

# EMPRESA PÚBLICA. PASADO Y PRESENTE

**Guadalupe Huerta Moreno**

*Profesora del Departamento de Administración de la UAM-A*

## **Introducción**

El análisis del proceso de reestructuración del sector paraestatal ha sido tratado, en la mayoría de los casos, como un tema ya resuelto en el que las causas y los efectos están sobre identificados; sin embargo, la puesta en marcha de un nuevo intento por transformar la estructura industrial implica retomar las lecciones que la vieja estrategia de industrialización, basada en el modelo de sustitución de importaciones, dejó y considerar la importancia que el gasto y la inversión pública tuvieron en ese esfuerzo industrializador. En el que la participación directa del estado en la economía y la creación de numerosas empresas públicas fue fundamental. Las anteriores consideraciones permiten entender porque el estado se constituyó en el eje conductor del proceso de acumulación de capital, y a partir de allí, analizar las alternativas y limitaciones que las actuales condiciones de económicas de integración y globalización, están imponiendo a la completa implementación de la estrategia de modernización económica.

En la que están definiéndose las características de particular asociación entre capitales, públicos y privados, en las que se sustentará el tanto el posterior

desarrollo, como el nuevo papel que la empresa y la inversión pública tendrán dentro del mismo.

En eso términos se elaboró el siguiente artículo, en el que hace un análisis de la industrialización y de los problemas estructurales que le siguieron; así como del papel que la política económica asignó a las empresas públicas en el mismo.

Finalmente, se estudian los rasgos de la política de modernización económica y sus implicaciones para el sector paraestatal. Sobresaliendo en este punto del estudio las características que a mediano plazo deberán asumir la inversión y las empresas públicas dentro de la estrategia de fomento industrial que se está instrumentando.

## **Industrialización y Empresa Pública**

La constitución de 1917 dotó al Estado Mexicano de amplias facultades para intervenir en los procesos económico-sociales de un proyecto de desarrollo capitalista. Esta intervención tomó cuerpo en la política económica y en la actividad productiva estatal; esta última a cargo de las empresas públicas.

Se creó un esquema jurídico-normativo que va de la Constitución (arts.,25,26,27 y 28 ) y la promulga-

ción de leyes específicas (Ley para el Control, por parte del gobierno federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947, y la Ley Federal de Entidades Paraestatales, entre otras) hasta la elaboración de los planes de carácter sectorial-macroeconómico más acabados (Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982, Plan Global de Desarrollo 1980-1982 y los Planes Nacionales de Desarrollo 1983-1988 y 1989-1994, respectivamente). De esta forma se crearon las bases y los lineamientos jurídicos que sustentarían la intervención directa del estado en los procesos productivos y distributivos. Al mismo tiempo quedaron definidas las áreas en las cuales la actividad estatal debía ser exclusiva (i,e; petróleo y petroquímica básica) y aquellas en las que era deseable también la participación privada y social (i,e; bienes e capital, productos farmacéuticos, alimenticios y textiles, entre otros).

A partir de la década de los treinta se puso en marcha una política de creciente inversión estatal,<sup>1</sup> que se dirigió principalmente a la construcción de obras de infraestructura básica necesarias para alentar el proceso de industrialización y dinamizar la producción agrícola, y a la creación de empresas públicas. El crecimiento del sector paraestatal se apoyó de nacionalizaciones –Pemex, Ferrocarriles, Bancos Privados–, absorción de empresas con problemas financieros y de capitalización –Fundidora Monterrey, Ingenios Azucareros–, de la creación por iniciativa gubernamental de empresas públicas en aquellas ramas en las que se consideraba negativa o poco deseable la inversión extranjera –Comisión Federal de Electricidad, Sidermex–, y en aquellos sectores que eran poco atractivos a la inversión privada, dados los montos de capital requerido y los largos períodos de maduración de los proyectos. Como fue en los casos de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas–Las Truchas y del Complejo Industrial de Ciudad Sahágún.

Esta creciente intervención del estado en la economía posibilitó que el sector público fuera adquiriendo una amplia participación en los sectores de comunicaciones, energéticos, manufacturas, alimentos, servicios y actividades financieras y de fomento. Adicionalmente se delineó una política de protección comerciales que tenía por objeto reforzar el desarrollo industrial.

El resultado del proceso de crecimiento del sector paraestatal fue que para principios de la década de los ochentas se tenía un grupo de empresas públicas cuya presencia abarcaba la producción de bienes de capital, de insumos de uso generalizado y específico, de

bienes de consumo duradero y de bienes de consumo básico. De estas ramas sobresalían, por su incidencia en la industria, la producción de bienes de capital y de insumos de uso generalizado y específicos. Al mismo tiempo, se utilizó la capacidad de compra y la política de precios tarifas de las empresas públicas para fortalecer el mercado interno y subsidiar a la actividad privada.

Un análisis más específico del desarrollo industrial del país nos permitirá ubicar el contexto en el que se fue desarrollando la actividad productiva del Estado, en términos de la creación de empresas públicas y de su vínculo con la estrategia de política económica seguida.

En los años veintes y treinta era fundamental reorganizar al sistema bancario a fin de articular las actividades financieras, monetarias y de fomento. Con ese objetivo se crearon el Banco de México, Nafinsa, el Banco Nacional de Crédito Ejidal, el Banco Nacional de Crédito Agrícola y el Banco Nacional de Comercio Exterior, entre otros. Aunque el Banco de México se fundó en 1925 es hasta la siguiente década cuando logra organizar y centralizar la emisión de circulante y establecer la obligatoriedad del encaje legal para los bancos privados. Lo que permitió controlar la oferta monetaria y, a través de la emisión de circulante, establecer una política de financiamiento del gasto público que posteriormente se reflejaría en la construcción de infraestructura básica e inversiones productivas.

Para complementar el apoyo a la realización de proyectos productivos se creó en 1934 Nafinsa.<sup>2</sup> Una década después, ya funcionando como banco de inversión, se convertiría en la principal institución estatal de financiamiento industrial.<sup>3</sup> Otros objetivos del período fueron: iniciar el proceso de urbanización e integrar físicamente al país, para lo cual se expropiaron los ferrocarriles y se realizan inversiones públicas en la construcción de carreteras, caminos y puertos; incrementar la producción agrícola, con la creación de obras de irrigación; y, promover la producción de insumos necesarios para la industria, para lo cual se expropiaron las empresas petroleras y se crea la Comisión Federal de Electricidad.

Simultáneamente, se instrumentaron otros apoyos destinados a acelerar la acumulación de capital y el desarrollo industrial. Se establecieron incentivos fiscales que se traducían en la exención del pago de impuestos por importaciones, exportaciones y el pago de timbres.<sup>4</sup> Se mantenían reducidas las cargas impositivas sobre las utilidades de las empresas y se instru-

mentó una política comercial<sup>5</sup> que gravaba la importación de los bienes e insumos extranjeros que podían competir con la producción nacional.

El manejo de los elementos anteriores permitió que en el período comprendido entre 1920 y 1930 la economía nacional creciera en forma sostenida: la producción agrícola se incrementó a una tasa anual promedio de 4.6%, la minería creció al 8.9%, la generación de energía eléctrica al 13.5% y la producción manufacturera creció al 4% anual. Este importante crecimiento de la economía mexicana provocó una especie de efecto multiplicador que permitiría que en la siguiente década la producción industrial se incrementara a una tasa anual promedio del 5.8%.<sup>6</sup>

