productos Quimicos Vegetales Mexicanos S.A. de C.
Venta	Productos Tubulares Monclova S.A.
Fusion	Promocion y Fomento S.N.C.
Liquidacion	Promotora Nacional para la Produccion de Granos Alimenticios S. de R.L.I.P. y C.V.
Transferencia	Proquivemex Division Agroindustrial S.A. de C.V.
Venta	Proquivemex Division Farmaceutica S.A. de C.V.
Venta	Rassini Rheem S.A. de C.V.
Venta	Recimex S.A.

ANEXO 4 (Continuación)

DESINCORP.	ENTIDADES
Venta	Refractarios Hidalgo S.A.
Venta	Renault de Mexico S.A. de C.V.
Liquidacion	Servicio de Coches Dormitorios y Conexos S.A. de C
Liquidacion	Servicios de Transportacion Terrestre del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de Mexico
Venta	Servicios Rassini S.A. de C.V.
Venta	Siderurgica Nacional S.A.
Fusion	Silvicola Magdalena S. de R.L.
Venta	Sosa Texcoco S.A.
Fusion	Telefonica Nacional S.A. de C.V.
Venta	Tornimex S.A. de C.V.
Venta	Torres Mexicanas S.A. de C.V.
Liquidacion	Tracksomex S.A. de C.V.
Venta	Transportes Garci-Crespo S.A.
Liquidacion	Trigo Industrializado Consaupo S.A. de C.V.
Venta	Triplay Palenque S.A.
Venta	Tubacero S.A.
Fusion	Unibanco S.N.C.
Venta	Union Forestal de Jalisco y Colima S.A.
Venta	Vehiculos Automotores Mexicanos S.A. de C.V.
Venta	Zincamex, S.A.

96 liquidaciones del universo de analisis que comprende
200 empresas publicas

ANEXO 5
EMPRESAS PUBLICAS
PRODUCTO INTERNO BRUTO

En millones de pesos año base 1980

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
<i>De control directo</i>	360,680	380,757	553,233	683,303	670,179	602,816	483,282	554,661	439,057
<i>PEMEX</i>	294,861	316,571	498,841	622,243	578,591	500,377	362,133	439,102	323,474
<i>No petroleras</i>	65,819	64,186	54,393	61,060	91,588	102,439	121,148	115,560	115,583
<i>De control indirect</i>	113,895	133,693	138,763	175,445	171,684	164,164	182,578	194,450	190,059
<i>No financieras</i>	100,354	113,060	106,321	115,234	99,473	81,933	85,235	84,315	79,937
<i>Financieras *</i>	13,541	20,633	32,442	60,211	72,211	82,231	97,343	110,135	110,122
TOTAL:	474,575	514,450	691,997	858,748	841,863	766,980	665,860	749,112	629,116

* A partir de septiembre de 1982, se incluye la banca nacionalizada

FUENTE: Elaboración propia con base en cifras del Sistema de Cuentas Nacionales de México, Cuentas de Producción del Sector Público 1980-1988

ANEXO 6
EMPRESAS PUBLICAS
REMUNERACION DE ASALARIADOS

En millones de pesos año base 1980

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
<i>De control directo</i>	78,986	89,815	90,563	72,574	77,946	89,800	89,212	94,098	94,242
<i>PEMEX</i>	23,446	27,197	26,177	20,421	20,442	27,264	24,669	27,880	31,263
<i>No petroleras</i>	55,540	62,618	64,386	52,154	57,504	62,536	64,543	66,218	62,979
<i>De control indirecto</i>	65,716	80,721	96,577	98,323	94,272	93,792	86,108	85,441	86,762
<i>No financieras</i>	52,162	64,617	66,979	56,216	49,047	48,283	42,080	40,133	39,780
<i>Financieras *</i>	13,554	16,104	29,598	42,106	45,225	45,509	44,028	45,308	46,982
TOTAL:	144,702	170,537	187,141	170,897	172,218	183,592	175,320	179,539	181,004

* A partir de septiembre de 1982, se incluye la banca nacionalizada

FUENTE: Sistemas de Cuentas Nacionales de México, Cuentas de Producción del Sector Público 1980-1988.

