

96
2ej



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ECONOMÍA

**UN NUEVO ENFOQUE DE LA EMPRESA
PÚBLICA EN MÉXICO (1983 - 1987)**

T E S I S

**Para obtener el título de
LICENCIADO EN ECONOMÍA**

p r e s e n t a

MARISOL PEREZ ISUNZA

1988



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.

CONTENIDO

	pag.
DEDICATORIA	5
INTRODUCCION	8
PRIMERA PARTE	
CAPITULO I. LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA.	
MARCO TEORICO.	12
1. La Escuela Clásica	
2. La Escuela Marxista	
3. La Escuela Marginalista Neoclásica	
4. La Escuela Keynesiana	
5. La Escuela Estructuralista de la CEPAL	
6. La Escuela Monetarista	
7. Síntesis Neoclásica/Neokeynesiana	
8. Enfoque Neoestructuralista	
CAPITULO II. EL INTERVENCIONISMO ESTATAL EN LOS PAISES CAPITALISTAS DESARROLLADOS Y SUBDESARROLLADOS.	27
1. El Estado y el modo de producción capitalista (planteamientos teóricos generales)	
2. El intervencionismo económico del Estado en los países desarrollados	
3. El intervencionismo económico del Estado en los países subdesarrollados	
CAPITULO III. LAS ATRIBUCIONES DEL ESTADO MEXICANO EN LA ECONOMIA.	50
1. Los preceptos constitucionales: Economía Mixta, Rectoría del Estado y Planeación Democrática	
2. La Administración Pública Federal	
3. La Empresa Pública: definición	

SEGUNDA PARTE

**CAPITULO IV. LA EVOLUCION DE LA EMPRESA PUBLICA MEXICANA
(PERSPECTIVA HISTORICA)**

66

1. El crecimiento coyuntural y asistemático del sector
2. El inicio de la actividad directa del Estado en los procesos de formación de capital
3. La expansión acelerada de la empresa pública

**CAPITULO V. CRISIS DE LOS OCHENTA Y FORMULACION DE UN NUEVO
PATRON DE ACUMULACION.**

75

1. Caracterización de la crisis
2. El agotamiento del modelo de sustitución de importaciones
3. Reformulación del patrón de acumulación
 - A. Antecedentes inmediatos de la transición
 - B. Hacia el modelo secundario exportador

TERCERA PARTE

**CAPITULO VI. LA GESTION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN EL
MARCO DE LA ESTRATEGIA ALTERNATIVA DE
DESARROLLO.**

92

1. El replanteamiento a nivel global: la reordenación económica y el cambio estructural (PIRE, PND, PRONAFICE, cartas de intención)
2. ¿Qué es el cambio estructural ?
3. El replanteamiento de la política económica del sector industrial paraestatal.
 - A. La reconversión industrial (en general)
 - B. La reconversión de la industria paraestatal: un nuevo enfoque de la empresa pública

CONCLUSIONES

133

APENDICE A (CUADROS ESTADISTICOS CAPITULO V)

145

APENDICE B (CUADROS ESTADISTICOS CAPITULO VI) 154

NOTAS 161

BIBLIOGRAFIA 167

INTRODUCCION

INTRODUCCION

La grave problemática económica se evidencia de muy diversas formas, tales como el deterioro de las finanzas del Estado y la severidad de los compromisos por cumplir con los acreedores extranjeros. De aquí que se torne impostergable el saneamiento financiero del sector público, trátense de entidades o dependencias estatales. En este entorno las empresas públicas constituyen un tema de discusión política y económica bastante vigente; a este respecto se ha polemizado mucho durante los meses recientes, sobre todo por las supuestas implicaciones que su virtual venta, disolución, transferencia o liquidación podría tener desde el punto de vista de la llamada rectoría del Estado.

En este contexto parece configurarse un nuevo enfoque de las empresas públicas en México, el cual se expresa en asumir como criterio rector la exclusión del sector paraestatal de todas aquellas empresas que, dadas las características de la crisis económica actual, signifiquen un obstáculo más al crecimiento. Así, el citado "nuevo enfoque" se sintetiza en el proceso de depuración de dicho sector.

En cuanto a precisar las causas de ese nuevo enfoque, su contenido preciso y sus posibles consecuencias, así como sus efectos reales sobre la capacidad rectora del Estado, es justamente ese el objetivo de la investigación.

En estos términos, la estructura de la investigación consta de las siguientes partes: Marco Teórico y Conceptual; Antecedentes Históricos y Crisis Económica, y El Nuevo Enfoque en la Gestión de las Empresas Públicas.

En la primera parte se analiza el papel conferido al Estado

por las diferentes escuelas de pensamiento económico; esto, con el propósito de establecer la referencia teórica elemental con que debe iniciarse todo proyecto de investigación. A continuación se revisan las características generales de la intervención económica del Estado por lo que toca a los países desarrollados y a los países subdesarrollados, teniendo con ello una visión más concreta del tema que nos ocupa. Asimismo, se definen los conceptos básicos aplicables al caso de México, tales como sector paraestatal, rectoría del estado, eficacia y eficiencia de la empresa pública, etc., para concluir con una delimitación exacta de lo que para los fines de este trabajo habrá de considerarse como empresa pública.

Por lo que se refiere a la perspectiva histórica y precisión de los problemas básicos de la crisis, se revisa de manera sucinta la evolución y contribución de las empresas públicas al crecimiento económico de México y a continuación se hace el recuento y la descripción de las limitantes inherentes al proceso de desarrollo que coadyuvaron al agotamiento del mismo y que propiciaron, entre otras cosas, el cuestionamiento de la forma en que venían funcionando las empresas gubernamentales.

La sección medular del trabajo es la que se denomina gestión de las empresas públicas en apego a la nueva estrategia de desarrollo. En consecución con la parte previa, aquí se plantea el contenido de la estrategia que tiende a configurarse en un intento por subsanar los problemas que obstaculizan la acumulación.

En seguida se pone énfasis en el papel que se le asigna a las empresas del Estado en el marco de esta política económica alternativa; entonces, es factible desentrañar el nuevo

enfoque de la empresa pública como función de la estrategia anticrisis. Para estos fines se revisan esencialmente el Programa Inmediato de Reordenación Económica, el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior, el Programa de Reversión Industrial y las Cartas de Intención firmadas con el Fondo Monetario Internacional durante el período de estudio.

PRIMERA PARTE

**CAPITULO I: LA INTERVENCION DEL ESTADO
EN LA ECONOMIA. MARCO TEORI-
CO.**

La continua discusión teórica acerca de la intervención del Estado en la economía pone de manifiesto dos hechos importantes. Por un lado, que en el transcurso del tiempo ocurre una notable evolución del pensamiento económico en respuesta a una realidad cambiante y conflictiva que requiere ser explicada para poder efectuar los correctivos necesarios en los momentos de crisis. Por otra parte, sobresale que en todo paradigma económico lo tocante al papel del Estado adquiere una gran significación e inclusive se convierte en el punto que define cada tipo de análisis teórico.

Ahora bien, si hemos de estudiar un fenómeno eminentemente económico estatal como es el caso de la empresa pública, es indispensable contar con una referencia teórica que permita ubicarnos adecuadamente en el tema que nos ocupa.

Por consiguiente, se recomienda señalar los planteamientos de las diversas doctrinas en torno al papel que debe conferirse al estado en el ámbito económico.

1. LA ESCUELA CLASICA (el Estado Policía).

Es ésta la teoría del libre mercado que conduce de manera natural al equilibrio del sistema económico y a la ocupación plena.

La búsqueda del beneficio propio e individual deriva en una asignación de recursos óptima y en la maximización del bene-

ficio colectivo, pues garantiza la ocupación plena. Es de esta manera que la doctrina clásica concibe un mundo perfecto en el que el sistema económico de dejar hacer y dejar pasar ("laissez faire, laissez passer") logra un equilibrio natural gracias a la acción de la "mano invisible".

Además de lo anterior, se postula que la libre acción de las fuerzas del mercado, mediante el mecanismo de precios, autorregula automáticamente las eventualidades del sistema devolviéndole el equilibrio. Asimismo, uno de los conceptos elementales de esta corriente de pensamiento se refiere a que la oferta crea su propia demanda, esto es, que la demanda global (salarios, rentas y utilidades) es igual al valor de la producción total.

Siendo estos los principios básicos de la teoría clásica, la política económica inherente a ella se ajusta a los conceptos de libre comercio, libre empresa, patrón oro y presupuesto balanceado. A partir de estos criterios, al Estado se le confina a desempeñar un papel pasivo en el terreno económico, convirtiéndolo en un simple guardián y policía.

Unicamente es viable que el Estado intervenga en el campo de la economía exterior, es decir, que busque el ajuste externo y conquiste nuevos mercados para poder mantener el pleno empleo.

2. LA ESCUELA MARXISTA (el Estado como instrumento del capital).

Para Marx, la explotación del trabajo asalariado basado en la existencia de la mercancía "fuerza de trabajo" constituye

el sustento del modo de producción capitalista. En consecuencia, surge la posibilidad de generalizar diciendo que la sociedad se polariza en dos clases: la burguesía (dueños de los medios de producción y compradores de la fuerza de trabajo) y el proletariado (trabajadores que venden su fuerza de trabajo). Ambas clases sociales se convierten en la base del sistema, pero también en el origen de conflictos severos que internamente lo van destruyendo. En otras palabras, la teoría marxista parte de suponer que el sistema capitalista no tiene posibilidades de funcionar en el largo plazo.

En medio de esa lucha de clases, la que posee el dominio económico también detenta el poder político resumido en el Estado. Así, la burguesía utiliza de manera natural las facultades del Estado en función de sus propios intereses, esto es, conservar el orden social existente (paz social y relaciones de producción) y proveer los elementos materiales para la producción y la reproducción del sistema capitalista.

El Estado asume pues el papel de institución "exterior" respecto del nivel puramente económico pero, en última instancia, se encarga de atender los intereses comunes de los capitalistas. El Estado es un agente subordinado al gran capital.

3. LA ESCUELA MARGINALISTA NEOCLASICA (la no intervención estatal).

Esta doctrina se encaminó a investigar sobre las fallas contenidas en la Teoría del valor trabajo. La teoría marginalista del valor se convirtió en un valioso instrumento que

se oponía al socialismo y que defendía el orden liberal del capitalismo.

Para los marginalistas, las mercancías poseían sólo el valor subjetivo que les atribuían los individuos según el grado de utilidad que para ellos representarían. De esta manera, la demanda estaba constituida por el conjunto de las preferencias subjetivas de todos los individuos.

Por otro lado, la satisfacción de esa demanda, a partir de la competencia de los productores, propicia una oferta de bienes al menor costo posible.

Con el marginalismo se modificó el foco de la investigación económica: dejó de concentrarse en las condiciones y consecuencias políticas y económicas de un "mercado libre", para ocuparse preferentemente del juego de la oferta y la demanda.

Asimismo, se desechó del análisis el problema de la creación de valor al igual que fueron poco estudiados asuntos tales como la distribución del ingreso, el desarrollo económico, el ciclo de los negocios y las crisis económicas.

Con sus modelos del equilibrio general de la economía, la escuela marginalista planteó la existencia de un punto de equilibrio al que se puede llegar naturalmente: pleno empleo de los factores productivos, máximo nivel de satisfactores individuales y óptimo aprovechamiento de los recursos.

Para alcanzar ese equilibrio debería prevalecer, ante todo, la competencia perfecta y con ella el libre comercio sin interferencia estatal.

La aceptación de la ley de Say (la oferta crea su propia demanda) dejaba fuera toda posibilidad de crisis económica originada por un mal funcionamiento del mercado.

Puede afirmarse que para los apologistas de esta corriente de pensamiento la única realidad es el mercado, el cual se desvirtúa por las acciones de carácter económico que pudiera tomar el Estado.

Hacia 1930, la aparición de prolongados desórdenes y estancamientos económicos que atentaban contra el equilibrio general no pudieron ser resueltos en el marco del pensamiento marginalista neoclásico, por lo que sus bases teóricas se vieron seriamente cuestionadas.

4. LA ESCUELA KEYNESIANA (el Estado administrador de la demanda y benefactor, en los países industrializados).

El análisis de Keynes se desarrolló a partir del reconocimiento de una economía capitalista moderna, cuyos rasgos más sobresalientes eran la existencia de mercados imperfectos -generadores de desocupación y concentración de la riqueza- y de un sector público en pleno proceso de expansión. Esto le permitió construir una nueva teoría económica, útil en el manejo de los hechos y las causas de la depresión.

Keynes aceptó por vez primera la relevancia del crecimiento del sector estatal dentro del capitalismo; de aquí que gran parte de su obra está enfocada a las funciones del Estado en materia económica, a su acción creadora y manipuladora de la prosperidad y a su fuerza controladora de los ingresos y gastos de los demás sectores.

Keynes asegura que el mecanismo del libre mercado no significa garantía de equilibrio con pleno empleo, en tanto que el capitalismo es un mundo donde las expectativas y el riesgo de la inversión se mueven siempre en el terreno de la incertidumbre y la ignorancia.

La actuación de compradores mal informados y de especuladores en los mercados de inversión, provocan cambios en el rendimiento de los bienes de capital, que pueden resultar catastróficos.

Por otra parte, plantea que en el corto plazo el Estado debe fungir como "administrador" de la demanda efectiva (estímulos al consumo y apertura de empleos que reactiven la actividad económica), ya sea con políticas fiscal o monetaria orientadas a estos fines.

En el largo plazo, el Estado deberá ser "regulador", es decir; ejercer una influencia orientadora sobre las cuestiones del consumo. Asimismo, Keynes realiza una propuesta mucho más radical al señalar al Estado como principal promotor del crecimiento económico a través de su participación considerable en las inversiones y en la organización de éstas.

Por lo que se refiere al problema de la concentración del ingreso, Keynes lo abordó de manera somera pero bastante renovadora, pues deja entrever la necesidad de un Estado responsable de la seguridad social, la educación, etc., ya que el mercado es considerado por él como un mecanismo ineficiente para lograr la distribución igualitaria del ingreso.

Además, la teoría keynesiana se muestra partidaria de la planificación como elemento preventivo de la crisis.

De todo lo anterior, se concluye un concepto del Estado que

al mismo tiempo es reformista y radical: debe actuar de manera concreta como agente regulador- orientando sobre la propensión a consumir, a través de impuestos, tasas de interés, etc.- y hacerse cada vez más responsable de la organización directa de las inversiones, tomando en cuenta la conveniencia social general.

En los años que siguieron a la segunda guerra, surgió un fenómeno que no pudo ser controlado por la teoría keynesiana: la inflación con recesión, es decir, estanflación.

En síntesis, Keynes propugnaba por un Estado que interviniera en la economía de mercado para disminuir el desempleo involuntario y aumentar la producción; proponía de manera implícita el tránsito al capitalismo de economía mixta, sin importar que para lograrlo tuviera que desbalancearse el presupuesto del gobierno. Sin embargo, sus propuestas no lograron suavizar el proceso inflacionario.

5. LA ESCUELA ESTRUCTURALISTA DE LA CEPAL (el Estado planificador y promotor del desarrollo en las economías periféricas)

La evidencia de que el modelo primario exportador había dejado de representar una oportunidad viable para América Latina, sobre todo en presencia del esquema de libre comercio internacional -caracterizado por el deterioro de los términos del intercambio-, culminó en una nueva corriente del pensamiento económico dirigida especialmente a los requerimientos de países subdesarrollados.

La estrategia consistía en promover deliberadamente la industrialización por la vía de la sustitución de importaciones. El cambio exigía al Estado su impulso para transformar

la estructura productiva, a fin de poder cumplir con los nuevos objetivos de política económica.

La industrialización de los países que accedieron tardíamente al desarrollo del capitalismo moderno necesitaban -decía los estructuralistas- de un Estado con capacidad real para planificar y promover el desarrollo, aún cuando el mercado siguiera actuando como mecanismo regulador de la economía.

La función de coordinación estatal en pro de la industrialización sustitutiva habrá de servirse de mecanismos indirectos relacionados con la política comercial, la fiscal y la monetaria: elevar el coeficiente de ahorro nacional, captar recursos y canalizarlos hacia la inversión real, diseñar y ajustar en forma continua una política de protección comercial, elaborar programas de inversión, entre otras medidas. Mientras tanto, las acciones directas se llevarán a cabo mediante las inversiones públicas en infraestructura y la operación de las empresas públicas.

Por lo que se refiere a los problemas sociales derivados del proceso mismo de desarrollo, también tendrán que ser atendidos por el Estado ("benefactor"), de manera que esta función no podrá cesar en tanto persistan los conflictos sociales inherentes a la nueva estrategia de industrialización.

Como se puede apreciar, en la visión estructuralista el Estado constituye un agente de la política económica encargado de corregir las distorsiones propias de la evolución y funcionamiento del sistema económico "periférico". Así, el punto de vista cepalino al respecto se resume como sigue:

"La planificación se considera pues un método imprescindible, del cual el Estado debe echar mano para racionalizar

la política de desarrollo a largo plazo. La necesidad de la acción estatal, de contar con una política de desarrollo deliberada y coherente y de implementarla a través de la planificación, son tres ideas-fuerza del pensamiento cepalino estrechamente conectadas entre sí. No obstante, el grado de intervención estatal podrá variar de país a país dependiendo de la gravedad de sus problemas de estructura " (1)

6. LA ESCUELA MONETARISTA (el Estado leviatán)

La crisis económica actual ha hecho resurgir la vieja ortodoxia del liberalismo clásico. Se trata del neoliberalismo monetario, el cual plantea como objetivos centrales de estudio la inflación y el desempleo.

Esta nueva macroeconomía clásica surgida en Chicago establece que la inflación es, en todo momento y en todo lugar, un fenómeno monetario y que como tal se corrige por medio de una política monetaria contraccionista. En otras palabras, la estabilización económica se logra a partir de hacer crecer la oferta monetaria a una tasa fija.

Con base en este diagnóstico, se concluye que en el largo plazo no existe posibilidad alguna de intercambio entre inflación y desempleo, es decir, que este último se vuelve independiente de aquélla.

Por consiguiente, la implicación fundamental de política económica que conlleva esta doctrina se resume en un ataque extremo al activismo económico del Estado, cuando señala que su única función debe ser la de incrementar la oferta de dinero de manera automática -no discrecional- y a una tasa

constante en la economía. En síntesis, se recomienda despojar al Estado (gobierno y banco central) de su poder para variar a voluntad de la oferta monetaria.

El intervencionismo económico estatal no puede aportar ningún beneficio -dicen-, porque los cambios en la demanda agregada originados por las características de la política económica no tienen posibilidad alguna de cristalizar en incrementos de la producción y el empleo. En cambio, es mucho más frecuente que la acción del Estado en la economía tenga resultados indeseables como son la inflación -al expandir en exceso la oferta monetaria- y el rezago tecnológico -al desalentar la innovación cuando impide que operan las fuerzas del mercado.-

En consecuencia, la escuela monetarista recomienda la desaparición del Estado como agente económico y en su lugar propone un Estado encargado de la defensa nacional y de proteger la libre empresa, el libre mercado y el libre comercio, así como de ejercer deliberadamente una política monetaria contraccionista.

El pensamiento monetarista se sintetiza en la siguientes frases expresadas por Milton Friedman:

"El aumento del papel del Estado en la economía ha ido muy lejos durante los últimos cincuenta años. Esta intervención ha significado un costo en términos económicos. Las limitaciones que esta actuación impone a nuestra libertad económica amenazan con liquidar dos siglos de progreso económico".(2)

7. LA SINTESIS NEOCLASICA-NEOKEYNESIANA

Apenas un año después de ser publicada la TEORIA GENERAL de Keynes, Hicks dió a conocer un artículo en el que aparecían como elementos compatibles los planteamientos keynesianos y los postulados de la economía neoclásica.

A partir de entonces las ideas de Hicks avanzaron hasta constituirse en el paradigma económico dominante en los últimos cuarenta años. A esta escuela se le denomina síntesis neoclásica-neokeynesiana y su análisis centra la atención en dos áreas: los problemas de pleno empleo e inflación en el corto plazo -que se enfocan desde el punto de vista macroeconómico neokeynesiano-, y el problema del crecimiento en el largo plazo -que se estudia bajo la perspectiva microeconómica neoclásica-.

En cuanto a lo primero, la recomendación era garantizar la administración de la demanda a fin de solucionar los problemas recesivos de corto plazo (estanflación y desequilibrio externo). En este contexto en que se dejan de lado los límites de una política monetaria expansiva, fue plenamente aceptada la política económica activa por parte del Estado, lo cual suponía poner en práctica políticas monetaria y fiscal eficientes y eficaces para evitar ciclos depresivos y desempleo.

René Villarreal resume la postura neokeynesiana como sigue:

"... el Estado debe orientar su acción hacia el crecimiento económico y el bienestar de la población, a pesar de que se incurra en déficit fiscal o en un proceso inflacionario. Pero, además, la acción del Estado debe ser discriminatoria, ya que cierto tipo de políticas son más favorables al creci-

miento que otras; así se consideró que las políticas fiscal y monetaria que favorecieran la inversión privada tienen mejores resultados en el largo plazo que las que estimulan el consumo." (3).

Como se observa, los aspectos especulativos y de incertidumbre se minimizan.

Ahora bien, por lo que se refiere al problema del crecimiento en el largo plazo, se asume como propia la TEORIA NEOCLÁSICA DEL CRECIMIENTO ECONOMICO, a saber: por su dinámica interna de ajuste, el capitalismo tiende al equilibrio estable y balanceado en el largo plazo.

Cabe recordar que en el enfoque neoclásico, a diferencia de la economía política clásica, los agentes económicos no poseen carácter político social y en consecuencia, todos los factores productivos son libres y homogéneos en el mercado de manera que la interacción entre ellos se limita a cuestiones de oferta y demanda y productividad marginal. Asimismo, el paradigma neoclásico tiene entre sus fundamentos el criterio de "óptimo de Pareto" según el cual el bienestar social mejora sólo cuando algún individuo aumenta su utilidad sin disminuir la de ningún otro.

De lo anterior se concluye que con la teoría neoclásica no es aceptable la política económica abocada a redistribuir el ingreso, pues quitarle a un rico para darle a un pobre no representa una mejoría verdadera del bienestar social.

Resumiendo, la síntesis neoclásica-neokeynesiana supone que en el largo plazo se alcanza el equilibrio estable y balanceado de las fuerzas internas del capitalismo de mercado, con la sola intervención del Estado keynesiano esforzado en

que todo lo que se ahorre se invierta (equilibrio macroeconómico de corto plazo).

8. EL ENFOQUE NEOESTRUCTURALISTA

Los problemas de crecimiento que aquejan a los países subdesarrollados o periféricos tienen mucho que ver con los continuos y crecientes desequilibrios externos que enfrentan. Ante tal situación la regla ha sido adoptar políticas ortodoxas para el ajuste externo, en virtud de que se carece de un cuerpo teórico que verdaderamente tome en consideración las características de los países subdesarrollados.

Frente a la ortodoxia, la alternativa bien pudiera ser una teoría y política neoestructuralista de balanza de pagos.

La corriente neoestructuralista parte de suponer que el desequilibrio externo es intrínseco al patrón de industrialización de los países periféricos, es decir, que su origen es principalmente estructural. Asimismo, propone el ajuste externo pero sin dejar de lado el objetivo del desarrollo. Por último, el periodo que analiza y sus recomendaciones comprenden tanto el mediano como el largo plazo.

Si bien los elementos anteriores representan la parte meramente estructuralista, se retoman algunos otros que aportan matices nuevos.

"... se reconoce que el ajuste con desarrollo en los países de la periferia depende en buena medida de las políticas de promoción que incrementen la capacidad productiva, así como la apertura gradual y eficiente al comercio exterior, pero también la debida importancia a la administración de la de-

manda por sectores prioritarios y a la administración de los precios relativos según el avance industrial del país en cuestión [...] también se reconoce que los desequilibrios entre grupos, sectores y regiones de los países hacen necesaria una mayor participación del Estado en el proceso de ajuste; tanto para aminorar sus costos como para lograr una distribución más equitativa de la carga." (4)

El ajuste externo de tipo neoestructuralista debe ser con crecimiento (aplicando una política de expansión selectiva), con fortalecimiento de la planta productiva nacional (mediante políticas de protección y fomento selectivo a las industrias con mayor ventaja comparativa, particularmente en los sectores de exportación y sustitución de importaciones) y con distribución equitativa de la carga de ajuste (a través de políticas que por lo menos preserven el poder adquisitivo de las clases populares).

Con base en esos tres lineamientos, se hace evidente la necesidad de que el Estado participe con eficiencia en la economía, esto es, racionalizando sus gastos y regulando y fomentando la actividad privada.