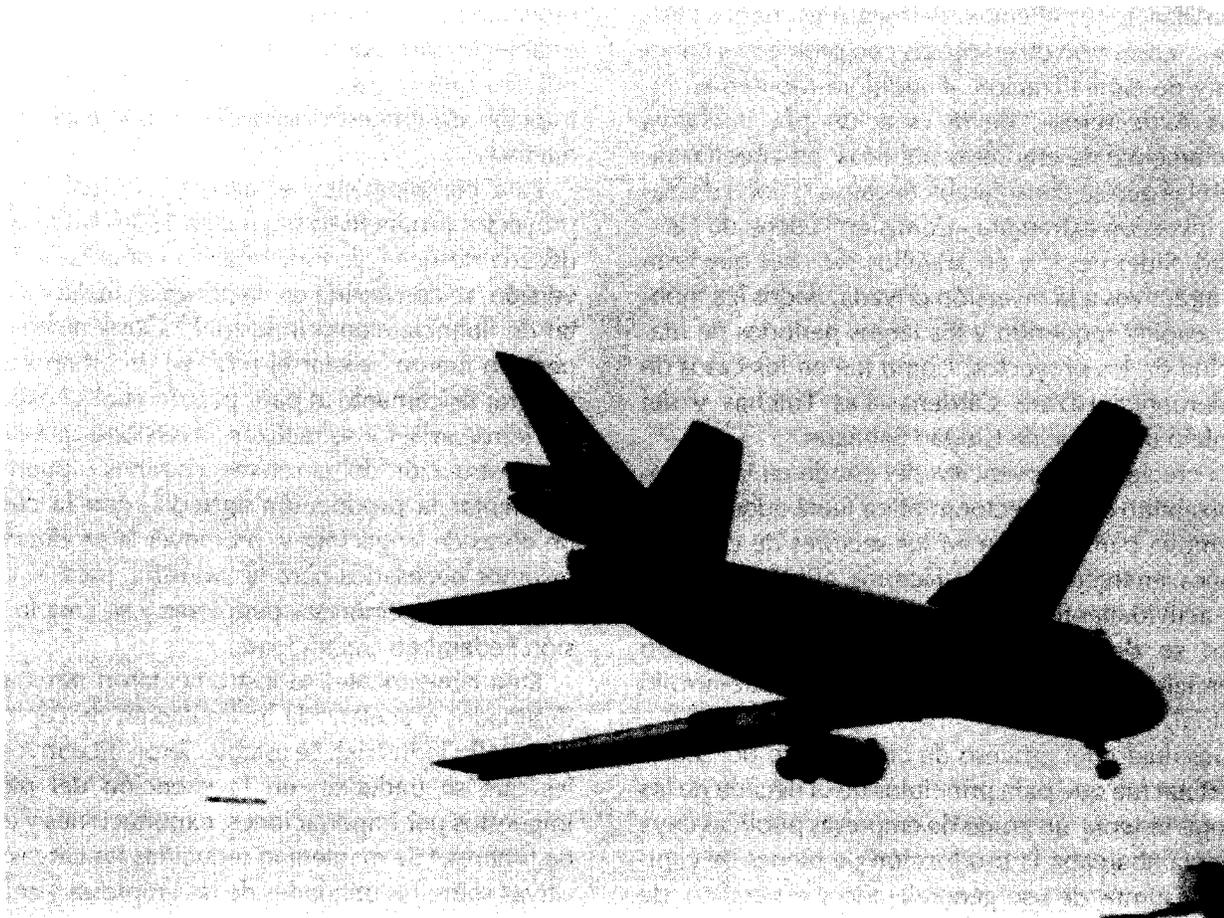
En la década de los cuarentas con la segunda guerra mundial el comercio internacional se estrechó y ello permitió que se crearan las condiciones para que la industria nacional orientara una parte importante de su producción hacia el mercado interno, principalmente en aquellas ramas con posibilidades de incrementar su producción.<sup>7</sup>

Esta estrategia, conocida como el proceso sustitutivo de importaciones,<sup>8</sup> fue complementada con el reforzamiento de la política de protección comercial; se

mantuvo el esquema de exenciones fiscales y se introdujeron tarifas e impuestos específicos a los productos importados. Al término del conflicto armado las economías beligerantes, que habían dirigido su industria hacia la fabricación de armamento, reanudaron su producción interna de bienes de consumo, lo que significó para la economía mexicana la progresiva disminución de las exportaciones manufactureras. Por otra parte, el aumento de la actividad económica interna provocó el incremento en las importaciones. Para reducir el desequilibrio en el sector externo, el estado endureció los controles comerciales. Se elevaron los impuestos a las importaciones, se impusieron los "precios oficiales", se establecieron los permisos previos de importación y las tasas ad valorem e inclusive se prohibieron algunas importaciones. El objetivo era frenar las importaciones de bienes de consumo suntuario, que se habían incrementado por el auge de la economía, y estimular las importaciones de los bienes de capital y de los insumos que la industria requería para continuar su desarrollo.

En estas circunstancias la inversión pública, en términos absolutos, con las cifras deflacionadas a precios de 1950, se elevó de 1092.3 millones de pesos en

FOTO: ANTONIO E. ZARUR OSORIO



1940 a 2108.9 millones de pesos en 1945 para alcanzar 2660 millones de pesos en 1950,<sup>9</sup> en tanto que la actividad productiva del sector permaneció como el principal apoyo a la industrialización y al mantenimiento del ritmo de producción del sector agrícola. Se realizaron importantes inversiones en la industria metálica-básica (se crea la empresa de capital mixto Altos Hornos de México) con el objetivo de incrementar la producción y comercialización de los productos de las industrias básicas del hierro y el acero, así como de otros materiales no ferrosos; y se la creó de la empresa Guanos y Fertilizantes. Las actividades de ésta última serían además de la producción de insumos agrícolas, abonos y fertilizantes, la prestación de asesoría técnica en materia agrícola. Estas inversiones estatales permitieron avanzar en la producción de insumos de uso específico.

La política de fomento industrial se fortaleció aún más porque en esta década Nacional Financiera empezó a financiar importantes programas de inversión pública, privada y proyectos mixtos. Entre las industrias a las inicialmente canalizó importantes recursos se encontraron la siderúrgica, la azucarera y la del cemento.

En su conjunto, las políticas fiscal y comercial instrumentadas para apoyar el crecimiento del sector industrial generaron que la brecha entre importaciones y exportaciones se ensanchara y la balanza comercial tendiera a presentar saldos negativos crecientes para el país.

Posteriormente, en el período conocido como el "desarrollo estabilizador" se continuó con el proceso de sustitución de importaciones y el proteccionismo comercial. Además se mantuvieron las exenciones fiscales sobre las ganancias de las empresas privadas. Una base importante de la estrategia de industrialización siguió siendo la política de precios y tarifas de los insumos de uso difundido producidos por las empresas públicas, los que se vendían al sector privado a precios inferiores a su costo de producción.<sup>10</sup> Con el tiempo se harían evidentes los efectos perversos que tanto para las finanzas del gobierno como para la inversión y el autofinanciamiento de las empresas públicas tendría esa política. Adicionalmente, el gasto público y la inversión estatal mantuvieron su carácter prioritario. Del período destacan la creación de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas y la incorporación al sector paraestatal de los ingenios azucareros. Con la primera, cuya actividad era la fabricación y laminación de hierros planos y aceros, se pretendía apoyar las cadenas productivas vinculadas a las indus-

trias pesadas y de bienes de capital, y, con los siguientes, satisfacer las necesidades de consumo popular y apoyar la producción en las ramas de bebidas y alimentos.<sup>11</sup>

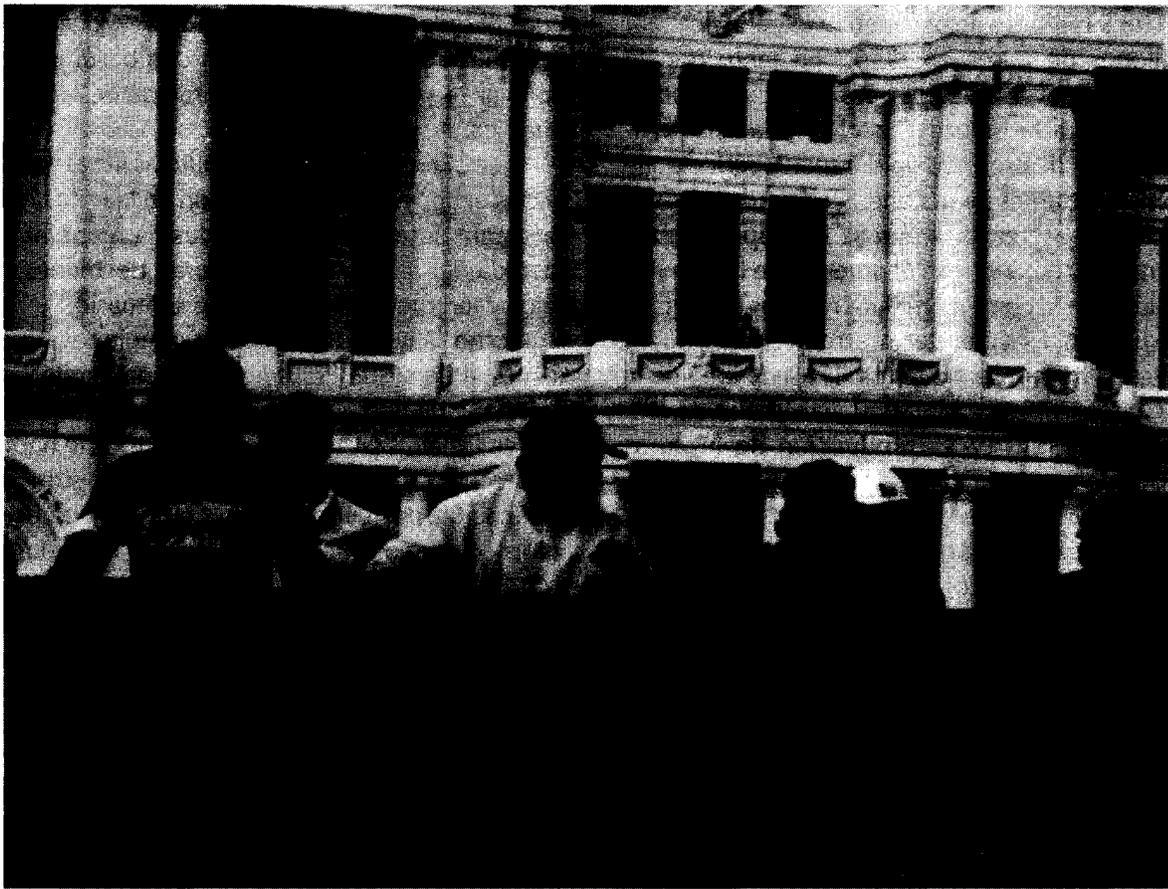
Bajo la protección de las políticas fiscal y comercial, y con el apoyo de la producción de la industria estatal, se había desarrollado una industria manufacturera liderada por las ramas productoras de bienes intermedios y de bienes de consumo suntuario.

