

1. INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA MEXICANA. MARCO DE REFERENCIA DEL FUNCIONAMIENTO DE LA EMPRESA PUBLICA.

1.1 EVOLUCION Y OBJETIVOS DEL SECTOR PUBLICO MEXICANO.

El Sector Público Mexicano se ha venido estructurando - en su forma actual a partir de la terminación de la fase armada de la revolución de 1910-1917, misma que deja como corolario la Constitución de 1917, documento fundamental y de trascendencia vital en el acontecer político, económico y social del México Contemporáneo.

El origen del Sector Público Mexicano puede remontarse - hacia 1821, fecha que marca el comienzo de la vida independiente del país. Sin embargo , es a partir de 1917 - cuando se reinicia, en el marco de la filosofía social - contenida en la nueva constitución, el proceso de estructuración y consolidación del Estado Mexicano moderno. También a partir de ese año, es que el propio Estado comienza a imprimir a sus acciones una orientación intervencionista en la economía, tendiente al logro de objetivos nacionales de desarrollo contenidos implícita o explícitamente en la propia Constitución.

En el proceso de desarrollo de la administración pública del México actual, se han operado muchos cambios, -

comenzando por la creación de los primeros ministerios, apenas consumada la independencia en 1821, de los cuales surgen paulatinamente y acordes con nuevas y apremiantes necesidades, otros ministerios y posteriormente las secretarías y departamentos administrativos (1)

Este proceso estuvo siempre sujeto a la política económica y a las prioridades que se plantearon diversas fuerzas que, en su momento, particularmente en el siglo XIX, detentaron el poder político en México. Es en el marco de esta dinámica que el Estado, durante el período de consolidación institucional de la Revolución, afronta necesidades prioritarias y las convierte en propósitos y objetivos, con el fin de crear o restablecer equilibrios o incluso prevenir el surgimiento de problemas sociales graves. Para garantizar que estos esfuerzos se consoliden, se crean instituciones y se establecen mecanismos capaces de propiciar, en forma permanente, el mejoramiento de las condiciones económicas, sociales y culturales de la población, promoviendo al mismo tiempo, sobre todo a partir de la década de los años sesenta, las reformas que requieren las estructuras y los sistemas administrativos existentes

en el sector público, para guardar paso con la magnitud de los problemas a enfrentar.

Lo anterior da idea de los esfuerzos del Estado por adaptarse a los requerimientos crecientes de la sociedad mexicana, misma que a pesar de lo realizado, aún presenta enormes contrastes y carencias no resueltas por el sistema económico político.

Para llevar a cabo la estructuración del sector público, el Estado ha tenido la necesidad, a partir de la propia Constitución, de "tejer" una infraestructura legal como instrumento que le permita realizar sus funciones dirigidas a prestar los servicios públicos y a participar, en el marco de una economía mixta adaptada a las circunstancias nacionales, en la conformación y alcance de las metas y objetivos que se han fijado en un marco de planeación nacional. El Plan Global de Desarrollo, presentado a la nación en abril de 1980, representa en cierto modo, la culminación de los esfuerzos realizados por sucesivos gobiernos para establecer una estrategia y metas realistas en base a los recursos nacionales disponibles para alcanzar una

sociedad más desarrollada y menos injusta antes de que termine la centuria.

Entre los principales ordenamientos legales que regulan a la Administración Pública, derivados de la propia Constitución, se pueden mencionar la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que es la que da forma y contenido a la estructura y funcionamiento actuales del Sector Público Mexicano, la Ley de Contabilidad, Presupuesto y Gasto Público y la Ley de Deuda Pública.

Los objetivos del Sector Público en México son muy variados, y van desde proporcionar educación, vivienda y seguridad social a las mayorías, hasta diseñar y promover los planes y políticas de desarrollo económico y social a nivel nacional.

Con el fin de lograr esos objetivos, el Gobierno Mexicano lleva a cabo acciones tales como estimular la creación de empleos, instrumentar mecanismos de protección a la industria nacional, motivar la inversión pri-

vada por medio de muy diversos instrumentos, manejar la deuda pública, integrarse a la producción de bienes y servicios cuando se considera social o estratégicamente necesario, organizar y construir la "infraestructura" requerida por la actividad económica y el desarrollo social, estimular las actividades productivas tratando de evitar desequilibrios en la oferta y responsabilizarse en general de la planeación y promoción del desarrollo integral.

Para poder realizar lo anterior, el Estado pretende contar con instrumentos adecuados a cada caso. De aquí que la estructuración del Sector Público y su funcionamiento estén sustentados, como se describió con anterioridad, en políticas que contemplen a la sociedad mexicana en su conjunto y se adapten a sus particularidades.

1.2 FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE LA EMPRESA PUBLICA.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece ninguna disposición expresa referente a las empresas públicas, sin embargo, a través del análisis de su contenido se puede observar que implícitamente este ordenamiento sienta las bases para la creación de dichos organismos.

En México las empresas públicas son un fenómeno derivado de la revolución ya que en realidad surgen después del movimiento armado de 1910 y encuentran su fundamento jurídico y social en la Constitución de 1917. Sin embargo en la Carta Magna no se atribuye competencia expresa a los poderes constituidos para establecer empresas estatales. No hay mención genérica a este tipo de empresas en ninguno de los preceptos constitucionales y solamente se hace referencia al banco único de emisión en los Artículos 28 y 73 Fracción X, y a las instituciones educativas y culturales que puede establecer el Congreso, según la fracción XXV de este último artículo.

El hecho de que la Constitución haya omitido el tema - de las empresas del Estado se debe principalmente a - que en 1917 no se consideró la existencia de ningun obs - táculo constitucional para su creación y se pensó - conveniente dejar el campo abierto a criterio del Esta - do. En efecto durante el gobierno de Profirio Díaz, - se habían comprado acciones en las empresas ferrocarril - leras y se había formado la caja de préstamos sin nece - sidad de una disposición expresa en la Constitución de 1857.

Por otra parte, se formaron los departamentos adminis - trativos para la prestación de ciertos servicios públi - cos que no se consideró conveniente dejar en manos de los particulares o de las Secretarías de Estado. Pos - teriormente estas unidades administrativas se verían - desplazadas por los organismos descentralizados en vir - tud de que éstos representan un medio más eficaz para que el Estado cumpla con las atribuciones sociales y - económicas que le fueron otorgadas.

El hecho de que los organismos descentralizados hayan - reemplazado a los departamentos administrativos también

obedece al mayor margen de autonomía con que cuentan los primeros, ya que a diferencia de las empresas departamentales, los organismos cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios y no están sujetos a la relación jerárquica propia de la administración centralizada, lo cual al mismo tiempo los vuelve más ágiles en su funcionamiento.

Volviendo a los motivos que indujeron al Constituyente a no hacer mención específica a las empresas públicas, aparte del hecho del escaso desarrollo del capitalismo privado y estatal en 1917, podemos mencionar la postura de Venustiano Carranza respecto al alcance de la nueva Constitución, misma que conservaría intacto el espíritu liberal de la Constitución de 1857 y la forma de Gobierno en ella establecida, que solamente sería reformada en sus aspectos deficientes y oscuros. Por otra parte, el propio Carranza consideraba que muchos de los postulados de la Revolución podían quedar regulados en ordenamientos secundarios que expidiera el Congreso de la Unión.

La actual Constitución pone en manos del Estado un gran número de responsabilidades económicas y sociales, y a fin de que éste pueda conducir y racionalizar la economía, la Constitución ensancha el horizonte de la propie

dad pública, limita la propiedad privada en función del interés público, regula las relaciones entre los factores de la producción, instituye los derechos Constitucionales de los campesinos, proscribe la actividad política de la Iglesia, controla la educación y establece garantías sociales, medidas todas, de profunda trascendencia en la construcción de la nueva nación.

Entre los artículos constitucionales que implícitamente determinan las bases de donde derivan las facultades del Estado para determinar la creación de empresas públicas tenemos los siguientes:

Artículo 89 I: Faculta al Ejecutivo para "Proveer en la esfera administrativa en su estricta observancia". Esto es lo que constituye la facultad reglamentaria del Presidente de la República e interpretando este precepto se puede encontrar la facultad del Ejecutivo para crear empresas públicas, en tanto que sean un mecanismo necesario para el funcionamiento y logro de los objetivos de la administración pública.