CAPITULO II. EL INTERVENCIONISMO ESTATAL EN LOS PAISES CAPITALISTAS DESARROLLADOS Y SUBDESARROLLADOS.

1. EL ESTADO Y EL MODO DE PRODUCCION CAPITALISTA (PLANTEAMIENTOS TEORICOS GENERALES)

No obstante la persistencia de la teoría ortodoxa, con su férrea recomendación de no intervención estatal, es un hecho innegable que el Estado ha desempeñado un papel clave en el desarrollo del capitalismo mundial. Así lo confirman algunos acontecimientos históricos por demás destacados que resulta conveniente recordar: la política mercantilista promovida por el Estado absolutista impulsó la transición de la acumulación originaria a la acumulación capitalista propiamente dicha; la expansión mundial del capital que culminó con la consolidación del sistema imperialista pudo llevarse a cabo gracias a los diversos apoyos -inclusive de tipo bélico- prestados por los Estados; la postura librecambista del Estado en las formaciones sociales avanzadas que prevaleció en el período siguiente a la revolución industrial fue elemento fundamental para el ulterior desarrollo del capital, pues favoreció la sustitución de plusvalor absoluto por plusvalor relativo.

Con base en estos ilustrativos ejemplos queda asentado un hecho importante, que en todo momento crucial de su desarrollo la evolución capitalista ha estado ligada a la instancia estatal. En consecuencia, es factible hablar de un Estado asociado particularmente a ese Sistema, es decir, un "Estado Capitalista" cuyas características y rasgos generales lo convierten en parte intrínseca del modo de producción al que

pertenece, de manera que dejar de considerarlo así equivaldría a formarnos una perspectiva incompleta del desenvolvimiento y funcionamiento de este último.

El intervencionismo económico del Estado ha sido una constante en el desarrollo del Capitalismo, puede considerársele una de sus necesidades esenciales en razón de la lógica misma del sistema y de su tendencia a destruir sus propios fundamentos sociales.

En efecto, el predominio de la propiedad privada de los medios de producción y la existencia del trabajo asalariado son las dos instancias básicas en torno a las cuales tiene lugar el modo de producción de la sociedad burguesa y derivado de ellas surgen, por un lado, una encarnizada competencia entre los capitales individuales y, por otro, la búsqueda incesante de plusvalía. Ambos factores -competencia y producción de plusvalía- presionan para utilizar de manera extrema e irracional los recursos disponibles, hasta el grado de poner en peligro la subsistencia de las condiciones materiales y sociales sobre las cuales se desarrolla el capital.

Para poder neutralizar estas tendencias autodestructivas y garantizar la supervivencia del capital es indispensable contar con una institución que les haga frente. A este respecto, Rolando Cordera señala lo siguiente:

"Se impone, pues, la necesidad ineludible de una entidad especial que, dentro del capitalismo, imbricada en el tejido de la sociedad burguesa, no esté sujeta a las limitaciones propias del capital, ni tenga por propósitos propios básicos la producción y acumulación de plusvalía. Esta institución especial, especial en el sentido de estar junto a la socie-

dad burguesa y al margen de ella, es el Estado" (1)

Cabe destacar que esta idea de Estado Capitalista (instancia de la sociedad burguesa que resume sus contradicciones y vela los intereses generales del capital), va más allá de conferir a éste el papel de legitimador del orden económico y social en ascenso, como ocurrió durante un período prolongado cuando aún el Estado capitalista estaba influido por una estructura ideológica heredada del feudalismo. En realidad, el concepto de Estado que nos interesa nos habla ya de una formación social y económica lo suficientemente fuerte como para generar y hacer que predomine una ideología propia. Se trata pues, de un Estado que desempeña las siguientes funciones:

- A) Creación de las condiciones materiales generales de la producción (infraestructura)
 - B) Determinación y salvaguardia del sistema legal general.
 - C) Regulación de los conflictos clasistas.
 - D) Garantía y expansión del capital nacional total en el mercado mundial.
- A. Creación de las condiciones materiales generales de la producción (infraestructura)

En lo referente a la creación de infraestructura, la responsabilidad del Estado dependerá de la etapa histórica del desarrollo del capital, pero en general se puede decir que el papel activo del Estado aumenta justo en aquellas áreas de la producción que los capitales abandonan cuando dejan de ser rentables a consecuencia de la tendencia histórica que hace decrecer la tasa de ganancia.

Para ejemplificar esta situación utilicemos el caso de los ferrocarriles que durante el siglo pasado fueron operados en forma lucrativa por capitalistas privados y, sin embargo, aunque su función material en el proceso de trabajo social sea la misma que entonces, en la actualidad se ha convertido en un negocio oneroso para el capital, por lo que ha pasado a ser un ámbito de intervención estatal por excelencia.

Pero por qué es factible que el Estado llene los vacíos dejados por el capital. Porque en contraste con este último no lo mueve la necesidad de producir plusvalía, el Estado no actúa como un capitalista, sino que se encarga de crear las condiciones materiales indispensables para la producción que no pueden ser recreadas por las diversas unidades de capital.

B. Determinación y salvaguardia del Sistema legal general.

Con el desarrollo del capital industrial se dejaron atrás las relaciones económicas en su concepto de relaciones políticas de fuerza. La función esencial del Estado pasó entonces a ser la de creador de los prerequisites básicos propicios para la libre competencia. Eso implicaba eliminar fricciones a través de la formulación y salvaguardia de un sistema legal orientado a estos propósitos.

La regulación de tipo legal dio al capital la capacidad de llevar a cabo de continuo el proceso capitalista de apropiación.

Pero la legislación burguesa no se limitó a la esfera de la competencia (comercio entre los propietarios de las mercancías), sino que abarcó también lo referente a las condicio-

nes del trabajo y de la producción.

La posibilidad para que el Estado genere y vigile el cumplimiento de las leyes deriva de su papel como órgano de la clase dominante pero distinto de ésta, lo que le permite orientarse de acuerdo al interés general de todas las unidades particulares de capital.

C. Regulación de los conflictos clasistas.

Condición fundamental para la preservación de la base social capitalista es mantener bajo control los continuos conflictos entre capital y trabajo que son expresión de una relación basada en la dominación y la explotación.

En este contexto, el Estado asume la responsabilidad de regular y contener los conflictos de clase ya que las unidades de capital están legalmente imposibilitadas para ejecutar individualmente acciones de pacificación y represión.

D. Garantizar la expansión del capital nacional total en el mercado mundial.

El Estado, en su aspecto nacional, engloba a todas las unidades de capital que existen al interior de un país y las representa en oposición a las representadas por otros Estados nacionales en el mercado mundial.

En esta perspectiva, la función del Estado abarcó diversos aspectos, desde lo tocante al valor de su moneda, la orientación de las relaciones políticas con los países extranjeros, hasta prestar apoyo militar en favor de la acumulación

de capitales privados y de la expansión imperialista del capital.

La descripción de las cuatro áreas básicas de acción del Estado nos dan una visión general, que Alvater resume muy atinadamente de la siguiente manera:

"él (el Estado) emplea trabajadores para crear las condiciones materiales generales de la producción, para el mantenimiento del sistema legal, para la represión policial y militar; campos que en consecuencia no están más a disposición del capital como objetos de explotación (aunque desde el punto de vista del obrero, su situación de trabajo sea idéntica a la de los trabajadores implicados por el capital privado). El Estado también establece barreras externas a las presiones del capital para crear valor a través de la limitación de la jornada de trabajo o mediante otras restricciones legales. Superficialmente consideradas, las barreras negativas a la creación de valor establecidas por el Estado aparecen ante las unidades de capital bajo la forma de impuestos, gravámenes sociales, etc. justificados con fines de "servicios comunitarios". De este modo, el Estado, dentro del marco de la sociedad capitalista, es en grado variable complementario de las unidades de capital, estando siempre la naturaleza "complementaria" del Estado históricamente definida" (2).

Si bien es posible reconocer las funciones del Estado en lo general, cabe señalar que las formas específicas de intervencionismo económico estatal dependerá del momento histórico y de las condiciones políticas predominantes y que lejos de ser un fenómeno estrictamente económico, la relación Estado-economía conlleva de manera esencial elementos de lucha de clases. Por lo consiguiente, se concluye que dadas las

diferencias históricas y políticas que median de un país a otro es imposible hablar de una sola modalidad de intervención económica del Estado, ni siquiera que ésta haya presentado características constantes a lo largo del desarrollo histórico de una misma nación. Por el contrario, la actividad económica estatal ha sido tan cambiante como la propia evolución capitalista lo ha sido exigiendo.

Derivado de las consideraciones anteriores se puede afirmar que para abordar el problema Estado-economía es recomendable efectuar una revisión histórica de los acontecimientos. Pero no solamente eso, sino considerar las más elementales diferencias que en tiempo y en espacio ha registrado el desarrollo capitalista, diferencias que se expresan en la existencia de por lo menos dos estratos al interior del mundo capitalista -los cuales a su vez presentan diversidades en su interior-: el conjunto constituido por las naciones que han alcanzado la etapa del capitalismo maduro, y el de las naciones dependientes o de capitalismo tardío.

Es así que para avanzar en el conocimiento de la intervención económica del Estado, se propone revisar lo que a este respecto ha ocurrido en cada uno de los dos grandes subconjuntos que conforman el mundo capitalista, éste es, los países desarrollados y los subdesarrollados. Ello, con el propósito de conocer en sus rasgos esenciales las dos modalidades más generales de intervencionismo estatal correspondientes al primer nivel de desagregación del sistema capitalista mundial.

2. EL INTERVENCIONISMO ECONOMICO DEL ESTADO EN LOS PAISES DESARROLLADOS.

En los últimos años del siglo pasado los países de capita-

lismo maduro experimentaron cambios de fondo en sus estructuras sociales y en sus sistemas políticos, que tuvieron su origen en un intenso proceso de concentración y centralización de capital y desarrollo tecnológico.

Aunque con características específicas para cada país, estos acontecimientos culminaron siempre con el fortalecimiento de sistemas de producción de competencia oligopólica dentro los cuales la capacidad organizativa y participativa de las clases trabajadoras iba en aumento a la par que la acumulación de fuerzas productivas. En otras palabras, los efectos negativos de un mercado que se guiaba por preceptos oligopólicos lograron mantenerse bajo relativo control gracias a la organización obrera, que a su vez dió a los trabajadores la posibilidad de introducirse en la esfera política.

Siendo estos los nuevos rasgos de los regímenes capitalistas avanzados, el Estado necesariamente experimentó cambios tendientes a proveerle de una esfera de actuación ampliada, lo que propiciaría su cabal desempeño como coordinador activo -ya no solamente regulardor- de las decisiones que asumían las empresas oligopólicas, y que asimismo lo habilitó para conseguir legitimidad y consenso en el marco de una estructura político-social que actuaba cada vez con mayor fuerza como elemento de presión.

Simultáneamente a los acontecimientos descritos, la esencia contradictoria y autodestructiva del sistema se profundizaba, tal y como quedó demostrado durante la crisis de 1929.

Al entrar en juego la entidad monopólica como elemento dominante del proceso productivo, la contradicción fundamental del sistema se intensificó: la competencia monopólica y la necesidad de producir plusvalía se apoyaban en una potencia-

lidad productiva incomparablemente mayor (desarrollo tecnológico) y en consecuencia comenzaron a concentrarse masas cada vez mayores de plusvalía.

Ni siquiera la clase obrera organizada consiguió contrarrestar el fenómeno y fue entonces que el Estado se involucró en la administración activa y sistemática de las relaciones de producción. Así, para postergar la crisis, el Estado actuó permanentemente sobre la demanda efectiva y al mismo tiempo promovió nuevas áreas de actividad lucrativa para los capitales. Ambos lineamientos de la intervención económica del Estado lo llevaron a convertirse en una institución de dimensiones insospechadas, cuyo gasto y políticas confirmaron su orientación esencialmente capitalista, en tanto que aseguraban la continuidad de la acumulación aunque sin garantía alguna que su intervención fuera siempre la correcta.

Su integración a las actividades directamente productivas y su indispensable acción mediadora en la lucha de clases -que incluye a todas ellas y no exclusivamente a las facciones dominantes- dan al Estado una fuerza considerable, lo que al mismo tiempo introduce elementos de politización en la esfera económica.

Desde este punto de vista en que el Estado surge en apoyo y como garantía de armonía en el desarrollo capitalista monopolístico, todo esfuerzo del capital por salir de la crisis tendría que abocarse necesariamente a efectuar ciertos ajustes en la estructura social pero teniendo siempre presente que el elemento lucha de clases es determinante para el logro de dicha transformación.

Con relación a este punto, Rolando Cordera expresa lo que a su modo de ver está detrás del supuesto desmantelamiento del

Estado por el capital:

"Desde esta perspectiva, el "desmantelamiento" del Estado, su domesticación "liberal" a través de la disciplina financiera ortodoxa, hoy tan de moda, pueden no ser sino apariencias ideológicas de un proyecto de reestructuración estatal que, paradójicamente, no buscaría centralmente la reducción del Estado ni su reconversión en una instancia exclusiva de la "superestructura". Esta estrategia, emprendida por las cúpulas del gran capital, no tendría como objetivo la disminución del gasto del Estado o la restricción de su avance como entidad productora, ambas necesarias para la reproducción capitalista, sino el de hacer compatibles estas tendencias con los intereses y estrategias específicas de las fracciones de capital predominantes, habilitando al mismo tiempo al Estado para ser, a la vez que la instancia político-social ordenadora por excelencia, un eficaz productor de bienes y servicios de importancia estratégica"

(3)

Ahora bien, buscando dar sustento a los planteamientos hasta aquí asentados, se presenta a continuación una revisión de los gastos del Estado en los principales países capitalistas desarrollados afiliados a la Organización de Cooperación Económica y Desarrollo (OCED) con base en cifras correspondientes al período 1910-1973: Reino Unido, Francia, Alemania Federal, Italia, Estados Unidos y Japón.

Para ello se abordará la clasificación de los gastos del Estado que propone James O'Connor ya que es considerada por diversos autores como la más acabada, globalizante y seria. Define tres categorías: los gastos sociales (proyectos y servicios que se requieren para mantener la armonía social); el consumo social (proyectos y servicios que disminuyen el

costo de reproducción de la fuerza de trabajo y que, manteniendo constantes otros factores, aumentan la tasa de ganancia), y la inversión social (proyectos y servicios que elevan la productividad del trabajo, en beneficio de la tasa de ganancia).

El análisis del comportamiento de los gastos de Estado en los países desarrollados, a partir de este método de catalogación, será de gran utilidad para conocer desde una perspectiva más concreta las vías de intervencionismo económico estatal.

A. Los Gastos Sociales.

Teniendo como propósito fundamental mantener la armonía social se incluyen aquí los gastos relacionados con las funciones clásicas de los Estados, tales como militares, de policía y aparato judicial, servicios exteriores e intereses de la deuda pública. Se trata de gastos que no afectan el valor de la fuerza de trabajo pero que son indispensables por la naturaleza antagónica del Capitalismo. A partir del Siglo XIX, se observa un aumento progresivo de esta categoría de gastos estatales en relación al PNB poniendo de manifiesto, primero, el elevado costo de la expansión del capital, más adelante, las grandes exigencias de protección de los intereses de los capitales nacionales y, más recientemente -desde 1917-, el predominio de la dominación capitalista de tipo imperialista.

No obstante el incremento general observado en esta categoría, cabe señalar que en su composición interna los gastos de este tipo presentan variaciones notables de país a país. Es el rubro de policía y aparato judicial el único que mues-

tra aumentos consistentes y generalizados, en especial después de la Segunda Guerra, lo que hace suponer que responden a la creciente función reguladora del Estado en lo tocante a la complejidad de la vida moderna y a la profundización de los antagonismos de clase propios del desarrollo.

B. Gastos para el Consumo Social.

En esta categoría se engloban los gastos para la protección de los ingresos, educación, salud, asistencia social y algunos aspectos de vivienda. En consecuencia, se reflejan en diversos conceptos económicos: gastos corrientes (educación y salubridad), gastos de capital (vivienda y escuelas), transferencias (pensiones, becas, etc.) y subsidios (alimentos básicos, vivienda y otros). Estos gastos benefician a la población en edad activa, pero además en un gran porcentaje a sus familias -miembros "improductivos" de la sociedad-.

La tendencia creciente de estos gastos es expresión de que el Estado -por las exigencias del capitalismo avanzado y la situación de lucha de clases- se ve obligado a aportar colectivamente una proporción cada vez mayor de bienes salariales que al capital no le resultaría radituable proporcionar. En este sentido, se señalan a continuación algunas precisiones:

i) En las economías altamente desarrolladas, especialmente en los años de la posguerra, se exagera la complejidad del proceso de producción, esto es, a la par que aumenta la necesidad de trabajadores altamente calificados (especialistas, científicos, tecnólogos, planificadores, administradores, etc.) se efectuaban cambios radicales en lo que a valo-

res y estilos de vida se refiere. Podría decirse que bajo el capitalismo se crean nuevas necesidades sociales que sólo pueden paliarse a través de un intervencionismo ampliado por parte del Estado. La razón radica en la naturaleza colectiva o semicolectiva de los servicios requeridos, ya que la instancia estatal es la única capacitada para proveer de dichos servicios sin descuidar en momento alguno los intereses del capital como clase (no de un capital específico).

ii) También en los años que siguieron a la guerra, la organización y movilización obrera se mostró fuertemente intensificada, consiguiendo con ello concesiones importantes que, aunque variables de país a país, se reflejaron en mayores y mejores beneficios sociales. A este respecto cabe aclarar que si bien esas conquistas responden en última instancia los intereses de las clases dominantes, pues forman parte de la estrategia política del estado capitalista en el ámbito de la lucha de clases, no por ello los servicios sociales han de excluirse del salario real; al contrario, son parte integrante del mismo y al igual que el salario en dinero son motivo de lucha política y de clases.

C. Gastos en Inversión Social.

En esta categoría se incluyen las erogaciones del Estado para financiar medios de producción (infraestructura y empresas públicas) y las que se canalizan a prestar ayuda económica directa al capital.

Por lo que se refiere a los gastos en infraestructura, su tendencia a crecer se generalizó en todos los países avanzados, como respuesta al crecimiento económico. Nuevamente la importancia del Estado tiene que ver con las características

de indivisibilidad de los servicios de infraestructura, así como con los grandes montos de capital de riesgo que requieren estos proyectos.

Con relación a los gastos implicados en las industrias estatales, no se observa claramente tendencia alguna en virtud de que los movimientos de los gastos de este tipo dependen tanto de las políticas de inversión de cada país, como del tamaño de la industria estatal.

Sin embargo, se observa una situación común a todos los países: los estados proveen bienes y servicios que forman parte de todas las otras mercancías. Tal es el caso del transporte aéreo y ferroviario, las comunicaciones, el gas, el carbón, la electricidad.

Referente a la ayuda directa al capital, ésta asume tan variadas formas que resulta sumamente complicado cuantificarla. No obstante, es perfectamente comprobable que la tendencia ha sido ascendente y muy rápida desde los años posteriores a la guerra; trátense de subvenciones para inversión, transferencias financieras, incentivos para exportación, subsidios a las industrias en declinación y a la agricultura; otorgamiento de precios de garantía a proveedores privados, apoyos económicos a proyectos de investigación y desarrollo, políticas proteccionistas, etc.

En el análisis que antecede acerca de la composición de los gastos del Estado en los países capitalistas avanzados, saltan a relucir algunas tendencias generales:

- incremento en gastos destinados a proporcionar servicios sociales (educación, sanidad, vivienda, seguridad social, etc.), al igual que en ciertas áreas de infraestructura y

en apoyos a la industria privada.

- disminución en desembolsos militares, desde la Segunda Guerra Mundial.
- después de 1950, aumento en los egresos orientados a la preservación del medio ambiente, creación de infraestructura (transporte y caminos), que contrastan con el decremento en los apoyos a la agricultura.
- hacia los años sesenta, incremento en la ayuda económica estatal al sector privado (investigación y desarrollo, subvenciones para inversión, etc.) y en los gastos orientados a mantener el aparato legal y coercitivo del Estado.
- a partir de 1971 se observa que caen los gastos estatales en el rubro de comercio e industria, pero ello se ve compensado con exención de impuestos a las corporaciones privadas.

De lo anterior se concluye que la tendencia estructural del capital en el sentido de acumularse y concentrarse en un número reducido de unidades mayores, impone el Estado ciertas funciones que van desde la responsabilidad de promover la investigación y el desarrollo tecnológico hasta la de garantizar la rentabilidad, prestar ayuda financiera para inversiones y, en general, recrear para el capital monopólico un ambiente absolutamente favorable.

Ahora bien, para dar mayor claridad a la afirmación anterior, revisemos tres fenómenos de naturaleza histórica que, aparejados a la acumulación y concentración de capital, nos ayudarán a comprender el papel que juega el Estado en los países de Capitalismo avanzado.

Primero.- la expansión del capital hacia las diversas áreas de la economía trajo consigo un proceso de continua proletarianización de la población, en tanto que disminuía la propor-

ción de trabajadores independientes. Consecuencia de esto es la creciente demanda de provisión asistencial que requiere cada vez con mayor frecuencia del aporte del Estado, sobre todo por la aparición de "nuevas enfermedades profesionales" asociadas a la producción de tipo industrial.

Segundo.- las economías capitalistas exigen incesantemente mejoras en la calidad del trabajo en virtud de la continua sofisticación de los procesos productivos. Nuevamente esto ha sido posible en gran medida gracias a la intervención del Estado Capitalista en el ámbito de la capacitación.

Tercero.- en forma paralela a la acumulación y concentración de capital, las áreas urbanas tienden a crecer; este proceso guarda especial relación con el intervencionismo estatal ya que sólo el Estado, -directa o indirectamente-, puede emprender las acciones que exige la urbanización, esto es, llevar a cabo estudios y planeamientos previos y realizar de manera rápida y creciente las inversiones en infraestructura que demanda el proceso: vivienda, caminos, transporte, agua, alcantarillado, gas, electricidad, parques, etc.

En las siguientes líneas se sintetizan las ideas anteriores: "La acumulación y concentración de capital, la proletarianización y capacitación de la fuerza de trabajo y de la población en general, la urbanización: éstas son, entonces, las principales tendencias en desarrollo en las estructuras socioeconómicas del capitalismo. En su conjunto, todas ellas configuran aspectos de la socialización de la producción (corolario inevitable del desarrollo del modo de producción capitalista), en todos los países capitalistas avanzados, estas tendencias han desembocado en una socialización cada

vez mayor de los costos de producción bajo la forma de gastos crecientes del Estado" (4).

Asimismo, la correlación internacional de los capitales y los conflictos internos de fuerzas de clase han demandado del Estado una mayor intervención económica tanto en el campo de la asistencia social, como en lo referente a la necesidad política de los estados capitalistas de evitar a toda costa reincidir en una crisis como la de 1929.

Finalmente, por las características generales que han observado los gastos del Estado en los países de alto desarrollo "es por demás erróneo considerar el crecimiento del Estado como una carga improductiva que pesa sobre el sector capitalista: cada vez más, constituye una precondición necesaria para la acumulación de capital privado" (5).

3. EL INTERVENCIONISMO ECONOMICO DEL ESTADO EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS.

Como se afirmó en la sección que antecede, el intervencionismo estatal en las economías desarrolladas se hizo evidente y permanente con el surgimiento de las relaciones sociales de producción asociadas al oligopolio, esto es, cuando así lo demandaron las características específicas de esta etapa del desarrollo capitalista. Pero por lo que se refiere a los países dependientes, la presencia activa del Estado en la esfera económica no podía esperar a que transcurrieran en forma espontánea las fases iniciales del capitalismo, sino que era condición básica para que dicha evolución capitalista se llevara a cabo; en otras palabras, las naciones de capitalismo tardío requirieron de la intromisión temprana del Estado.

De manera breve podría decirse que ello obedeció a la presencia de severas dificultades históricas y estructurales que estos países tuvieron que solventar desde los primeros momentos en que se planteó su integración al régimen capitalista mundial con todo lo que ello implica, esto es, un sistema de intercambio de mercancías y de utilización de recursos que se rige por las leyes del mercado.

De entre las condiciones históricas más determinantes, se destaca la existencia de relaciones coloniales previas con base en las cuales las economías dependientes entraron a formar parte del mercado mundial, pero de una forma que distorsionó irreversiblemente el crecimiento de sus fuerzas productivas. Esto, aunado a las ventajas de los países avanzados en materia de producción y comercialización de medios de producción, así como al notable desarrollo en la mayoría de las ramas productivas -lo que a su vez significaba niveles descomunales de infraestructura, combinación de factores y opciones tecnológicas, para poder iniciar su operación- fue determinante para que las formaciones sociales dependientes quedaran imposibilitadas para desarrollar suficientemente y por sí mismas fuerzas productivas necesarias para consolidar las relaciones capitalistas como forma dominante de organización.