Como la sustitución de importaciones no alcanzó la etapa de sustitución de bienes de capital, el incremento en la demanda interna de los mismos resultantes de las altas tasas de crecimiento<sup>12</sup> que había experimentado el sector manufacturero, sumado a la aplicación por largo tiempo de la política de protección comercial y la sobrevaluación del tipo de cambio,<sup>13</sup> que frenaron las exportaciones, generaron un creciente déficit comercial.

Hacia finales de los años sesentas se haría evidente la incapacidad del sector industrial para seguir manteniendo las altas tasas de crecimiento que habían prevalecido desde 1940.

Aunque lo anterior constituía el inicio del deterioro de las condiciones que habían permitido el crecimiento de la industria nacional, la inversión estatal mantenía su carácter prioritario. De tal forma que para los años setentas cerca del 40% de la inversión pública federal se destinaba a la creación de la infraestructura de las industrias petrolera y eléctrica, a la creación de empresas orientadas a la producción de bienes de capital (Clemex, NKS, Forjamex) y al fomento de comunicaciones y transportes. Adicionalmente, se destinaron importantes recursos a la inversión en infraestructura para apoyar el crecimiento de la petroquímica básica. En la gráfica número 1 se puede apreciar el crecimiento tan significativo que tuvo la formación bruta de capital, tanto pública como privada, como resultado de este tipo de inversiones; lo anterior indica que el crecimiento de la inversión pública lejos de limitar la inversión privada provoca un proceso multiplicativo de la misma, que viene a reforzar el fomento a la industrialización.

Esta lógica de participación estatal en la economía permitió que para principios de la década de los ochentas se tuviera un grupo de entidades públicas que participan en la producción y laminación de hierro y acero, la explotación de petróleo y la petroquímica básica, la producción de fertilizantes, la construcción de material y equipo ferroviario, la producción de celulosa y papel, la fabricación de motores, vehículos y autopartes, la generación de energía eléc-



trica y la industrialización y comercialización de maíz, azúcar y leche<sup>14</sup> y la prestación de servicios financieros y de banca y crédito, entre otras actividades.

De lo anterior se desprende que la evaluación del proceso de conformación del sector paraestatal debe realizarse considerando el apoyo que brindaron a la empresa privada. Adicionalmente el análisis de las políticas fiscal y comercial instrumentadas permite tener una visión más objetiva sobre el papel del Estado como promotor del desarrollo industrial y de las limitaciones que el contexto económico le impuso. Donde las exigencias de la estructura de comercio internacional y la división internacional del trabajo exigían a las economías semi-industrializadas llevar a cabo procesos de industrialización más complejos, que son por definición muy riesgosos por los montos de capital involucrados, entonces se puede apreciar que el crecimiento de la inversión estatal y la formación de empresas paraestatales se convertía en una condición *sine qua non* para consolidar y expandir el proceso de industrialización.

Se puede concluir que la política económica implementada entre 1940 y finales de 1960 buscó a través del manejo de las políticas comercial, fiscal y monetaria crear las condiciones que propiciarán, a corto

plazo, el equilibrio externo y, a largo plazo, la estabilidad de precios. Estos objetivos no siempre pudieron alcanzarse de manera integrada. La dependencia de la industria respecto de las importaciones, la carencia de producción interna de maquinaria y equipo y la escasez de productos manufacturados exportables contribuyeron a que el rasgo característico de todo el período fuera el constante desequilibrio en el sector externo. Distintas medidas se adoptaron<sup>15</sup> para corregir tal situación: el tipo de cambio se mantuvo sobrevaluado para modificar los precios relativos y abaratar las importaciones; se establecieron tarifas y subsidios para proteger y fomentar la producción interna y las exportaciones; se emitió circulante y se utilizaron créditos e inversión extranjera directa para financiar los crecientes gastos gubernamentales.

Sin embargo, el escaso crecimiento de las exportaciones y los crecientes pagos por rentas, regalías e intereses que debían hacerse al capital extranjero, presionaban la cuenta corriente de la balanza de pagos. El no contar con una adecuada forma de financiamiento del gasto público provocó un déficit en las finanzas gubernamentales creciente<sup>16</sup> y el problema del desequilibrio externo comenzó a volverse inmanejable.

El proceso de industrialización del país había generado una industria escasamente integrada, formada por un sector productor de bienes de capital escasamente desarrollado, una creciente industria productora de bienes de consumo duradero que requería en forma creciente de insumos y componentes importados para mantener su producción y un gran grupo de pequeñas empresas de escasa productividad y con pocas posibilidades para competir en el mercado internacional.

### **La crisis económica y las empresas públicas**

Los desequilibrios estructurales del proceso de industrialización se volvieron más graves con la crisis del sector agrícola. Esta había empezado a manifestarse desde 1965<sup>17</sup> cuando el producto agrícola cayó y el papel que tradicionalmente había jugado el sector como generador de las divisas que la industria requería para mantener el ritmo de importaciones necesarias para su crecimiento se agota. Este fenómeno ocasionó una escasez de materias primas industriales, que se tradujo en un aumento de precios internos, y una fuerte reducción en la producción de granos básicos, debido a lo cual tuvo que realizarse una creciente importación de los mismos.

Como la política fiscal instrumentada durante decenios no permitía incrementar los ingresos del gobierno y dado que éste debía realizar fuertes inversiones para la formación de capital<sup>18</sup> tuvo que allegarse recursos utilizando la reserva inmovilizada de los bancos y recurriendo al endeudamiento. En este contexto de crecimiento de la inflación y el deterioro de la balanza de pagos ocurrieron dos sucesos que de manera temporal detendrían la crisis que la economía mexicana y su aparato industrial empezaban a enfrentar.

A principios de la década de los setentas, el descenso de la inversión productiva en las principales economías capitalistas provocó que el sistema financiero internacional fuera inundado por una abundante liquidez. Este flujo de recursos se colocó en los países en vías de desarrollo como México.<sup>19</sup> Por otra parte, los incrementos en el precio internacional del petróleo, derivados de la crisis petroleras<sup>20</sup> y el descubrimiento de importantes yacimientos petrolíferos en la región sureste del país durante 1977 permitieron que las exportaciones nacionales de crudo, refinados y gas natural absorbieran los beneficios de la carrera alcista en el precio de los energéticos.<sup>21</sup> Como resultado la economía se reactivó y de 1978 a 1981 el Producto interno bruto creció a una tasa anual cercana al 8%.

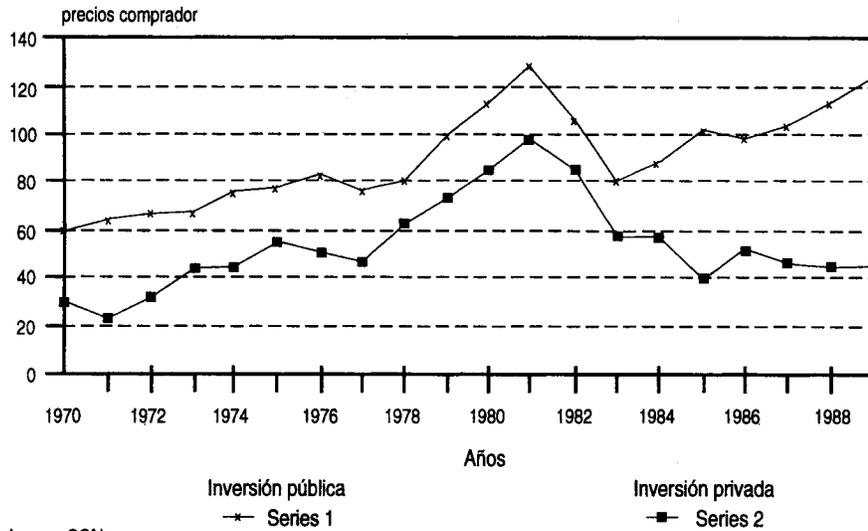
Sin embargo, el auxilio que los recursos frescos habían proporcionado se agotaría rápidamente. En el mercado internacional la escasez de productos básicos y la expansión de la demanda de los países industriales generaron un aumento en los precios de productos agropecuarios e insumos industriales que se tradujeron en alzas en los costos de las empresas usuarias de materias primas y equipo importado. Por otra parte, cuando la liquidez del mercado financiero internacional disminuyó las condiciones de acceso a los créditos se volvieron más rígidas tanto en tasas de interés como en el plazo para amortizaciones.<sup>22</sup> A esta inestabilidad financiera internacional se sumaron la caída del precio de petróleo a mediados de 1981 y la masiva fuga de capitales del país durante 1982.<sup>23</sup>

El deterioro de la situación económica redujo el margen de maniobra que, en términos financieros, había permitido al Estado realizar fuertes inversiones en infraestructura básica y proyectos productivos tendientes a fomentar el desarrollo industrial y a crear las condiciones que permitieran una acelerada acumulación de capital.