Por otra parte, en los artículos 28 y 73 fracción X se establece la necesidad de crear un banco único de emisión.

La fracción XXV del citado artículo 73 faculta al Congreso de la Unión para establecer, organizar y sostener escuelas e instituciones de cultura e investigación.

El Artículo 27: establece la propiedad originaria de la Nación. La Nación podrá crear la propiedad privada y otorgarla a los particulares señalando las diferentes categoría de propiedad en función del interés social.

Por otra parte, así como se establece como facultad exclusiva de la Nación la explotación del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, también se señala, que le corresponde en exclusiva el generar, conducir, transformar distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. De igual forma, se le asigna también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear con fines pacíficos.

Artículo 123: en su fracción XXIX hace referencia expresa a la Ley del Seguro Social, determinando su ámbito material. La Fracción XXXI, 1, b. se refiere a la apli

cación de las Leyes del trabajo en ... "aquellas empresas que sean administradas en forma directa o descen-
tralizada por el Gobierno Federal."

El inciso F Fracción X del apartado B se refiere expresamente al deber del Estado de establecer un fondo nacional de la vivienda para los trabajadores. Esta dis-
posición dió origen al Instituto Nacional del Fondo para la Vivienda de los Trabajadores.

Como puede observarse de la lectura de los anteriores -
artículos, la Constitución Política no contiene (salvo
muy contados casos) disposiciones expresas para la -
creación y regulación de las empresas del Estado, por -
lo cual esta tarea ha sido materia de la Legislación se-
cundaria.

Como consecuencia de esta omisión de los Constituyentes de Querétaro ha sido muy discutida la Constitucionali--
dad de la empresa pública, pero en la actualidad la doc-
trina jurídica coincide en que dicha omisión puede ser
suplida mediante el análisis a fondo y la interpreta--
ción de los preceptos económicos y sociales de la Car-
ta Magna partiendo del estudio de la coyuntura históri

ca que permitió la promulgación de una nueva Constitución que le dió al Estado amplias facultades para intervenir en la economía y para modificar patrones sociales obsoletos que actuaban como un freno para llevar a cabo la transformación positiva del país.

1.3 FACTORES QUE INDUCEN AL ESTADO A INTERVENIR EN SECTORES PRIORITARIOS.

Fué la historia de México a partir de la Conquista, con 300 años de explotación colonial de sus recursos humanos y naturales y luego, durante cerca de 100 años más de turbulenta vida independiente, en que, excepto los minoritarios grupos privilegiados, la población urbana y particularmente la rural siguió debatiéndose en la miseria, la que indujo a los diputados integrantes del Congreso Constituyente de Querétaro a redactar en la Constitución de 1917, artículos que, como el 27, permitieran dejar un amplio margen para que a partir de entonces el Estado pudiera convertirse en el rector del desarrollo y en el arquitecto de una mejor sociedad.

La miseria entonces imperante, que desgraciadamente no ha podido aún ahora ser desterrada en amplios sectores sociales, fué sin duda el factor preponderante que se tomó en cuenta al sentarse las bases de la futura y creciente intervención económico-social del Estado.

Es a  como a partir de los regímenes posteriores a la Revolución, el gasto público se ha venido orientando ha

cia la integración de la infraestructura económica y social, en uno de los países con más alto índice anual de crecimiento demográfico en el mundo, tal y como lo es México.

La atención que se le dió a partir de entonces al fomento económico y social se explica a través de un breve diagnóstico de la situación del país al iniciarse la década de los años 1921-1930: México se encontraba casi incomunicado; las actividades agropecuarias se realizaban con técnicas sumamente rudimentarias; casi no existían los elementos fundamentales para el desarrollo industrial como son las comunicaciones y los transportes; había una producción insuficiente de energéticos y una oferta precaria de servicios urbanos; la casi totalidad de la fuerza de trabajo se hallaba en estado de analfabetismo y se observaban altos índices de desnutrición e insalubridad. En semejante situación resultaba imperativa la acción directa e indirecta del Estado para resolver los múltiples problemas que exigían inmediata intervención.

Tampoco resultaría difícil comprender la simpatía de los arquitectos de la Constitución de 1917, hacia la

creciente intervención estatal ya que al realizarse un análisis de la Historia Mexicana se encuentra una coincidencia no fortuita entre los periodos de progreso y la existencia de un Estado fuerte, con un alto grado de intervención en la vida nacional como un todo. Por otra parte como lo ha señalado un autor es indudable que: "Los periodos de confusión y retroceso histórico, coinciden invariablemente con la existencia de un Estado en crisis, débil y desorganizado." (2)

Desde entonces, con los cambios y ajustes pertinentes de acuerdo con las situaciones cambiantes que se han enfrentado a lo largo de 60 años, el Estado Mexicano ha definido una política económica y social encaminada a la orientación de la inversión pública hacia sectores prioritarios con el fin de garantizar por una parte, un crecimiento económico sostenido, y por la otra, el logro del bienestar colectivo. Gran parte de la intervención estatal se ha realizado mediante la creación de organismos públicos, responsables de coordinar, planear, realizar y controlar actividades básicas de esos sectores prioritarios.

Se puede entender por sector prioritario de la economía, aquél que estando relacionado con las necesidades básicas de la población, si bien no presenta desequilibrios permanentes, si ocurre que en momentos coyunturales la generación de bienes y servicios en el sector no permite la satisfacción de dichas necesidades básicas. Ello puede deberse a varias causas ya que, por ejemplo dado el carácter estratégico del sector no puede permitirse la entrada del capital privado; algunas veces el desequilibrio se debe a la aparición de fenómenos naturales, tal y como sucedió en el ciclo de producción agrícola 1979, obligando a la importación de más 7000 millones de toneladas de cereales; puede originarse también por la baja capacidad tradicional de ahorro interno y de capitalización en relación a las necesidades de inversión públicas y privadas lo cual ha incrementado exageradamente la Deuda Externa, sobre todo la del Sector Público, y de hecho existen muchos motivos más, algunos de una extremada complejidad y a menudo entrelazados con el marco caótico actual de una economía mundial que, para algunos analistas, se asemeja a un estado de preguerra por muchas de sus manifestaciones.

1.4 POLITICAS Y MECANISMOS ACTUALES DE INTERVENCION DEL ESTADO MEXICANO.

En la actualidad el sector público mexicano tiene tanto cualitativa como cuantitativamente una importancia estratégica en lo económico y en lo social. El origen de este hecho radica en ser el Estado, por mandato constitucional, el administrador único de los recursos naturales, tanto para estar en posibilidad real de programar el crecimiento, como para controlar la concentración de la riqueza y mantener la soberanía nacional en base a dichos recursos como son el petróleo, la energía eléctrica, etc. El artículo 27 de la Constitución Mexicana dice a la letra que: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana."

la participación del Estado Mexicano se realiza en muy variadas formas y contextos:

- 1) En primer lugar se registra en aquellos campos que de manera exclusiva y directa se reservan al Estado, - tales como el petróleo los hidrocarburos, la petroquímica básica, la explotación de minerales radioactivos y la generación de energía nuclear y de electricidad, la operación y expansión de los ferrocarriles y las comunicaciones telegráficas y radiotelegráficas.
- 2) El Estado lleva a efecto la prestación de servicios públicos fundamentales en los medios rural y urbano, - realizando asimismo las obras de infraestructura necesarias para el desenvolvimiento de las actividades productivas de acuerdo con los recursos naturales de las diversas zonas del país.
- 3) El Estado también participa en la actividad económica regulando las relaciones entre los particulares y entre éstos y el propio Estado para proteger los intereses de las capas más amplias de la población.
- 4) Interviene asimismo el Estado, en la actividad económica, cuando coordina, estimula o promueve a través de instrumentos legales la acción de los particulares. Lo

hace así a través de su política monetaria y crediticia, de la política fiscal expresada en toda una gama de incentivos a la nueva inversión y a la reinversión de utilidades, de medidas diversas de protección y desarrollo dirigidas a la industria y al comercio, que sin embargo no entren en conflicto con la meta de hacer competitivas en el mercado mundial a las exportaciones mexicanas, de otros incentivos para la inversión privada tales como subsidios y tarifas preferenciales en energéticos con el fin de lograr el avance de zonas del país con un menor grado de desarrollo relativo, etc.