De aquí la necesidad urgente del intervencionismo estatal.

Tres fueron, pues, los impedimentos básicos para que las economías de capitalismo tardío recorrieran lentamente las mismas etapas que las sociedades avanzadas:

- la férrea competencia internacional que las mantiene en su papel de proveedores de materias primas;
- su atraso relativo en lo concerniente a desarrollo tecno-

lógico, lo que a su vez les obliga a crear de inmediato todo tipo de condiciones indispensables para acceder a su desarrollo industrial, hecho que se tornó casi inalcanzable;

- la presión del propio desarrollo capitalista y su motivación esencial (producción ampliada de plusvalía) que se esfuerza por instalarse sin más desviaciones ni retrasos.

Frente a la insuficiencia histórica se planteó la intromisión temprana de la instancia estatal en muy diversas áreas de la producción material, a fin de hacer redituable el capital en otros campos.

La ruta alternativa, sin embargo, no bastó para subsanar en el fondo la insuficiencia, pues ésta adquirió finalmente características absolutas -en virtud de que la desigualdad en materia de innovación tecnológica se volvió permanente e insalvable-. Ello explica, dice Rolando Cordera, que "el Estado no pueda abandonar, a pesar del desarrollo alcanzado en algunos de los países dependientes, su papel original de productor y amplificador de la base material para la acumulación capitalista" (6).

Por lo demás, también su función como administrador social se complica seriamente debido a un factor crucial: la instauración precoz del oligopolio en una formación social imprevista para ello. En efecto, esto da lugar a un ejército de reserva prácticamente inagotable, lo que agudiza la contradicción capitalista fundamental recayendo en el Estado enormes responsabilidades de orden social, amén del atraso social urbano que deviene del propio desarrollo oligopólico magnificado en las ciudades.

Con relación a esto último se puede afirmar entonces, que el

intervencionismo económico del Estado en los países dependientes le significó una gran concentración de energía económica y social, por lo que las instancias estatales encargadas de fomentar el crecimiento se convirtieron también en entes de centralización política.

Cabe señalar que en virtud del proceso de urbanización -implícito en la instauración de las relaciones capitalistas de producción- trajo consigo la expansión del aparato estatal, no solamente en el ámbito de la producción directa, sino en las áreas de servicios y de administración.

Ello, sin embargo, no necesariamente significó un tamaño de Estado mayor del que se observa en los países de capitalismo desarrollado, sea que se mida en términos de la participación del gasto público en el PIB, por la relación empleo público y fuerza de trabajo total, o bien, en función del monto de carga fiscal como porcentaje del PIB. Es quizá la participación directa del Estado en la formación de capital, el único indicador que muestre, en un primer acercamiento, a un Estado significativamente mayor en los países atrasados.

Lo que ciertamente debe tomarse en cuenta como elemento que diferencia lo acontecido en los países desarrollados y en los dependientes, es la calidad estratégica de la acción económica estatal ya que en el segundo caso sobresale su gestión permanente e indispensable como agente que recrea la base económica material propicia para el desarrollo y que asegura la cohesión nacional, impidiendo con esto último que las naciones se conviertan en espacios libres para la intromisión del capital internacional.

A todo ello Cordera denomina la "capacidad ampliada del Estado para generar una dialéctica autónoma que está en el

fondo de la psicología social de las relaciones Estado capital en los países dependientes" (7).

Siendo estos los rasgos generales del intervencionismo estatal en los países subdesarrollados, es fácil comprender la postura que a este respecto asumen los capitalistas: ven en el Estado una institución que regula y complementa, pero que es susceptible de caer en excesos; asimismo, lo conciben como rival por su enorme poderío en cuanto a capacidad competitiva y de acumulación. Y, sin embargo, esto es así justamente a causa de las incapacidades del capital y las relaciones productivas a él asociadas.

Ahora bien, tal y como se señaló con anterioridad, la intromisión "precoz" del Estado en la esfera económica es el rasgo distintivo en los países subdesarrollados, pero además es de suma importancia recalcar que ese intervencionismo de ninguna manera quedó cancelado una vez que la base material para el capitalismo estaba dada.

Lejos de ocurrir esto, la participación estatal se ha vuelto creciente y continua. A este respecto se han señalado ya dos causas: las insuficiencias que adquirieron matices absolutos a causa del retraso permanente en materia tecnológica y el arribo temprano de las formas oligopólicas de producción que tuvo que darse en una formación social impreparada para ello.

En forma adicional, cabría señalar aquí algunos acontecimientos relevantes ocurridos como consecuencia de la crisis de los años treinta y que propician la continuidad del intervencionismo estatal. La pérdida de dinamismo del crecimiento en los países subdesarrollados -que coincide con la ruptura de la fase primario-exportadora- da origen a la re-

formulación de las políticas económicas -orientadas a partir de entonces hacia el proceso de sustitución de importaciones-. Dichas políticas en lo general implican una regulación más directa de la economía por parte del Estado, hasta llegar a la actual situación en que lo más acertado es hablar del Estado como "motor del desarrollo".

En aquellos años los lineamientos de la política económica asumieron diversas formas:

- la limitada capacidad para importar llevó a incorporar controles en materia de comercio exterior y mercado de cambios.
- la caída en los ingresos tributarios de origen comercial indujo cambios en el sistema de financiamiento público: se expandió la utilización del crédito otorgado por los bancos centrales y se trasladó un alto porcentaje de la carga impositiva hacia otro tipo de actividades.
- a los problemas relacionados con la ocupación y el ritmo de crecimiento económico se les encaró mediante incrementos en los gastos e inversiones incluso en áreas no tradicionales.
- el proceso de industrialización sustitutiva requirió la intervención del Estado en lo referente a la conducción del crédito interno, así como en el fomento industrial y de la inversión. Estas formas de intervención directa alcanzaron su máxima expresión con la creación de empresas estatales en sectores tradicionalmente reservados al capital privado.
- ciertas situaciones inflacionarias agudas dieron pie a la adopción de medidas para regular precios y salarios y para abastecer y distribuir bienes básicos.

Estos factores son evidencia inequívoca de que el interven-

cionismo estatal tendía a crecer, pero más aún en las formaciones sociales de capitalismo tardío el Estado asume la responsabilidad de conducir el proceso de acumulación capitalista y no solamente tiene a su cargo -como en el caso de las naciones desarrolladas- funciones de tipo correctivo ahí donde son indispensables para el avance del capital.

Por esta razón es conveniente profundizar un poco en la función de conducción económica que caracteriza a los Estados en los países subdesarrollados. Esto, por supuesto, sin soslayar las funciones de otro tipo (producción de bienes y servicios, creación de infraestructura, apoyos directos al capital, etc.) que, en cierto modo, observan connotaciones semejantes a las señaladas en la sección previa dedicada a los países desarrollados.

Esa función de conducción en el sentido estricto es notable en las economías subdesarrolladas y se apoya en un conjunto de acciones cuyo único objetivo es la regulación de la economía en sí misma, es decir, las típicamente normativas como es el caso de las disposiciones legales que guían en cierta dirección las medidas concretas. Forman parte de ese grupo los códigos que reglamentan la edificación urbana, la instalación de industrias en las ciudades, el régimen de explotación de recursos naturales, los sistemas de fijación de salarios, las normas a las que se sujetan las transacciones del comercio internacional y las operaciones en divisas, las reglamentaciones del sistema bancario y el mercado de valores, etc.

Se trata pues, de elementos diversos capaces de inducir a los agentes económicos sin necesidad de movilizar en sentido estricto recursos físicos ni financieros, aunque ciertamente requieran de un aparato administrativo bien organizado.

CAPITULO III: LAS ATRIBUCIONES DEL
ESTADO MEXICANO EN LA
ECONOMIA. (1)

Hasta aquí puede decirse que se cuenta ya con un marco de referencia básico acerca del papel que teóricamente debe asumir el Estado en lo económico así como de las características que históricamente han regido las relaciones Estado-economía en el mundo capitalista.

En un afán por dar continuidad a la estructura de análisis que guía el presente trabajo (partir de lo general hacia lo particular), corresponde ahora revisar lo que sobre el tema acontece en el ámbito estrictamente nacional, buscando con ello evitar el grave riesgo de proceder a la investigación sobre la base de una conceptualización equívoca o ambigua, lo que podría distorsionar sensiblemente el análisis subsecuente. Con este propósito se presentan a continuación los conceptos jurídicos de contenido económico más destacados, los cuales surgen principalmente de dos fuentes genéricamente conocidas como "normas fundamentales" del Derecho mexicano: la Constitución Política y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ambos ordenamientos -junto con otros que los complementan o detallan- señalan de manera explícita lo que al Estado mexicano corresponde realizar en materia económica; de aquí la importancia de analizarlos pero no sólo para formarnos una idea más precisa acerca de cómo se rige y delimita la participación económica del Estado en nuestra economía, sino también con el propósito último de ubicar y definir debidamente dentro de ese contexto a la empresa pública mexicana.

1. LOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES: ECONOMIA MIXTA, RECTORIA DEL ESTADO Y PLANEACION DEMOCRATICA.

Entre los principios básico de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos destaca la exigencia de un Estado de Derecho. Esto significa, entre otras cosas, que la actividad de los órganos estatales está limitada por un orden legal, es decir, que se encuentran sometidos por el Derecho. Desde su expedición en 1917, nuestra Constitución ha incorporado nuevos derechos de contenido económico, social y cultural y para satisfacer estos derechos el Estado se vale de diversos medios, uno de los cuales es su capacidad rectora en materia económica.

La institución de la rectoría del Estado tiene sus raíces en el texto original de la Constitución, aun cuando no había en él ningún precepto expreso al respecto. Ya desde entonces los artículos 27 y 28 otorgaban al Estado un papel central en la regulación de los complejos factores económicos.

Así, el artículo 27 establecía la propiedad originaria de la Nación sobre las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, así como el dominio directo de la misma sobre los recursos naturales del subsuelo. Por otro lado, el artículo 28 disponía severos castigos legales a toda concentración y acaparamiento de artículos de consumo necesario para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, toda ventaja que perjudicara el interés público o de alguna clase social.

El 3 de febrero de 1983, por iniciativa del Presidente de la República, apareció publicado en el "Diario Oficial" de la Federación el decreto que reforma y adiciona los artículos 16, 25, 26, 27, 28 y 73 de la Constitución, quedando esta-

blecidos por primera vez de manera explícita, los principios constitucionales del desarrollo económico nacional: la rectoría del Estado en la economía, el régimen de economía mixta y el sistema de planeación democrática.

Con el nuevo texto del artículo 25 constitucional se elevó a categoría de norma básica el principio de la rectoría del Estado en el desarrollo nacional. Así, se establece claramente que: "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y de la riqueza permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución".

Más adelante, el mismo artículo agrega que "el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional y llevará a cabo la regularización y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución".

Asimismo se consagra el régimen de economía mixta al reconocer tres sectores distintos de la economía nacional: el público, el social y el privado, los cuales concurrirán "con responsabilidad social" al desarrollo económico nacional. El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas del desarrollo. Estas son la acuñación de moneda; correos, telégrafos, radiotelegrafía y comunicación vía satélite; emisión de billetes; petróleo y demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expi-

da el Congreso de la Unión (artículo 28 Constitucional). Esto último significa que la lista de áreas estratégicas no tiene un carácter limitativo, pues es factible incluir otras actividades mediante las leyes respectivas.

De las áreas estratégicas se excluye la participación de los sectores social y privado. Además, el gobierno federal mantendrá en todo tiempo no sólo el control, sino también la propiedad sobre los organismos que tengan por objeto las áreas estratégicas.

El sector social está constituido por los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

Los sectores social y privado pueden participar en las llamadas áreas prioritarias del desarrollo nacional. A este respecto cabe señalar que el sector público puede hacerlo por sí sólo o en concurrencia con los demás para impulsar y organizar las "áreas prioritarias".

Con relación a estas últimas, no hay una definición precisa de tal concepto en razón de su carácter dinámico, pues dependen del momento específico y las necesidades concretas del desarrollo. Sin embargo, podría decirse que las áreas prioritarias son aquellas en las que pueden participar los tres sectores y que tienden a satisfacer los intereses nacionales y necesidades populares más urgentes en un determinado momento histórico.

También se establece constitucionalmente que la ley dará

apoyo e impulso a las empresas de los sectores social y privado, de acuerdo a las modalidades que dicte el interés público; que se alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y se proveerán las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuyan al desarrollo económico nacional.

Para dar concreción a los principios de rectoría del Estado y régimen de economía mixta, en nuestra Constitución se consigna la necesidad de planear el desarrollo nacional (artículo 26), en el sentido de proyectar objetivos o situaciones deseadas y señalar los métodos, medios, estrategias y acciones para su consecución. En dicha planeación participarán los diversos sectores sociales.

Igualmente, las bases constitucionales del sistema de planeación democrática del desarrollo nacional disponen la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo (PND) al cual quedarán sujetos todos los programas de la Administración pública federal.

El PND precisará los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines, determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional y sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social.

2. LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

Para lograr el Estado cumplir las atribuciones que le son conferidas por la Constitución en lo tocante a las funcio-

nes de tipo administrativo, cuenta con una forma de organización llamada Administración Pública Federal, en cuya Ley Orgánica -expedida en 1976- se señala que está constituida por el conjunto de dependencias y entidades de carácter público que conducen sus actividades en forma programada, de acuerdo a las políticas que establezca el Ejecutivo Federal para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo. Para fines de organización, la Administración Pública Federal se clasifica en centralizada y paraestatal.

En cuanto a la primera de ellas, se encuentra conformada por las Dependencias públicas de las cuales se vale el Poder Ejecutivo para ejercer sus atribuciones y para el despacho de los negocios de orden administrativo que le son encomendados. Así, la Administración Pública Centralizada engloba las siguientes instancias:

- Presidencia de la República;
- Secretarías de Estado;
- Departamentos Administrativos, y
- Procuraduría General de la República.

Por la forma en que funciona esta administración centralizada, se reconoce que las decisiones se concentran en los mandos superiores, de acuerdo a un orden de jerarquías hasta llegar a la cúspide de la Administración pública que en nuestro sistema coincide con la figura del Presidente de la República.

Por otra parte se tiene a la Administración Pública Paraestatal, la cual se constituye por las entidades públicas que auxilian al Poder Ejecutivo en el ejercicio de sus atribuciones, ellas son:

- Organismos Descentralizados;

- Empresas de Participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones nacionales auxiliares de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas, y
- Fideicomisos Públicos.

El concepto de administración paraestatal, a diferencia de la centralizada, implica la distribución de las competencias públicas entre diversos organismos, lo que a su vez significa un cierto relajamiento en los vínculos jerárquicos propios de la administración centralizada; pero en todo caso, aun siendo entes públicos relativamente autónomos, esa autonomía nunca llega a ser total o absoluta.

Para abundar un poco sobre las diversas formas de la administración pública paraestatal a las que se hizo referencia con anterioridad, convendría señalar las características que deben presentar para considerarse como tales.

Los organismo descentralizados.- son aquellas entidades creadas por Ley o Decreto con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten siempre que tengan como objeto la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; la prestación de un servicio público o social; o la aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Las empresas de participación estatal mayoritaria.- se consideran en este rubro las empresas, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y finanzas, que satisfagan alguno de los siguientes requisitos:

- Que el gobierno federal o una o más entidades paraestata-

- les, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarias de más del 50% del capital social;
- Que en la constitución de su capital social se hagan figurar títulos representativos (acciones) del capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritos por el gobierno federal; o
 - Que al gobierno federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o bien designar al Presidente o Director General, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se asimilan también en este aparato las sociedades y asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades públicas o bien servidores públicos que participen en razón de sus cargos, o si alguna o varias de ellas realizan las aportaciones económicas preponderantes.

Los fideicomisos públicos.- se considerarán dentro de la administración paraestatal aquéllos casos en que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales sean parte de los fideicomisos -fungiendo como fideicomitente-, y cuando su objetivo sea auxiliar al Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo.

3. LA EMPRESA PUBLICA: DEFINICION.

No obstante que existe gran diversidad y variedad de estudios que versan sobre el tema de la empresa pública es un hecho innegable la problemática que se presenta con relación a la definición y conceptualización precisa del término mismo, y esto no ocurre solamente a nivel nacional sino

también internacionalmente. (2)

Pero a pesar de esa situación puede afirmarse que en todo el mundo existe la empresa pública, trátase de países con tendencias liberales o de aquéllos cuya estructura política conlleva una forma de planeación totalmente centralizada; inclusive en los Estados Unidos de Norteamérica, que se distingue por su política de apoyo al desarrollo y protección de las empresas privadas, a partir del New Deal de Roosevelt se crearon numerosas empresas públicas.

En el caso de México, basta analizar con cierto detenimiento los principales conceptos vigentes relativos a la intervención económica del Estado -como los referidos en los apartados precedentes- para percatarnos de que no existe entre ellos un concepto perfectamente claro sobre lo que debe entenderse por empresa pública. Más aún, dentro de la legislación mexicana de contenido económico el vocablo de empresa solamente se advierte en algunos aspectos de la legislación mercantil y laboral, considerándola simplemente como una unidad económica productora de bienes o prestadora de servicios.

Pero a pesar de carecer de una definición, la expresión empresa pública es de uso común y frecuentemente empleado en estudios de carácter interdisciplinario y especialmente de tipo económico. En términos generales se menciona a las empresas públicas como equivalentes de entidades paraestatales, sin embargo, ya veíamos con anterioridad que en sentido estricto dichas entidades, agrupadas en la Administración Pública Paraestatal, tienen connotaciones extremadamente amplias.

Buscando subsanar la falta de rigor con que se ha venido ma-

nejando el término, a continuación se presenta un intento de definición de empresa pública, para lo cual se tomarán en cuenta algunos elementos que se consideran fundamentales. Por principio de cuentas cabe aquí presentar algunas acepciones concretas en torno a la empresa pública (3):

"La diferencia principal (entre las empresas privadas y las públicas) se refiere a su objetivo. La privada siempre tiene como propósito básico obtener un rendimiento económico adecuado (dividendos, utilidades, beneficios) sobre el capital invertido. La obtención del rendimiento sobre la inversión es su razón misma de ser. En el caso de la pública, además de la obtención de un rendimiento aceptable sobre la inversión, invariablemente existe un motivo económico o social de interés público que explica por qué el gobierno decide intervenir en ese determinado campo." (I. Pichardo Pagaza. Introducción a la Administración Pública en México, INAP, 1984).

"Las empresas públicas son unidades de producción de bienes o prestación de servicios, que poseen una contrapartida patrimonial directa, formada por decisión inmediata del Estado (incluso en los casos de constitución de una sociedad mercantil o de un fideicomiso, pues siempre se requiere la autorización gubernamental para la participación estatal) con recursos que éste o sus conductos paraestatales reciben de fuentes fiscales o crediticias, o de asociación con capitales sociales o privados, o de la aplicación de los precios y tarifas que ponen a disposición del público, y sujetos al cumplimiento forzoso y directo de los planes y programas gubernamentales y a un régimen específico de control autoritario". (Sergio García Ramírez, Derecho Social Económico y Empresa Pública en México, INAP, 1982).

"Las empresas públicas presentan una amplia gama de formas jurídicas. En algunos casos adoptan la figura de la desconcentración administrativa, pero lo más frecuente es que operen como organismo descentralizados o como sociedades anónimas de participación estatal. Dentro de esta últimas la mayoría tiene una participación mayoritaria del Estado, si bien existen ejemplos en que éste lo hace en forma minoritaria. Se ha creado también una gran cantidad de fideicomisos estatales que cubren, principalmente, aspectos de fomento a actividades económicas y sociales." (Las Empresas Públicas en México, su importancia en el sector industrial y comercial, Bases Jurídicas de su acción. Gloria Brasdefer, Irma Cua de Duarte, Godolfino Merino Mañón y Ariel Peralta García, INAP, 1976, Pag. 81).

"El carácter de empresa pública reposa en el hecho de que el Estado es propietario de estas empresas". (Christian Louit, Les Finances des Entreprises Publiques, París, Librería General de Derecho y Jurisprudencia, 1974, Pag. 7).

"Empresa pública es la conjunción de los factores de la producción destinada a obtener los servicios que el Estado considera necesarios para el interés general". (Miguel Acosta Romero, Teoría General del Derecho Administrativo, México, UNAM, 1975, Pag. 109).

"Las empresas públicas son organizaciones económicas del Estado para la producción de bienes o servicios". (Allan R. Brewer Carías, Las Empresas Públicas y las Empresas Privadas en el sistema Económico Venezolano, ponencia ante la Asociación Latinoamericana de Administración Pública del 6 al 10 de noviembre de 1978).

"Se comprende en el tipo de empresas públicas a todas aque-

llas que, cumpliendo actividades industriales, están sujetas a una relación jerárquica y ordenamiento administrativo dependiente de un ministerio, por razones de interés estratégico o por su vinculación con el desarrollo de producciones que no son atendidas por la iniciativa privada". (Jorge Enrique Micele, Sistemas de Financiamiento, de las Empresas Públicas en la República Argentina, ponencia presentada ante la Asociación Latinoamericana de Administración Pública del 6 al 10 de noviembre de 1978).

"Empresa Pública es la organización en la que el Estado (o algún ente paraestatal) ha hecho un aporte patrimonial que deberá pasar a formar parte del capital social o del patrimonio fiduciario. Resumiendo: se trata de una entidad económica personificada en la que el Estado ha contribuido con capital por razones de interés público, social o general". (José Francisco Ruíz Massieu, La Empresa Pública, un estudio de derecho sobre México, INAP, 1980, Pag. 30).

Retomando de este conjunto de definiciones los elementos comunes y las reflexiones más destacadas, podemos concluir que la empresa pública es la conjunción de los factores de la producción que se aboca a la elaboración o prestación de servicios que el Estado considera necesarios para el interés general, en virtud de su importancia estratégica y prioritaria para el desarrollo nacional. Es así que en el caso de la empresa pública, además de la obtención de un rendimiento aceptable, invariablemente existe un motivo económico o social de carácter colectivo que explica por qué el gobierno decide intervenir en un determinado campo. En síntesis, se trata de una entidad económica (que frecuentemente adopta la figura de un organismo descentralizado o de sociedad anónima de participación estatal mayoritaria) en la que el Estado contribuye con capital por razones de interés público, so-

cial y general y que, por lo tanto, está sujeta al cumplimiento forzoso de los planes y programas gubernamentales y a un régimen de control.

Con base en estas consideraciones de inmediato salta a la vista que las empresas públicas están ubicadas en el ámbito de la Administración Pública Paraestatal. Con relación a este punto y de acuerdo a los fines que persigue el presente trabajo, cabe hacer una aclaración de gran importancia, pues equivale a dar a la conceptualización de la empresa pública un matiz netamente económico. En efecto, cuando de análisis y propuestas de tipo económico se trata, al hablar de las empresas públicas se alude a aquellas entidades paraestatales cuya actividad principal consiste en la producción de un bien o prestación de un servicio de carácter específicamente industrial o comercial, trátase de organismos descentralizados o de empresas de participación estatal mayoritaria.

En consecuencia, dentro de la determinología económica el conjunto de empresas públicas corresponde al llamado Sector Industrial Paraestatal, quedando descartadas las paraestatales que tienen fines de asistencia social, educativos, de investigación, de fomento, etc.

Para finalizar este capítulo dedicado a los aspectos conceptuales, resulta apropiado hacer algunas reflexiones acerca del significado de la "eficacia" y de la "eficiencia" en el contexto de las empresas públicas.

La eficacia de las empresas públicas se mide en función del cumplimiento de sus objetivos, lo cual implica la necesidad de determinarlos y agruparlos en términos de sus semejanzas (4). Así, y con base en la propuesta de Jorge Ruíz Dueñas, tenemos que los objetivos fundamentales de la empresa públi-

ca son:

- Prestar un servicio público.
- Promover el desarrollo industrial.
- Funcionar como intermediaria del crédito.
- Suplir la falta de actuación de la iniciativa privada.
- Controlar el mercado de satisfactores de primera necesidad.
- Subsidiar la economía nacional.
- Redistribuir vía precios el ingreso de las mayorías.
- Ampliar la cobertura del bienestar social.
- Amortiguar la inconformidad social.
- Realizar actividades reservadas al dominio nacional.
- Mantener o ampliar las fuentes de ocupación.
- Explotar recursos estratégicos.
- Corregir distorsiones del mercado.

Partiendo de considerar estos objetivos, es posible distinguir tres formas de eficacia complementarias entre sí:

Eficacia social.- consecuencias sobre el equilibrio y la correlación de fuerzas sociales, provocadas por la actividad de la empresa pública.