Antes de concluir este apartado es importante remarcar que el manejo de la política fiscal fue determinante tanto en el problema de la deuda externa como en el deterioro de las finanzas públicas. De un lado se tenía un esquema impositivo de carácter regresivo; es decir, se gravaba menos a las ganancias de las empresas que a los ingresos de las personas físicas<sup>24</sup> y, de otro, el rezago permanente en los precios y tarifas de las empresas públicas impedía que éstas pudieran financiar sus gastos de capital con recursos propios. Lo que provocaba que el estado debiera hacerles constantes transferencias de recursos, que se obtenían en el mercado internacional de préstamos.

Aunque el manejo de la política fiscal y de la deuda externa fueron claves no sólo en el deterioro de las finanzas públicas sino también en el desarrollo de la crisis económica debe considerarse –véase gráfica 1– que la formación bruta de capital en el período tuvo niveles de crecimiento nunca antes observados; es decir, la oferta y la demanda del Estado y el manejo de la política de endeudamiento se constituyeron en factor fundamental el crecimiento de la economía a finales de la década de los setentas. Esto quiere decir que las empresas públicas no eran per se ineficientes, sino que su manera de operar, en la mayoría de los casos, respondía más a criterios de política económica y de apoyo a la industrialización que a una estrategia de eficiencia productiva y de rentabilidad.

**Gráfica 1**  
**Formación bruta de capital**  
**millones de pesos 1970-100)**



Fuente: Elaboración propia en base a SCN.

### La reestructuración del sector paraestatal

A partir de la segunda mitad de los años setentas y cuando las economías de los países desarrollados, donde los gobiernos habían sido altamente intervencionistas, empiezan a presentar serias tendencias recesivas, la intervención del Estado en los procesos productivos y distributivos comienza a cuestionarse ideológicamente y económicamente. Anteriormente, la intervención del estado en la economía se había considerado necesaria para fomentar el desarrollo industrial, el crecimiento económico y el bienestar social.<sup>25</sup> Aunque en esta perspectiva el criterio de rentabilidad económica no necesariamente explicaba el funcionamiento y la expansión de las empresas públicas, unos años antes de la crisis de 1982, se hicieron los primeros intentos para comenzar a ordenar el crecimiento y la operatividad del sector paraestatal.

Es así como se desarrollaron inicialmente dos Planes. El primero se conoció con el nombre de Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982. En éste se enfatizaba que el poder de compra del sector paraestatal debía seguir orientado a la adquisición de insumos y bienes de capital producidos por la industria nacional y se daba énfasis en la "necesidad" de mantener los subsidios para la industria, a partir del control de los precios de energéticos y de los petroquímicos básicos. Con el primer elemento se buscaba fortalecer el mercado interno y apoyar el proceso de sustitución

de importaciones. La política de subsidios operaba mediante la venta a las empresas de energéticos e insumos de amplia difusión a precios menores a los existentes en el mercado internacional. Con esta política se pretendía incrementar la competitividad de la industria nacional y estimular las exportaciones. Se mantenía la consideración de que el gasto y la inversión pública eran elementos fundamentales de la política económica y se señalaba que entre 1979 y 1982 el 32 % de la formación bruta de capital fijo del país estaría a cargo de las empresas públicas.<sup>26</sup> Esto pone de manifiesto la importancia que hasta ese momento tenía la actividad productiva del Estado para el desarrollo económico. El elemento articulador de la estrategia Plan, era la corriente de ingresos, esperada de la exportación de hidrocarburos, que fortalecería las finanzas gubernamentales.

El otro intento por adecuar el crecimiento y las actividades del sector paraestatal se conoció con el nombre de Plan Global de Desarrollo 1980-1982. En ese documento se mantiene la concepción de la empresa paraestatal como proveedora de insumos de uso generalizado para la industria. Sin embargo, la reducción de flujos externos de recursos y la caída en los precios del petróleo a partir de 1981, hicieron que se planteara la necesidad de modificar la política de precios y tarifas de las empresas públicas. El objetivo era que éstas alcanzaran la autosuficiencia económica y, que a partir de ello, pudieran financiar sus planes y programas de inversión sin tener que recurrir cons-

tantemente a los recursos públicos. De esta forma se reconocía que la incapacidad de las principales empresas pública para generar ahorro y recursos propios se derivaba mas de su política de precios y tarifas que de su ineficiente funcionamiento.

Sin embargo, se siguió manteniendo la estrategia de subsidio a la industria, por medio de la venta de bienes y servicios públicos baratos; lo que implicaba, por una parte, fomentar la acumulación de capital privada mediante la reducción en los costos de producción del sector industrial y, por otra, el progresivo deterioro de las finanzas públicas.

En el Plan Global se retomaron las consideraciones del Plan Nacional de Desarrollo Industrial en cuanto a la importancia del de la política de adquisiciones públicas para acelerar el desarrollo de la industria de bienes de capital y el proceso de sustitución de importaciones.

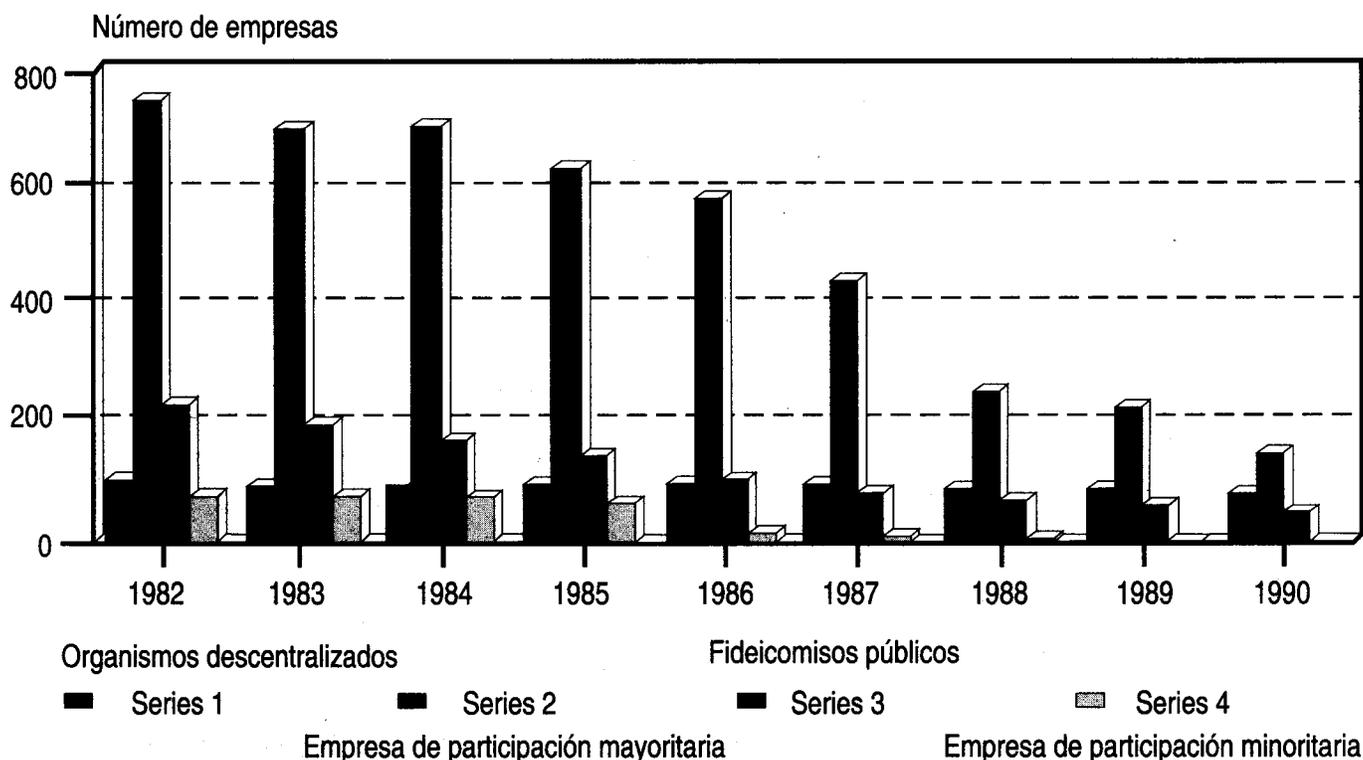
Si bien es cierto que en tales planes se propone iniciar un cambio, sobre todo, en las formas de financiamiento de las empresas públicas las necesidades de proceso de acumulación y del desarrollo impidieron que esos cambios fueran totalmente puestos en práctica.