ANEXO 7
EMPRESAS PUBLICAS
PERSONAL OCUPADO

En número de ocupaciones remuneradas, promedio anual

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
<i>De control directo</i>	324,509	349,901	367,252	388,409	447,633	468,210	503,439	503,956	496,069
<i>PEMEX</i>	75,327	85,984	94,960	104,779	109,845	123,462	121,623	133,806	142,447
<i>No petroleras</i>	249,182	263,917	272,292	283,630	337,788	344,748	381,816	370,150	353,622
<i>De control indirecto</i>	398,651	455,797	517,968	611,760	594,402	588,895	524,563	527,333	520,866
<i>No financieras</i>	345,339	394,116	405,756	387,138	358,309	359,060	305,102	301,217	292,940
<i>Financieras *</i>	53,312	61,681	112,212	224,622	236,093	229,835	219,461	226,116	227,926
TOTAL:	723,160	805,698	885,220	1,000,169	1,042,035	1,057,105	1,028,002	1,031,289	1,016,935

* A partir de septiembre de 1982 se incluye la banca nacionalizada

NOTA: Los datos de este cuadro no presentan, en estricto sentido, número de personas ocupadas en cada actividad; sino el número promedio de puestos remunerados para la producción. Asimismo, los incrementos en el número promedio de ocupaciones no representan necesariamente un aumento neto de plazas, sino la regularización del personal contratado por honorarios.

FUENTE: Cifra de Sistema de Cuentas Nacionales de México, Cuentas de Producción del Sector Público 1980-1988.

ANEXO 8

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DESINCORPORADOS

DESINCORP.	ENTIDAD
Liquidación	Centro de Investigación para la Integración Social
Liquidación	Centro Materno Infantil "General Maximino Avila Camac
Liquidación	Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas
Liquidación	Comisión Nacional de la Industria Azucarera
Liquidación	Comisión Nacional de la Industria del Maíz para el Consumo Humano
Liquidación	Comité Org. de los X Juegos Universitarios Mundiales
Liquidación	Consejo Nacional para la Cultura y Recreación de los Trabajadores
Liquidación	Editorial Popular de los Trabajadores
Liquidación	Establecimiento Público Federal Ingenio del Mante
Liquidación	Instituto Mexicano de Comercio Exterior
Liquidación	Instituto Nacional de Productividad
Liquidación	Instituto para el Depósito de Valores
Liquidación	Productora Nacional de Radio y Televisión
Fusión	Promotora del Maguey y del Nopal
Liquidación	Servicio Multimodal Transistmico
Liquidación	Uranio Mexicano (URAMEX)

16 entidades desincorporadas del universo analizado compuesto por 63 entidades de beneficio social.

ANEXO 9

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS
PRODUCTO INTERNO BRUTO

En millones de pesos año base 1980

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
<i>Org. Descentralizados</i>	31,228	35,462	35,948	29,992	28,003	28,471	27,165	28,493	25,838
<i>Seguridad Social</i>	60,372	70,265	77,487	60,112	57,338	55,319	53,682	58,146	55,417
TOTAL:	91,600	105,727	113,435	90,105	85,341	83,790	80,847	86,640	81,255

FUENTE: Elaboración propia con base en cifras del Sistema de Cuentas Nacionales de México, Cuentas de
Producción del Sector Público 1980-1988

ANEXO 10

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS
REMUNERACION DE ASALARIADOS

En millones de pesos año base 1980

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
<i>Org. Descentralizado</i>	30,339	34,707	35,263	28,851	27,303	27,822	26,496	28,285	25,663
<i>Seguridad Social</i>	59,025	68,898	75,329	59,313	56,494	54,479	53,046	57,675	54,783
TOTAL:	89,364	103,606	110,592	88,164	83,797	82,301	79,542	85,960	80,447

FUENTE: Elaboración propia con base en cifras de Sistemas de Cuentas Nacionales de México, Cuentas de Producción del Sector Público 1980-1988