Eficacia económica.- el criterio para medirla es la política económica referida a la empresa pública, esto es, a los resultados obtenidos en materia de empleo, progresividad y proporcionalidad de la política fiscal, corrección de distorsiones del mercado, niveles y tipos de endeudamiento.

Eficacia funcional.- se refiere a la evaluación que resulta de la calidad de la gestión, la capacidad gerencial y la certeza de la función directriz. En general, la eficacia funcional se mide por medio de la auditoría administrativa y

en función de la planeación, la estructuración, la dirección y el control endógenos.

Por su parte, el concepto de eficiencia nos remite a medir los resultados -vinculados con las metas previstas- en función de los insumos aplicados, esto significa asumir un criterio eminentemente cuantificable (en términos de costo-beneficio e incremento de utilidades) que resulta incompleto para nuestros fines, ya que para el caso de las empresas públicas el concepto de eficiencia debe matizarse y no concebirlo solamente como índice de capital, porque el lucro no es el único móvil de las mismas.

En este sentido, se puede hablar de dos formas de eficiencia en las empresas públicas:

Eficiencia productiva.- significa la maximización de bienes o servicios al mínimo costo.

Eficiencia financiera.- es un reflejo del nivel de las utilidades, montos de transferencias vía precios, subsidios a determinados sectores, nivel de autofinanciamiento y, en general, representa una cuantificación de la eficiencia funcional financiera.

SEGUNDA PARTE

CAPITULO IV. LA EVOLUCION DE LA EMPRESA PUBLICA MEXICANA (PERSPEC- TIVA HISTORICA)

Partiendo de la base de carácter conceptual que se ha intentado delimitar en el capítulo que antecede, nos es factible avanzar con suficiente seguridad en el estudio del tema que nos ocupa. Efectivamente, ahora contamos con una noción mucho más precisa de lo que al Estado mexicano corresponde realizar en materia económica así como de las implicaciones que están detrás de expresiones tales como "rectoría del Estado", "economía mixta" o "planeación del desarrollo". Asimismo, se tiene una definición de empresa pública que ha buscado enriquecerse con elementos de diversas disciplinas pero en la que ciertamente predominan las nociones de carácter económico. En este sentido, se ha llegado a la conclusión de identificar a las empresas públicas con el Sector industrial paraestatal (SIP) (1). En síntesis, podría decirse que sabemos en qué consiste nuestro objeto de estudio y también el significado de otros términos de uso frecuente asociados a él.

Ahora bien, con el propósito de hacernos de un marco histórico de referencia, toca en esta parte del trabajo presentar en una visión retrospectiva la evolución que ha observado el conjunto de empresas pública en México.

A lo largo de las distintas fases del desarrollo capitalista en México, el grupo de las empresas públicas ha observado un proceso evolutivo continuo, lo que le confiere las características propias de un sector dinámico y estrechamente vinculado a los cambios económicos, políticos y sociales de nuestra historia.

Es justamente a partir de la idea de que las empresas públicas distan mucho de ser elementos estáticos, que el propósito en este apartado consiste en destacar los momentos y transformaciones más trascendentes de su evolución. Se busca con ello desentrañar los puntos de contacto entre las etapas del desarrollo capitalista y lo que acontece en el ámbito de las empresas públicas; mas aún, se pretende reconocer en su justa dimensión la contribución de éstas al crecimiento económico, para finalmente encontrar explicación a la política económica que ha sido aplicada en esta materia.

Siendo así, podemos distinguir tres grandes momentos en la evolución de las empresas públicas, en el entendido de que otras formas de intervención económica del Estado se verificaron aún antes: el crecimiento coyuntural y asistemático del sector (1925-1946), el inicio de la actividad directa en los procesos de formación de capital (1947-1958) y la expansión acelerada del sector (1958-1982).

1. EL CRECIMIENTO COYUNTURAL Y ASISTEMATICO DEL SECTOR.

De manera coherente con las condiciones emanadas de la contienda revolucionaria (que se resumen en el proceso de reestructuración del Estado) y con el franco avance de las formas capitalistas de producción que tuvo verificativo a lo largo de los años treinta, el Estado mexicano encauzó buena parte de su esfuerzo a facilitar todos esos acontecimientos.

En este sentido, durante el período que abarca 1925 a 1946 aproximadamente se destaca el establecimiento de organismos y empresas encargadas de proveer la infraestructura física -e institucional (2)- requerida por las nuevas condiciones

del desarrollo económico nacional que ya para entonces se tornaba evidentemente capitalista.

Distingue a este período la manera "coyuntural" y "asistemática" con que fueron surgiendo las empresas públicas; esto obedeció fundamentalmente a que su establecimiento tenía lugar en función de las necesidades más urgentes que iban presentándose, sin que existiera para ello una ruta a seguir previamente definida. (3)

Cabe destacar que en este período la inversión pública se destinó primordialmente hacia actividades de fomento como son la creación de Nacional Financiera (apoyo crediticio al desenvolvimiento de la industria nacional) y del Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas (financiamiento de obras de infraestructura).

No obstante que las áreas de fomento asumen el papel primordial en estos años, también tiene lugar el surgimiento de algunas empresas públicas de carácter industrial que, por su trascendencia para la acumulación capitalista, es importante señalar.

La creación de la Comisión Federal de Electricidad y de Petróleos Mexicanos constituyen una prueba fehaciente del esfuerzo estatal por asegurar el control de los sectores de la actividad económica considerados como estratégicos y, asimismo, esenciales para la reproducción capitalista.

Con relación a la creación de la Comisión Federal de Electricidad (1937) se buscaba integrar, coordinar e impulsar la generación y distribución de energía eléctrica en atención a los "intereses sociales comprometidos". (4)

Por lo que se refiere a PEMEX, debe señalarse que al momento de la expropiación la situación de esta actividad era precaria ya que tuvieron que enfrentarse serios problemas de explotación y comercialización. Sin embargo, el Estado decidió rescatar para el país la producción de hidrocarburos, en virtud de que reconocía su gran importancia para el desarrollo industrial y social de México.

Ahora bien, se mencionó con anterioridad la falta de sistematización en materia de creación de empresas públicas que distingue esta etapa. Pues bien, este elemento, estrechamente asociado a la política de promoción del desarrollo de la industria manufacturera, dió lugar a una amplia gama de actividades económicas con intervención estatal parcial o total.

Como ejemplo basta recordar la creación de Altos Hornos de México (1942), Granos y Fertilizantes de México (ahora Fertimex; 1943) y otros como Compañía Industrial de Atenquique, Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, Diesel Nacional, Siderúrgica Toyota (ahora SIDENA), etc.

En lo tocante a la instrumentación de mecanismos para regular el mercado y mejorar los sistemas de comercialización de productos -elementos de gran importancia por el auge de la concentración urbana de la población- se fundaron la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) y la Industrial de Abastos (IDA).

Finalmente, debe quedar claro que aún con la heterogeneidad presente en esta etapa incipiente de la actividad empresarial del Estado -no olvidemos que tuvo mayor peso la provisión de infraestructura-, el denominador común era elaborar productos o prestar servicios fundamentales, con precios y

tarifas subvencionadas en beneficio de la actividad industrial.

2. EL INICIO DE LA ACTIVIDAD DIRECTA DEL ESTADO EN LOS PROCESOS DE FORMACION DE CAPITAL.

En los años de irrupción de las manufacturas como forma predominante de la producción material (1947-58), que en principio fue inducida por el conflicto bélico mundial pero que después se adoptó como objetivo explícito de la política industrial, cobra fuerza también la participación directa del Estado en los procesos de formación de capital.

Como veíamos en el apartado anterior, hasta entonces la actividad económica estatal se había concentrado primordialmente en el otorgamiento de infraestructura física e institucional, siendo mínimo su desempeño estrictamente empresarial. En cambio, conforme se hacía evidente el desarrollo industrial basado en la sustitución de importación, las inversiones públicas industriales comenzaron a aumentar y a crecer el número de empresas y organismos de este tipo; igualmente, se diversificó notablemente el campo de injerencia directa del Estado.

En cierta forma la incursión del Estado en el ámbito de la producción industrial es una consecuencia de la madurez que se había alcanzado en el terreno financiero a nivel institucional que se llevó a cabo en los años previos a la Segunda Guerra Mundial.

A este respecto, cabe aquí mencionar a manera de ejemplo que NAFINSA puso en marcha proyectos industriales en gran escala

que necesariamente se reflejaron en incrementos de la inversión pública industrial: en 1950 canalizó recursos por un total de 2,237 millones, de los cuales 1460 fueron para fines industriales y solamente 333 millones para generar infraestructura; asimismo, en ese mismo año otorgó a la industria 33% del total de crédito concedidos por el sistema bancario, cifra que llegó al 50% en 1955.

De manera adicional a las situaciones de esta índole en las que se manejaban grandes montos de recursos, tiene lugar la creación de numerosas empresas públicas de pequeño y mediano tamaño, así como la ampliación y conservación de otras ya existentes.

A este respecto debemos recordar que durante la industrialización por sustitución de importaciones son justamente las empresas medianas el factor clave del proceso mismo.

La conjunción de todas estas condiciones llevan a calificar este período como de franco inicio de la actividad directa del Estado en los procesos de formación de capital.

Finalmente, es importante hacer hincapié que en virtud de la clara tendencia hacia la expansión en número de empresas y organismos públicos de todo tipo, pero especialmente industriales, surgió la necesidad de establecer mecanismos de control y supervisión. Así, a lo largo del período que nos ocupa (1946-58) aparece una serie bastante amplia de normas e instituciones de este tipo, tal es el caso de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (1947), la Comisión Nacional de Inversiones (1948), el Comité de Inversiones (1953), la Nueva Comisión de Inversiones (1954) y algunas otras de menor importancia.

3. LA EXPANSION ACELERADA DE LA EMPRESA PUBLICA. (PLANEACION Y CONTROL).

Es a partir de 1959 que crece como nunca antes el número de entidades paraestatales y en particular de las empresas públicas. Para entonces cobraba auge la producción industrial de bienes de consumo duradero en un marco de crecimiento económico elevado y estable.

Junto a la enorme diversificación y expansión que registraban las funciones empresariales del Estado, apareció también la necesidad de instrumentar mecanismos de control que se ajustaran a esta nueva situación.

Efectivamente, es en esta tercera etapa de la evolución de las empresas públicas (1959-82) cuando el Gobierno Federal decide poner en práctica sistemas para su ordenada planeación y evaluación, buscando con ello dar un sentido unitario y coherente a la actividad empresarial del Estado que se encontraba en plena expansión.

Hasta entonces, el proceso se había guiado por meros factores circunstanciales dando lugar, en principio, a una forma de crecimiento "coyuntural" del sector paraestatal en general y en donde las actividades industriales eran todavía mínimas (1a. etapa); más adelante comenzó a ganar terreno el sector industrial paraestatal (2a. etapa) pero esta tendencia tampoco fue planeada, pues aún entonces se carecía de una política expresa en materia de empresas públicas.

En realidad la tercera fase se distingue por el crecimiento en número de empresas pública, pero también por los notables esfuerzos que en virtud de ello se realizaron para incorporar elementos de control.

Con relación al primer punto es necesario reconocer que ese aumento relativamente súbito se explica por dos razones estrechamente asociadas entre sí: la incorporación al terreno público de numerosas sociedades privadas que por causas diversas estaba en riesgo su permanencia como unidades productivas y fuentes de empleo (5) y el hecho de que algunas de ellas eran, a su vez, propietarias de otras empresas (filiales) que automáticamente pasaron a formar parte del sector industrial parastatal de aquellos años. (6)

Por lo que se refiere a los mecanismos de control, éstos observan dos períodos:

(i) Entre 1959 y 1976 se enfocaron hacia los ingresos de las entidades, tratando de mantener supeditados los presupuestos a la Administración Pública Centralizada, especialmente a las Secretarías de la Presidencia, de Hacienda y Crédito Público y de Patrimonio Nacional (Ley de Secretarías y Departamentos de Estado: 1958; Reformas a la Ley de Ingresos: 1961; Comisión Intersecretarial para formular Planes de Desarrollo: 1962; Comité Coordinador de las Instituciones Nacionales de Crédito: 1959).

Hacia 1975 se autorizó la implantación del presupuesto por programas y actividades, que contemplaba factores tales como la definición de objetivos, metas, acciones, alternativas de ejecución, responsables y cuantificación del gasto.

(ii) A partir de 1977 esa orientación programática tiende a desconcentrarse o descentralizarse. Aunque la planeación seguía vinculada al cumplimiento de los grandes objetivos y metas globales, los mecanismos de control pasaron a ser aplicados con base en un modelo sectorial, lo que implicaba desconcentración y responsabilidad compartida.

Haciendo un recuento de lo acontecido en el transcurso de la evolución de las empresas públicas mexicanas, nos damos cuenta que en el origen mismo del sector industrial parastatal está la causa de su heterogeneidad. Su complejidad obedece pues, a la interacción de circunstancias diversas ocurridas en distintos momentos del desarrollo capitalista en nuestro país.

CAPITULO V. CRISIS DE LOS OCHENTA Y --
FORMULACION DE UN NUEVO PA-
TRON DE ACUMULACION.

De acuerdo a la recapitulación efectuada en la sección que antecede, puede afirmarse que durante un periodo prolongado -1930/1982 aproximadamente-, fueron numerosas las empresas industriales incorporadas al bloque de la administración pública paraestatal. Asimismo, se tiene conocimiento que ese engrosamiento progresivo del sector ocurrió de manera estrechamente asociada a la estrategia de desarrollo industrial -instrumentada en aquellos años, y que ha dado en llamarse modelo de sustitución de importaciones.

Sin embargo, es evidente también que en fechas posteriores a 1982 la tendencia se ha revertido: la industrialización acelerada y la rápida expansión del sector industrial paraestatal han dejado de marcar la pauta del desarrollo nacional; - en su lugar, surge una grave problemática económica que se evidencia de muy diversas formas y que rompe con la continuidad del proceso hasta entonces vigente.

Con la crisis económica de los ochenta se pone de manifiesto una situación radicalmente distinta de la que prevalecía en momentos históricos previos del desarrollo capitalista -mexicano, lo que lleva necesariamente a efectuar una revisión de todas las instancias que hasta entonces habían estado vigentes, incluyendo la política económica para la empresa pública.

En este sentido, el presente capítulo buscará efectuar la caracterización de la crisis a partir del recuento y des---

cripción de las limitantes inherentes al proceso de desarrollo, que coadyuvaron al agotamiento del mismo.

A continuación se planteará el contenido y orientación básicos de la estrategia "anticrisis" que tiende a configurarse en un intento por subsanar los problemas que obstaculizan el avance del desarrollo industrial capitalista.

Una vez concluida esta parte del análisis, se estará en posibilidad de particularizar acerca del papel que se asigna a las empresas públicas en el marco de esa política económica alternativa.

1. CARACTERIZACION DE LA CRISIS.

Es desde 1971 cuando la economía mexicana muestra los primeros indicios de su desaceleración (el crecimiento registró tasas promedio inferiores al observado en las tres décadas anteriores) pero sin embargo, el colapso definitivo logró aplazarse hasta comienzos de los años ochenta.

En un primer momento (1972, 1973 y 1975) la política económica aplicada estuvo guiada por la dinamización del gasto público, pero la falta de articulación en las acciones dió como resultado el fracaso y posterior abandono de la misma. Hacia 1976 se adoptó como política explícita del gobierno - la astringencia en materia de gasto público, erigiéndose como bandera ideológica el argumento estabilizador-contraccionista, lo cual de nueva cuenta vino a agravar las tendencias depresivas.

Es entonces cuando aparece en la escena la riqueza petrole-

ra, a partir de la cual se vislumbró un panorama lleno de posibilidades para la economía mexicana; se pensó en los excedentes del petróleo como la base de un auge espectacular en la producción, el consumo y los ingresos promedio de la población, sin contar con que en poco tiempo esas posibilidades quedarían canceladas por completo y en su lugar solamente habría contradicciones y desequilibrios aún más profundos.

Puede afirmarse entonces que no obstante los continuos esfuerzos por devolver a la economía su antigua trayectoria de crecimiento con estabilidad, a lo largo de los años setenta predominaron en ella características enteramente opuestas tales como la depresión, la inflación acelerada, la ampliación exponencial del desequilibrio externo y el déficit fiscal, - los cuales finalmente irrumpieron con enorme violencia al -- inicio de la presente década.

Ahora bien, dichas características son meras manifestaciones de una fórmula de crecimiento que ha generado sus propias limitantes y que es altamente vulnerable ante los cambios de orden internacional. Por consiguiente, es de suma importancia revisar qué hay detrás de esas formas que asume la crisis, esto es, sus raíces estructurales.

Por lo que se refiere al descenso del ritmo de la actividad productiva o estancamiento productivo, el elemento originario del fenómeno tiene que ver con la paralización de la inversión, muy especialmente de la inversión privada destinada a ampliar la planta productiva.

Ahora bien, la lentitud de la inversión fue la respuesta lógica de los empresarios frente a un mercado que se estrechaba cada vez más -cuantitativa y cualitativamente- a conse-

cuencia de la considerable concentración del ingreso generada por el propio patrón de industrialización (enfocado a producir bienes de consumo durable), lo que a su vez trajo consigo márgenes considerables de capacidad ociosa. Otro factor que contribuyó a restarle dinamismo a la inversión productiva se refiere a la instauración temprana de plantas de dimensiones considerables con capital extranjero, ya que el predominio de oligopolios transnacionales coadyuvó al crecimiento de la capacidad ociosa.

En cuanto a la espiral inflacionaria, lo que está en la base del fenómeno es el prolongado periodo de abandono del sector agropecuario que paulatinamente y de manera acumulativa dió como resultado el deterioro casi absoluto de la base material y social en dicho sector.

La decadencia de la producción de bienes básicos (oferta agrícola inflexible) se manifestó en presiones alcistas de sus precios que pronto se expandieron a toda la economía; esta tendencia se vió reforzada tanto por el estancamiento productivo industrial (ramas manufactureras), como por la indudable influencia de los oligopolios en la determinación de los niveles de precios.

Con relación al desequilibrio externo, su raíz estructural lleva a pensar en la estrecha dependencia de la producción industrial nacional -de bienes de consumo- con respecto de los bienes de capital y materias primas importados.

Si a tal situación sumamos la creciente desatención que prevaleció en las actividades tradicionalmente exportadoras como son la producción primaria y los servicios turísticos, es relativamente fácil comprender el porqué del desequilibrio -

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

79

externo; más aún si tomamos en cuenta que la brecha fue cubierta con financiamiento foráneo y que finalmente los préstamos tuvieron que destinarse a pagar créditos anteriores.

Por último, toca señalar el trans fondo del déficit fiscal, - partiendo de la base que se trata de un indicador que se mueve de conformidad con las existencias del desarrollo capitalista y las demandas sociales que de éste se derivan.

En tales circunstancias, la crisis fiscal es producto de los siguientes elementos:

- la responsabilidad del Estado de proveer y fomentar sin retardo todo aquello que demanda la expansión de la economía industrial (infraestructura material, industrial, industrias estratégicas, servicios públicos, etc.), lo que dió lugar a una estructura de gasto público en permanente expansión.
- la implementación de políticas tributaria y de precios y tarifas por completo estimulantes para la reproducción del capital; esta situación coadyuvó al debilitamiento progresivo de la estructura de ingresos públicos.

La coincidencia de ambos factores convirtió la cuestión fiscal en un serio problema de endeudamiento público interno e internacional.

A manera de conclusión cabría aquí citar el postulado que sobre la crisis presentan J. Ayala, R. Cordera y A. Labra, en el cual se reconoce que se trata de una crisis de realización con antecedentes estructurales: "la dinámica y la forma que adoptó el crecimiento capitalista de México a partir de los

cincuenta, crearon las condiciones en el actual decenio --- [70's] para el surgimiento de una crisis de realización. Sin embargo, dado el predominio de las entidades oligopólicas y la acción compensatoria del Estado, esta crisis se ha expresado no como una sobreproducción de mercancías sino, fundamentalmente, como un aumento creciente de capacidad productiva ociosa, acompañado de una inflación sin precedentes. Con todo, parece necesario pasar revista a los actores centrales de la escena económica de estos tiempos, con el fin de destacar sus raíces estructurales". (1)

2. EL AGOTAMIENTO DEL MODELO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES.

Vefamos pues, las causas estructurales que dan lugar a las -- cuatro manifestaciones más destacadas de la crisis económica, las que se ven reforzadas por elementos de coyuntura. Todas ellas, aunque revisadas por separado, coexisten y se interrelacionan fuertemente pues son derivación de un mismo fenómeno: el agotamiento del modelo de desarrollo industrial basado en la sustitución de importaciones. Siendo este el elemento común, resulta de gran importancia explicarlo.

Por principio de cuentas debe quedar claro que hablar en la actualidad de crisis económica o agotamiento del patrón de desarrollo es sinónimo de desaceleración industrial. En --- efecto, la dinámica del crecimiento industrial de las últimas décadas constituyó la base del crecimiento económico nacional, pero de la misma manera el decaimiento reciente que se observa en las ramas industriales explica la crisis de la economía en su conjunto (ver cuadros 1, 2 y 3).

Antes de continuar y de conformidad con lo expuesto hasta -- aquí, conviene dejar asentadas algunas proposiciones iniciales.

- La crisis es, en principio, una crisis industrial de enorme fuerza expansiva que comienza a hacerse evidente hacia los años setenta pero que por diversos mecanismos logra aplazarse algunos años.
- Sus manifestaciones más claras son el estancamiento productivo, la inflación, el acelerado desequilibrio externo y el creciente déficit fiscal.
- Detrás de las formas que asume la crisis, se encuentran los elementos estructurales que les dan origen: concentración del ingreso, estrechez del mercado y paralización de la inversión; rezago agropecuario y predominio oligopólico; abandono de las actividades tradicionalmente exportadoras y dependencia de bienes y materiales de importación; expansión sostenida del gasto público y debilitamiento progresivo de la estructura tributaria.
- Todas esas condiciones de orden estructural han sido componentes claves de la estrategia de desarrollo "hacia adentro" implementada a partir de 1940 y que se denomina sustitución de importaciones.
- El modelo sustitutivo es entonces generador de sus propias limitantes, las cuales se profundizan en forma paralela a su propia evolución.

Ahora bien, señalábamos con anterioridad los factores es---

estructurales de la crisis desde el punto de vista de los fenómenos depresivos a que dan lugar, sin embargo, es importante complementar el análisis a partir de un estudio que en -- cierto modo opera a la inversa, esto es, comenzar por analizar la lógica interna del proceso sustitutivo, a efecto de ubicar las características que lo autolimitan.

Primera.- La estrategia de desarrollo industrial basada en la sustitución de importaciones implica, fundamentalmente, - ampliar progresivamente la gama de bienes industriales producidos internamente, reduciendo así el margen de bienes importados.

Sin embargo, en esta fórmula queda excluida la exportación - de dichas manufacturas, por lo que el abastecimiento de insumos extranjeros que demanda la expansión industrial pasa a - depender de las exportaciones primarias, turísticas y de las transacciones fronterizas. En síntesis, el proceso no es auto financiable.

Siendo así, las fluctuaciones en dichas ramas de la actividad económica se convierten en problemas de financiamiento - para el crecimiento industrial y, por ende, de la economía - en su conjunto. Esta situación se resuelve de manera emergente por la vía del endeudamiento.

Segunda.- La disminución de los coeficientes de importación constituyen el más claro indicador del avance en la sustitución de importaciones, tratándose de una rama de la producción, de alguna industria en particular o de la economía nacional.

(2)

Es a partir de la evolución que observan los coeficientes de importación y las tasas de crecimiento en el sector manufacturero durante el periodo 1929-1977, que se llega a las siguientes conclusiones (ver cuadros 4 al 7):

- a). En la producción de manufacturas (bienes no duraderos, intermedios, duraderos y de capital) la sustitución de importaciones tiende a cancelarse pues en cierto momento el coeficiente de importación comienza a descender - con notoria lentitud.
- b). Por lo que se refiere a los bienes de consumo no duraderos, esa tendencia es aún más evidente y se inicia en 1950, coincidiendo con la desaceleración en el ritmo de crecimiento del subsector.
- c). Por lo que se refiere a los bienes intermedios, el descenso del coeficiente de importaciones se sitúa de 1939 a 1950 y de 1959 a 1967, quedando prácticamente estable entre 1951-1958 y 1967-1977. En estos dos últimos periodos, de nueva cuenta existe coincidencia entre la suspensión del proceso sustitutivo y el estancamiento productivo.
- d). En cuanto a los bienes de consumo duraderos y de capital, la sustitución de importaciones fue mínima de 1950 a 1961, pero de ahí en adelante el proceso se aceleró para detenerse nuevamente en los años setenta. Al igual que en los casos anteriores, se observa una relación directa entre el avance de la sustitución de importaciones y el ritmo de crecimiento del subsector.