En 1982 la economía nacional entra en una grave crisis, caracterizada por un fuerte déficit en cuenta corriente, altos niveles de inflación, fuga de capitales, caída de la inversión tanto pública como privada, elevado déficit publico y una deuda externa cercana a los 100 mil millones de dólares.

La crisis interna coincide con la recesión de la economía mundial. Donde la reducción de los niveles de inversión, la caída de la demanda y del precio internacional del petróleo, las alzas en las tasas de interés, el aumento del proteccionismo de los países industrializados generaron una reducción del comercio internacional.

La administración federal que inicia en diciembre de 1982 tenía que enfrentar, por una parte, los desequilibrios generados por el crecimiento de una industria sin niveles de integración adecuados<sup>27</sup> de escasa productividad y cuyos productos no eran competitivos en el mercado internacional; y, por otra parte, enfrentar la necesidad de reducir el gasto público. Ante esa situación, el eslabón más fragil eran las empresas paraestatales, más que por su pretendida ineficiencia por la arremetida ideológica que a nivel mundial se estaba llevando a cabo contra la participación del estado en la economía.

**Gráfica 2**  
**Evolución del sector paraestatal**  
**Diciembre de 1982 diciembre de 1990**



Fuente: SHCP.

Así como antes de los ochentas se consideraba no sólo benéfico sino necesaria el intervencionismo estatal, en plena crisis se partía de la idea de que éste sólo perturbaba los mecanismos naturales que el mercado posee para lograr una eficiente distribución de los recursos. Por lo tanto, para reestablecer los equilibrios macroeconómicos se requería reducir la participación del estado en las actividades económicas y, dejar que en adelante fueran la inversión privada y el mercado, los motores del crecimiento.

En esos términos, Miguel de la Madrid planteó que la salida a la crisis se encontraba en la reordenación económica y el cambio estructural.<sup>28</sup> Se debía frenar la demanda agregada para reducir la inflación, superar la inestabilidad cambiaria y proteger el empleo y la planta productiva. Se afirmaba que ello permitiría avanzar de la recuperación de la estabilidad económica y de la capacidad de crecimiento.

La estrategia de cambio estructural sería el medio para reconvertir y modernizar el aparato industrial. En adelante la introducción de innovaciones productivas y de nuevas tecnologías generaría una eficiente articulación en la industria nacional. Eliminando de esa forma los cuellos de botella dentro de la industria para

así elevar la competitividad y transformar el patrón de comercio exterior. Es decir, con la modernización y la reconversión de la planta productiva se buscaría que en las relaciones comerciales con el exterior, la exportación de manufacturas de mayor valor agregado se elevara en relación a la exportación de materias primas y petróleo.

En este contexto, en el que hace una lectura negativa de la participación del estado en la economía, donde empezó a instrumentar una política económica de tipo contraccionista. Caracterizada en lo general por la devaluación del tipo de cambio, la reducción de la demanda agregada, a partir del establecimiento de topes salariales, la contracción del gasto y la inversión públicas,<sup>29</sup> el fomento a la inversión extranjera y la apertura comercial.

En el diagnóstico que se hizo de la industria paraestatal se mencionaba que los principales problemas del sector eran de orden administrativo, financieros, laborales y tecnológicos.<sup>30</sup> Su solución, dentro del esquema de política económica, era racionalizar la participación directa del Estado en la economía. En este sentido se señalaba en el Pronafice que " el objetivo de la acción del Estado en el



ámbito económico es el fomento al desarrollo integral por medio de su participación directa, a través de las empresas públicas y el ejercicio del gasto público, e indirecta, mediante la política de fomento, protección y regulación” para lo cual debía concentrar su participación en la áreas estratégicas y prioritarias que la constitución señala.<sup>31</sup> En casos diferentes se pondrían en práctica lineamientos y criterios para la creación, adquisición, fusión, liquidación o venta de empresas públicas.<sup>32</sup>

En el marco de ésta política económica, que bien se ha dado en llamar neoliberal por su insistencia en que sólo las fuerzas de mercado realizan una distribución eficiente de los recursos, es en el que se inscribe la reestructuración del sector paraestatal.<sup>33</sup> Proceso se inicia en 1983 con la venta de las empresas públicas Vehículos Automotores Mexicanos y Renault de México y continua con las ventas de las empresas fundidoras, las productoras de hierro y acero, las de aviación, las de bienes de capital, los ingenios azucareros, las textiles, etc.

En la presentación de su último informe de gobierno Miguel de la Madrid informaba a la nación que de 1155 entidades del sector público existentes en 1983, se habían desincorporado 756.<sup>34</sup> Lo que representaba el retiro total y parcial de la producción estatal en algunas ramas del sector manufacturero. Como en los casos de la producción de automóviles y autopartes y fertilizantes y, en el segundo caso, estaría la producción de petroquímicos básicos. Sector en el que actualmente participan de manera principal empresas privadas.

En la administración de Carlos Salinas de Gortari se ha propuesto, siguiendo la misma línea de pensamiento económico, desarrollar una estrategia de modernización económica para recuperar el crecimiento<sup>35</sup> y avanzar en la estabilidad de precios. Una de las propuestas del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se refiere a que la modernización económica necesariamente pasa por la modernización del estado y de la empresa pública. Debido a lo cual se le sujetará a un profundo proceso de modernización estructural para concentrarla en las áreas estratégicas y prioritarias.<sup>36</sup> Estas son las relacionadas con petróleo y petroquímica, ferrocarriles, generación de energía eléctrica y acuñación de moneda, entre otras.<sup>37</sup> Para alcanzar la modernización del sector paraestatal se propuso, en el mismo documento, liquidar entidades que ya hubieran cumplido sus objetivos, fusionar entidades para mejorar el uso de los recursos, transferir al gobierno de los estados

empresas prioritarias de importancia regional y vender empresas que no siendo prioritarias ni estratégicas y que, por su viabilidad económica, eran susceptibles de ser adquiridas por los sectores social y privado (véase gráficas 2).<sup>38</sup>

Actualmente la participación del sector paraestatal en la industria se concentra fundamentalmente en explotación y refinación de petróleo, generación de energía eléctrica y en los servicios de carga que presta ferrocarriles nacionales.

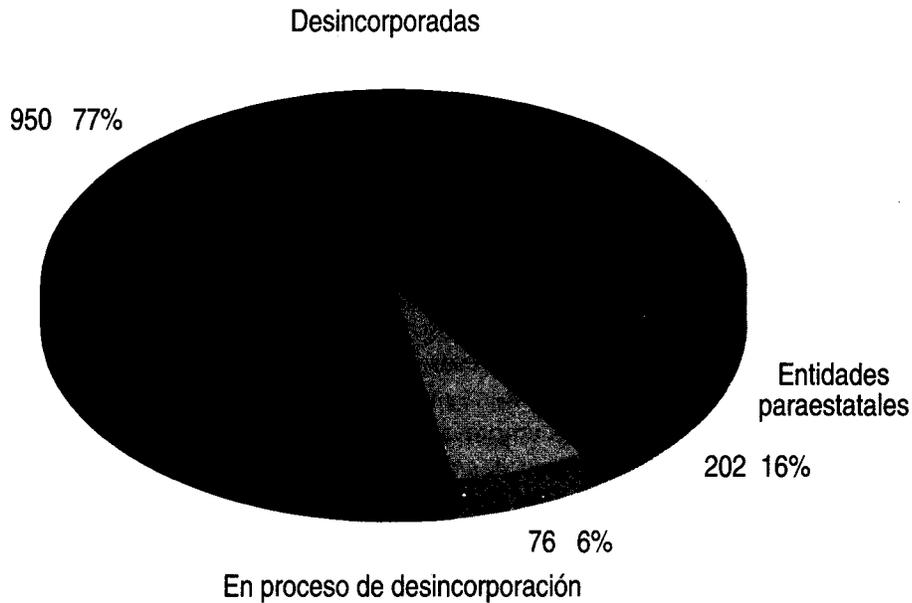
Entre las ventas más importantes de los primeros tres años del gobierno de Salinas de Gortari se encuentran la de la Cía. Minera de Cananea, el Grupo Dina, Concarril y los ingenios azucareros, entre otras. En la segunda mitad de su período gubernamental las ventas más importantes han sido: Aeronaves de México, Mexicana de Aviación, Teléfonos de México y las Sociedades Nacionales de Crédito. El resultado de la disminución de la participación directa del estado en la economía es que a mediados de 1993 sólo quedaban 202 entidades paraestatales, 953 menos que en 1982. (véase gráfica 3)

Sin embargo, aún en la estrategia de modernización económica el papel tradicional de la empresa pública como proveedora de energía e insumos para la industria se mantiene. Pero a diferencia de lo que sucedía en el pasado se busca que en el mediano plazo, los precios internos de los bienes y servicios del sector público se igualen a los existentes en el mercado internacional. Con lo que trata de evitarse que las pocas empresas públicas existentes sean de nueva cuenta una carga para las finanzas públicas.

El criterio de “beneficio social” que normaba la actividad de las empresas públicas y que había sido, desde la nueva concepción económica, el principal elemento de los déficits crónicos de las finanzas públicas, es sustituido por el criterio de rentabilidad económica; en tanto que el papel del Estado como eje director del crecimiento industrial y el proceso económico es sustituido por la inversión privada y el mercado.

Sin embargo, no debe caerse en el error de pensar que el Estado deja de ser un actor protagónico del proceso de desarrollo, ya por medio de esta “política económica” sigue siendo el eje articulador de la nueva política industrial y de la estrategia de asociación entre el capital privado nacional y el capital extranjero. Su nuevo papel está respaldado por el fortalecimiento de las finanzas públicas y el fomento y las garantías para la inversión privada.

**Gráfica 3**  
**Evolución del sector paraestatal**  
**Diciembre de 1982-SEP de 1993**



Fuente: SHCP.

Puede añadirse, finalmente, que en el proceso de desincorporación de empresas públicas, que incluyó algunas de las más rentables, se sujetó a los inversionistas adquirentes a desarrollar planes de modernización e innovación en las mismas; es decir, que en buena parte esta desincorporación obedeció más a la incapacidad financiera del Estado para llevar a cabo esos planes que a la ineficiencia de las propias empresas públicas para constituir unidades productivas rentables en el mediano y el largo plazo.

Asimismo, cabe señalar, que la nueva división internacional del trabajo apunta hacia un esquema de intervención selectiva del estado en la economía; la cual no podría darse si el Estado no hubiera concentrado, como lo hizo durante décadas anteriores, sus recursos en la creación y expansión de empresas riesgosas caracterizadas por inversiones de elevados montos de capital y largos períodos de maduración.

### **La empresa pública y la nueva estrategia de desarrollo**

La estrategia de reconversión industrial y de modernización económica han posibilitado la renegociación

de la deuda externa y la reestructuración de la deuda interna. Por otra parte, la desincorporación de empresas paraestatales que dado el modelo de desarrollo económico que se está impulsando, ya no son prioritarias, y el mayor flujo de inversión extranjera directa han permitido tanto modificar la participación del Estado en la economía y generar un superávit financiero gubernamental. Estos factores han permitido cierta recuperación económica; la cual, sin embargo, no han contribuido sustancialmente a elevar el nivel de vida de la población en su conjunto.<sup>39</sup>

Lo que es un indicio de que la política económica que se ha venido instrumentado, dentro de la cual el retraimiento del gasto y la inversión públicas y la excesiva consideración acerca de las bondades del mercado y la inversión privada son elementos centrales, deberá ser evaluada en el mediano plazo a fin de reconsiderar los efectos multiplicadores que la inversión estatal genera en cuanto a la distribución del ingreso y al beneficio social.

La actual estrategia de desarrollo económico, cuyo eje fundamental es la asignación de recursos a través del mercado y la búsqueda de una mejor articulación del sector manufacturero mexicano con los mercados internacionales, no puede prescindir de la inversión del Estado en la economía, debi-

do a que las características prevalecientes, de manera general, en la economía y, en particular, las del sector industrial muestran desigualdades sustanciales entre los diferentes productores (las empresas pequeñas y medianas representaron en 1985 "el 95% de los establecimientos industriales, empleaban el 45% de la fuerza laboral y aportaban el 41% del valor de los ingresos de la industria manufacturera)"<sup>40</sup> que deberán ser subsanadas a partir creación de proyectos de inversión de capital mixto o de lo contrario se fortalecerá la tendencia a la reducción de los niveles de actividad económica, con la consiguiente pérdida de empleos.

La heterogeneidad de la industria supone en principio que los requerimientos de las empresas respecto a sus estrategias de capitalización, la formas de incorporar los cambios tecnológicos de punta y el crecimiento de sus mercados dependen del tamaño de éstas y de su actividad. Las empresas de menor tamaño no tienen posibilidad de instrumentar por ellas mismas una estrategia de largo plazo para modernizarse. El desconocimiento que tienen tanto acerca los patrones de cambio tecnológico que se están imponiendo (las innovaciones tecnológicas y los sectores de punta están afectando de diversas maneras a la misma industria) como de los mecanismos de comercialización internacional, en los cuales la diferenciación del producto y la calidad total se convierten en determinantes de la ventas, puede impedir su permanencia en el mercado. Adicionalmente, su falta de experiencia para subcontratarse con las grandes empresas impide la integración en el conjunto de la industria.

Sumado a lo anterior, la mayor apertura comercial que significó la competencia frontal con países cuya estructura productiva es más eficiente, se tradujo en un proceso de selección natural, donde las empresas que han logrado sobrevivir o bien tenían experiencia en los mercados internacionales o bien aprovecharon al máximo sus ventajas comparativas tradicionales (costos salariales competitivos, uso de materias primas abundantes y baratas, y una política cambiaria que alentaba la subvaluación de la moneda nacional).

Después de once años de haberse iniciado una estrategia que pretende, a través de buscar integrar a los distintos subsectores que forman a la industria, transformar nuestro patrón de comercio exterior y generar un proceso de desarrollo sostenido es claro que el estado debe intervenir en las actividades económicas relacionadas con la creación de:

a) empresas especializadas en procesos de transferencia de tecnología y en la generación y adaptación al entorno nacional de tecnología de punta .

b) en proyectos de alto riesgo vinculados a coinversiones con los capitales privados nacionales y extranjeros.

En esta perspectiva debe entenderse, más allá de las interpretaciones lineales, que la intervención del Estado en la economía se orienta hacia una participación selectiva que trata de propiciar formas más eficientes de funcionamiento en las empresas privadas; ya sea por medio de la generación de bienes y servicios a precios competitivos o mediante el impulso de nuevas actividades productivas en proyectos privados o de coinversión.

En ese sentido resulta claro que si las principales metas del país son recuperar la capacidad de crecimiento y la generación de empleos, independientemente de que se establezca cualquier acuerdo comercial, se requiere de una estrategia de industrialización, donde se consideren las diferentes necesidades de los subsectores de la industria y los efectos positivos que sobre tal estrategia puede tener la inversión pública.

## Conclusiones

Desde que comienza, en la década de los treinta, el estado a participar directamente en la economía su objetivo fue crear las condiciones económicas propicias para acelerar el proceso de acumulación de capital y con ésta el desarrollo económico.

Con tal objetivo se instrumentó una política económica que contemplaba medidas comerciales y fiscales, y donde la inversión y el gasto públicos crearían las bases para el posterior despegue de la industria. En estos términos la conformación de un amplio sector de empresas públicas se consideró necesario.

Sin embargo, para principios de los ochentas, y debido tanto a que el margen de maniobra económico de las finanzas gubernamentales se había agotado como a la ofensiva ideológica que se había desatado contra la intervención del estado en la economía, era evidente que no se había alcanzado ni la articulación entre los diferentes sectores económicos ni las empresas públicas podrían seguir operando de misma forma como lo habían hecho en

décadas pasadas. Ante una situación de crisis generalizada el Estado decide instrumentar una política económica recesiva en la que se plantean como objetivos principales: recuperar el crecimiento y abatir los índices de inflación. Las medidas que se toman para alcanzar estos objetivos son la reducción del consumo, el gasto y la inversión públicas, entre otras. Ello necesariamente implica la menor intervención estatal en los procesos productivos y distributivos, es decir la reestructuración del sector paraestatal, y dejar la conducción del proceso económico y la asignación de recursos a las libres fuerzas del mercado. En este contexto se planteó la necesidad de:

- i. reconvertir y modernizar la industria.
- ii. reducir el número de empresas públicas no consideradas estratégicas o prioritarias.

Dentro del discurso económico se ha argumentado que estas medidas permitirán transformar el patrón de comercio exterior e insertar al país de manera eficiente en los flujos de comercio internacional y reducir la vulnerabilidad en el sector externo.

Sin embargo, la recuperación económica no ha sido tan sustancial, debido a que la inversión privada se ubica preferentemente en las áreas más rentables, independientemente de las necesidades de desarrollo tecnológico del país y no tiene los efectos multiplicadores de la inversión estatal. En lo referente a bienestar de la población basta señalar que a fines de la década pasada la pérdida del poder adquisitivo de los salarios en términos reales llegó a ser de más del 60 por ciento.

En esos términos es evidente que esta política económica que centra las expectativas de desarrollo del país, entendido éste como el proceso integral de mejoramiento de las condiciones de vida de la población en su conjunto, en la inversión privada y en la asignación de recursos a través de las libres fuerzas del mercado, ha mostrado serias contradicciones, tanto en la eficiente asignación de recursos como en la distribución del ingreso. Ello hace evidente la necesidad de que el estado deba seguir participando de manera directa en la economía, pues de ello depende que pueda alcanzarse un desarrollo económico más equilibrado.

## BIBLIOGRAFIA

Acle, T.A., "La empresa pública en entre dicho". Empresa Pública, Vol.2, No.2, México, INAP, 1986.

Ayala, J. "La empresa pública y su incidencia en la acumulación de capital en México". Investigación Económica No. 150, México, FE-UNAM, 1979.

Barkin, D., "Un desarrollo distorsionado: La integración de México a la Economía Mundial". México, Siglo XXI, 1991.

Casar, A., "La reestructuración de la participación del Estado en la industria mexicana". El cotidiano No.23, México, 1985.

----- y Wilson Peres., "El Estado empresario en México: ¿ agotamiento o renovación ?". México, Siglo XXI, 1988.

Casar, J. I. et al., "La organización industrial en México" Siglo XXI-ILET, 1990.

De la Madrid, H. M., VI Informe de gobierno. México, SPP, 1988.

El comercio exterior de México. Tomo I, México, Siglo XXI, IMCE, ADACI, 1988.

El Economista Mexicano. Colegio Nacional de Economistas, A.C. Varios Números.

Encuesta de la Industria Mediana y Pequeña. México, Nafinsa, 1985.

"El proceso de enajenación de entidades paraestatales". Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales de la SHCP, México, SHCP, 1991.

Folker, F. et al., "La nueva división internacional del trabajo. Paro estructural en los países industrializados e industrialización de los países en desarrollo". México, Siglo XXI, 1980.

Garavito, R. y Augusto Bolívar. Comps., "México en la década de los ochentas. La modernización en cifras". México, 1990.

Gutierrez, G. E. Coord., "Testimonios de la crisis". Austerridad y reconversión No. 3. México, Siglo XXI-UNAM, 1988.

Hernandez, L. E., "La productividad y el desarrollo industrial en México". México, Siglo XXI, 1985.

Himes, J.R., "La formación del capital en México" Lecturas del Trimestre Económico No. 125, México, FCE, 1965, p.63. citado por Ciro Velasco en "El desarrollo industrial en México en la década de 1930-1940. Las bases del proceso de industrialización". Lecturas del Trimestre Económico No. 39, México, FCE, 1981.

Informe Anual del Banco de México. Varios Números.

Jeannot, F., "Empresas paraestatales y sistemas económicos: hacia un concepto integrador del Estado empresario". Análisis Económico Vol. 2, Núm. I, México, UAM, 1983.

Jones, L.P., "Performance evaluation for public enterprises". World Bank Discussion Papers. Washinton, D.C., The World Bank, No. 22, 1991.

"La Semip en el Ier. Seminario de Reconversión Industrial". Cuaderno de Divulgación No. 62, México, Semip, 1987.

Machado. J. et al., "La estructura de la industria estatal 1970-1985" Economía Mexicana, Núm 7, México, CIDE, 1985.

----- y Wilson Peres., "Evaluación económica de la racionalización de la participación de la empresa pública en la industria mexicana". Empresa Pública Problemas y Desarrollo, Vol.I, No. I, México, CIDE, 1984.

Marum, E. E., "La importancia de la empresa pública en México: proposición metodológica". Revista A, Vol. II Núm. 2, México, UAM, 1981.

Peródicos Excelsior y la Jornada.

Peres, W., "La estructura de la industria estatal 1965-1975" Economía Mexicana, Núm 4, México, CIDE, 1982.

Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982., México, Sepafin, 1979.

Plan Global de Desarrollo 1980-1982., México, SPP, 1980.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988., México, SPP, 1983.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994., México, SPP, 1989.

"Proceso de desincorporación, venta y liquidación de entidades paraestatales". Presencia No. 2, México, Nafinsa, 1990.

Programa Nacional de Financiamiento del comercio exterior. Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, México, Secogef, 1990.

Quijano, J.M., "México, Estado y Banca Privada". Colección Economía No. 3, México, CIDE, 1981.

"Reorientación de la acción estatal y efecto de la modernización del estado". Mercado de Valores, No. 16, México, Nafinsa, 1991.

Ruiz, D. J., "Empresa pública. Elementos para el análisis comparado" México, FCE-SEMIP, 1988.

Salinas, de G, C., I,II y III Informes de de Gobierno. "Seis años de actividad nacional". México, Secretaria de Gobernación, 1946.

Tello, C., "La nacionalización de la banca en México". México, Siglo XXI, 1984.

Villarreal, R., "Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México. Un enfoque Neoestructuralista 1929-1988". México, Siglo XXI, 1988.

----- "La empresa pública en el desarrollo México: Mitos y Realidades". Empresa Pública: Problemas y Desarrollo, Vol. I, Núm. I, México, CIDE. 1984.

----- y Rocío R. de Villarreal., "Las empresas públicas como instrumento de política económica en México" en Opciones de Política Económica y después de la Devaluación, México, Tecnos, 1977.

Warman, A., "El problema del campo" en México Hoy, Siglo XXI, 1979.

## NOTAS

<sup>1</sup> El porcentaje de inversión pública para el desarrollo básico se elevó del 57 % logrado durante el gobierno de Calles, al 78% bajo Cárdenas. James R. Himes. "La formación del Capital en México" en EL TRIMESTRE ECONOMICO, enero-marzo de 1965, México, vol XXXII, núm. 125, p.63.

<sup>2</sup> En 1935 Nafinsa queda liberada de las funciones de institución inmobiliaria para centrar sus actividades como institución financiera del Estado. Posteriormente, en 1940 se le dota de una nueva ley orgánica, en la que ya se le considera como institución de fomento.

La promoción del desarrollo económico llegó a ser por primera vez un objetivo importante de Nacional Financiera en 1941, cuando comenzó a patrocinar proyectos destinados a contrarrestar la escasez de productos, originada por la guerra, en las industrias de artículos básicos tales como hierro y acero, celulosa, sosa caústica e hilaza de artífela. SEIS AÑOS DE ACTIVIDAD NACIONAL, Secretaria de gobernación, 1946, p.343.

<sup>3</sup> En su papel de promotora industrial Nacional Financiera pasó de destinar 1.9 millones de pesos en 1940 a 646.4 millones de pesos en 1950, centrando sus recursos principalmente en la industria petrolera, el hierro y el acero, el cemento y los materiales de construcción, los alimentos, los textiles, el papel y la celulosa y las sustancias y los productos químicos. Roberto Cabral. Lecturas del Trimestre Económico No. 39, FCE, 1981, p. 88.

<sup>4</sup> Ver Ley de Industrias de Transformación de 1941 y Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias de 1954.

<sup>5</sup> La política comercial mexicana ha tratado de proteger a la industria nacional a través de varios instrumentos, entre los cuales se encuentran:

el arancel, el permiso previo de importación y el precio oficial, que son los más importantes. El comercio exterior de México, Tomo I, p.455.

<sup>6</sup> Enrique Hernandez L. La productividad y el desarrollo industrial en México. Siglo XXI, p.26.

<sup>7</sup> La existencia de capacidad ociosa permitió el crecimiento en la producción de varias industrias, principalmente en las ramas textiles, hierro, acero,, cemento y pulpa de papel. Hernandez, L., op. cit.,p.30.

<sup>8</sup> Este proceso ocurre cuando el componente importado se reduce en relación a la oferta total, y el fenómeno en su conjunto es considerado por muchos autores como estratégico en el desarrollo industrial del país, de la década de los cuarentas a los setentas. Ver de René Villarreal "Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México. Un enfoque estructuralista 1929-1988", Siglo XXI.

<sup>9</sup> Ibid., p.80.

<sup>10</sup> Para el período 1960-1970 las empresas públicas habían transferido 24 645 millones de pesos al sector industrial a través de la política de "precios sociales" en electricidad, transporte, ferrocarriles Nacionales y petróleo. Idem., p.94

<sup>11</sup> No debe caerse en el error de pensar que la importancia del sector paraestatal radicaba, o radica, en su tamaño sino en el tipo de algunos de los e insumos que produce. Ya que como se menciona en el estudio La Organización Industrial en México "...la participación del estado en las manufacturas, por medio de la empresa pública (... hasta 1986...) es inferior al 8% de la producción, excluida la industria petrolera". Basta considerar, como ejemplo, la importancia que los insumos producidos en las empresas públicas de las industrias metálicas básicas y del azúcar tienen para producción de otras ramas productivas.

El primer caso se relaciona con la extracción de minerales ferrosos y no ferrosos y la fundición y laminación primaria y secundaria de hierro y acero, que proporciona insumos para la fabricación de: tubos, aleaciones, soldaduras, fundición y moldeo de piezas metálicas, estructuras para la construcción, artículos de alambre, telas metálicas, etc. Por otro lado, la producción de azúcar proporciona insumos para la fabricación de endulzantes, fabricación de chicles, destilación de alcohol etílico, elaboración de aguardiente, elaboración de refrescos, etc.

<sup>12</sup> Como consecuencia de la política de industrialización adoptada, el país registró elevadas tasas de crecimiento del producto industrial: 6.6% entre 1950 y 1960; 9.9% entre 1960 y 1965 y cerca del 13% entre 1965 y 1970. Hernandez, L., op. cit., p.31

<sup>13</sup> El tipo de cambio se mantuvo fijo desde 1954 hasta 1976 cuando pasó de \$12.50 por dólar a \$25.00 por dólar, lo que representó una devaluación del 100%.

<sup>14</sup> El crecimiento del sector paraestatal dio como resultado que a mediados de los setentas se tuvieron más de 800 entidades públicas. Rene villareal y Rocío R. de Villarreal (1977) p.233. Para 1983 cuando se inicia el proceso de redimensionamiento del sector paraestatal, el presidente De la Madrid señalaba que existían 1 115 entidades del sector público. Es decir, el número de empresas públicas se había incrementado en un 44.37% de 1976 a 1983.

<sup>15</sup> Aquí es importante considerar de manera global los diferentes instrumentos de política económica adoptados para proteger y fomentar el crecimiento de la industria nacional. Algunos aspectos que deben tomarse en cuenta son: la política manetaria y crediticia; instrumentada para fomentar el ahorro y la inversión; la política fiscal, que buscaba estimular la inversión privada a través de otorgar exenciones y subsidios; y, la política comercial, que con el establecimiento de impuestos, aranceles, el manejo del tipo de cambio y los controles cuantitativos, entre otros. El manejo estos aspectos, y la participación directa del estado en los procesos productivos y distributivos, le permitieron ser el motor de crecimiento economía y de la industria nacional.

<sup>16</sup> El déficit del sector público como proporción del producto empezó a crecer a principio de los setentas alcanzando casi el 18% en 1982. El economista mexicano. Colegio Nacional de Economistas, Núms 4-5, p.14.

<sup>17</sup> Ver de Arturo Warman, "El Problema del campo". en México Hoy, Siglo XXI. 1979.

<sup>18</sup> El Estado no sólo tenía que invertir en infraestructura económica sino también cubrir las necesidades de educación, vivienda y salud, lo cual incrementaba el gasto gubernamental.

<sup>19</sup> En el año de 1976, según el World Financial Markets, Brasil y México acaparaban casi el 50% de los préstamos de la banca privada transnacional destinados a los países subdesarrollados no petroleros. José M. Quijano, "Estado y banca privada". CIDE, p.61.

<sup>20</sup> En Octubre de 1973, después de un conflicto con las compañías internacionales que se habían negado a aceptar un aumento del 70% de los precios del crudo porque tenían el conflicto con sus países de origen, los miembros de la OPEP asumieron la responsabilidad exclusiva para la fijación de los precios de los crudos.

<sup>21</sup> El economista mexicano. op. cit., p.17.

<sup>22</sup> La tendencia al incremento de las tasas de interés se vislumbraba desde 1978. En ese año, según el Informe Anual del Banco de México, en los mercados financieros norteamericano y de euros dólares se elevaron considerablemente las tasas de interés. La tasa preferencial norteamericana llegó a 11.5% a finales del año, siendo la más alta desde 1974 y la tasa interbancaria de Londres (Libor) alcanzó un nivel de 16.7% en 1981.

<sup>23</sup> Carlos Tello. "La Nacionalización de la Banca en México". Siglo XXI. 1984.

<sup>24</sup> "...el impuesto a la renta sobre las empresas, como porcentaje del PIB, creció en 36% entre 1970 y 1978; el impuesto a la renta sobre las personas, en 106.6%; y los impuestos indirectos, en 58.8%". Quijano. op. cit., p.142.

<sup>25</sup> En cuanto al bienestar social tenemos, como ejemplo, la absorción por parte del Estado de empresas privadas con el objetivo de mantener las fuentes de empleo o bien su papel en la producción y comercialización a precios reducidos de productos de consumo popular.

<sup>26</sup> Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982. Sepafin, p. 176.

<sup>27</sup> Ya que el proceso de sustitución de importaciones se había agotado antes de alcanzar la etapa de sustitución de bienes de capital y como una buena parte de la industria nacional requería maquinaria, equipo e insumos que al no producirse en el país, se tenían que importar. Esto provocó que a finales de los años setentas el coeficiente de importaciones sobre la oferta total se elevara crecientemente, llegando a alcanzar porcentajes de entre el 30 y el 40 por ciento.

<sup>28</sup> Ver Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y Programa Nacional de Financiamiento del Comercio Exterior. En la administración de Carlos Salinas de Gortari, adicionalmente, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y El Programa de Modernización del Sector Paraestatal.

<sup>29</sup> A partir de este momento y como resultado de los recortes presupuestales se determinan importantes reducciones en programas de inversión pública en vivienda, educación y salud y se promueve la eliminación progresiva de subsidios a bienes de consumo popular.

<sup>30</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, p. 177.

<sup>31</sup> La estrategia para el sector industrial paraestatal consiste en desarrollar una empresa pública eficiente y competitiva que sea un importante elemento de apoyo para: desarrollar la oferta de bienes básicos; fortalecer selectivamente la industria de bienes de capital, con el objeto de incrementar el grado de integración de la producción nacional; vincular la oferta industrial con el exterior, impulsando la generación de divisas; y crear una base tecnológica propia. Pronafice, p. 110

<sup>32</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988. p.179.

<sup>33</sup> El inicio del proceso de reestructuración del sector paraestatal estuvo acompañado de recurrentes afirmaciones acerca de la carga que este sector representaba para las finanzas gubernamentales, ya que su mala administración y gigantismo hacían que el gobierno federal les destinara montos crecientes de recursos. Se decía que esto contribuía a incrementar el déficit público. Sin embargo, tales afirmaciones no siempre se hicieron en su justa dimensión. Varios autores han analizado las argumentaciones que trataban de reprobar, sin una justificación empírica y teórica adecuada, la participación directa del Estado en la economía. Entre ellos se encuentra Rene Villarreal, quien en su artículo "La empresa pública en el desarrollo de México: mitos y realidades"(1984) analiza algunas de las afirmaciones que sobre el mal funcionamiento de las empresas públicas se han hecho. Estas iban desde su gigantismo y su desorganización administrativa hasta la competencia desleal que representaban para las empresas privadas. Al estudiar estas afirmaciones y compararlas con los indicadores de productividad, empleo, participación en la formación bruta de capital fijo, contribución al valor bruto de la producción y, finalmente, al analizar las relaciones financieras entre el sector público y el gobierno federal, el autor llega a la conclusión de que muchas de las críticas se han exagerado.

Por ejemplo, en el caso de la participación del déficit de las empresas públicas en el déficit total del sector público, el autor menciona que "...mientras la participación de las empresas públicas industriales y comerciales en el PIB fue de 8.4 por ciento entre 1980 y 1981, sus gastos de capital fueron equivalentes a 5.5 por ciento del PIB de esos años. No es de extrañar pues que el ahorro interno de las empresas no alcanzara a cubrir el 25 por ciento de su inversión y que se debieran aceptar razones de apalancamiento no sostenibles en períodos de elevadas tasas de interés activas, como el actual." En lo que respecta a las críticas acerca del gigantismo del sector paraestatal se puede consultar el libro de Amparo Casar y Wilson Pères "El Estado Empresario en México: ¿Agotamiento o Renovación?"(1988) en el cual se afirma, después de un extenso estudio empírico, que "...el Estado mexicano es un productor importante de insumos industriales de uso difundido en la industria y la agricultura, con cierto peso en la producción de algunos bienes de consumo masivo no duradero. La industria estatal no parece competir con la privada sino que la complementa, en un esquema de áreas de dominio que ha sufrido pocos cambios de relevancia en los últimos veinticinco años." A estos argumentos podrían añadirse otros muchos en los que se señalan los principales problemas de las empresas públicas pero no pasan por alto que el modelo de industrialización seguido en el país, durante cuarenta años, hacía necesaria tanto su participación como su peculiar administración.

<sup>34</sup> VI Informe de Gobierno de Miguel de La Madrid Hurtado, 1 de Septiembre de 1988.

<sup>35</sup> En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se proyecta alcanzar un crecimiento del PIB del 3.6 al 6.0 para el período 1991-1994.

<sup>36</sup> PND 1989-1994, presentación XVIII.

<sup>37</sup> Con las modificaciones al régimen de propiedad de la banca, la prestación del servicio público de banca y crédito deja de ser una actividad exclusiva del Estado sujeta a concesión.

<sup>38</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. p.90.

<sup>39</sup> Por ejemplo: "...en 1990 disminuyó sensiblemente el consumo de cuatro granos básicos: maíz, arroz, trigo y frijol...el 21 por ciento de la población urbana se emplea por su cuenta o sin pago, es decir en el subempleo, y, finalmente, que el 31 por ciento total de la población se encuentra en condiciones de extrema pobreza...", La Jornada 13 de enero de 1992, p.31

<sup>40</sup> Nafinsa. Encuesta de la Industria Mediana y pequeña, 1985. México, 1988, p. 1.