ANEXO 11

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS
PERSONAL OCUPADO

En número de ocupaciones remuneradas, promedio anual

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
<i>Org. Descentralizado</i>	177,843	197,022	199,995	208,171	212,946	217,098	216,839	221,065	219,408
<i>Seguridad Social</i>	198,619	223,718	249,299	261,873	267,156	279,071	290,559	300,807	316,204
TOTAL:	376,462	420,740	449,294	470,044	480,102	496,169	507,398	521,872	535,612

NOTA: Los datos de este cuadro no presentan, en estricto sentido, número de personas ocupadas en cada actividad; sino el número promedio de puestos remunerados para la producción. Asimismo, los incrementos en número promedio de ocupaciones no representan necesariamente un aumento neto de plazas, sino la regularización del personal contratado por honorarios.

FUENTE: Cifras de Sistema de Cuentas Nacionales de México, Cuentas de Producción del Sector Público 1980-1

BIBLIOGRAFÍA

- Alegría, Rosa Luz, Alejandro Carrillo Castro et. al., *Empresas Públicas*, Colección Seminarios Num. 7, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, México 1978.
- Ayala, José, *La Empresa Pública y su incidencia en la acumulación de capital en México durante los años setenta* en: *Investigación Económica* num. 150 oct.-dic. 1979.
- Bambirra, Vania. *El Capitalismo Dependiente Latinoamericano*. Ed. Siglo XXI, 1987.
- Banco de México, *Informe Anual*. México, 1989.
- Barseló R., Victor Manuel, "México: Su crisis económica (causas, consecuencias y perspectivas)", en: *México: Crisis Económica y Desarrollo*. Editorial El Día, México 1983, pp. 9-66.
- Barenstein, Jorge, *La Gestión de Empresas Públicas en México*. Textos de Ciencias Sociales, CIDE 1982
- Barquín Álvarez, Manuel. "El control del ejecutivo y la administración pública federal sobre el sector paraestatal". *Anuario Jurídico VIII-1981*. UNAM.
- Brasdefer, Gloria, "La empresa pública y el sector social de la economía". en: *Revista Administración Pública*. INAP. num. 59-60.
- Calzada Falcón, Fernando y Francisco Hernández y Puente, "La Política Económica en Crisis: 1983-1988" en: *Investigación Económica* Núm. 187, Vol. 48, Enero-marzo 1989, Facultad de Economía, UNAM, México, pp. 237-268.
- Carrillo Castro, Alejandro, *La nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal uno de los medios para alcanzar el modelo del país al que aspiramos*. Magisterio Benito Juárez, México 1977.
- Ceceña Cervantes, Luis José, *La Planificación Económica Nacional de los países atrasados de orientación capitalista*. UNAM, 1983.
- CEPAL, *Estudios económicos de América Latina*. 1949.
- CEPAL, "Las Relaciones entre las Empresas Públicas y el Gobierno Central y su efecto sobre la eficiencia", en: *Empresas Públicas*, UAM-AZC., México, 1982. pp. 51-70.