5) Finalmente, por lo que se refiere a aquellas áreas -- que el Estado no controla de manera exclusiva, su participación tiene lugar en la medida en que lo demande la satisfacción del interés colectivo y el logro de los objetivos que se han trazado en el marco de la estrategia mexicana del desarrollo.

A raíz del primer intento de planificación expresado en el Plan Sexenal en la época del Presidente Lázaro Cárdenas, el Gobierno comienza a establecer una estrategia de desarrollo "hacia adentro", entre cuyas medidas se cuentan el apoyo a la celeridad en las expropiacio-

nes agrarias y la nacionalización de algunas industrias en manos extranjeras, destacándose en particular la expropiación petrolera de 1938. La política de propiciar al máximo la substitución de las importaciones necesarias para el país, perseguía entre otros, los objetivos de fomentar la industrialización, elevar la tasa de crecimiento del empleo y equilibrar la balanza de pagos.

Las medidas principales de la época estuvieron encaminadas a robustecer un raquítico sector primario de la economía, para que por una parte, se garantizara en principio la producción y el abasto de alimentación al pueblo y por la otra se pudiera surtir de suficiente materia prima a la industria, sector al que se impulsó creando mercados cautivos en el marco de la substitución de importaciones, lo que también funcionó como política indirectamente estabilizadora del Gobierno sobre todo por lo que se refiere a la generación adicional de empleos y de riqueza que propició. Aunado a lo anterior, el Estado intervino en forma directa, creando obras de infraestructura necesarias para el desarrollo económico como lo son:

Las grandes obras de almacenamiento de agua e irrigación; las vías de comunicación modernas; la modernización y expansión de las redes carreteras y en general de los medios de transporte de bienes y personas así como recursos y técnicas modernas de comunicación y la extensión del sistema de energía eléctrica y suministro de energéticos e insumos derivados del petróleo, sobre todo a los grandes centros industriales de la actualidad.

Con lo anterior se pudo asegurar la innovación de técnicas agrícolas, con el aumento acelerado de la producción hasta los años sesentas, la transformación y circulación de los productos a los sitios de consumo y sobre todo, la oferta de empleo a una fuerza de trabajo ya en constante aumento desde la época de Cárdenas. Es este aspecto del empleo uno de los factores, que ahora más que nunca (a diferencia del sector privado), mayor peso tienen y seguirán teniendo por muchos años en las decisiones de inversión del gobierno mexicano.

Por otra parte, también el Estado fijó una política de desarrollo social orientada al bienestar de las clases

trabajadoras y a la estabilidad social de éstas con respecto a los poseedores del capital. Dicha política contempló sectores prioritarios tales como los de: educación y capacitación para el trabajo, seguridad social salubridad, nutrición y vivienda y para llevarla a efecto se crearon instituciones públicas responsables del cumplimiento de los objetivos trazados.

Con el contexto de los antecedentes explicados, es como en el actual régimen, que estableció como sus dos prioridades principales los energéticos y el abasto alimenticio -renglón en el cual el país perdió su autosuficiencia en la década de los setentas; se han aglutinado en el marco de un plan global los diversos planes de desarrollo sectorial que contemplan, por una parte, a largo plazo el desarrollo socio - económico integral del país y por la otra, de manera inmediata, la fijación y logro de objetivos y metas a corto y mediano plazo, encaminados a la satisfacción de las necesidades básicas de la población en su conjunto. Ello se pretende realizar reforzando al mismo tiempo la soberanía nacional al utilizar los recursos naturales (en particular el petróleo) de acuerdo con las prioridades y necesidades del desarrollo

nacional, y no explotándolos al ritmo que marquen las demandas de las naciones altamente industrializadas.

Es por ello que la nueva inversión pública se orientará de acuerdo con el Plan Global de Desarrollo —a realizar en base a la generación de excedentes por concepto de la exportación de petróleo,— a sectores contemplados como básicos o prioritarios. Del 100% de las divisas generadas por el petróleo, el 32% será destinado al desarrollo de la propia industria petrolera y el restante 68% será asignado en orden de importancia a los sectores: Agropecuario y Desarrollo Rural, Comunicaciones y Transportes, Industrial, Social y a los Estados y Municipios.

El propósito fundamental al darle prioridad al sector agropecuario, es el de asegurar, por una parte, un eficiente sistema alimentario que garantice el abasto de alimentos básicos a la población y por la otra, la producción agropecuaria orientada a la satisfacción de las necesidades del desarrollo industrial sin que se descuide el fomento de la exportación de productos de este sector, solo que cuidando la meta de que el país vuelva

a ser autosuficiente en alimentos básicos.

Asimismo, la interrelación existente entre los sectores prioritarios, tiende a ofrecer un mayor apoyo al sector primario de la economía, cuyas materias primas permitirán fortalecer un sistema agroindustrial-alimenticio bien integrado, lo cual hace evidente la necesidad de ampliar y conservar óptimamente las redes de comunicaciones y transportes que faciliten la producción, circulación, distribución y consumo de los productos.

En el renglón de Comunicaciones y Transportes se ha vuelto imperativa la modernización y ampliación más acelerada de los servicios controlados por el Estado, ya que su ineficiencia e insuficiencia ha provocado cuellos de botella en la distribución de muchos productos agropecuarios e industriales, lo cual, aunado a un insuficiente sistema de almacenamiento, conforma un cuadro altamente preocupante.

En lo referente al Sector Industrial, se hace imprescindible la mayor intervención estatal a fin de producir en escala mayor bienes de capital, fortaleciendo la industria básica nacional y realizando la sustitución de

importaciones de estos bienes, que aún representan un elemento fuertemente desequilibrador de la balanza de pagos.

El sector social se ha visto favorecido por los programas "CONASUPO-COPLAMAR" e "IMSS-COPLAMAR". El primero de ellos se creó con el objeto de garantizar un sistema de abasto oportuno de alimentos básicos a la población marginada, especialmente en las áreas geográficas de más difícil acceso, para evitar que en especial los campesinos, sigan siendo víctimas de intermediarios y especuladores, propiciando la creación de mecanismos eficientes de comercialización y estimulando el esfuerzo de los productores por medio de precios remuneradores para sus cosechas. El programa "IMSS-COPLAMAR" por su parte, pretende lograr la extensión de los servicios institucionales de salud a los núcleos rurales más empobrecidos. Existen muchas otras actividades educativas, sociales y económicas por medio de las cuales el Gobierno Mexicano está intentando reducir la brecha que separa a los grupos más desfavorecidos del país de aquéllos que se han visto privilegiados por el desigual desarrollo alcanzado en el país.

El desarrollo regional, única fórmula que permitirá de tener la hasta ahora incontenible explosión del crecimiento de la población en las ciudades, se debe sustentar con una mayor canalización de recursos a los Estados y Municipios sobre los que todavía pesan las consecuencias de un desmedido centralismo político y administrativo, mismo que hace a menudo olvidar a sus beneficiarios que son las diversas regiones las productoras directas de la gran mayoría de los diversos satisfactores que requiere el país. Ello, en sí mismo, debería bastar para que, fortaleciendo a un paso todavía más acelerado que el actual a los Estados y Municipios se redoblaran los esfuerzos para establecer grandes centros regionales de actividad económica que aseguren ingresos, empleo y equilibrio socio-económico entre las diversas zonas de México. Los Convenios Unicos de Coordinación entre la Federación y los Estados, establecidos anualmente desde 1977, han demostrado ser, al margen de aspectos que requieren ajuste, un medio eficáz de promoción y de coordinación de los esfuerzos a los tres niveles de gobierno, para canalizar más rápida y eficazmente el gasto público en el marco de una programación nacional del desarrollo.

1.5 PROCESO DE CREACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

La ubicación histórica y política del surgimiento de las empresas paraestatales en México, sobre todo a partir de 1925 obedece, como ya se analizó en otra parte de este trabajo, sobre todo, a la presión de las nuevas demandas, producto de vitales necesidades sociales insatisfechas, que el nuevo Estado revolucionario enfrentó y que lo obligaron a una cada vez mayor intervención en la economía del país.

En efecto, al triunfo de la Revolución Mexicana el naciente Estado hacía frente a una sociedad caracterizada por la inestabilidad política, por graves desequilibrios económicos y por una crisis social derivada del derrumbamiento de la anterior estructura de clases.