En estos términos, la tendencia generalizada radica en la -- coincidencia entre las tasas altas de crecimiento del producto manufacturero y la sustitución de importaciones acelerada, siendo ésta última el elemento causal.

Cabe señalar que antes de 1950 el proceso sustitutivo se situó primordialmente en la producción de bienes de consumo no duradero; pero de 1950 a 1970 aproximadamente, el subsector más dinámico en este sentido pasó a ser el de bienes intermedios.

A partir de 1971 el proceso se interrumpe, reflejándose en la desaceleración industrial que se prolonga durante prácticamente toda la década. En otras palabras, al agotarse la sustitución de importaciones en el ámbito de los bienes no duraderos y, posteriormente, en el de bienes intermedios, se estrechan las áreas potenciales de inversión y en consecuencia baja el ritmo de crecimiento. Tomando como válida esta conceptualización estructural de la crisis, resultan complementarias las posturas explicativas basadas en los problemas de estrangulamiento externo y estrechez del mercado interno, pues ambos se tornan definitivos en virtud, justamente, de la paralización del proceso sustitutivo. Por otra parte, la ausencia de un factor dinámico de reemplazo suficientemente consistente da pie a la tendencia eminentemente depresiva de la economía en su conjunto.

Tercera.- En un primer acercamiento al problema arriba descrito, parecería lógico suponer que la alternativa indicada sería proseguir la sustitución de importaciones en bienes durables y de capital, sin embargo, existen a este respecto se veros problemas de orden tecnológico, financiero y de merca-

dos que le impiden llevarse a cabo y que tienen que ver con las características de la estructura productiva emanada del largo proceso de sustitución. Con relación a esto tenemos - lo siguiente:

Los pequeños establecimientos se especializaron en producir bienes no duraderos, mientras que la gran industria se encanizó hacia los bienes intermedios y duraderos. Pero en el segundo caso fue mínimo el número de plantas existentes: de las 118 mil fábricas registradas en 1975, apenas 458 se situaban en la gran industria (96 mil eran artesanales, 18 mil pequeña industria y 2,500 mediana industria). Esto habla de una estructura productiva carente de fábricas adecuadas -en términos de dimensiones- para emprender la sustitución de bienes complejos. (ver cuadro 8)

Pero lo anterior representa apenas una manifestación del problema, tal y como lo señalan J. Boltvinik y Enrique H. Laos:

"Una vez sustituidos los bienes de consumo no duraderos el modelo continuó sustituyendo bienes de uso intermedios y de consumo duraderos. Pero la sustitución de éstos requiere inversiones por planta mucho mayores así como procesos más intensivos en capital que los que se habían empleado en las etapas anteriores de la industrialización. Mayores inversiones unitarias y procesos más intensivos en capital sólo se justifican en la medida en que las plantas estén en condiciones de realizar economías de escala potenciales para así poder abatir los costos unitarios. Sin embargo, es evidente que los mercados nacionales carecen en varias de las ramas industriales más importantes de la magnitud necesaria para garantizar las economías de escala esperadas. Por consiguiente, en presencia de un mercado interno protegido los -

establecimientos líderes elevan sus precios unitarios a fin de lograr una tasa de ganancias suficientemente atractiva.- Esto es posible por las características oligopólicas de los mercados, lo cual repercute a su vez abatiendo aún más la magnitud de los mercados potenciales". (3)

Más adelante los autores concluyen que:

"De esta manera, puede afirmarse que la crisis de la industria mexicana tiene carácter estructural en la medida en que la continuación del proceso de sustitución de importaciones reclama abordar nuevos campos, en especial, la producción interna de bienes de capital, lo que requeriría cuantiosas inversiones unitarias demasiado extensas respecto a la magnitud del mercado interno y para las cuales el país no ha desarrollado adecuadamente el mercado de capitales. Así, lo que fue factible en las primeras etapas de la sustitución de importaciones -es decir, abastecer un mercado interno protegido por medio de restricciones arancelarias y cuantitativas- no lo es ya en las etapas avanzadas del proceso si éste no va acompañado de una promoción de las exportaciones y si no se transforma profundamente el carácter de las empresas nacionales." (4)

3. REFORMULACION DEL PATRON DE ACUMULACION.

A. Antecedentes Inmediatos de la Transición.

De conformidad con los planteamientos anteriores, en los años setenta entra en crisis el patrón sustitutivo de importaciones. Sin embargo, entre 1970 y 1976 los mecanismos fig

cales (déficit público) y el endeudamiento externo permitieron sortear temporalmente las dificultades y mantener la dinámica de la acumulación. Fue en 1976 cuando la falta de -- ahorro interno y la escasez de ahorro externo propiciaron -- que la crisis se hiciera evidente, manifestándose en la desaceleración brusca del producto.

Es en el transcurso de 1978-1981 cuando las expectativas favorables en la industria petrolera y las condiciones internacionales propicias se conjugan, reabriendo para México la capacidad de endeudamiento externo que dió sustento a la acumulación de capital y permitió reiniciar la expansión económica en esos años. (5)

Si bien el auge petrolero dió continuidad al patrón de acumulación, también agudizó las contradicciones que le eran inherentes, en especial los contrastes entre sectores de la -- economía y el desequilibrio en la balanza de pagos. En efecto, los recursos de origen petrolero (exportaciones y deuda) fueron canalizados a ramas específicas de la industria que contaban con mayores niveles de rentabilidad, dejando de lado la inversión orientada a sustituir las importaciones de bienes de capital.

En este sentido, se observa que la expansión petrolera se hace acompañar de la desaceleración de las llamada economfa no petrolera, así como de una creciente vulnerabilidad ante los cambios en el comercio internacional. (6)

Es la postura restrictiva de la banca internacional y el fin del auge petrolero lo que lleva a la desaceleración definitiva de la actividad económica en 1982 (en ese año, el producto real por habitante disminuye en un 3%, y entre 5% y 8% en

1983). Al hacerse inminente la etapa recesiva, la política económica dió un giro notable dejando de ser extremadamente expansiva para asumir características profundamente monetaristas y ortodoxas.

En mayor o menor grado, la política ortodoxa de estabilización comprendía medidas tales como: una postura fiscal restrictiva (reducción de inversión y subsidios públicos y aumentos en tarifas e impuestos directos); contracción monetaria (techos crediticios); devaluación; contención de las demandas salariales; liberalización de los controles de precios y liberalización financiera (aumento de las tasas de interés).

El tratamiento de shock (PIRE), adoptado como método de ajuste económico de corto plazo, se complementó en el mediano y largo plazos como una estrategia de "cambio estructural" que denotaba la aceptación oficial de que ante la magnitud de la crisis se requería un cambio de fondo en cuanto al patrón de acumulación, a efecto de enmendar todos los desequilibrios internos y externos acumulados durante el periodo de la sustitución de importaciones.

B. El Modelo Secundario Exportador: un nuevo patrón de acumulación.

Ante la severidad de la crisis de pagos de 1982 se planteó el desafío de abordar una nueva fase del desarrollo capitalista mexicano que permitiera resolver el estrangulamiento externo del crecimiento, para lo cual se tornaba indispensable exportar y desplazar el centro de gravedad del comercio exterior nacional de los productos primarios y el petróleo -

hacia las manufacturas (7). Se trata pues, de alcanzar la modernización capitalista.

En este contexto, las acciones concretas de política económica tienden a configurar una estrategia de desarrollo en la que se busca crecer hacia el mercado exterior con base en un modelo secundario exportador. Dichas acciones son, principalmente:

- política devaluatoria
- créditos preferenciales a exportadores
- apertura de las fronteras a las importaciones requeridas por la industria de exportación
- política tributaria expansiva
- renegociación de la deuda externa privada
- revalorización de activos
- promoción de la inversión extranjera
- control de los salarios.

De esta manera la estrategia queda subordinada al desequilibrio externo y al afán de corregirlo por la vía de ampliar la captación de divisas. De ahí la restricción del gasto público, el fomento al comercio exterior y, en general, el privilegio a la libre acción de las fuerzas del mercado como me todo de reestructuración productiva, en el supuesto de que a partir de ella la economía habrá de depurarse en favor de -- los más eficientes, se incrementaría la productividad y, en consecuencia, habría mayor captación de divisas.

Pero más allá de las medidas concretas y de la viabilidad -- que pudieran tener, conviene aquí determinar el contenido -- conceptual del patrón de acumulación secundario-exportador a partir de las siguientes características básicas (8):

- . El carácter secundario.- aún cuando la industria de -- transformación sigue estando a la cabeza, las ramas pesadas, de bienes intermedios y de capital pasan a ocupar el sitio preponderante.
- . La tendencia aperturista y exportadora.- el proceso de sustitución de importaciones pesadas se hace acompañar de un coeficiente medio de importaciones creciente (des-sustitución). Igualmente cobra fuerza la exportación - de manufacturas.
- . El elemento desnacionalizador.- la vocación secundario-exportadora propicia la proliferación de empresas con - capital transnacional.
- . El factor concentrador y excluyente.- el auge en las - ramas con mayor composición orgánica pone en peligro la tasa de ganancia, situación que logra neutralizarse con medidas regresivas en materia de distribución del ingreso (incrementos en tasa de plusvalía y grado de monopolio).
- . Las formas políticas dictatoriales se convierten en la regla dentro del nuevo estilo económico.
- . La intervención estatal creciente.- las realidades económicas del nuevo patrón (centralización de capitales)- exigen una presencia estatal considerable.

TERCERA PARTE.

—

CAPITULO VI. LA GESTION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN EL MARCO DE LA ESTRATEGIA ALTERNATIVA DE DESARROLLO.

Vefamos en la parte previa que la crisis económica de 1981-1982 fue resultado de contradicciones de orden estructural que de una u otra forma habían logrado acallarse hasta entonces; que para esas fechas los desequilibrios acumulados durante largos años de industrialización sustitutiva, en combinación con factores coyunturales, irrumpieron en forma violenta, y que en presencia de la profunda crisis económica -equivalente al agotamiento del modelo sustitutivo- se observa una tendencia hacia la reformulación del patrón de acumulación en términos del establecimiento de un modelo secundario exportador, con el cual fundamentar el desarrollo en el crecimiento hacia afuera.

Por lo que toca a este último punto, es decir, al patrón secundario exportador, el análisis se ha limitado al nivel puramente conceptual. Ahora bien, procede aquí efectuar el planteamiento del mismo con base en elementos de juicio mucho más concretos como son las propuestas de política económica que surgen en un afán por enfrentar la crisis.

Con este propósito se presenta a continuación el contenido de la estrategia anticrisis, en términos de los documentos básicos que han sido expedidos a partir de 1982 y que denotan la orientación -reorientación- general de la política económica reciente; tal es el caso del Programa Inmediato de Reordenación Económica, el Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988), el Programa de Fomento Industrial y Comercio Exterior (1984-1988) y las Cartas de Intención firmadas con el F.M.I. (1982, 1986).

Una vez recogidos los planteamientos globales de la política económica se estará en posibilidad de abordar y ubicar - debidamente en ese contexto lo concerniente a las empresas públicas, esto es, el replanteamiento de la política económica particularmente en esta materia, el que para fines del presente trabajo ha dado en llamarse "nuevo enfoque de la - empresa pública en México". Con esta finalidad se recurrirá al Programa de Reconversión Industrial (1986).

1. EL REPLANTEAMIENTO A NIVEL GLOBAL: LA REORDENACION ECONOMICA Y EL CAMBIO ESTRUCTURAL (PIRE, PND, PRONAFICE, - CARTAS DE INTENCION).

A. Programa Inmediato de Reordenación Económica (1982)

El PIRE se planteó como un programa de corto plazo que pretendió encarar de golpe los desequilibrios en el sector público, en el sector externo, en el mercado monetario y en los mercados de productos y de factores productivos. Esto, con la finalidad de superar la crisis y restablecer las condiciones necesarias para un crecimiento económico sin inflación.

En su oportunidad se preveía que una vez alcanzada la estabilidad cabría la posibilidad de efectuar los cambios estructurales para un crecimiento sano en el mediano plazo -- (PND).

Siendo éstas las motivaciones globales del PIRE, cabe señalar algunos de sus objetivos más específicos:

- retornar en forma gradual a la libertad cambiaria (recuperar la confiabilidad en el peso)

- controlar la inflación
- lograr un tipo de cambio realista y relativamente estable
- aumentar el ahorro interno público y privado
- defender la planta productiva para mitigar los problemas del empleo.

En virtud de que oficialmente la crisis se atribuye al conjunto de desequilibrios arriba señalados, las políticas económicas que integran el PIRE se proponen corregirlos por la vía de alteraciones bruscas en los instrumentos que se venían utilizando; fueron tres los tipos de políticas que conformaron la estrategia:

- a) Para contraer deliberadamente el gasto público y la oferta monetaria
- b) Para liberalizar los precios, indexar la tasa de interés y el tipo de cambio y controlar los salarios
- c) Para dar flexibilidad a la política proteccionista.

Las tres áreas de acción tienen un origen común: el diagnóstico de la crisis. Todas ellas parten de concebir la inflación y el déficit externo como consecuencias de un exceso en la demanda y ésta, a su vez, de un déficit público y una oferta monetaria considerables. Por otra parte, las distorsiones en el mecanismo de precios son consideradas como causa de los desequilibrios en los distintos mercados de la economía; mientras que el proteccionismo se considera como factor que limita la evolución de la industria nacional.

Las medidas del grupo (a) implican revisar los precios y tarifas del sector público y dar racionalidad a los subsidios, así como aumentar la recaudación impositiva a través del I.V.A. y otros impuestos indirectos, de manera que el déficit público se financie sin necesidad de expandir el circulo

lante por encima del crecimiento programado de la demanda agregada.

Por lo que se refiere al grupo (b) -liberalización de precios- lo que se buscaba era fomentar la producción (oferta interna y capacidad de exportación) a través de crear buenas condiciones de rentabilidad que alentaran la inversión. La tasa de interés también se elevó para captar mayor ahorro y la devaluación intentó detener la fuga de capitales y hacer más atractivos los bienes exportables. El control salarial buscó colaborar con el propósito de reducir la demanda.

En cuanto a las políticas del grupo (c) su acción se visualizaba como de más largo plazo, sin embargo, la liberalización y fomento del comercio exterior comenzó a ponerse en práctica con el PIRE.

B. Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988)

El Plan Nacional de Desarrollo pretende recuperar la capacidad de crecimiento y elevar la calidad del desarrollo en un contexto de cambios estructurales que se supone habrían de concretarse en el mediano y en el largo plazos.

El Plan distingue dos líneas estratégicas de acción:

- a) La Reordenación Económica.- que apunta al corto plazo y a la administración de la crisis; consiste en la actualización de los puntos fundamentales del Programa Inmediato. Los propósitos generales de la reordenación son: - la estabilidad cambiaria y abatir la inflación; proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico, y -

recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes.

- b) El Cambio Estructural.- esta estrategia contempla "todo un proceso de cambio de orientación y de patrones de conducta, con un propósito eminentemente social para hacer más eficiente y justo el desarrollo. Se trata de reorientar y reordenar para restablecer equilibrios fundamentales que han sido afectados por el rápido proceso de industrialización y urbanización, o bien crear equilibrios que no han podido actualizarse por retrasos no superados, por la desigualdad social, la ineficiencia del aparato productivo, la falta de ahorro interno y la brecha de nuestras transacciones en el exterior". (1)

Con base en esta concepción global, las acciones del Plan se orientan hacia la corrección de cuatro grandes problemas estructurales, de la siguiente manera:

- Desequilibrios del aparato productivo y distributivo: -- aquí, la propuesta del Plan es modificar el esquema de precios relativos con la finalidad de reasignar los recursos de una manera más eficiente; asimismo, mantener un tipo de cambio realista para promover la diversificación de exportaciones. Finalmente, sustituir los permisos previos de importación por un sistema arancelario -- que permita alentar la eficiencia del aparato productivo nacional.
- Insuficiencia del ahorro interno que lleva a incurrir en los préstamos externos: a este respecto se decide continuar con las medidas del PIRE, esto es, devaluación y altas tasas de interés (para incrementar el ahorro interno

y detener la fuga de capitales); aplicar una política fiscal que beneficie los precios relativos del sector público y los ingresos tributarios indirectos, junto a una restricción severa del gasto público, ésto, para alcanzar a financiar con recursos propios la inversión pública -- presupuestada para 1985-1988.

- Escasez de divisas como consecuencia del creciente desequilibrio comercial con el exterior: a partir del incremento del ahorro interno, se plantea la necesidad de canalizarlo prioritariamente hacia la producción diversificada de bienes exportables, es decir, prestar apoyo al desarrollo de un sector industrial integrado hacia adentro y competitivo hacia afuera.
- Desigualdad en la distribución del ingreso: además de prestar mayor atención a las necesidades básicas y de redistribución directa del ingreso, lo fundamental para corregir este problema es, de acuerdo con el Plan, orientar el gasto público a las áreas de la producción con mayor capacidad de absorción de empleo.

Siendo este el contexto de diagnóstico y la propuesta de líneas estratégicas de acción, lo concerniente a la política de gasto público adquiere gran relevancia como mecanismo para la instrumentación del Plan. En este sentido, los objetivos particulares se apegan a las propuestas globales previamente señaladas, destacándose los lineamientos a seguir que se consignan en el ámbito de la empresa pública. Se considera que para que ésta cumpla satisfactoriamente presentando apoyo directo a la política económica, las acciones deberán orientarse al logro de los siguientes propósitos (2):

- Fortalecer el carácter mixto de la economía (avanzando en los sectores estratégicos e impulsando las áreas prioritarias del desarrollo), consolidando la intervención --

pública en las áreas donde ésta se requiere, más que en el crecimiento indiscriminado de sus actividades;

- Participar en la oferta de bienes y servicios socialmente necesarios y en las áreas básicas que no sean cubiertas por la iniciativa privada (fomento al mejoramiento del nivel de vida);
- Promover la integración vertical y horizontal de la planta productiva (orientar la demanda hacia el mercado interno);
- Modernizar su organización y elevar sus niveles de productividad, siempre en función de la dotación interna de factores y de las condiciones actuales de la economía -- (dar prioridad a sectores de alta importancia social como transporte, abasto, salud y vivienda, pero buscando reducir al mínimo las necesidades de recursos externos);
- Regular el comportamiento de los mercados de bienes y servicios necesarios y estratégicos para reducir los efectos negativos de la desigualdad del ingreso (mejor asignación de subsidios, evitando su crecimiento indiscriminado);
- Descentralizar las actividades de producción y distribución en beneficio del desarrollo regional del país (impulso económico en zonas deprimidas).
- Contribuir al sano financiamiento del desarrollo con la generación de ahorro corriente y mayor disponibilidad de divisas (ajustes de precios y tarifas, racionalización de subsidios y uso de divisas, reestructuración de deuda

interna y externa), y

- Garantizar el cumplimiento de los objetivos a través de la conciliación de su autonomía y responsabilidad operativa, administrativa y financiera, con las facultades de coordinación que le son encomendadas a la autoridad de la Administración Pública centralizada correspondiente (dependencias globalizadoras y dependencias coordinadoras de sector).

C. Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (1984-1988)

Enmarcado en la propuesta de cambio estructural planteada en el PND, el PRONAFICE se refiere de manera específica a la industria y al comercio exterior, considerados como piezas claves de la política económica anticrisis.

El Programa señala que por las características del proceso de industrialización en México, se ha conformado un sector manufacturero escasamente integrado y carente de eficiencia y competitividad, factores que se han expresado en crecientes desequilibrios en la balanza en cuenta corriente.

La economía, sin embargo, consiguió crecer gracias a diversas fuentes de financiamiento del déficit externo: en los años cincuenta y sesenta, las exportaciones agropecuarias y el turismo y en los setenta, la deuda externa y los hidrocarburos (3).

Pero el agotamiento de dichas fuentes de financiamiento -- (1981-1982) condujeron al estrangulamiento definitivo en el sector externo, lo que frenó abruptamente el ritmo históri-

camente ascendente de la producción industrial y por ende de la economía en su conjunto.

Este diagnóstico de la problemática industrial plantea la necesidad de inyectar al aparato productivo nacional elementos de eficiencia y competitividad para estar en posibilidad de exportar manufacturas que financien una proporción creciente de las importaciones del sector.

Con relación a esto, el Programa dice textualmente:

"En síntesis, el desafío fundamental para recuperar con bases sólidas y diferentes nuestra capacidad de crecimiento es generar y ahorrar nuestras propias divisas mediante un proceso de industrialización que reduzca progresivamente la exigencia de moneda extranjera para desarrollar la planta productiva, que fomente exportaciones y que sustituya selectivamente importaciones. Esto es lo que permitirá, finalmente, un crecimiento autosostenido." (4)

Desde este punto de vista, la estrategia no considera excluyentes la sustitución de importaciones y el fomento a las exportaciones, sino que pretende combinar las necesidades de fortalecer el mercado interno y de aumentar la integración y eficiencia de la planta nacional para hacer frente a una economía mundial en constante cambio.

Más detalladamente, el Programa señala como problemas a resolver los siguientes:

- Posición desventajosa de la industria nacional en los mercados internacionales.

- La producción de bienes y servicios básicos, de insumos y de bienes de capital no satisface plenamente las necesidades y prioridades del desarrollo nacional.
- Rezago tecnológico por falta de investigación y desvinculación de ésta con la planta productiva.
- Producción de ciertos bienes manufacturados con calidad inferior a la óptima.
- Aglomeración excesiva de la industria, que implica la -- utilización irracional y costosa de la infraestructura existente en los grandes centros de consumo.
- Participación no planeada del Estado en ciertas ramas industriales, con la consecuente desatención de sectores - industriales estratégicos.
- Insuficiente generación de empleos y satisfactores básicos.

Ante la definición de los problemas básicos, el Programa -- contempla las siguientes orientaciones de política económica industrial y de comercio exterior:

- Desarrollar un nuevo patrón de industrialización y de es pecialización en el comercio exterior, más articulado al interior y competitivo al exterior. Esto implica fomen- tar las ramas manufactureras con mayor potencial exporta dor, sin desatender la producción de bienes e insumos bá sicos, y que se reduzca el ritmo de crecimiento de las - ramas que aún dependen del proceso sustitutivo.

- Satisfacer masivamente las carencias sociales a través de la incorporación de la tecnología avanzada, pero --- siempre adaptándola a las características y dotación de los recursos naturales del país; así como acompañándola de programas de capacitación de la fuerza de trabajo.
- Promover la organización industrial para optimizar el -- uso de los recursos y capacidades de la planta instalada.
- Impulsar el desarrollo industrial regional, buscando con ello que la producción se lleve a cabo en los sitios más apropiados en cuanto recursos que utiliza y características del mercado.
- Promover la economía mixta, es decir, la complementariedad de los sectores público, privado y social, con el -- propósito de que su participación sea más articulada.
- Generar empleos mejor remunerados y satisfactores básicos suficientes.

De lo anterior puede concluirse que el PRONAFICE incluye --- tres tipos de políticas: de fomento, de protección y de regulación.

Las políticas de fomento más destacadas son las que tienen -- que ver con las exportaciones, el crecimiento industrial y -- el avance tecnológico. En el primer caso a través de un tipo de cambio realista, permisos temporales de importación para exportar y simplificación de trámites; en el segundo, --- asignando a las ramas prioritarias volúmenes crecientes de -- crédito de largo plazo, ajustando los proyectos de inversión a los criterios de rentabilidad económica y también prioridada

des sociales, sanear en todos aspectos el sector industrial paraestatal; en tercer lugar, enfatizar la investigación -- tecnológica con recursos específicamente destinados para -- ello.

Las políticas de protección se refieren principalmente a los criterios que guían el comercio exterior. Se rechazan tanto la liberalización como el proteccionismo extremos, pero se -- señala la decisión de racionalizar este último, a efecto de promover la modernización en la producción nacional. En esta dirección se considera indispensable la sustitución progresiva de permisos previos de importación por aranceles.

Entre las políticas de regulación solamente se tienen dos: -- controles de precios para los bienes básicos y promoción selectiva de la inversión extranjera.

D. Cartas de Intención firmadas con el F.M.I. (1982 y 1986)

Si bien es cierto que los documentos hasta aquí analizados -- contienen algunos elementos definitorios de la política económica reciente -- en especial sobre la configuración del modelo secundario exportador-, esos planes y programas no dejan de ser un conjunto de buenos propósitos derivados de un cierto diagnóstico de la crisis. Pero a nuestro juicio la -- verdadera orientación de la política económica para enfrentar la crisis se encuentra contenida en las cartas de intención que a últimas fechas han sido acordadas con el Fondo Monetario Internacional.

Con base en las cartas de 1982 y 1986 es factible ubicar clara y llanamente los reajustes que definen realmente la polí-

tica económica actual (5).

POLITICA FISCAL

1982

Es obvio que la política fiscal estaba orientada principalmente a procurar el saneamiento de las finanzas públicas y la corrección del déficit público (éste, derivado del incremento en los pagos por concepto de intereses de la deuda y por la reducción de los ingresos fiscales); con este propósito se pusieron en práctica las siguientes medidas:

- a) Por lo que toca al sistema tributario, cabe destacar la revisión sistemática de los precios y tarifas de los bienes y servicios que proporciona el sector público, pero tratando de que los incrementos no tuvieran efectos regresivos en la distribución.

En materia impositiva se señala la necesidad de modernizar los mecanismos administrativos para abatir la evasión y ampliar la cobertura de la recaudación directa; por lo que toca a impuestos indirectos, se propuso revisar su cobertura y alcanzar la plena uniformidad en su aplicación.

- b) En lo que se refiere al gasto público predominaban las medidas de racionalización y ajuste afectándose el monto y la composición del presupuesto de 1983. Así, se procede a restringir tanto la inversión prevista para los programas no prioritarios, como los gastos corrientes vinculados a ellos.

- c) Derivado de la pesada carga que representa el servicio de la deuda pública externa y la escasez de fondos en los mercados financieros (a causa del endurecimiento de los créditos y la fuga de capitales), se gestionó una prórroga de 90 días para cubrir los vencimientos más próximos. En general, comenzó a prepararse un programa de restructuración de la deuda en términos de sus plazos de vencimiento; asimismo se programó un límite al endeudamiento externo neto del sector público (11 mil millones de dólares).
- d) La reducción del gasto del sector público en un 8% en todas las partidas -excepto servicio de la deuda y salarios- contemplaba también un proceso de selección en cuanto a los subsidios que se otorgaban a las empresas públicas.

1986

El fortalecimiento de las finanzas públicas sigue siendo un elemento importante de la política económica, pero ya no como factor de ajuste económico, sino como mecanismo útil en la promoción del crecimiento (mayor disponibilidad y eficiencia en la asignación de recursos), y en la reducción de las necesidades crediticias del sector público.

Los esfuerzos de política fiscal pretenden corregir el déficit público de carácter "operacional", esto es, aquél que separa el componente inflacionario del servicio de la deuda pública interna y que contabiliza solamente los requerimientos financieros del sector público susceptibles de ser controlados fiscal y presupuestalmente.

Para alcanzar estos objetivos se procede a realizar las siguientes acciones:

- a) Modificar la estructura del sistema tributario mexicano con el objeto de que pueda operar con éxito en un ambiente altamente inflacionario. A este respecto, el principal cambio consistirá en ampliar la base gravable del impuesto global de las empresas; para lograrlo se pondrán limitaciones a las deducciones por pagos de intereses y se evitarán los rezagos que median entre el momento en que el impuesto se causa y cuando éste se cobra. Por otra parte, se continuará con la modernización de la administración tributaria.

De igual manera se prevé continuar con la política de incremento a precios y tarifas del sector público, pero cuidando no incurrir en alteraciones excesivas de los costos de producción.

Se pretende efectuar un ajuste más severo de los precios y tarifas en los rubros cuyos costos de operación estén demandando transferencias o endeudamientos adicionales del gobierno (comunicaciones y transportes, por ejemplo).

- b) Seguirá vigente la política de reducción del gasto público como proporción del PIB. Sin embargo, dado el monto que absorbe el pago de los intereses de la deuda, no es factible una reducción sustancial del gasto del sector público pues ello pondría en peligro su capacidad operativa. En consecuencia, se planean reducciones en el gasto corriente pero también aumentos selectivos del gasto de capital (inversión) en sectores producti-

vos estratégicos.

- c) Si bien en 1982 la reestructuración de la deuda constituyó un alivio a la crisis financiera de México, hoy en día las autoridades reconocen que para cubrir la brecha de financiamiento -provocada por el "shock" petrolero- y llevar a cabo el programa económico orientado al crecimiento, es indispensable contar con una cantidad significativa de recursos externos (11 mil millones de dólares) provenientes de instituciones multilaterales, bilaterales y comerciales.
- d) Hacia 1982 los correctivos aplicados a las empresas públicas no iban más allá de actuar selectivamente en materia de subsidios. En cambio, en los Criterios Generales de Política Económica para 1986 se consigna elevar la eficiencia y productividad de todas las entidades públicas, con el propósito de alcanzar el cambio estructural en el área del gasto público, de aquí que el proceso de venta, fusión y/o liquidación de empresas se esté efectuando en forma sistemática.

POLITICA MONETARIA

1982

La política monetaria se enfocaba a mantener la actividad productiva pública y privada principalmente en las ramas -- prioritarias, para lo cual se realizaron acciones que aseguran un mayor apego al sistema financiero interno a la política económica nacional arriba señalada: se estableció el control generalizado de cambios y la nacionalización bancaria, se negociaron nuevas líneas de crédito internacional -

hasta por 1,850 millones de dólares, y se proyectaba la canalización de recursos crediticios en función de las metas de producción, de balanza de pagos y de combate a la inflación.

Se proponía estimular el ahorro interno y la intermediación financiera por la vía de tasas de interés atractivas, así como dar flexibilidad a la política cambiaria, conforme lo aconsejaban la experiencia y las circunstancias internas y externas, así por ejemplo, se estableció un mercado cambiario para la franja fronteriza y zonas libres que estaría de terminado por las condiciones de oferta y demanda.

1986

Se prosigue con la regulación bancaria destinada a absorber el exceso de liquidez y a estimular el ahorro para fomentar el crecimiento. Por consiguiente, se observa el criterio de tasas de interés atractivas pero sujetas a revisión periódica y se reinicia el sistema de subasta para la colocación de valores gubernamentales. Además, se proyecta emitir un nuevo instrumento financiero denominado en moneda nacional con vencimientos ligados a los movimientos del tipo de cambio.

En cuanto a la distribución de los recursos, se reducen los requisitos de cartera de los bancos comerciales en un afán de dar mayor capacidad de préstamos hacia el sector privado.

La política cambiaria ha evolucionado notablemente desde -- 1982 y se prevé continuar el programa de absoluta flexibilidad en la materia, pues con ello se pretende proteger la po

sición competitiva externa de México y facilitar la liberalización de la política comercial.

POLITICA COMERCIAL

1982

Con el propósito de fortalecer la balanza de pagos y reconstituir las reservas internacionales, se señalaron tres acciones concernientes al ámbito comercial: desestimular las importaciones no indispensable; mantener el nivel de competitividad de las exportaciones por la vía de un tipo de cambio flexible, y comenzar a revisar y dar racionalidad al sistema de protección comercial (incluyendo estructura arancelaria, incentivos a la exportación y el requerimiento previo para importar) buscando con ello una mayor eficiencia del proceso productivo.

1986

En materia comercial la política económica muestra avances considerables; la liberalización de nuestro mercado es el objetivo y para lograrlo se consideran diversas acciones, - destacándose las siguientes: realizar tres ajustes a la estructura arancelaria a fin de lograr en octubre de 1986 tasas que vayan del 0 al 30% con no más de cinco niveles arancelarios; eliminar antes de diciembre de 1987 los precios oficiales de referencia con los cuales se determinan los derechos aduaneros para las importaciones; proseguir la sustitución de permisos previos por aranceles; eliminar las barreras no arancelarias en un 5% de productos más; realizar

las últimas gestiones para que México quede integrado al --
GATT.

Adicionalmente, buscando reducir la dependencia de México en materia petrolera, surge como objetivo de política económica la diversificación de exportaciones.

POLITICA DE INVERSION EXTRANJERA

1982 y 1986

En la carta de intención de 1982 no se menciona la política prevista en materia de inversión extranjera, sin embargo, - en el documento correspondiente a 1986 se señala que desde aquél año ha quedado establecida una política selectiva de promoción a la inversión extranjera, con especial énfasis - en las áreas relacionadas con exportaciones no petroleras y transferencia de tecnología. Asimismo, se señala que en el futuro la aprobación de proyectos de inversión será automática si después de 30 días no se ha emitido opinión en contrario, y que se facilitará el acceso al mercado mexicano de pequeñas y medianas empresas extranjeras.

POLITICA PETROLERA

1982

En el diagnóstico de la situación económica se destaca que las reducciones en la demanda y en el precio del petróleo - constituyen causales importantes de los problemas fiscales y del aumento no programado del gasto público. Sin embargo,

no se formulaba una política específica en esta materia, solamente se señalaban medidas orientadas a corregir el déficit público a través de otros mecanismos fiscales (impuestos, reducciones del gasto corriente y de la inversión, etc.).

1986

Tomando en cuenta la inestabilidad que afecta a los mercados petroleros y la dependencia de la economía mexicana respecto de las exportaciones de hidrocarburos, el gobierno formula una petición abierta a la comunidad financiera internacional para que preste su apoyo a fin de realizar ajustes ordenados en la economía sin afectar bruscamente el patrón de asignación de recursos.

Se establece que el requerimiento de financiamiento externo será menor si mejoran los precios del petróleo. En relación a esto, se propone observar las siguientes acciones - en respuesta al comportamiento de los mercados petroleros:

- a) Si el precio promedio del petróleo de exportación se mantiene en un rango de 9 a 14 dólares el barril, se mantendrá constante el financiamiento externo neto programado para el sector público.
- b) Si los precios se sitúan por debajo de 9 dólares, durante 9 meses se requerirá de un dólar adicional de financiamiento por cada dólar en que caiga el precio; asimismo, el balance operacional habrá de ajustarse conforme a las pérdidas de ingresos. El financiamiento adicional global no podrá exceder los 2,500 millones de dólares por periodo de 18 meses.

- c) Si los precios superan los 14 dólares se reducirá el financiamiento externo de acuerdo al monto adicional de ingresos. El balance operacional tendrá que ajustarse.

MECANISMOS ANTIRRECESIVOS

1982

El conjunto de medidas de política económica arriba descritas constituyen la esencia de la estrategia antirrecesiva formulada en la carta de intención de 1982.

Se trataba de un programa de ajuste cuyas principales pretensiones eran abatir los índices de inflación, superar el desequilibrio externo y fortalecer las finanzas públicas. Concluido el periodo de ajuste económico se esperaba recuperar el potencial de crecimiento a largo plazo, siempre y cuando el citado programa contara con el respaldo financiero del Fondo Monetario Internacional.

1986

En términos generales hay continuidad en cuanto al diagnóstico de la crisis y la estrategia para hacerle frente. No obstante, en la carta de intención de 1986 se pone de relieve el problema petrolero como causa de la recesión y las acciones contempladas a este respecto abarcan una parte importante del documento en cuestión.

El mecanismo fundamental para hacer frente a la crisis se resume como sigue: apoyo financiero internacional como -

elemento compensatorio de las fluctuaciones en los mercados petroleros. Entre tanto -a pesar de la solicitud de recursos financieros internacionales-, en 1982 se daba prioridad a la promoción del ahorro interno como posible salida al desequilibrio fiscal.

Por último conviene señalar una contradicción que se observa. De un lado, hay similitudes en lo que se refiere a las medidas concretas de política económica pero, por otro lado, es distinta la visión que se tiene en cuanto a los resultados esperados.

Efectivamente, hacia 1982 se preveía llevar a cabo un proceso de ajuste sin el cual no había posibilidades de crecer; en cambio en la carta de intención más reciente se pretende entrar de lleno al programa de crecimiento sostenido, el cual se espera habrá de culminar en la estabilización de la economía. Lo anterior hace suponer que el "ajuste" previo ha dejado de considerarse requisito indispensable en el combate de la recesión.

2. ¿QUE ES EL CAMBIO ESTRUCTURAL?

Las orientaciones generales que guían la política económica nos remiten, necesariamente, al concepto de cambio estructural, por lo que resulta conveniente efectuar una recapitulación de las mismas con el propósito de establecer el significado concreto de tal término.

Por principio de cuentas cabe señalar que el proyecto de cambio estructural o reconversión nacional surge como respuesta a los problemas generados por el modelo tradicional de indus

trialización y que su intención fundamental es modificar patrones de conducta fuertemente arraigados pero que al mismo tiempo impiden recobrar el ritmo de crecimiento económico y hacer más eficiente y justo el desarrollo.

El cambio estructural significa imprimir al desarrollo condiciones firmes y durables a partir de reorientar, reordenar y, en general, llevar a cabo una transformación profunda en todos los ámbitos del quehacer nacional para poder restablecer los equilibrios fundamentales que se han visto afectados durante el prolongado proceso de industrialización sustitutiva.

La reordenación nacional reconoce cuatro grandes problemas de orden estructural que deben ser resueltos mediante cambios de fondo: desequilibrios del aparato productivo y distributivo; insuficiencia del ahorro interno que lleva a incurrir en préstamos externos; escasez de divisas como consecuencia del desequilibrio comercial con el exterior, y desigualdad en la distribución del ingreso.

El reconocimiento de dichas deficiencias y la decisión de corregirlas lleva a asumir seis orientaciones que conforman el planteamiento de cambio estructural. Esas orientaciones son:

- a) Fortalecer los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento.
- b) Modernizar el aparato productivo y distributivo (reconversión industrial)
- c) Descentralizar en el territorio las actividades productivas y el bienestar social.
- d) Establecer vínculos entre las modalidades de financiamien

to y las prioridades del desarrollo.

- e) Preservar, movilizar y proyectar el potencial de recursos humanos, naturales, tecnológicos y culturales del país.
- f) Fortalecer la rectoría del Estado, así como impulsar a los sectores social y privado en apego al sistema de economía mixta.

En estrecha relación con estas propuestas generales de cambio estructural tiene lugar lo concerniente al cambio en el sector público, en especial la reorientación de su aparato productivo industrial que ha dado en llamarse reconversión industrial paraestatal.

3. EL REPLANTEAMIENTO DE LA POLITICA ECONOMICA DEL SECTOR INDUSTRIAL PARAESTATAL.

Teniendo como punto de referencia la necesaria y evidente reorientación del patrón de desarrollo industrial por la que transita nuestra economía, así como la reformulación de la política económica global asociada a dicho proceso, resulta relativamente sencillo comprender el por qué de los cambios que se observan en el ámbito específico de la industria paraestatal.

En efecto, las empresas públicas como instrumento clave de la actuación económica del Estado resienten y a la vez forman parte esencial del proceso de cambio que está experimentando la economía mexicana.

Así, tenemos que el nuevo enfoque a que se ha hecho referencia y que da nombre al presente trabajo es sinónimo

del replanteamiento a que ha estado sujeta la "porción" de la política económica que se encarga en específico de las empresas públicas, también denominadas genéricamente como industria paraestatal.

Las diversas políticas y acciones que conforman el "nuevo enfoque" han dado en llamarse Reconversión de la Industria Paraestatal. Siendo éste el término oficial resulta de suma importancia analizar, en primera instancia, los aspectos conceptuales propios de la reconversión (6).

A. LA RECONVERSION INDUSTRIAL (EN GENERAL).

De acuerdo al Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior, la reconversión industrial constituye uno de los pilares del cambio estructural que guía la actual estrategia de desarrollo: el desarrollo económico y social, -financado en el desenvolvimiento industrial y la consolidación de nuestro comercio exterior requiere de la modernización --profunda del aparato productivo nacional, esto es, de su reconversión.

Siendo así, por reconversión industrial debe entenderse el -proceso de transformación y adaptación de la planta productiva a una nueva realidad económica, con el propósito de modernizarla en todos sus aspectos (tecnológico, productivo y de organización de las empresas y ramas industriales) e incrementar su eficiencia y competitividad, dando cauce a una ruta alternativa de crecimiento económico (modelo secundario -exportador). Hablar de reconversión industrial implica pensar en la recreación de la base material que exige el patrón de acumulación "hacia afuera".

De lo anterior se puede concluir que la reconversión industrial equivale a la estrategia de cambio estructural circunscrita al área de la producción manufacturera, teniendo como objetivo fundamental la generación de un patrón de crecimiento más articulado al interior y más competitivo al exterior, que reduzca la vulnerabilidad externa de la economía. Se pretende con ello recuperar la capacidad para exportar y corregir los desequilibrios en las cuentas con el exterior -- pues los diversos expedientes de financiamiento, tales como las exportaciones petroleras y el crédito externo han demostrado tener límites.

Pero la heterogeneidad que caracteriza la planta industrial nacional obliga a matizar la estrategia de reconversión en función de la naturaleza de cada uno de los grandes grupos de industrias que existen en nuestra economía, de aquí que se distingan cuatro vertientes de cambio estructural en la industria:

- Reconvertir, propiamente, las ramas tradicionales
- Articular las cadenas productivas
- Fomentar el crecimiento estable de las ramas modernas
- Crear industrias de alta tecnología

Por lo que se refiere a la reconversión propiamente dicha de las ramas tradicionales (siderúrgica, azucarera, textil, etc.) se busca subsanar los rezagos tecnológicos y proveerles de un tamaño técnicamente adecuado para competir; en síntesis, reconvertirlas en el sentido de incrementar su productividad.

Con relación a la articulación de cadenas productivas en las ramas más modernas y potencialmente competitivas, se pretende consolidar su desarrollo por medio de una integración eficiente de las plantas productivas que ya existen pero que se encuentran desarticuladas entre sí.

En cuanto al fomento de las ramas modernas, productivas y -- con tecnología avanzada (química, petroquímica, etc.) el propósito es garantizar su crecimiento estable y cuidar que su producción se mantenga en niveles competitivos, a través de apoyos financieros y mecanismos de regulación.

Finalmente, el planteamiento más ambicioso en materia de re conversión es el que tiene que ver con la creación de industrias de alta tecnología (electrónica, biotecnología, investigación sobre nuevos materiales, etc.) y surge de la evidente necesidad de corregir el rezago tecnológico de nuestro país.

B. LA RECONVERSION DE LA INDUSTRIA PARAESTATAL: UN NUEVO ENFOQUE DE LA EMPRESA PUBLICA.

Las empresas públicas (sector industrial paraestatal) como parte integrante de la planta productiva nacional se desenvuelven dentro de una problemática semejante a la de ésta -- última y en consecuencia plantean la necesidad de efectuar cambios similares. En otras palabras, la modernización y el incremento de la productividad constituyen también el eje rector de la política económica de la empresa pública.

El contexto internacional y nacional en crisis que se torna cada vez más competitivo e interdependiente, la enorme magnitud de la deuda externa, la inflación y el desequilibrio

fiscal son fenómenos que obligan a definir un nuevo rumbo económico: la inserción activa en el mercado internacional de productos manufacturados. En este contexto, la renovación de las empresas públicas es un factor decisivo.

La visión renovadora de las empresas públicas mexicanas fija los siguientes objetivos:

- Centrar la actividad empresarial del Estado en lo estratégico y prioritario.
- Garantizar el crecimiento sostenido de dichas actividades -estratégicas y prioritarias- a través de acciones que las hagan autofinanciables como por ejemplo la introducción del progreso tecnológico y la inyección de niveles adecuados de inversión.

El logro de estos objetivos se ha fincado, en principio, en la evolución simultánea de dos grupos de acciones: las que se orientan a redimensionar el sector industrial paraestatal y las que buscan modernizar o reconvertir las ramas tradicionales de la industria paraestatal. Debe subrayarse que ambos tipos de medidas se vinculan estrechamente pues las primeras coadyuvan a la ejecución de las segundas.

Con el redimensionamiento, la actividad industrial del Estado pretende enfocarse sólo hacia áreas estratégicas y prioritarias, con lo cual se liberan recursos financieros y capacidad de gestión propicios para apoyar las políticas de reconversión o modernización de las ramas que, siendo prioritarias, no operan con plena eficiencia.

Antes de abundar acerca de los avances alcanzados en cuanto a redimensionamiento y reconversión paraestatal es importan-

te establecer, como punto de referencia, algunos aspectos - relevantes de la participación del sector público en la economía durante el periodo que precede a los cambios de la política de la empresa pública.

B.1 Antecedentes Inmediatos: La Participación del Sector Público en el P.I.B. (1975-1983).

El análisis comparativo entre el P.I.B. del sector público y el P.I.B. total del país arroja indicadores confiables acerca del tamaño del sector público en la actividad económica nacional, en tanto que esta forma de medición está exenta de duplicaciones. Los datos más significativos que se obtienen por esta vía indican que de 1975 a 1983 la aportación del sector público al P.I.B. creció de 14.6% a 25.6%, siendo responsable de ello la expansión de la producción energética que pasó del 3.5% en 1975 al 14.0% del P.I.B. total en 1983 (correspondiendo 13.1% a la industria petrolera y 0.9% a la eléctrica), mientras que la contribución del gobierno general se redujo del 8.0% al 7.4% en los mismos años (7).

En contraste con la elevada participación de la industria petrolera, la presencia de las empresas públicas en otros renglones de la actividad económica llegaba apenas al 3.1% en 1975 y al 4.2% en 1983 del P.I.B. total. Pero en conjunto las empresas públicas registraron un gran dinamismo (ver cuadros 1 y 2).

Las remuneraciones que efectúa el sector público ascienden del 29.8% al 39.6% del total del país en 1983 y se explican por el importante volumen de ocupación asociado a la prestación de servicios como la administración pública y la defensa, la educación y la atención médica. Es así que en 1983 el gobierno general pagó el 25.4% de las remuneraciones totales y el restante 14.2% estuvo a cargo de las empresas públicas.

Por lo que se refiere al renglón ocupacional (número promedio de puestos remunerados requeridos para la producción), el sector público colaboró con 14.9% en 1975 y 20.4% en 1983 al total nacional. En este último año los mayores requerimientos ocurrieron en los servicios de administración pública (5.4%), educación (8.1%), médicos y asistencia social -- (1.8%), por lo que el gobierno general proporcionó el 15.3% de la ocupación total. Más de la mitad (53.1%) de la ocupación total que proporcionó se concentró en la prestación de servicios educativos.

Por su parte, las empresas públicas contribuyeron con un -- 5.1% a la ocupación total, tanto en actividades altamente -- tecnificadas (energéticos) como intensivas en mano de obra.

Por lo que se refiere a la contribución del sector público - P.I.B. que se generó en los principales servicios, las cifras son especialmente elevadas (ver cuadro 3).

B.2 El Redimensionamiento de la Industria Paraestatal.

El redimensionamiento y la racionalización de la presencia - del Estado en las diferentes ramas de la producción indus - trial se ha llevado a la práctica con base en un proceso per - manente de desincorporación de empresas iniciado en 1983, el cual abarca acciones de venta, liquidación, fusión y transfe - rencia de paraestatales industriales.

La desincorporación implica depurar el sector industrial pa - raestatal, buscando concentrar la participación del Estado - en las ramas estratégicas o de interés prioritario. En este sentido se habla de redimensionar el sector, esto es, darle

nuevas dimensiones pero al mismo tiempo mayor efectividad como instrumento de política económica.

Además de lo anterior, la desincorporación de empresas se encuentra asociada a los siguientes criterios básicos:

- Racionalizar, cuando las condiciones lo permitan, los servicios de apoyo a las empresas.
- Concentrar esfuerzos y recursos en el fortalecimiento del núcleo básico paraestatal para aumentar su integración e incrementar su capacidad exportadora.
- Vender empresas que aun teniendo viabilidad económica carecen de importancia estratégica o prioritaria.
- Fusionar empresas cuando por sus condiciones técnicas y económicas sea factible un mejor aprovechamiento de recursos y capacidades .
- Transferir a los gobiernos estatales la propiedad de empresas de importancia local.
- Liquidar empresas que ya han cumplido con los propósitos para los cuales fueron creadas o que carecen de viabilidad económica para operar.

El proceso de redimensionamiento ha logrado avances significativos, especialmente al eliminar de la industria paraestatal gran parte de la diversificación inconveniente.

En enero de 1983 la industria paraestatal comprendía un conjunto muy grande y heterogéneo de empresas (359 en total, sin contar 42 minoritarias: 347 empresas mayoritarias y 12 organismos descentralizados). Más del 85% del valor de la producción industrial paraestatal estaba concentrado en el tipo de actividades que conforman el núcleo básico, es decir, petróleo, petroquímica básica, energía eléctrica, fertilizan-

tes, siderurgia, minería, azúcar y equipo de transporte.

Pero frente a este núcleo básico existía un amplio conjunto de empresas dispersas en otras ramas y muchas veces de tamaño ineficiente. El Estado participaba en 28 de las 49 ramas industriales, pero en 17 de ellas su presencia era inferior al 10% de la producción nacional y sólo en 6 superaba la mitad de la producción nacional (2 de las cuales eran petróleo y petroquímica básica, las que constitucionalmente corresponden al Estado de manera exclusiva.)

Esta diversificación fue resultado de varias décadas de protección indiscriminada a la planta industrial, propósito que incluyó el rescate de numerosas empresas en quiebra -para salvaguardar el empleo- así como la puesta en marcha de proyectos de inversión que quedaron aislados al no realizarse - los planes más amplios que los comprendían.

En contraste con esta situación, de enero de 1983 a enero de 1987 ha quedado autorizada la desincorporación de 210 empresas públicas (206 mayoritarias y 4 organismos descentralizados), cifra que representa el 51% del universo de entidades paraestatales. Dichas desincorporaciones se han efectuado - por diversos procesos, pero se observa un marcado predominio de los mecanismos de liquidación y de venta (la mitad de las empresas han sido desincorporadas por estas vías).

El paquete de 63 desincorporaciones consignado a finales de 1986 significó el retiro del Estado de las industrias química, petroquímica secundaria, máquinas-herramienta, textil y papel. De esta manera -aunque a la fecha falta por concluirse alrededor de 160 de las desincorporaciones autorizadas- puede afirmarse que las medidas tomadas en materia de redi-

mencionamiento arrojan un perfil bastante modificado del sector industrial paraestatal: Se concentra en solamente 13 ramas de actividad y se limita a 149 empresas, de las que 51 corresponden a la producción de azúcar y 48 a las actividades minero-metalúrgicas y de siderurgia básica.

Paralelamente a las acciones de desincorporación, han tenido lugar avances importantes -desde el punto de vista organizativo- en la racionalización de la presencia estatal en la industria. A este respecto cabe señalar la concentración de las empresas en grandes grupos industriales que funcionan como controladoras. Dentro de este esquema sobresalen PEMEX, CFE, SIDERMEX, FERTIMEX, AZUCAR, S.A., etc., cuya constitución favorece la interrelación de las empresas que actúan en una misma actividad, sumando así sus capacidades de operación, organización y financieras en beneficio de la eficiencia productiva.

En términos generales el proceso de redimensionamiento y racionalización se encuentra comparativamente más avanzado que el de reconversión, pero los avances logrados representan la posibilidad de orientar cada vez más el apoyo hacia la reconversión industrial en sentido estricto.

B.3 La Reconversión en la Industria Paraestatal.

Tal y como ha quedado establecido, la reconversión es un proceso hasta cierto punto deliberado de modernización tecnológica, productiva y de organización de las empresas, para: - preservar la planta industrial, evitar su desmantelamiento y darle competitividad y eficacia; acceder al comercio exterior con productos manufacturados; depender cada día menos de la inestabilidad de los mercados de materias primas; ofrecer -

más y mejores empleos; lograr una mayor articulación al interior de la estructura productiva y mayor competitividad exterior.

En la industria paraestatal la reconversión es también una estrategia orientada a buscar la modernización integral de las empresas industriales -en este caso de carácter público- pero su instrumentación incluye elementos que buscan reducir los costos sociales implícitos en el proceso (cabe señalar que la reconversión también puede tener efectos negativos en el empleo y las economías regionales). En este sentido, se plantea proceder a la modernización con base en los principios de gradualismo, concertación con los diversos sectores y coordinación con los gobiernos estatales y municipales, así como con las entidades públicas involucradas.

Atendiendo a esos principios, se ha decidido actuar en cinco campos del quehacer de las empresas públicas:

- modernización técnico-productiva
- modernización comercial
- capacitación directiva y de la mano de obra
- saneamiento financiero
- programación de inversiones y del crecimiento

En función de cada uno de esos campos se prevé lo siguiente.

- En la línea de modernización técnico-productiva:
 - . Ajustar los tamaños de planta hasta alcanzar escalas de producción competitivas
 - . Incorporar nuevas tecnologías de proceso y de producto
 - . Adecuar la plantilla del personal al tamaño de las plantas y de las exigencias de eficiencia operativa

- En la línea de modernización comercial:
 - . Desarrollar estrategias comerciales defensivas para racionalizar la protección del mercado interno
 - . Desarrollar estrategias comerciales ofensivas para conquistar mercados en el exterior, lo que implica crear nuevos sistemas y canales de comercialización

- En la línea de organización y capacitación:
 - . Fortalecer la planeación estratégica y la instrumentación de sistemas de evaluación y control de las empresas
 - . Promover el desarrollo tecnológico y la concertación de acciones con centros de investigación y de educación superior
 - . Instrumentar programas de capacitación e impulsar la productividad con estímulos específicos para el trabajador

- En la línea de saneamiento financiero:
 - . Asumir pasivos y reestructurar adeudos de las empresas que lo requieran
 - . Establecer compromisos de productividad para reducir costos e incrementar ingresos

- En la línea de programación de inversiones y del crecimiento:
 - . Revisar proyectos de inversión
 - . Canalizar preferentemente los recursos a nuevos proyectos que apuntalen la modernización

Con el afán de rescatar algunos aspectos significativos que tienen que ver con el avance de la reconversión de la industria paraestatal, presentamos a continuación el siguiente resumen indicativo referido a las ramas de siderurgia, azúcar y fertilizantes.

Rama: Siderurgia

Area de acción

Avances

1. Modernización
Técnico-Productiva

Se han repuesto equipos y sustituido instalaciones obsoletas en la planta de Altos Hornos de México, S.A.;

Se han efectuado nuevas inversiones para ampliar la capacidad en SICARTSA I y reabrir el proyecto SICARTSA II y se ha decidido cancelar las operaciones de Fundidora Monterrey.

2. Modernización
Comercial

Se llevó a cabo la reestructuración del grupo SIDERMEX para conformar una empresa controladora, desincorporándose las empresas dedicadas a la transformación del acero y poniéndose en marcha un programa quinquenal para incrementar las exportaciones (se espera triplicar las ventas a partir de 1987).

3. Saneamiento
Financiero

Para cristalizar los cambios arriba señalados ha sido indispensable efectuar la rehabilitación financiera de las empresas siderúrgicas: se redujo el endeudamiento de Altos Hornos en 270 mil millones de pesos; para

SICARTSA I y SACARTSA II se asu
mieron pasivos por 30 y 142 mil
millones de pesos, respectiva--
mente.

4. Programa de Inversiones

El programa de inversiones pre
visto alcanza un monto de 971
mil millones de pesos para -
1987/1990, de los cuales el -
70% corresponde a SICARTSA II,
14% a la modernización de Altos
Hornos, 2% a SICARTSA I y 14%
a requerimientos diversos para
la producción del grupo.

Rama: Azúcar

El saldo de la reconversión industrial azucarera arroja resultados alentadores que se resumen en un incremento del 28% en la producción durante 1983-1986 y en la autosuficiencia alcanzada en 1985.

Area de acción

Avances

1. Modernización

Técnico Productiva

Para apoyar la tendencia positiva que registran los ingenios públicos se proyecta rehabilitar y sustituir equipo, así como ejecutar proyectos de ingeniería y procesos que favorezcan el avance tecnológico.

2. Modernización

Comercial

Aún cuando ha quedado demostrada la eficiencia en la distribución del producto a todas las regiones del país, se busca confirmar tal situación a través de dos mecanismos: otorgado íntegramente a la empresa pública Azúcar, S.A. las funciones de normatividad, acopio y regulación del mercado; desincorporando en favor de los sectores privados y social las funciones de transporte, almacenamiento y venta.

3. Saneamiento

Financiero

Para resolver los problemas financieros se proyecta la revisión de los precios, a efecto de promover la autosuficiencia

financiera de la rama y, en consecuencia, la reducción gradual de los subsidios.

4. Capacitación directiva y de la mano de obra.

Se han formulado programas de capacitación que incluyen a los productores y cortadores de caña; se ha establecido que en toda adquisición de maquinaria y equipo, el proveedor deberá adiestrar a los trabajadores en la operación y mantenimiento de las máquinas.

5. Programa de Inversiones.

Para concretar dichos proyectos se estima destinar recursos por un total de 187 mil millones de pesos (36 en 1987, 55 en 1988 y 96 en 1989-1991).

Rama: Fertilizantes

El desarrollo en materia de fertilizantes tiene repercusiones relevantes en cuanto a producción alimentaria, de aquí la prioridad -- que se ha otorgado a la conclusión del complejo Lázaro Cárdenas, -- que permitirá aumentar en 1.3 millones de toneladas la producción de fertilizantes.

Area de Acción.

Avances

1. Modernización Técnico Productiva.

Se ha suspendido la operación de plantas no económicas por su obsolescencia (Ecatepec, Cuautitlán y San Luis Potosí) y en su lugar se han puesto en marcha nuevas - plantas productoras de fertilizantes de alta concentración que han permitido elevar la elaboración de dicho producto del 40 al 57 por ciento del total.

2. Modernización Comercial.

FERTIMEX es responsable de comercializar 20 diferentes tipos de productos en 2,600 localidades, por lo que se plantea como urgente modificar este esquema para - hacerlo más eficiente. En este sentido se proyecta que FERTIMEX participe en la distribución, en entregando productos en solamente las 100 bodegas reguladoras que existen.

3. Programa de Inversiones.

Para la reconversión de la industria se estima invertir 870 millones de pesos entre 1987 y 1995, de los cuales 200 millones se destinarán al reemplazo de plantas obsoletas. El resto será utilizado en la construcción de 7 plantas de alta tecnología especializadas en productos de alta concentración, así como de instalaciones para almacenamiento, terminales de carga y de servicio.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

Sobre los aspectos de carácter teórico y conceptual con que da inicio el presente trabajo, surgen algunas reflexiones que consideramos no deben dejarse pasar por alto.

1. LA POSTURA INTERVENCIONISTA DEL ESTADO MEXICANO NO EXCLUYE DE MANERA TAJANTE LA INSTRUMENTACION DE MEDIDAS ASOCIADAS A LA RECOMENDACION DE NO INTERVENCION ECONOMICA ESTATAL.

En el estudio de un fenómeno eminentemente económico-estatal como es la empresa pública, la referencia teórica se conforma con los planteamientos que las diversas doctrinas de pensamiento proponen acerca de la relación Estado-economía.

Si bien es cierto que dichas proposiciones teóricas distan mucho de reflejarse con toda su pureza en la historia de la política económica de nuestro país, la visión global de las mismas resulta de gran utilidad pues nos permite determinar el o los paradigmas que guían las decisiones de política económica por lo que se refiere a sus rasgos más destacados y esto, a su vez, nos proporciona mayores elementos de análisis y de comprensión acerca de las motivaciones que llevan a tomar una u otra medida de política económica.

De manera sintética es factible aglutinar las diferentes escuelas de pensamiento en dos cuerpos teóricos generales, los que a su vez son antagónicos entre sí.

Por un lado, se tiene la concepción burguesa de la economía política (clásicos, neoclásicos, keynesianos, estructuralistas y monetaristas), cuyas ideas se fincan en considerar las

relaciones económicas capitalistas como inmutables y, por tanto, centran su atención en la defensa y la permanencia de ese orden económico y social, ya sea que recomienden o no la intervención económica estatal.

De otra parte se encuentra la interpretación marxista de la economía política (socialismo científico) cuyo interés primordial es conocer y presentar con objetividad las leyes del desarrollo económico y social capitalista, para lo cual se vale de una ciencia histórica y teórica. Dado que esta perspectiva pronostica el fin del sistema capitalista, del Estado como agente económico solamente se analiza su postura de subordinación ante los intereses del gran capital.

Con base en lo anterior se concluye en primera instancia, que la política económica nacional se apega con gran fidelidad a la concepción burguesa y como tal debe considerarse al realizar cualquier estudio sobre el tema.

En segundo lugar debe subrayarse que la intervención económica del Estado se erige como factor constante y relevante en el desarrollo nacional, y que este hecho queda de manifiesto no solamente en las numerosas funciones de orden económico que el Estado mexicano asume como propias y que cumple con acciones concretas, sino también en la explícita definición de atribuciones económicas que le son conferidas constitucionalmente, las cuales se sintetizan en los preceptos de economía mixta, rectoría del Estado y planeación democrática.

Ahora bien, no obstante que en nuestro país es claro que el Estado desempeña un papel central dentro de los complejos factores económicos, lo que habla de una estrecha relación Estado-economía, resulta paradójico que cada vez con mayor

frecuencia se asuman decisiones de política económica que, aun cuando no afectan severamente la postura intervencionista del Estado, sí abren un cierto cauce a la libre acción de las fuerzas del mercado. Esta situación viene a reforzar nuestra observación acerca de la inexistencia de un paradigma absoluto en el quehacer económico estatal, sino solamente rasgos predominantes.

2. EN MEXICO, EL ACTIVISMO ECONOMICO DEL ESTADO GUARDA IMPORTANTES COINCIDENCIAS CON LAS FORMAS QUE ASUME EN LA GENERALIDAD DE LOS PAISES SUBDESARROLLADOS.

De acuerdo con los planteamientos contenidos en el Capítulo IV en el que se señalan las principales fases de la relación Estado-economía en lo tocante a la evolución de las empresas públicas, se observa un claro apego entre las características que presenta el intervencionismo económico del Estado en México y los rasgos generales que asume en el resto de los países de capitalismo tardío.

Así por ejemplo, durante la etapa de transición al capitalismo en nuestro país se distingue un Estado esforzado en encauzar y organizar el desarrollo. Este hecho y algunos otros que quedaron establecidos denotan la intromisión temprana del ente estatal en la esfera económica, así como su permanencia en el transcurso de la evolución industrial del país.

3. SE CARECE DE RIGOR EN CUANTO A LA CONCEPTUALIZACION DE ACEPCIONES RELEVANTES TALES COMO EMPRESA PUBLICA, AREAS ESTRATEGICAS Y AREAS PRIORITARIA.

Al revisar los principales conceptos de orden jurídico sobre

los que se finca la intervención económica del Estado en nuestro país, queda de manifiesto la inexistencia de una definición precisa del término empresa pública, lo cual representa un problema bastante serio en tanto que en la actualidad dicho vocablo es objeto de frecuente discusión, así como blanco de numerosos ajustes de política económica.

Esta carencia de rigor conceptual acarrea problemas, especialmente en lo concerniente a la interpretación de las medidas aplicadas en el terreno de las entidades paraestatales, en virtud del uso indiscriminado que se da a términos similares. En este entorno, el esfuerzo por delimitar las implicaciones que están detrás de la expresión "empresas públicas" tiene como finalidad centrar el análisis tan sólo en aquéllas entidades que a nuestro juicio deben considerarse como tales, esto es, el sector industrial paraestatal.

Algo semejante ocurre con relación a los términos "áreas estratégicas" y "áreas prioritarias", pues a pesar de estar contempladas constitucionalmente su definición resulta extremadamente ambigua e imprecisa.

En efecto, lo que debía constituir un supuesto fundamental en la formulación de la política económica -como es la determinación de áreas estratégicas y prioritarias-, aparece como un objetivo de la propia política, esto es, se encuentra susceptible a ajustes y cambios continuos en función del momento histórico de que se trate.

En virtud de que lo relativo a las áreas estratégicas y prioritarias guarda estrecha relación con la política económica de la empresa pública, especialmente en lo concerniente a los argumentos oficiales que apoyan el proceso de desincorporación de entidades, la situación arriba señalada viene

a complicar la interpretación de las medidas que se aplican.

En este sentido se observa, por ejemplo, un traspaso indiscriminado de sectores del ámbito prioritario al no prioritario, como si este mecanismo fuera suficientemente válido para justificar la desincorporación de empresas.

Asimismo, cabe señalar que si bien existe una relación medianamente definida de actividades estratégicas -no olvidemos que puede modificarse por decreto-, en el caso de las prioritarias se carece de un señalamiento explícito al respecto y solamente se cuenta con afirmaciones y planteamientos dispersos contenidos en la retórica oficial.

- o -

Por lo que se refiere a la parte analítica del trabajo las conclusiones son:

4. EL NUEVO ENFOQUE DE LA EMPRESA PUBLICA ES UN FENOMENO QUE GUARDA COHERENCIA CON LA TENDENCIA GENERAL DE LA POLITICA ECONOMICA Y DEBE ANALIZARSE EN ESTE CONTEXTO.

Contrastando con la copiosa incorporación de empresas industriales al sector paraestatal que tuvo lugar en períodos anteriores, hoy en día se observa un marcado proceso de depuración de dicho sector. Si bien es cierto que esta nueva situación constituye la motivación originaria del presente trabajo, es importante subrayar una vez concluida la investigación, que el nuevo enfoque de las empresas públicas en México es apenas un aspecto dentro de la redefinición global de la política económica y como tal, para ser analizado satisfactoriamente se torna indispensable contar con una vi-

sión lo más completa posible de las orientaciones generales que guían la política económica vigente.

Vemos que la grave problemática económica se evidencia de muy diversas formas y en todos los ámbitos del quehacer nacional, recreando una situación extremadamente compleja respecto de la que prevaleció en momentos históricos previos del desarrollo capitalista mexicano. En estas condiciones críticas tienen lugar la revisión y el cuestionamiento de prácticamente todas las instancias económicas, especialmente las de carácter público como es el caso de las empresas públicas.

5. A NIVEL GLOBAL, LA POLITICA ECONOMICA VIGENTE SE IDENTIFICA CON EL PATRON SECUNDARIO EXPORTADOR.

Al analizar las características del período reciente (1982-87) se observa una clara subordinación de las medidas de política económica ante el problema del estrangulamiento externo y la crisis de pagos.

En este contexto la alternativa para el crecimiento se finca en el ámbito del comercio exterior: se erige como objetivo primordial la exportación de productos manufacturados, con la cual se incrementa la captación de divisas.

Reflexionando un poco acerca de esto es importante decir que lejos de lo que el discurso oficial plantea, el patrón de crecimiento económico "hacia afuera" no es resultado de la decisión autónoma del gobierno en busca de la modernidad industrial nacional, en todo caso se trata de una consecuencia lógica que deviene de la fórmula de desarrollo que antecede

y que culminó en una crisis generalizada en la que los problemas de financiamiento y deuda externa alcanzan proporciones insostenibles.

Ahora bien, con relación a la viabilidad de la estrategia se advierten algunas limitantes pues aunque el modelo secundario-exportador ciertamente es capaz de generar divisas, ese efecto positivo bien puede contrarrestarse por varias razones como las siguientes:

- a) A pesar de que existe capacidad ociosa para producir el excedente exportable que pudiera venderse, su aprovechamiento dependerá de las escasas divisas disponibles para adquirir los insumos importados.
- b) Para poder competir en el mercado mundial es indispensable contar con una productividad aceptable, lo cual significa importar tecnología avanzada. Pero esto no es posible justamente porque el déficit externo y las obligaciones derivadas de la deuda actúan como obstáculo.
- c) Si acaso lograra adquirirse la tecnología, se fomentaría la integración externa de la industria nacional y se profundizaría esta importante contradicción de nuestra economía. Por otra parte, seguramente se recrudecería el problema del empleo.
- d) Si se privilegia la producción orientada al mercado externo se corre el riesgo de provocar escasez de productos en el interno y de agravar otra de las debilidades estructurales: la brecha entre los sectores de la producción. Asimismo, se tendrá que comprar fuera lo que demanda el mercado interno.

- e) Las facilidades que se dan a la inversión extranjera directa no es otra cosa que acudir nuevamente a recursos provenientes del exterior, cuando lo que se busca es mantener la acumulación en forma endógena y con recursos propios. Además, la industria quedará vinculada con el exterior de manera más estrecha y las transnacionales saldrían especialmente beneficiadas gracias al apoyo otorgado a las empresas exportadoras.
- f) Las perspectivas de rentabilidad en el sector exportador estarán en función de las condiciones de la demanda externa en el largo plazo, esto es, el marco internacional pasa a ser más que nunca un elemento determinante en el éxito de la estrategia y hay que tomar en cuenta que en tiempos de crisis las economías avanzadas protegen sus mercados. Por lo demás la situación general de incertidumbre favorece la especulación y la fuga de capitales más que la inversión.

6. EN MATERIA DE EMPRESAS PUBLICAS SE HA SACRIFICADO LA EFICIENCIA POR LA EFICACIA DE SU GESTION, EN LA ACTUALIDAD SE TORNA INDISPENSABLE EQUILBRAR TAL SITUACION.

Señalábamos en el capítulo III que la eficacia de las empresas públicas se mide en función del cumplimiento de sus objetivos, mientras que hablar de eficiencia nos remite a medir qué tan ventajosas -o desventajosas- son las condiciones financieras y productivas sobre las cuales se finca la actividad de las empresas públicas.

Haciendo un recuento de lo acontecido a lo largo de la evolución de las empresas públicas mexicanas se observa una

franca búsqueda de eficacia aún a costa del abandono de los aspectos relacionados con la eficiencia.

Con relación a este punto es oportuno señalar que desde la etapa del crecimiento coyuntural del sector industrial paraestatal hasta la fase de su rápida expansión, la evolución de las empresas públicas estuvo guiada por la búsqueda continua de metas y objetivos, los que finalmente llevarían a alcanzar el desarrollo industrial capitalista. En otras palabras, la política económica de las empresas públicas se delineó de acuerdo a las exigencias que la evolución capitalista iba planteando, ya fuera proveer infraestructura física y materiales básicos para la industria, o bien rescatar empresas privadas en mala situación a fin de conservar empleos, etc.

Esta postura dio lugar a un sector industrial paraestatal sumamente heterogéneo que además se movía en condiciones productivas y financieras poco eficientes.

Sin embargo, con la formulación de una política económica que en lo general responde al propósito de alcanzar cambios estructurales, todo parece indicar que en lo tocante a la empresa pública la orientación es la misma y por lo tanto se plantea dar la importancia debida a los aspectos de eficiencia tanto como a los de eficacia.

7. EN EL PROCESO DE CAMBIO ESTRUCTURAL DE LA EMPRESA PUBLICA EL REDIMENSIONAMIENTO HA TENIDO MAYOR PESO QUE LA PROPIA MODERNIZACION.

En el marco de la política económica de cambio estructural para las empresas públicas, a partir de la cual se espera

que estas últimas queden capacitadas para contribuir satisfactoriamente en el proyecto de crecimiento "hacia afuera", las acciones concretas se han limitado a "redimensionar" el sector paraestatal a través de los procesos de desincorporación de entidades.

En efecto, después de cinco años de haberse planteado la necesidad de efectuar un cambio profundo en la gestión de las empresas públicas, puede concluirse que solamente se han registrado avances significativos en materia de depuración del sector, mientras que el proyecto de reconversión o modernización industrial se encuentra prácticamente estancado, lo que habla de las escasas posibilidades financieras con que cuenta el sector público para apoyar de manera íntegra el cambio propuesto.

8. LA INTENSA ESTRATEGIA DE DESINCORPORACION DE EMPRESAS PUBLICAS NO SIGNIFICA PERDIDA EN LA CAPACIDAD RECTORA DEL ESTADO.

Considerando que la venta, fusión, transferencia o liquidación de paraestatales industriales tiene lugar en un contexto mucho más amplio en el que por regla general se observa una franca intervención estatal, resulta inapropiado pensar que el proceso en sí mismo deteriora la rectoría económica del Estado.

Por el contrario, las medidas de política económica encaminadas a depurar el sector industrial paraestatal constituyen una fórmula para ejercer la rectoría, pues en última instancia esta decisión es un elemento clave dentro del planteamiento global que el gobierno señala como alternativa para recobrar el ritmo de acumulación. En otras palabras, la

desincorporación de empresas públicas es una manera de poner en práctica la capacidad rectora que posee el Estado, en tanto que con ello se guía o influye en determinado sentido a la economía nacional.

APENDICE A
(CUADROS ESTADISTICOS CAPITULO V)

CUADRO 1.

PRODUCTO INTERNO BRUTO POR SECTORES, 1930-1978
(Millones de pesos a precios de 1960)

SECTORES	1930	1940	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1978
PRODUCTO INTERNO BRUTO	31 813	46 693	83 304	114 049	150 511	212 320	296 600	390 300	440 600
1. Sector primario	6 066	9 057	15 968	20 163	23 970	30 222	34 535	37 511	41 339
2. Minería	2 157	1 736	1 739	1 945	2 306	2 429	2 859	3 406	3 582
3. Total industrial (= 4+5+6+7)	6 842	9 969	20 358	28 889	41 627	64 079	99 295	136 530	163 914
4. Petróleo y derivados	1 029	1 253	2 467	2 670	5 128	8 015	12 675	18 177	26 571
5. Industria manufacturera	4 600	7 193	14 244	21 423	28 892	44 761	67 680	90 060	105 061
5.1 Consumo no duradero	n.d.	n.d.	10 090	14 609	18 286	25 491	35 581	44 055	50 636
5.2 Intermedios	n.d.	n.d.	2 834	4 441	6 952	11 308	18 829	26 960	32 019
5.3 Consumo duradero	n.d.	n.d.	683	1 270	2 077	4 817	8 234	12 872	15 172
5.4 De capital	n.d.	n.d.	637	1 103	1 577	3 145	5 036	6 173	7 234
6. Construcción	701	1 169	3 028	3 951	6 105	8 534	13 583	20 205	22 009
7. Electricidad	152	354	619	845	1 502	2 769	5 357	8 088	10 273
8. Sector terciario	17 108	25 931	45 239	63 052	82 608	115 590	159 911	212 853	231 765

FUENTE: 1930, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, A Report on the Mexican Economy, apéndice estadístico, 1940-1978 elaborado a partir de Banco de México, Serie Información Económica, Producto interno bruto y gasto, Cuadernos, 1960-1977 y 1970-1978.

NOTA: TOMADO DE BOLTVINIK, J. Y HERNANDEZ LAOS. ORIGEN DE LA CRISIS INDUSTRIAL: EL AGOTAMIENTO DEL MODELO DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES. p. 460

CUADRO 2.

TASAS DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO TOTAL
Y POR SECTORES, 1930 - 1978

	1930	1940	1950	1960	1970	1950	1955	1960	1965	1970	1975
	1940	1950	1960	1970	1978	1955	1960	1965	1970	1975	1978
PRODUCTO INTERNO BRUTO	3.9	6.0	6.1	7.0	5.1	6.5	5.7	7.1	6.9	5.6	4.1
1. Sector primario	4.1	5.8	4.1	3.7	2.3	4.8	3.5	4.7	2.7	1.7	3.3
2. Minería	- 2.2	0.0	2.9	2.2	2.9	2.3	3.5	1.0	3.3	3.6	1.7
3. Industria	4.4	7.4	7.4	9.1	6.5	7.3	7.6	9.0	9.2	6.6	6.3
3.1 Petróleo y petroquímica	2.0	7.1	7.6	9.5	9.7	1.6	14.0	9.4	9.6	7.5	13.5
3.2 Manufacturas	4.6	7.1	7.3	8.9	5.7	8.5	6.2	9.2	8.6	5.9	5.3
3.2.1 Consumo no duradero	n.d.	n.d.	6.1	6.9	4.5	7.7	4.6	6.9	6.9	4.4	4.8
3.2.2 Intermedios	n.d.	n.d.	9.4	10.5	6.9	9.4	9.4	10.2	10.7	7.4	5.9
3.2.3 Consumo duradero	n.d.	n.d.	11.8	14.8	7.9	13.2	10.3	18.3	11.3	9.3	5.7
3.2.4 Capital	n.d.	n.d.	9.5	12.3	4.6	11.6	7.4	14.8	9.9	4.2	5.4
3.3 Construcción	5.2	10.0	7.3	8.3	6.2	5.5	9.1	6.9	9.7	8.3	2.9
3.4 Electricidad	8.8	5.7	9.3	13.6	8.5	6.4	12.2	13.0	14.1	8.6	8.3
4. Sector terciario	4.3	5.7	6.2	6.8	5.2	6.9	5.5	7.0	6.7	5.9	2.9

FUENTE: Cuadro 1.

NOTA: Tomado de Boltvinik, J. y Hernández Laos. op. cit. p.461

CUADRO 3.

ESTRUCTURA DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO POR SECTORES DE ACTIVIDAD, 1930-1978
(Porcentajes en base a precios de 1960)

SECTORES	1930	1940	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1978
Producto interno bruto	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1. Sector primario	19.1	19.4	19.2	17.7	15.9	14.2	11.6	9.6	9.4
2. Minería	6.8	3.7	2.1	1.7	1.5	1.1	1.0	0.9	0.8
3. Industria	20.4	21.4	24.4	25.3	27.7	30.2	33.5	35.0	37.2
3.1 Petróleo y petro- química	3.2	2.7	3.0	2.3	3.4	3.8	4.3	4.7	6.0
3.2 Manufacturas	14.5	15.4	17.1	18.8	19.2	21.1	22.8	23.1	23.8
3.2.1 Consumo no dura- dero	n.d.	n.d.	12.1	12.8	12.1	12.0	12.0	11.3	11.5
3.2.2 Intermedios	n.d.	n.d.	3.4	3.9	4.6	5.3	6.4	6.9	7.3
3.2.3 Consumo duradero	n.d.	n.d.	0.8	1.1	1.4	2.3	2.8	3.3	3.4
3.2.4 Capital	n.d.	n.d.	0.8	1.0	1.0	1.5	1.7	1.6	1.6
3.3 Construcción	2.2	2.5	3.6	3.5	4.1	4.0	4.6	5.2	5.0
3.4 Electricidad	0.5	0.8	0.7	0.7	1.0	1.3	1.8	2.1	2.3
4. Sector terciario*	53.8	55.5	54.3	55.3	54.9	54.4	53.9	54.5	52.6

FUENTE. Cuadro 1

* SE TRATA GENERALMENTE DE ACTIVIDADES INDUCIDAS POR EL DESARROLLO PERO INCAPACES DE GENERAR DESARROLLO POR SI MISMAS.

NOTA: Tomado de Boltvinik, J. y Hernández Laos. op. cit. p.462

CUADRO 4.

COEFICIENTES DE IMPORTACION INDUSTRIAL 1929-1977. *

AÑO	SUBSECTOR			
	BIENES DE CONSUMO NO DURADEROS I	BIENES INTERMEDIOS II	BIENES DE CONSUMO DURADEROS Y DE CAPITAL III	TOTAL MANUFACTURAS
1929	0.3517	0.5558	0.9604	0.5671
1939	0.2222	0.5591	0.9029	0.4856
1950	0.0690	0.4155	0.7357	0.3112
1952	0.0717	0.4629	0.7408	0.3447
1954	0.0639	0.3928	0.6845	0.2880
1956	0.0726	0.4294	0.7075	0.3357
1958	0.0572	0.4035	0.6864	0.3114
1960	0.0572	0.3538	0.6654	0.2967
1962	0.0561	0.3126	0.6265	0.2710
1964	0.0567	0.3100	0.5847	0.2741
1966	0.0587	0.2655	0.5133	0.2470
1968	0.0508	0.2396	0.5190	0.2434
1970	0.0394	0.2116	0.4705	0.1998
1972	0.0399	0.2131	0.4570	0.1939
1975	0.0569	0.2618	0.5277	0.2555
1976	0.0360	0.1980	0.5070	0.2221
1977	0.0343	0.1954	0.4452	0.1890

FUENTE: Banco de México. Valor del Producto por Ramas y Anuario de Comercio Exterior.

* El coeficiente es igual a las importaciones por subsector de origen (M) entre la suma del producto interno y de las importaciones de cada subsector (M+Q).

NOTA: Tomada de Boltvinik, J. y Hernández Laos. op. cit. p.477

CUADRO 5.

LA SUSTITUCION DE IMPORTACIONES COMO FUENTE DE CRECIMIENTO
(1973-1977)*

SUBSECTOR INDUSTRIAL	1939-1950		1950-1958		1958-1969		1970-1977	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
I. Bienes de consumo no duradero	90.6	9.4	98.3	1.7	99.2	0.8	98.2	2.0
II. Bienes intermedios	78.6	21.4	89.2	10.8	84.5	15.5	94.3	5.7
III. Bienes de consumo duraderos y de capital	41.6	58.4	71.8	28.2	65.9	34.1	85.4	14.6
Total de manufacturas	82.6	17.3	97.9	2.1	91.9	8.1	95.5	4.5

(1) Demanda interna y exportaciones

(2) Sustitución de importaciones

* Porcentaje de crecimiento del PIB que se explica por el elemento indicado.

FUENTE: Tomado de Boltvinik, J. y Hernández Laos. op. cit. p.480

CUADRO 6.

ESTRUCTURA DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO DEL SECTOR
INDUSTRIAL. AÑOS SELECCIONADOS.
(PORCENTAJES)

INDUSTRIA	1950	1960	1970	1980
Bienes de consumo no duraderos	70.8	62.9	52.4	47.6
Bienes de uso intermedio	19.9	24.4	23.3	30.8
Bienes de consumo duraderos	4.8	7.2	12.4	14.6
Bienes de capital	4.5	5.5	6.9	7.0
Total de manufacturas	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Cuadro 1

NOTA: Tomado de Boltvinik, J. y Hernández Laos. op. cit. p.484

CUADRO 7.

MEXICO: ESTRUCTURA DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO EN LA
INDUSTRIA MANUFACTURERA. PRECIOS DE 1960

(Porcentajes)

INDUSTRIA	1950	1960	1965	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Bienes de consumo no duraderos	70.8	63.3	56.9	52.6	52.2	51.5	50.2	48.9	48.7	48.4	49.8	48.2
Bienes de consumo intermedios	19.9	24.1	25.3	27.8	28.7	29.7	30.1	30.4	29.8	30.9	30.2	30.5
Bienes de consumo duraderos	4.8	7.2	10.8	12.1	12.0	12.4	13.2	14.4	14.2	14.1	13.3	14.4
Bienes de capital	4.5	5.4	7.0	7.5	7.1	6.4	6.5	6.3	7.3	6.6	6.7	6.9
Total manufacturas	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Banco de México, Serie Información Económica, Producto interno bruto y gasto. Cuadernos: 1960-1977 y 1970-1978. Cuentas nacionales y acervos de capital, consolidadas y por tipo de actividad económica, 1950-1967.

NOTA: Tomado de Boltvinik, J. y Hernández Laos. op. cit. p.486

CUADRO 8.

INDUSTRIA DE TRANSFORMACION. NUMERO DE ESTABLECIMIENTOS POR RAMAS
Y ESTRATOS DE TAMAÑO, 1975

INDUSTRIA	ESTRATOS DE TAMAÑO DE LAS PLANTAS 1							Total
	1-5	6-15	16-25	26-50	51-100	101-500	500 y más	
Bienes de consumo no duraderos	77 219	6 042	1 814	1 740	1 265	1 240	178	89 498
Bienes de consumo intermedios	8 351	1 872	653	652	541	640	128	12 837
Bienes duraderos	859	344	197	204	175	284	96	2 159
Bienes de capital	10 907	1 487	491	520	365	323	56	14 149
Total manufacturas	97 336	9 745	3 155	3 116	2 346	2 487	458	118 643

FUENTE: Elaboraciones especiales con base en el X Censo Industrial, SPP Coordinación General de los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática. México, 1979.

1 Número de personas por establecimiento

2 No incluye las operaciones de PEMEX relacionadas con extracción y refinación de petróleo y petroquímica básica.

NOTA: Tomado de Boltvinik, J. y Hernández Laos. op. cit. p.p. 490 y 491

APENDICE B
(CUADROS ESTADISTICOS CAPITULO VI)

CUADRO 1.

CONTRIBUCION DEL SECTOR PUBLICO AL PRODUCTO INTERNO BRUTO DE MEXICO
POR ACTIVIDADES ECONOMICAS

(1975 y 1983)

	1 9 7 5		1 9 8 3	
	Millones de pesos corr.	%	Millones de pesos corr.	%
PIB TOTAL	1'097,163.6	100.0	17'121,064.0	100.0
PIB Sector Público	160,185.9	14.6	4'382,992.6	25.6
- Agropecuario, Silvicultura, Pesca	81.1	0.0	(-) 5,013.4	-.-
- Minería *	1,415.7	0.12	25,159.6	0.14
- Ind. Manufacturera *	10,005.2	0.91	200,555.3	1.17
- Construcción	No existe producción		No existe producción	
- Electricidad	9,793.1	0.89	155,357.9	0.90
- Comercio, restaurantes, hoteles	3,425.5	0.31	(-) 28,959.7	-.-
- Transportes, almacenamiento y comunicación	13,660.7	1.24	279,581.6	1.63
- Serv. financ., Seguros, B. inmuebles	4,145.8	0.37	247,504.3	1.44
- Serv. comunales, sociales y personales	88,756.6	8.08	1'268,086.5	7.40
Industria Petrolera	28,902.2	2.63	2'240,720.5	13.1

* excluye la Industria Petrolera

FUENTE: S.P.P. La Participación del Sector Público en el Producto Interno Bruto de México 1975-1983. México, 1984.

CUADRO 2

PARTICIPACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS
 EN EL PIB TOTAL 1975-1983.
 (PORCENTAJES)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
PIB TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100
PIB EMPRESAS PUBLICAS	6.6	6.5	7.8	7.7	8.3	10.5	10.4	14.0	18.2

FUENTE: S.P.P. La Participación del Sector Público en el
 Producto Interno Bruto de México 1975-
 1983. México, 1984.

CUADRO 3.

PARTICIPACION DEL SECTOR PUBLICO
 EN EL PIB POR TIPO DE SERVICIO
 (PORCENTAJES)

DENOMINACION	1 9 7 5	1 9 7 9	1 9 8 3
SERV. EDUCACION	79.9	81.7	78.5
SERV. MEDICOS	56.0	52.2	40.5
ADMN. PUBLICA Y DEFENSA	100.0	100.0	100.0

FUENTE: S.P.P. La Participación del Sector Público en el
 Producto Interno Bruto de México 1975-1983.
 México, 1984.

CUADRO 4

PERFIL DEL SECTOR INDUSTRIAL PARAESTATAL *

C O N C E P T O	ENERO 1983	JULIO 1986	ENERO 1987
ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	12	8	8
EMPRESAS MAYORITARIAS	347	199	141
T O T A L	359	207	149

* Número de entidades

FUENTE: S.E.M.I.P. Informes de Labores 1985-1986 y 1986-1987.

CUADRO 5

PERFIL DE SECTOR INDUSTRIAL PARAESTATAL

POR RAMA *
(enero de 1987)

RAMA	ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	EMPRESAS MAYORITARIAS	T O T A L
ENERGETICOS	5	7	12
Petróleo y Petroquímica			
básica	2	3	5
Electricidad	2	4	6
Energía Nuclear	1	-	1
BIENES DE CONSUMO BASICO	-	51	51
Azúcar	-	51	51
INSUMOS CLAVE	3	58	61
Minerometalurgia	2	17	19
Siderurgia	1	28	29
Manufact. Sider. y Tubería	-	9	9
Fertilizantes	-	4	4
METALMECANICA	-	22	22
Equipo de Transporte	-	14	14
Bienes de Capital	-	8	8
OTRAS	-	3	3
TOTAL	8	141	149

FUENTE: S.E.M.I.P. Informes de Labores 1985-1986 y 1986-1987.

* Indica número de entidades.

NOTAS

CAPITULO I.

- (1) Rodríguez, O. La Teoría del Subdesarrollo de la CEPAL. p. 184
- (2) Friedman, M. Libertad de Elegir. tomado de Villarreal, R., en "Estado y Doctrinas Económicas". El Economista Mexicano. p.20
- (3) Villarreal, R. La Contrarrevolución Monetarista. p.67
- (4) Villarreal, R. op. cit. p.264

CAPITULO II.

- (1) Cordera, R. Estado y Economía. Apuntes para un Marco de Referencia. Revista Comercio Exterior, abril de 1978, p.412.
- (2) Alvater, E. "Notas sobre Algunos Problemas del Intervencionismo de Estado. El Estado en el Capitalismo Contemporáneo. p.p. 103 y 104
- (3) Cordera, R. op. cit. p.414
- (4) Gough, I. "Gastos del Estado en el Capitalismo Avanzado". El Estado en el Capitalismo Avanzado. p.253
- (5) Gough, I. op. cit. p.279
- (6) Cordera, R. op. cit. p.415
- (7) Cordera, R. op. cit. p.415

CAPITULO III.

- (1) En buena parte, las ideas presentadas en los apartados 1 y 2 de este capítulo fueron rescatadas de la ponencia intitulada "El cambio Estructural en la Industria Paraestatal", cuyo primer borrador fue elaborado por el licenciado Javier Ortiz Flores. El trabajo final se presentó en el marco de las Jornadas Jurídicas Nacionales 1987: El Cambio a través del Derecho, evento organizado por la Federación de Abogados al Servicio del Estado.
- (2) La Escuela Interamericana de Administración Pública, en combinación con el BID y la Fundación Getulio Vargas de Brasil, contaba en 1980 con un índice de estudios a nivel internacional sobre la empresa pública que abarcaba alrededor de 4000 monografías ensayos y tratados.
- (3) S.E.C.O.G.E.F. "Diversas Acepciones Sobre Empresa Pública" Antecedentes para la elaboración de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. México, 1986.
- (4) La determinación de objetivos es discutible, sin embargo, en este punto se respeta tal y como la propone el autor en virtud de que el factor que verdaderamente interesa aquí es el esclarecimiento del término "eficacia" en el contexto de la empresa pública.

CAPITULO IV.

- (1) Cabe agregar que esta analogía tiene una importante utilidad práctica en virtud de que existe un considerable acervo estadístico que se ocupa justamente del S.I.P.; en otras palabras, el término es oficialmente aceptado y como tal es motivo de estudios diversos.

- (2) A nivel infraestructura institucional cabe destacar la creación del Banco de México en 1925 lo que da muestra de la dirección modernizadora del Estado. De hecho, toda la banca nacional surge en este periodo.
- (3) Carrillo Castro y García Ramírez. Las Empresas Públicas en México. p.37
- (4) Planteamiento formulado por el presidente Abelardo L. Rodríguez que fuera retomado y materializado por Lázaro Cárdenas.
- (5) Recordemos que ésta fue una etapa difícil para numerosos capitales privados, por la transición que se operó al cambiar el predominio de las manufacturas ligeras a las de consumo duradero.
- (6) Acle y Vega. La Empresa Pública Desde Fuera Desde Dentro. p.29

CAPITULO V.

- (1) González Casanova, P. y Florescano, E. (Coordinadores). México Hoy. p.63
- (2) Por coeficiente de importación debe entenderse la razón de importaciones a oferta global; también se les identifica como índices de sustitución de importaciones.
- (3) Boltvinik y Hernández Laos. Origen de la Crisis Industrial: el Agotamiento del Modelo de Sustitución de Importaciones. p.503-509
- (4) Boltvinik y Hernández Laos. op. cit. p.510

- (5) Durante 1978-1981 la producción de petróleo avanza a un ritmo anual promedio de cerca del 20%. Por su parte el producto real crece a tasas de 8.3% en 1978, 9.2% en 1979, 8.3% en 1980 y 8.1% en 1981.
- (6) De 1979 a 1980 se reduce el crecimiento de la industria manufacturera de 10% a 7%, lo que representa un ritmo menor al observado por la producción total. Por otra parte, cabe destacar que en 1976 la exportación de petróleo y sus derivados representó en 17% de las exportaciones totales, cifra que aumentó a 88% en 1981.
- (7) El primer planteamiento formal de este tipo se localiza en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.
- (8) Se presentan en seguida los rasgos básicos indicados por Valenzuela Feijóo en El Capitalismo Mexicano en los Ochenta.

CAPITULO VI.

- (1) P.N.D. p.127
- (2) P.N.D. p.178
- (3) En 1980 las exportaciones manufactureras sólo alcanzaron a financiar el 25% de las importaciones de manufacturas.
- (4) P.R.O.N.A.F.I.C.E. "Diario Oficial" de la Federación del 13 de agosto de 1984. p.2
- (5) Se eligen las Cartas de 1982 y 1986 por ser las más tanto en contenido como por ubicarse al inicio y al final del periodo en estudio; se desea rescatar de ellas los elementos de continuidad en sus respectivas propuestas.

- (6) Dentro de la terminología oficial se habla de un programa de reconversión industrial; sin embargo, sobre este tema la única constancia escrita que se ha hecho pública está lejos de proponer en forma anticipada la ruta a seguir en materia de empresas públicas. En su lugar, se hace una recapitulación de hechos y acontecimientos consumados a los que se intenta dar coherencia y explicación. No obstante, por esas mismas características el programa aludido es de utilidad en la evaluación y valoración de los resultados que se derivan del nuevo enfoque de la empresa pública mexicana.
- (7) El gobierno general corresponde fundamentalmente al aparato administrativo.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

- Acle, Alfredo y Vega, Juan Manuel La empresa Pública: Desde Fuera, Desde Dentro. I.N.A.P./Editorial Limusa. México, 1986.
- Altwater, Elmar "Notas sobre algunos Problemas del Intervencionismo de Estado" en El Estado en el Capitalismo Contemporáneo.--- (Sonntag y Valecillos, compiladores) - Siglo Veintiuno Editores. México, 1977.
- Ayala, José et. al. "La Crisis Económica: Evolución y Perspectivas" en México Hoy. (Pablo González Casanova y Enrique Florescano, coordinadores). Siglo Veintiuno Editores. México, 1979.
- Boltvinik, Julio y Hernández Laos, Enrique. "Origen de la Crisis Industrial: el Agotamiento del Modelo de Sustitución de Importaciones" en Colección Lecturas del Fondo de Cultura Económica. El Trimestre Económico (selección de Rolando Cordera) No. 39. México, 1981.
- Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. Las Empresas Públicas en México. Ed. Miguel Ángel Porrúa. México, 1983.
- Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. "Reconversión Industrial". Cuadernos de Análisis Político-Administrativo No. 3. México, 1987.

- Cordera, Rolando "Estado y Economía. Apuntes para un Marco de Referencia". Revista Comercio - Exterior, abril de 1978.
- Cordera, Rolando Estado y Economía en México: La Perspectiva Histórica. Centro de Estudios Políticos de la F C.P.S., U.N.A.M. México, 1979.
- Gamble, Andrew y Walton, Paul El Capitalismo en Crisis, La Inflación y el Estado. Siglo Veintiuno Editores. México, 1980.
- Gough, Ian "Gastos del Estado en el Capitalismo Avanzado" en El Estado en el Capitalismo Contemporáneo (Sonntag y Valecillos, compiladores). Siglo Veintiuno Editores. México, 1977.
- Huerta, Arturo Crisis y Desindustrialización. Revista COA No. 1. Universidad de Puebla. 1985.
- Huerta, Arturo "La Política Económica Actual: Análisis y Contradicciones". Revista Análisis Económico U.A.M. Atzacapotzalco. México, 1984.
- Keynes, J. Maynard Teoría General de la Ocupación, el Interés y en Dinero. Fondo de Cultura Económica. México, 1983.
- Rodríguez, Octavio La Teoría del Subdesarrollo de la CEPAL. Siglo Veintiuno Editores. México, 1983.
- Ros, Jaime "Crisis Económica y Política de Estabilización en México." Investigación Económica No. 168 F.E., U.N.A.M. México, 1984.

- Ruiz Dueñas, Jorge Eficacia y Eficiencia de la Empresa - Pública Mexicana. U.A.M./Ed. Trillas México, 1982.
- Valenzuela Feijóo, José El Capitalismo Mexicano en los Ochenta. Editorial ERA. México. 1986.
- Valenzuela Feijóo, José "Notas sobre el Plan Nacional de Desarrollo." Teoría y Política No. - 9010.
- Villarreal, René La Contrarrevolución Monetarista. Teoría, Política Económica e Ideología del Neoliberalismo. Editorial Océano. México, 1985.
- Villarreal, René "Economía Mixta y Rectoría del Estado: Hacia una Teoría de la Intervención - del Estado en la Economía." Memoria V Congreso Nacional de Economistas. México, 1983.
- Villarreal, René "Estado y Doctrinas Económicas." El Economista Mexicano.

PUBLICACIONES OFICIALES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. "Diario Oficial" de la Federación del 28 de diciembre de 1976.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. "Diario Oficial" de la Federación del 16 de mayo de 1986.

Decreto que Reforma y Adiciona los Artículos 16, 25, 26, 27, fracciones XIX y XX; 28, 73, fracciones XXIX-D, XXIX-E, y XXIX-F de la Constitución Federal. "Diario Oficial" de la Federación del 3 de febrero de 1983.

Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988. Secretaría de Comercio y - Fomento Industrial.

Carta de Intención Firmada con el Fondo Monetario Internacional. Secretaría de Hacienda y Crédito Público Banco de México; noviembre de 1982.

Carta de Intención Firmada con el Fondo Monetario Internacional. Secretaría de Hacienda y Crédito Público; julio de 1986.

Informe Anual de Labores 1985/1986 de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

Informe Anual de Labores 1986/1987 de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

Glosario de Términos Jurídicos más Usuales en la Administración Pública Federal. Secretaría de - Energía, Minas e Industria Paraestatal. México, 1986

Comparecencia ante la LIII Legislatura del Lic. Alfredo del Ma-
zo, Secretario de Energía, Minas e In-
dustria Paraestatal. Cuaderno de Divul-
gación No. 40 SEMIP. México, 1986.

Plan Nacional de Desarrollo 1983/1988. Secretaría de Progra-
mación y Presupuesto.