- Cordera, Rolando y Clemente Ruiz A. "Esquema de periodización del desarrollo capitalista en México", en: Revista *Estudios Políticos* num. 20-21, p.77-118. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM.
- Correa, Eugenia, "Política Financiera y Crisis. Análisis de las condiciones previas a la nacionalización Bancaria". en: *Economía: 6 Teoría y Práctica* No. 6, Otoño 1984, UAM, México, pp. 75-96.
- De la Madrid Hurtado, Miguel. *Primer Informe de Gobierno*. Presidencia de la República, 1988, Anexo Estadístico.
- De la Madrid Hurtado, Miguel. *Sexto Informe de Gobierno*. Presidencia de la República, 1988, Anexo Estadístico.
- De la Peña, Sergio, *La formación del capitalismo en México*. Ed. Siglo XXI.
- De la Peña, Sergio, "La Crisis de los 80's y sus consecuencias sociales", en: *Estructura Económica y Social de México*, Ediciones Quinto Sol, México 1988, pp. 247-261.
- Delgado S., Orlando y Jorge Machado D., *La industria estatal antes y después de la privatización Cuadernos de la DEP*, División de Estudios de Posgrado, Facultad de Economía, UNAM, 1988.
- Dueñas, Jorge Luis, *La Empresa Pública y los procesos de estabilización económica: un enfoque comparado del caso mexicano*. INAP serie Praxis núm. 91, México, 1984.
- Fainzyber, Fernando, "Reflexión sobre las especificidades de la Industrialización de América Latina" en: *Trasnacionalización y Periferia Semindustrializada II*, CIDE, Mayo 1984, pp. 179-196.
- Flores de la Peña, Horacio, "Empresa Pública y Desarrollo", en: *Empresa Pública*, UAM-AZC., Depto. de Admón., México 1984. pp. 167-192.
- Fonseca M., Alejandro, "Política de Industrialización y Crisis en México", en: *Estructura Económica y Social de México*. Editorial Quinto Sol, México 1988, pp. 55-70
- Fujigaki Cruz, Esperanza, "México 8 años de Crisis y depresión", en: *Estructura Económica y Social de México*. Ediciones Quinto Sol, México 1988, pp. 43-54
- García Ramírez, Sergio. "Panorama sobre la empresa pública en México". *Anuario Jurídico VIII-1981*. UNAM.
- Ginestar, Angel, "Empresa Pública versus Empresa Privada: Un replanteo de la controversia en términos de Eficiencia", en: *Empresas Públicas* 1982, UAM-AZC. México, pp. 35-36.

- Green, Rosario, *Los organismos financieros internacionales*. 1986
- Hamilton, Nora, *México: los límites de la autonomía del estado*. Ed. ERA colección Problemas de México, México, 1983.
- Ibarra, David, *Privatización y otras expresiones de los acomodados de poder entre Estado y Mercado en América Latina*. Biblioteca Mexicana de Escritores Políticos, UNAM 1990.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, "Estudios sobre la Empresa Pública", en: *Anuario Jurídico VIII*. UNAM 1981.
- Instituto Nacional de Administración Pública, *Memoria del Foro de Consulta Popular para la Planeación de la Empresa Pública*, Series VII Sociedad y Administración Pública No. 1 INAM 1983.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *La Industria Petrolera en México*. INEGI, 1986
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Sistema de Cuentas Nacionales de México 1980-1988*. Resumen General 1988.
- Labra, Armando, "El Estado y la Economía", en: *El Estado Mexicano*, Nueva Imagen, México, 1982, pp. 49-63.
- Labra Armando, *Para entender la economía Mexicana: Introducción a la Política Económica de México*. Facultad de Economía, UNAM 1987.
- Labra, Armando, "Política Económica y Desarrollo Social", en: *México: Crisis Económica y Desarrollo*. Editorial El Día, México 1983, pp. 67-78.
- Lichtensztejn, Samuel. " América Latina en la dinámica de la crisis financiera internacional" en: *Trasnacionalización y periferia semindustrializada* T. 1. CIDE.
- López Rosado, G. Diego, *Problemas Económicos de México*, Textos Universitarios UNAM, 1984.
- López Rosado, G. Diego, *Bibliografía de Historia Económica y Social de México* Eventos para el estudio de las obras públicas, UNAM 1981.
- Lustig, Nora, "Magnitud e impacto del Gasto Público en el Desarrollo Social de México" en: *Investigación Económica* 187 Vol. 48 Enero-marzo 1989, Facultad de Economía, UNAM, México. pp. 85-140.
- Lustig, Nora, "Crisis Económica y Niveles de Vida en México 1982 - 1985" en: *Estudios Económicos* Núm. 2, Vol. 2, Julio-diciembre 1987, Colegio de México, México. pp. 227-249.