Con la promulgación de la Constitución de 1917, se le dió al Estado el carácter de rector e interventor de la economía del país, instaurándose también, bajo el principio rector de la "no reelección", el proceso democrático en la elección del Presidente de la República, de los Gobernadores Estatales y de los representantes populares en las dos Cámaras.

Al mismo tiempo que el nuevo gobierno tenía que llevar adelante las tareas de la reconstrucción nacional, imprescindible después de la sangrienta lucha armada, - fué necesario también enfrentar la crisis provocada - por la depresión económica mundial de 1929 y posteriormente por la recesión estadounidense de 1937. Las fluctuaciones del peso en los periodos de 1932-1933 y 1938-1940, fueron reflejo del desequilibrio económico internacional que imperó en esos años.

Como se explicó antes en este trabajo, los esfuerzos de los gobiernos revolucionarios por construir un estado - soberano e independiente en el periodo de 1920-1940, - permitieron alcanzar el control de la Nación sobre la mayoría de los recursos naturales, siendo el caso más - sobresaliente el de la industria petrolera, expropiada en 1938.

Sin embargo, ciertas medidas como la creación y fortalecimiento del partido oficial organizado por sectores (obrero, campesino y popular), la participación determinante de este partido en las elecciones del Presidente y de los representantes populares para garantizar elec-

ciones pacíficas y el sesgo socialista que se le dió a la educación, no fueron muy bien vistos y aceptados - por la iniciativa privada nacional y por los inversionistas extranjeros, ya que pensaron que se trataba de un viaje hacia el socialismo, particularmente en el periodo presidencial del General Lázaro Cárdenas.

Durante los períodos presidenciales anteriores al Cardenismo, ya se había tenido que atacar la debilidad y vulnerabilidad de las finanzas públicas con la renegociación de la deuda extranjera, rehabilitando el sistema bancario, iniciando la reforma fiscal con el establecimiento del impuesto sobre la renta en 1925 y mejorando la eficiencia del gasto público al reducir el - destinado a la administración y a las fuerzas armadas, tratando de alcanzar un equilibrio entre ingresos y - erogaciones. La racionalización presupuestal y el saneamiento hacendario generaron un remanente que en parte se orientó a la creación de las primeras empresas - públicas en áreas que tenían la mayor prioridad en el proyecto político surgido de la Revolución.

Entre las entidades públicas más importantes que se fundaron en el período 1925-1938, y que se convirtieron en motores impulsores de la economía nacional destacan: la Comisión Nacional de Caminos y el Banco de México en 1925, la Comisión Nacional de Irrigación y el Banco Nacional de Crédito Agrícola en 1926, la Nacional Financiera en 1934, el Banco Nacional de Crédito Ejidal en 1935, la Comisión Federal de Electricidad en 1937 y la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana (después CONASUPO) y Petróleos Mexicanos en 1938.

Para el lapso que se está analizando, necesariamente se debe tomar en cuenta el Primer Plan Sexenal de gobierno 1934-1940, cuya filosofía política y económica concebía como lógico al intervencionismo del Estado, producto implícito a la acción del Derecho Político Mexicano plasmado en la Constitución de 1917, que quitó al Estado el carácter de institución exclusivamente política y lo facultó para llevar a cabo acciones estrechamente relacionados con los fenómenos económicos y sociales del país.

Entre las situaciones que dieron origen al surgimiento y creación de organismos descentralizados y empresas públicas podrían destacarse las siguientes:

a) La decisión del Estado de crear órganos para ejercer funciones necesarias que hasta entonces, el mismo no desempeñaba. Unas se requerían para dotar de cierta estabilidad al sistema económico, como en el caso del Banco Central, que se creó en principio, para atender la necesidad de contar con un emisor único de moneda. Otros entes se consideraron indispensables para propiciar un desarrollo económico y social sostenido, y consolidar los programas de la Revolución Mexicana, tal y como ocurrió con los Bancos Nacionales de Crédito Agrícola y Ejidal, la Nacional Financiera y la Comisión Nacional de Irrigación, entre otros.

b) La conveniencia de que fuera el Estado, el prestador de ciertos servicios públicos, o el productor de bienes considerados como de interés nacional. En algunos casos, por su importancia, algunas actividades han sido reivindicadas en exclusiva para la Nación, como sucede con las encargadas a la Comisión Federal de Electricidad, a los Ferrocarriles Nacionales de México, a Guanos y Fertilizantes de México y a Petróleos Mexicanos.

c) También se crearon empresas públicas para lograr la atención de campos de la actividad económica que, si bien no estaban reservados al Estado en exclusiva constituían renglones que no siempre han podido ser atendidos adecuadamente por el sector privado. Esta situación se originó por varios motivos tales como altos requerimientos de inversión o bajas tasas de utilidad y plazos demasiado largos para recuperar la inversión, con el consecuente desaliento para los hombres de negocios. Ejemplos de esta categoría de organismos públicos fueron Altos Hornos de México, (1942), Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, Diesel Nacional (1951) y muchas más.

d) Una razón adicional que frecuentemente orilló al Gobierno a intervenir en la actividad económica directa, fué el evitar que se cerraran fuentes de trabajo para no permitir la agudización del desempleo en el país. Así muchas empresas a punto de la quiebra por dificultades financieras tuvieron que ser absorbidas por el Estado, siendo de ese modo como se consolidaron en el Sector Público entes tan poderosos como Siderúrgica Nacional y el Ingenio de San Cristóbal o Corporaciones tipo Holding como la Sociedad Mexicana de Crédi

to Industrial (SOMEX), que abarca tanto el Sector industrial como el Bancario.

A partir del período presidencial del General Manuel - Avila Camacho el Estado ofreció un mayor apoyo a la - iniciativa privada nacional con el objeto de desarro- - llar la industria y acelerar el tránsito de la eco - nomía de una estructura productiva agrícola-feudal a - otra urbano-industrial.

Dicho apoyo se orientó persiguiendo el objetivo de sus - titución de importaciones de bienes de consumo, modelo que se vió reforzado por una cada vez mayor participa - ción del Estado en la actividad económica.

A este apoyo gubernamental a la industria, se acompañó una política de fomento a la agricultura mediante la - realización de grandes obras de irrigación, el fomento de la seguridad en la tenencia de la tierra, la oferta a los agricultores, pequeños propietarios y ejidatarios de créditos de avío y refaccionarios así como de ferti - lizantes baratos y la existencia de precios de garan - tía a los productos del campo.

La acción estatal también tuvo que reflejarse en instituciones que se canalizaran a la seguridad social, con el fin de mitigar la injusticia en una estructura social caracterizada por el acceso de solo una privilegiada minoría a niveles de vida dignos. Es así como, con la filosofía de avanzar en la redistribución social del progreso y la salud, se creó en 1943 el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), institución que a la fecha brinda Seguridad Social en su más amplio sentido a más de 20 millones de mexicanos. El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), por su parte, protege en la actualidad a más de 7 millones de personas.

También debe mencionarse la creación en 1972, del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), organismo administrado en forma tripartita por gobierno, trabajadores y empresarios y cuyo objeto fundamental es el eliminar paulatinamente el rezago existente en cuanto a la satisfacción de esa vital necesidad de los obreros mexicanos.

Si se analizan los datos estadísticos, se ve que México ha tenido en realidad una satisfactoria evolución económica a partir de la Segunda Guerra Mundial ya que, aparte de los avances logrados en Seguridad Social, salud y educación para 70 millones aproximadamente en 1980, el país expandió su producción entre 1940 y 1970 al 6.2% promedio anual en términos reales, tasa alta en relación a otras naciones de similar nivel de desarrollo. El ahorro interno y el proceso de formación de capital se fortalecieron igualmente, lo cual se reflejó en el aumento de la proporción del producto que se destina a la inversión, el cual pasó de 7.6% en 1940 a más del 20% en promedio entre 1970 y 1975. Sin embargo los graves problemas, particularmente sociales, derivados de una injusticia patente en la distribución de los beneficios del progreso, unida al hecho de encontrarse el país en la etapa de más acelerado crecimiento demográfico de su historia, ponen al gobierno ante la necesidad de tomar decisiones vitales para asegurar la viabilidad futura de un México democrático, justo e independiente.

1.5 PROCESO DE CREACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

La ubicación histórica y política del surgimiento de las empresas paraestatales en México, sobre todo a partir de 1925 obedece, como ya se analizó en otra parte de este trabajo, sobre todo, a la presión de las nuevas demandas, producto de vitales necesidades sociales insatisfechas, que el nuevo Estado revolucionario enfrentó y que lo obligaron a una cada vez mayor intervención en la economía del país.

En efecto, al triunfo de la Revolución Mexicana el naciente Estado hacía frente a una sociedad caracterizada por la inestabilidad política, por graves desequilibrios económicos y por una crisis social derivada del derrumbamiento de la anterior estructura de clases.

Con la promulgación de la Constitución de 1917, se le dió al Estado el carácter de rector e interventor de la economía del país, instaurándose también, bajo el principio rector de la "no reelección", el proceso democrático en la elección del Presidente de la República, de los Gobernadores Estatales y de los representantes populares en las dos Cámaras.

Al mismo tiempo que el nuevo gobierno tenía que llevar adelante las tareas de la reconstrucción nacional, imprescindible después de la sangrienta lucha armada, - fué necesario también enfrentar la crisis provocada - por la depresión económica mundial de 1929 y posteriormente por la recesión estadounidense de 1937. Las fluctuaciones del peso en los periodos de 1932-1933 y 1938-1940, fueron reflejo del desequilibrio económico internacional que imperó en esos años.

Como se explicó antes en este trabajo, los esfuerzos de los gobiernos revolucionarios por construir un estado - soberano e independiente en el periodo de 1920-1940, - permitieron alcanzar el control de la Nación sobre la mayoría de los recursos naturales, siendo el caso más - sobresaliente el de la industria petrolera, expropiada en 1938.

Sin embargo, ciertas medidas como la creación y fortalecimiento del partido oficial organizado por sectores (obrero, campesino y popular), la participación determinante de este partido en las elecciones del Presidente y de los representantes populares para garantizar elec-

ciones pacíficas y el sesgo socialista que se le dió a la educación, no fueron muy bien vistos y aceptados - por la iniciativa privada nacional y por los inversionistas extranjeros, ya que pensaron que se trataba de un viaje hacia el socialismo, particularmente en el periodo presidencial del General Lázaro Cárdenas.

Durante los períodos presidenciales anteriores al Cardenismo, ya se había tenido que atacar la debilidad y vulnerabilidad de las finanzas públicas con la renegociación de la deuda extranjera, rehabilitando el sistema bancario, iniciando la reforma fiscal con el establecimiento del impuesto sobre la renta en 1925 y mejorando la eficiencia del gasto público al reducir el - destinado a la administración y a las fuerzas armadas, tratando de alcanzar un equilibrio entre ingresos y - erogaciones. La racionalización presupuestal y el saneamiento hacendario generaron un remanente que en parte se orientó a la creación de las primeras empresas - públicas en áreas que tenían la mayor prioridad en el proyecto político surgido de la Revolución.

Entre las entidades públicas más importantes que se fundaron en el período 1925-1938, y que se convirtieron en motores impulsores de la economía nacional destacan: la Comisión Nacional de Caminos y el Banco de México en 1925, la Comisión Nacional de Irrigación y el Banco Nacional de Crédito Agrícola en 1926, la Nacional Financiera en 1934, el Banco Nacional de Crédito Ejidal en 1935, la Comisión Federal de Electricidad en 1937 y la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana (después CONASUPO) y Petróleos Mexicanos en 1938.

Para el lapso que se está analizando, necesariamente se debe tomar en cuenta el Primer Plan Sexenal de gobierno 1934-1940, cuya filosofía política y económica concebía como lógico al intervencionismo del Estado, producto implícito a la acción del Derecho Político Mexicano plasmado en la Constitución de 1917, que quitó al Estado el carácter de institución exclusivamente política y lo facultó para llevar a cabo acciones estrechamente relacionados con los fenómenos económicos y sociales del país.

Entre las situaciones que dieron origen al surgimiento y creación de organismos descentralizados y empresas públicas podrían destacarse las siguientes:

a) La decisión del Estado de crear órganos para ejercer funciones necesarias que hasta entonces, el mismo no desempeñaba. Unas se requerían para dotar de cierta estabilidad al sistema económico, como en el caso del Banco Central, que se creó en principio, para atender la necesidad de contar con un emisor único de moneda. Otros entes se consideraron indispensables para propiciar un desarrollo económico y social sostenido, y consolidar los programas de la Revolución Mexicana, tal y como ocurrió con los Bancos Nacionales de Crédito Agrícola y Ejidal, la Nacional Financiera y la Comisión Nacional de Irrigación, entre otros.

b) La conveniencia de que fuera el Estado, el prestador de ciertos servicios públicos, o el productor de bienes considerados como de interés nacional. En algunos casos, por su importancia, algunas actividades han sido reivindicadas en exclusiva para la Nación, como sucede con las encargadas a la Comisión Federal de Electricidad, a los Ferrocarriles Nacionales de México, a Guanos y Fertilizantes de México y a Petróleos Mexicanos.

c) También se crearon empresas públicas para lograr la atención de campos de la actividad económica que, si bien no estaban reservados al Estado en exclusiva constituían renglones que no siempre han podido ser atendidos adecuadamente por el sector privado. Esta situación se originó por varios motivos tales como altos requerimientos de inversión o bajas tasas de utilidad y plazos demasiado largos para recuperar la inversión, con el consecuente desaliento para los hombres de negocios. Ejemplos de esta categoría de organismos públicos fueron Altos Hornos de México, (1942), Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, Diesel Nacional (1951) y muchas más.

d) Una razón adicional que frecuentemente orilló al Gobierno a intervenir en la actividad económica directa, fué el evitar que se cerraran fuentes de trabajo para no permitir la agudización del desempleo en el país. Así muchas empresas a punto de la quiebra por dificultades financieras tuvieron que ser absorbidas por el Estado, siendo de ese modo como se consolidaron en el Sector Público entes tan poderosos como Siderúrgica Nacional y el Ingenio de San Cristóbal o Corporaciones tipo Holding como la Sociedad Mexicana de Crédi

to Industrial (SOMEX), que abarca tanto el Sector industrial como el Bancario.

A partir del período presidencial del General Manuel - Avila Camacho el Estado ofreció un mayor apoyo a la - iniciativa privada nacional con el objeto de desarro- - llar la industria y acelerar el tránsito de la eco - nomía de una estructura productiva agrícola-feudal a - otra urbano-industrial.

Dicho apoyo se orientó persiguiendo el objetivo de sus - titución de importaciones de bienes de consumo, modelo que se vió reforzado por una cada vez mayor participa - ción del Estado en la actividad económica.

A este apoyo gubernamental a la industria, se acompañó una política de fomento a la agricultura mediante la - realización de grandes obras de irrigación, el fomento de la seguridad en la tenencia de la tierra, la oferta a los agricultores, pequeños propietarios y ejidatarios de créditos de avío y refaccionarios así como de ferti - lizantes baratos y la existencia de precios de garan - tía a los productos del campo.

La acción estatal también tuvo que reflejarse en instituciones que se canalizaran a la seguridad social, con el fin de mitigar la injusticia en una estructura social caracterizada por el acceso de solo una privilegiada minoría a niveles de vida dignos. Es así como, con la filosofía de avanzar en la redistribución social del progreso y la salud, se creó en 1943 el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), institución que a la fecha brinda Seguridad Social en su más amplio sentido a más de 20 millones de mexicanos. El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), por su parte, protege en la actualidad a más de 7 millones de personas.

También debe mencionarse la creación en 1972, del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), organismo administrado en forma tripartita por gobierno, trabajadores y empresarios y cuyo objeto fundamental es el eliminar paulatinamente el rezago existente en cuanto a la satisfacción de esa vital necesidad de los obreros mexicanos.

Si se analizan los datos estadísticos, se ve que México ha tenido en realidad una satisfactoria evolución económica a partir de la Segunda Guerra Mundial ya que, aparte de los avances logrados en Seguridad Social, salud y educación para 70 millones aproximadamente en 1980, el país expandió su producción entre 1940 y 1970 al 6.2% promedio anual en términos reales, tasa alta en relación a otras naciones de similar nivel de desarrollo. El ahorro interno y el proceso de formación de capital se fortalecieron igualmente, lo cual se reflejó en el aumento de la proporción del producto que se destina a la inversión, el cual pasó de 7.6% en 1940 a más del 20% en promedio entre 1970 y 1975. Sin embargo los graves problemas, particularmente sociales, derivados de una injusticia patente en la distribución de los beneficios del progreso, unida al hecho de encontrarse el país en la etapa de más acelerado crecimiento demográfico de su historia, ponen al gobierno ante la necesidad de tomar decisiones vitales para asegurar la viabilidad futura de un México democrático, justo e independiente.

2. REPERCUSIONES POLITICAS Y ECONOMICAS DEL SECTOR PARAESTATAL.

2.1 POLITICA ECONOMICA Y GASTO PUBLICO A PARTIR DE 1970.

Estas consideraciones se iniciarán revisando algunos aspectos fundamentales de la inversión pública federal de 1970 en adelante, así como la naturaleza de los sectores a los que dicha inversión se orientó. Para empezar, el llamado período estabilizador que operó -- principalmente entre 1960 y 1970, se caracterizó por una creciente inversión extranjera, a causa de la insuficiencia del crédito interno. En este lapso ingresaron al país 2,059 millones de dólares por concepto de nuevas inversiones y reinversiones, habiendo salido 2,991 millones de dólares al exterior por concepto de utilidades y otros pagos. (1).

La situación anterior produjo una concentración y control cada vez mayor de variadas ramas económicas por parte de los inversionistas extranjeros. El financiamiento del déficit en cuenta corriente de la balanza de pa-

gos, obligaba al sector público a endeudarse crecientemente con el exterior, creándose así una mayor dependencia del extranjero. El déficit de la balanza de pagos se disparó de 762 millones de dólares en 1972, a 3,068 en 1976. Por su parte, la entrada de capitales para financiar el déficit, pasó de 754 millones de dólares en 1972 a 5,202 en 1976, según datos estadísticos del Banco de México. El Estado al mismo tiempo se vio crecientemente obligado a emitir dinero nuevo para no frenar sus planes de expansión, con la consiguiente carga inflacionaria para la economía. La falta de inversión al elevado ritmo requerido en sectores prioritarios de la economía como lo son: la agricultura, la seguridad social y la industria de bienes de capital, entre otros, originó grandes rezagos en la producción alimenticia, en los servicios sociales dirigidos a grupos marginados y en los índices de crecimiento del empleo, agudizándose también la pobreza del sector rural y la ineficiencia industrial ante los abusos empresariales propiciados por los mercados cautivos.

El panorama anterior induce a pensar, a partir de 1970, en un creciente debilitamiento del sector público, paralelo al fortalecimiento de un sector privado organizado

en Cámaras y en prepotentes grupos industriales en acelerada expansión.

Ante la amenaza de una "extranjerización" de los medios de producción y el paulatino desplazamiento del sector público de la vida económica y social del país por un utilitarismo a ultranza, hacia 1970 se hacía imprescindible una ascendente y socialmente orientada intervención estatal en la economía, que si bien estaba prevista en la Constitución General de la República, durante la década de los sesenta se había debilitado, quizá por mantener una, en parte engañosa, estabilidad monetaria y una tasa alta de crecimiento económico. Ello a base, como ya se explicó, del fomento a la inversión extranjera, olvidando la imperiosa necesidad de capitalizar al sector rural que poco después se había de constituir en grave cuello de botella al desarrollo nacional por la baja de la producción y la emigración masiva a las ciudades.

Así, México tuvo que enfrentarse en 1971 a la recesión interna y a los efectos que sobre la economía del país provocaron los desajustes económicos mundiales. El descenso de la tasa de crecimiento del Producto Interno -

Bruto, de 6.9% promedio en el período 1965-1970 al 3.4% en 1971; el de la tasa de inversión fija bruta de un 9.5% a un 4.2% para los mismos períodos; la disminución del ahorro público en relación al Producto Interno Bruto de un 4.3% al 3.9% para esos años, indican claramente la crisis económica a que se enfrentó el país al inicio de la década pasada.

La política seguida por el Gobierno Mexicano a partir de 1972, se basó en la expansión del gasto público, con la finalidad de sacar de la recesión económica al país, reactivando la producción, vía el incremento de la demanda, mediante el uso de la capacidad instalada "ociosa" en esos momentos, con el consiguiente aumento de la oferta de empleo.

La orientación del gasto público por sectores de actividad económica, la tasa de crecimiento del gasto público federal en porcentos y la participación porcentual de los sectores en el total del Producto Interno Bruto para el sexenio 1971-1976, se pueden apreciar claramente en el cuadro número 1.

Para el período 1971-1976, el producto interno bruto (a precios de 1970), creció a una tasa del 4.4% anual. Sin

En lo que se refiere a otras dos actividades de gran peso, como lo son las industrias metálicas básicas y la minería, la participación del Estado fué en esos años de una quinta y una tercera parte del total de esas ramas.(2)

Los demás sectores a los que se canalizó el gasto público, fueron: Desarrollo Social (educación, salud, seguridad social y otros); Transportes y comunicaciones; Agropecuario y Pesquero; Comercio (a organismos relacionados con la actividad agropecuaria, en especial CONASUPO e INMECAFE); Administración, Defensa y Poderes y por último al Sector Turismo.

La reorientación de la economía para el período en cuestión reviste aspectos fundamentales, cuyos resultados se pueden sintetizar, según Carlos Tello, de la siguiente forma: "a) El rápido crecimiento del gasto público en el sector rural, fundamentalmente en forma de crédito agropecuario e inversiones en infraestructura rural; b) El rápido incremento del gasto en bienestar social, principalmente en materia de educación y construcción de vivienda; c) La aceptación y promoción de las deman-

das obreras por elevaciones de salarios para ajustarlos a los incrementos de los precios; d) La participación -- más activa del Sector Público para fortalecer el desa -- rrollo agrícola y defender la economía de las clases -- populares; e) La multiplicación de la capacidad insta -- lada en las industrias básicas: acero, energéticos, -- petroquímica, etc.; f) El incremento en los precios y -- tarifas de los bienes y servicios más importantes que -- proporciona el sector público; g) Una política exterior -- más agresiva; h) La adopción de una actitud distinta -- a la tradicional en muchos tratos con el sector privado; y i) La adopción de un estilo distinto de trato con los sectores populares; escuchándolos, haciendolos partici -- par más en la toma de decisiones y activándo explicita -- o indirectamente, sus expectativas y sus acciones polí -- ticas". (3).

Lo cierto es que el sector privado, en desacuerdo profun -- do con la mayoría de las anteriores políticas, y bajo la bandera de una "crisis de confianza", desató una guerra -- sin cuartel al régimen anterior, tratándo de desestabi -- lizarlo económica y políticamente con todos los medios a

su alcance, las cámaras industriales surgidas con el padrinazgo del gobierno en los años treintas y cuarentas con el fin de fortalecer al capitalismo nacionalista, se convirtieron ahora en verdugos del sistema que las creó.

El actual gobierno ha tenido el mérito de regresar al país a las altas tasas de crecimiento anteriores a la crisis, aunque frecuentemente ha sido acusado de virar hacia la derecha. La actitud agresiva del sector privado a ultimas fechas, así como las más o menos veladas agresiones y advertencias de sectores estadounidenses, relacionadas con medidas de política interna y exterior tomadas por el Gobierno Mexicano, pueden dar señales claras de que tal viraje ha sido más producto de exageraciones intencionadas que de hechos reales. En todo caso, la autodeterminación financiera que México posee ahora debido a la creciente riqueza petrolera, coloca al Estado Mexicano en un parteaguas histórico por la trascendencia profunda de las medidas que se están teniendo que tomar en la actualidad, y que están siendo dirigidas, hasta donde la dependencia econó

mica del país lo permite, a sentar las bases de un futuro desarrollo más independiente y mejor repartido en lo interno.

2.2 ALCANCES Y LIMITACIONES DEL SECTOR PARAESTATAL.

En la actualidad está fuera de toda duda el hecho de que las empresas públicas juegan un papel de gran trascendencia en el Estado Mexicano, entre otros motivos - por el gran volumen de recursos financieros y humanos - que orientan y canalizan a la producción y distribución de bienes y servicios sumamente diversos.

Determinar el impacto de las empresas públicas en el contexto global de la economía mexicana, conlleva el análisis de diversas cuestiones como pueden ser: a) la correlación de fuerzas de los sectores público y privado; b) la generación o captación de recursos que se puedan invertir, tomando en cuenta la política de precios y tarifas, la cuantía de las inversiones necesarias en campos deficitarios y las políticas de salarios y de empleo; y c) la política en materia de tecnología, que tratándose de las industrias del sector público resulta fundamental, puesto que en las empresas públicas el desarrollo de nuevas técnicas y la transferencia tecnológica pueden orientarse hacia objetivos mucho más amplios, im-

buídos por prioridades de tipo social.

Sin embargo, sobre todo durante el presente sexenio , - la participación del Estado en la vida económica del - país ha hecho surgir críticas dirigidas a la operación - y resultados financieros de algunas empresas públicas. No todos los cuestionamientos han tenido un fundamento - sólido; algunas críticas han obedecido simplemente a determinados intereses de clase o a ideas inspiradas en las doctrinas liberales que proclaman la abstención - del Estado en la producción y distribución de bienes - y servicios. Otras observaciones, en cambio, se han - derivado de la preocupación responsable acerca del pre - sente y del futuro de la empresa pública en México y = de su aportación efectiva al proceso tendiente a lo - grar un sólido desarrollo económico.

Por ello, resulta de interés transcribir afirmacio - nes recientes del Secretario de Programación y Presupuesto, sobre la actual filosofía guberna - - mental en relación con el papel y el comportamiento de las empresas estatales: "La empresa pública es un me - dio que utiliza el Estado para alcanzar un fín social, lo que la obliga a seguir reglas de conducta especí

ficas.

Sin embargo, la administración rentable de las empresas del Estado, además de factible, es un imperativo que exige el desarrollo del país. Decir que la motivación económica de la empresa pública es diferente, por razones esenciales, al de la empresa privada, no es afirmar, en forma alguna, que la empresa pública debe descuidar las consideraciones económicas y de rentabilidad. El apoyo al sector paraestatal es fundamental, siendo de interés fortalecer, con criterios de racionalidad administrativa y eficiencia económica, al sistema paraestatal para que desarrolle en forma sana a las empresas que administre; es por ello que, si bien las reglas de regulación y medición son semejantes, no pueden ser iguales. Basta señalar la presencia de algunos problemas, unos de carácter estructural y otros de coyuntura, que afectan las relaciones financieras y operativas de las empresas públicas."(4)

2.3 PESO ESPECIFICO DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN LA ECONOMIA MEXICANA.

Durante los últimos tres años, la participación de las empresas públicas en el producto bruto se elevó de 11.9 en 1977 a 18% en 1979. Ellas producen así mismo el 100% del petróleo, de la petroquímica básica, de la electricidad y de los fertilizantes, el 66% del acero y ofrecen el 40% de los servicios de transporte y comunicaciones. A pesar de lo anterior, si se compara la participación del sector paraestatal en el PIB de México con relación a otros países, se advierte que al mismo tiempo, maneja un porcentaje menor de la riqueza nacional de la que el propio sector controla en países capitalistas como Francia (23%), e Italia(24.2%), o socialistas como Yugoslavia (80%) y China (55%). (5)

Por otra parte, de acuerdo con la información disponible para la década 1970-1979, las empresas del Estado se desarrollaron como sigue: El producto interno bruto del sector paraestatal creció al 12.1% en 1970 y al 17.4% en 1979, en tanto que en los mismos años, el PIB de la economía en su conjunto sólo aumentó al 3.4% y al 7.8%.

Las aportaciones de las empresas públicas por im-

puestos al gobierno federal pasaron en ambos años del 5% al 14%, mientras que lo aportado por el total de la economía pasó tan sólo del 7% al 14 %. El crecimiento anual del empleo se movió en las empresas públicas del 15.5% en 1970 al 22.9% en 1979, siendo la tasa del resto de la economía del 2.3% y 4% respectivamente. Finalmente es significativo que en los dos años que se comparan, las exportaciones de las empresas públicas crecieron al 35% y al 62% , mientras que el total nacional fué de 6.4% y 46.1%. (6)

Actualmente la industria paraestatal comprende 289 empresas que operan en 29 áreas de las actividades industriales. Sólo por lo que se refiere a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, se fabrican más de 500 artículos de naturaleza muy diversa. En 1978 dichas empresas direon ocupación a 367,000 trabajadores , sus recursos totales ascendieron a 748,000 millones de pesos y el valor bruto de su producción fué de 210,000 millones de pesos . (7).

Los indicadores macroeconómicos analizados muestran -

que el sector paraestatal promueve el crecimiento económico del país con mayor dinamismo que el sector privado. Pero se arguye que las empresas públicas reciben subsidios del gobierno federal a fin de sanear su economía, que es baja su tasa de capitalización interna y que no pueden hacer frente con sus propios recursos, a las necesidades de financiamiento de sus programas de expansión. En efecto los subsidios concedidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto a las empresas paraestatales, ascendieron a 140,000 millones de pesos en el período de enero de 1977 a diciembre de 1979, recursos que sirvieron para financiarlos déficits de las 27 empresas públicas controladas presupuestalmente por la Cámara de Diputados.

Estas empresas que se pueden calificar en México de gigantes, son las que absorben el más alto porcentaje del gasto público federal como lo ilustra el hecho de que en 1977 se programó para ellas un gasto de 302,595 millones de pesos, que representó el 49% del presupuesto total de la federación, con importe de 616,324 millones. Las 27 entidades sujetas al control presupuestal, manejan más del 90% de las actividades desa

rrolladas por todo el sector público descentralizado. -
Ello significa que más de 800 entidades, compuestas por
organismos descentralizados, empresas de participación
estatal y fideicomisos, manejan menos del 10% del total
del gasto público federal. (8)

2.4 EFICIENCIA ECONOMICA Y SOCIAL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS.

No obstante que se trata de una idea que se ha expresado repetidamente, vale la pena insistir en que el punto de partida para cualquier evaluación sobre las empresas públicas está en la diferencia de objetivos que tienen éstas con respecto a las privadas. Así, mientras en las empresas privadas predominan los criterios de ganancia, en cambio las empresas públicas obedecen a otros principios, por lo que su "eficiencia" no puede estimarse tan sólo en términos de pérdidas y ganancias, sino desde otra perspectiva que a menudo es difícil expresar de manera cuantitativa y cuyos efectos, sin embargo, son aprovechados por las propias empresas privadas, aún cuando éstas a veces ni siquiera adviertan el origen de algunas de sus "economías externas".

Pero volviendo a los motivos de las crisis financieras que a menudo afectan a las empresas públicas, su explicación se debe entre otras razones a los subsidios que ellas otorgan a la economía a través de precios y tarifas inferiores a sus costos de producción o menores a los precios internacionales.

Dichos subsidios cuando se dirigen a los servicios, favorecen a las clases media y obrera, pero los que tienen por objeto proporcionar energéticos o materia prima barata a la industria son básicamente aprovechados por una minoría privilegiada de empresarios nacionales y extranjeros altamente protegida, que se beneficia con estos mecanismos utilizados para promover el crecimiento económico del país.

2.5 EL SECTOR PARAESTATAL Y LA PLANEACION ECONOMICA EN MEXICO.

Dos planes dados a conocer en los dos últimos años, subrayan el papel decisivo que el sector praestatal tiene en el desarrollo económico y social del país: El Plan Global de Desarrollo y el Plan Nacional de Desarrollo Industrial.

El Plan Global de Desarrollo 1980-1982, cuyo decreto fué publicado en el Diario Oficial de la federación el 17 de abril pasado define la política actual de empresas públicas y explica que: "La existencia de un sistema de economía mixta, es uno de los supuestos básicos del Proyecto Nacional..." (9) y que "La Política de empresas públicas se propone lograr que la operación de estas entidades se fundamente en una mayor productividad de sus elementos humanos y en una más eficiente administración de sus recursos físicos y financieros; como metas entre otras, se propone alcanzar una generación de ahorro del orden de 3.0% del producto interno bruto; y que sus ingresos crezcan, incluyendo PEMEX, lo que implica una política de precios y tarifas más activa." (10).

Además, entre las 22 políticas básicas que integran la estrategia del Plan, se menciona la de "fomentar el - gasto prioritario y reforzar a la empresa pública, eliminando los subsidios excesivos". (11).

Por lo que respecta al Plan Nacional de Desarrollo Industrial dado a conocer en marzo de 1979, se señala - que: "El sector Público desempeña un papel crítico en - el cumplimiento de los objetivos del Plan Industrial. Es el responsable de desarrollar la infraestructura fí sica sobre la que descansará la expansión prevista de la industria. Esto cobra particular importancia al - considerar la descentralización regional de la actividad económica que se persigue. Asimismo, la contribución de la empresa pública a la formación de capital es de - primera magnitud. La expansión de la industria paraes- total se concentra, precisamente, en aquellas ramas es tratégicas que han iniciado la reactivación de la econo mía y que la dotarán del dinamismo necesario para lo- - grar un rápido crecimiento capaz de sustentarse a largo plazo". (12).

Asimismo se prevee que, "de acuerdo con las metas del Plan, entre 1979 y 1982 el 32% de la formación bruta de capital fijo del país estará a cargo de empresas públicas, además de otro 13% que llevará a cabo el gobierno federal. A los precios actuales, la inversión de estas empresas, acumulada durante el periodo, será de 835,000 millones de pesos. De este total, la parte que absorberá el sector paraestatal industrial llegará a 85%. Como proporción de la formación bruta de capital fijo de la industria en conjunto, pública y privada, la que realizarán las empresas industriales del Estado equivaldrá al 60% ". (13)

De lo anterior se deduce que dado al volúmen de recursos que se asignan al sector paraestatal, este juega un papel determinante en el crecimiento económico y como la inversión se canaliza preferentemente a la industria, ello significa que el Estado marca las pautas del desenvolvimiento futuro de esta actividad.

Con respecto a esto último, se explica en el Plan, que "Las empresas industriales del Estado operan en áreas

estratégicas de la estructura económica. Destacan entre éstas los energéticos, la petroquímica básica, la siderurgia y los fertilizantes. Se trata de industrias productoras de insumos de uso difundido para la propia industria y para el resto de la economía. La disponibilidad de estos insumos permite al aparato industrial aprovechar los efectos dinámicos de la demanda final de bienes y servicios. Asimismo, demandan un volúmen considerable de maquinaria y equipo. Debido a éllo, su expansión está íntimamente ligada al desarrollo de la industria de bienes de capital. También cabe señalar la creciente contribución, directa e indirecta de la empresa estatal a la exportación de mercancías y por lo tanto, a aliviar la restricción tradicional que la balanza de pagos ha impuesto al crecimiento de la economía". (14). Con lo anterior se puede percibir con mayor claridad el papel nodal del sector paraestatal con la ejecución del Plan.

Finalmente, se expone en el Plan, que: "La empresa pública dota al Estado con dos instrumentos de política que el Plan busca aprovechar. El primero de ellos lo constituye su poder de compra que se utilizará primordialmente para alentar el desarrollo de la industria de bie

nes de capital. La política de precios de las empresas de energéticos constituye el otro instrumento." (15). Este se vincula tanto con los objetivos regionales que persigue el Plan como con los de fomento a las exportaciones y de sustitución eficiente de las importaciones. Es un hecho que la planeación "indicativa" para el sector privado e "imperativa" para el sector público, tan manejada para países capitalistas de economía mixta como Francia y México, está destinada a muy pobres resultados si no se sigue fortaleciendo el poder negociador del Estado en base a los recursos que controla (en especial energéticos), con el objeto que lo "indicativo" de las metas que se persigan sea atractivo e incluso necesario de respetar por el sector privado.

Por otro lado y con referencia al objetivo de utilizar - el poder de compra consolidado, no solo del sector para estatal, sino del gobierno en su conjunto (a fin de obtener mejores condiciones comerciales y en particular para estar en condiciones de influir más sobre el monto y calidad de la oferta de muchos productos, disminuyendo el poder de algunos oligopsonios privados), ello significa

que el Gobierno Mexicano ha decidido hacer uso de una de las armas económicas más poderosas de que puede disponer para lograr sus objetivos.

2.6 CONCLUSIONES.

1) Conceptualmente resulta claro tratar de conciliar rentabilidad con eficacia o eficiencia social y se ha vuelto lugar común entre analistas y funcionarios hablar de ello con relación a las empresas públicas. Sin embargo sigue sintiéndose en forma aguda en México la ausencia de un auténtico marco de análisis para la planeación, dirección, control y evaluación de los organismos del Estado, que sea aplicable a la evaluación del grado en que se han alcanzado objetivos y se han seguido políticas claras en base a la naturaleza de cada empresa o grupo de ellas.

2) Se puede afirmar que las empresas estatales son ineficientes en la medida en que no logren, en parte por ausencia de definiciones claras de política, que los enormes subsidios que a través de ellas se canalizan, alcancen a los sectores sociales que deben de ser sus beneficiarios. Las múltiples argucias que diversos grupos privados, ávidos de un lucro creciente, utilizan para desviar en su beneficio subsidios como los otorga

dos a los energéticos y el azúcar, ameritan—al margen de la conveniencia política de esos instrumentos— un análisis y una redistribución cuidadosos que justifiquen la gran cantidad de fondos públicos que se destinan a tales fines.

3) Las empresas del Estado han sido eficaces, al margen de su situación financiera particular, en la medida en que han contribuído durante más de 50 años a = crear la infraestructura para el desarrollo agrícola e industrial del México moderno, así como por los avances que, aunque muy insuficientes, debido a defectos estructurales del sistema, se han registrado en comparación con la época Porfirista en los índices de salud, educación y bienestar del grueso de la población.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS. CAP. 1

- (1) Para la más completa exposición gráfica sobre la -
solución de la estructura y funcionamiento de la -
administración pública centralizada a partir de la
Independencia, Ver: Carrillo Castro Alejandro, La-
Reforma Administrativa en México, Ediciones INAP,
3a. edición , México: Cuadro: "Tesis de las De -
pendencias Centrales del Ejecutivo a partir de 1821"
1978.
- (2) Beteta Mario Ramón, La Banca Mixta como Instrumento
del Desarrollo Industrial, Conferencia sustentada -
en el Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas,
A.C. el 28 de marzo de 1979. México, D.F. p.p.5-6

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS. CAP. 2

- (1) Tello M, Carlos; "La economía Mexicana al iniciarse la década de los setenta" En: LA POLITICA ECONOMICA EN MEXICO 1970-1976, segunda edición; México: Editorial Siglo XXI de editores, 1979. p.39.
- (2) Izquierdo Jorge Jesús, "Los organismos del gobierno del sector paraestatal como instituciones de coordinación y control", En: EMPRESAS PUBLICAS, México: Editorial Presidencia de la República, - Col. Seminarios no. 7, 1978. p. 52.
- (3) Tello M. Carlos, "Los primeros años: de diciembre de 1970 a diciembre de 1973", En: LA POLITICA ECONOMICA EN MEXICO 1970-1976, segunda edición; México: editorial siglo XXI de editores, 1979. p.p. 75-76
- (4) De la madrid Miguel, La regulación de la Empresa Pública en México, México: Comercio Exterior, volumen 30, núm. 3, marzo de 1980. p.o.215-219.
- (5) Datos estadísticos provenientes de "Las Empresas Públicas", En: Actualidad del 15 de febrero de 1980, vol. I, núm 3. p.3
- (6) IDEM. p. 3
- (7) Cifras dadas por el subsecretario de la Industria Paraestatal, en Las Empresas Públicas y su Eficiencia productiva; México: El Mercado de Valores año XL, núm 17, abril 28 de 1980.
- (8) Rico Ramírez Miguel, "El Presupuesto Federal y las Empresas Públicas", México: Editorial Presidencia de la República, Colección Seminarios no. 7, 1978. p.100
- (9) Secretaría de Programación y Presupuesto, Plan Global de Desarrollo 1980, México,

- (10) IDEM, p. 386
- (11) Secretaría de programación y Presupuesto," Plan Global de Desarrollo 1980-1982," Versión abreviada, El Mercado de Valores Año XL, Suplemento al núm. 16, abril 21 de 1980. p.384
- (12) Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial: Plan Nacional de Desarrollo Industrial; México 1979, p. 175.
- (13) IDEM. p. 176
- (14) IBID, p. 176
- (15) IBID, p. 178