- Macro Asesoría Económica, *Realidad Económica de México 1991*. compendio económico, Editorial Iberoamérica, México 1990.
- Márquez Ayala, David, "La Crisis Económica: Causas, Consecuencias y Perspectivas", en: *México: Crisis Económica y Desarrollo*. Editorial El Día, México 1983, pp.79-90.
- Marum Espinosa, Elia, "Las Empresas Públicas y el Endeudamiento de la Economía Mexicana " en: *Revista A*, UAM-AZC, Div. ciencias II, No. 12, Vol. V mayo-agosto 1984, México, pp. 81-106.
- Méndez, Sofía, "La Crisis Económica: Orígenes y Consecuencias" en: *México: Crisis Económica y Desarrollo*. Editorial El Día, México 1983, pp. 127-140.
- Meyer, Lorenzo, "La Etapa Formativa del Estado Mexicano Contemporáneo", en: *México: Economía, Sociedad y Política*, UNAM, México 1985, pp. 93-116
- Meyer, Lorenzo, *Historia de México. El primer tramo del camino (1920-1940)*, EDUTEX, México 1970.
- Meyer, Lorenzo, *Historia de México. Etapa Nacional*, EDUTEX, México 1970.
- O'Connor, James, *Estado y capitalismo en la sociedad norteamericana*.
- Patton Glade, William. *Las empresas gubernamentales descentralizadas*. México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976, serie: Aportaciones al conocimiento de la administración federal.
- Pichardo Pagaza, Ignacio. *El proceso de desincorporación de entidades paraestatales (El caso de México)*, México 1988.
- Prowse, Michael, *Viejos argumentos en nuevas presentaciones*, Contextos, SPP, num. 68, 1986.
- Ramírez López, Fernando y F. Raul Díaz Ontiveros, "Planeación y empresas estatales en la administración pública de México", en: *Revista de Administración Pública* Num. 59-60, INAP.
- Rozenstein M. Mario, "Productividad, Eficacia y Eficiencia en la Empresa Pública", en: *Revista de Administración Pública* NO. 59-60 INAP, México Julio-diciembre 1984, pp. 75-90.
- Ruiz Dueñas, Jorge, *Sistema Económico, planificación y empresa pública en México* Ensayos UAM, 1982.
- Ruiz Massieu, José Francisco, *La Empresa Pública: Un estudio de derecho sobre México*, INAP 1980.
- Salama, Pierre, "La realidad del subdesarrollo" en *Estudios Políticos*, número 2 Y 3 abril-septiembre 1985.

- Saldívar, Américo, "La Década del Desarrollo Estabilizador (1960-1970), en: *Estructura Económica y Social de México*, Editorial Quinto Sol, México 1988, pp. 112-136.
- Saldívar, Américo, "Los Límites del llamado Desarrollo Compartido (1971-1977)", en: *Estructura Económica y Social de México*, Editorial Quinto Sol, México 1988, pp. 137-170
- Saldívar, Américo, "El Estado Mexicano ¿Continuidad o cambio en las formas de dominación? en: *Estructura Económica y Social de México*, Ediciones Quinto Sol, México 1988, pp. 29-42
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación, *La empresa pública y la administración del presidente Miguel de la Madrid Hurtado*, 1989,
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación *Ley Federal de las Entidades Paraestatales*, México.
- Secretaría de Programación y Presupuesto, *Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior*.
- Sol, Arguedas, "Social Democracia y América Latina" en: *Estudios Políticos*, especial Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México 1984. p. 86.
- Solís González, José Luis, "Intervención estatal, reproducción del capital y límites de Estado de Bienestar en la periferia" *En estudios Políticos* num. 2 y 3 Abril-septiembre 1985.
- Sunkel, Osvaldo, "Concepto de Desarrollo y Subdesarrollo" en: *Estructura Económica y Social de México*, Ediciones Quinto Sol, México, 1988. pp. 29-42.
- Sunkel, Osvaldo, *El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo*. Ed. Siglo XXI.
- Tamayo, Jorge, "Entidades Paraestatales en México" en: *Investigación Económica*, 182 Octubre-diciembre 1987, UNAM, México. pp. 255-283.
- Torres, David, Mejía. "La estabilización del subdesarrollo mexicano (1960-1970) en: *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* num. 119, enero-marzo 1985. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM.