

## 1.- INTRODUCCION

La participación del Estado en la vida económica ha sido y es uno de los temas más controvertidos. De todas las modalidades que puede abarcar este tema, la participación del Estado a través de las entidades paraestatales presenta una gran variedad de desacuerdos.

No podemos dejar de soslayar, que la polémica acerca de la injerencia estatal a través de dichas entidades está vinculada por las tendencias de los sistemas económicos, ya que, como sabemos, todo Estado reconoce algún tipo de sistema económico. Por otro lado, la disputa entre economía de mercado versus economía colectivista, no es suficiente para determinar el rumbo de la discusión. En el devenir histórico, nuevas formas de economía mixta han emergido; los detractores de estas formas, sustentan sus argumentos en base a posiciones ideológico-políticas, que generalmente se encuentran fuera de la realidad.

En este contexto, el capitalismo surge bajo la influencia de la intervención estatal durante el periodo mercantilista. Las revoluciones posteriores revirtieron esa intervención hacia la burguesía liberal, la cual tomó para sí muchas funciones económico-políticas. La teoría económica liberal sostenía que el mercado era una organización natural con tendencia al autoequilibrio. El neoliberalismo reconsideró estas tendencias e interrelacionó a los sectores de la economía a través del Estado, de esta forma, trató de corregir los desajustes del modelo.

Por otra parte, las propuestas de John Maynard Keynes revolucionaron el periodo depresivo mundial; la política de "manos fuera" se contrapone a sus ideas. Contra la tradición económica, Keynes afirmó que el sistema económico capitalista no corrige sus desequilibrios de manera "natural", y que el ensanchamiento de las funciones del gobierno son el único medio practicable de evitar la destrucción total de las formas económicas existentes.

Sus ideas tuvieron gran trascendencia en la época de la posguerra y en el nuevo régimen monetario internacional. Es importante señalar que las reflexiones de Keynes corresponden a un capitalismo maduro, no apto para los países subdesarrollados en donde la desocupación es un fenómeno estructural.

Actualmente existen nuevas corrientes que descalifican los avances keynesianos, tal es el caso de las corrientes neoliberales, que se han dado en llamar la "Contra Revolución Monetarista". Para estas corrientes, toda intromisión a la libre manifestación y competencia es condenable, salvo la coerción pública destinada a ser guardián de estos. Sin embargo, la acción directa sobre los procesos productivos a generado un gran número de controversias; una de ellas es la empresa pública, que es considerada por las corrientes neoliberales como un vicio característico de la fuerte intervención estatal.

En México, el análisis y la discusión del papel del Estado en las actividades económicas, ya sea por intervención a través de las entidades paraestatales o por medio de las políticas económicas, se puede centrar en tres ámbitos, los cuales podemos determinar y clarificar de la siguiente manera: Crisis en la economía mundial y en la economía nacional; crisis del pensamiento económico, el cual no ha encontrado el modelo idóneo que explique el origen de la crisis y, crisis ideológico-política, donde se determinan grados extremos, desde el recalcitrante capitalismo puro hasta la plena estatización del Estado.

Por lo que respecta a las crisis de la economía mundial y nacional, esta se resiente a partir de los años 70's.

La crisis económica proviene de la ineficiencia de los aparatos productivos; el sector paraestatal participa en forma importante en esta crisis mediante subsidios crecientes que generan desequilibrios en las finanzas públicas.

Esta crisis no sólo se vislumbra en el aspecto productivo, sino también en el sistema comercial, financiero y distributivo. Ha existido una ineficiencia global en la economía que es compartida en su génesis por todos los sectores que la integran.

Asimismo, las funciones económicas del Estado han crecido y se han extendido, a veces excesivamente. A partir de 1982 y hasta la fecha se ha manifestado un pensamiento poco crítico en favor de la empresa paraestatal, sobre todo de la empresa que no tiene como objetivo fundamental algún área estratégica o prioritaria de la economía.

Con el propósito de enmarcar conceptualmente a las entidades paraestatales, en el capítulo segundo se desarrolla el marco teórico de la administración pública, conforme a los preceptos constitucionales y de las leyes vigentes en la materia.

Por otra parte, en el tercer capítulo se desarrolla el concepto de intervención estatal, así como la vinculación de este proceso con las entidades paraestatales y el desarrollo industrial en nuestro país.

En la presente investigación se ha documentado ampliamente el largo camino transcurrido desde sus primeras etapas, del papel jugado por el Estado en el desarrollo nacional. Así, en el cuarto capítulo de esta obra se recorren los años que van desde la época virreinal donde destaca el surgimiento de las primeras industrias locales propiamente dichas: la textil, la minería y los obrajes, que aún y a pesar del Estado metropolitano emergen como los primeros gérmenes de la industria en la Nueva España de entonces.

La actuación no siempre adecuada del Estado Ibérico en la estructura económica virreinal distorsionó por mucho tiempo el sano desarrollo de una auténtica e independiente industria autóctona, generando sesgos históricos, que aún hoy tienen vigencia. El aliento a los monopolios metropolitanos, una legislación que no estimulaba el crecimiento de otros sectores productivos, medidas impositivas negativas para la actividad económica, etc. Estas medidas ocasionaron retrasos en el desarrollo, en virtud de que sus intereses obedecían a los de la corona española antes que a los de la población novohispánica.

Asimismo, y posteriormente a la independencia de México en 1821, durante el siglo XIX y a pesar de estar en boga la doctrina del liberalismo económico que profesaba la abstención del Estado en las actividades económicas, los diversos regímenes políticos que se sucedieron en este periodo histórico tuvieron una presencia muy activa en las actividades de producción que requería el desarrollo de una incipiente nación independiente.

La constitución del Banco de Avío en 1830 y la Dirección General de Industria en 1842 como decisiones estatales que tenían como objeto estimular el surgimiento de un sector industrial más sólido son prueba de lo anterior.

En la segunda parte del siglo pasado, en el periodo comprendido por el Gobierno de Porfirio Díaz se observa una actividad institucional más profunda, programada y dirigida por el Estado nacional a efecto de promover todas las actividades productivas que dieran viabilidad a la consolidación económica del país.

Se facilitó la inversión extranjera en la industria, el comercio, la banca, los ferrocarriles, la minería, el petróleo, el campo, y en prácticamente todos los rubros de la economía. Para ello, el Estado centralizó el poder político, adecuó su andamiaje institucional, mejoró su administración pública, legisló una nueva normatividad que regiría la dinámica actividad económica de entonces, exime fiscalmente a las inversiones y al capital y controla el aspecto laboral, dando con ello un impulso sin precedente al que es considerado el primer gran proceso de industrialización en el México contemporáneo.

Sin embargo, este proceso de desarrollo resulta incompleto y desigual, lo que genera severos desequilibrios regionales y sociales que pronto desembocarían en el movimiento revolucionario de 1910.

Una vez superada la revolución e institucionalizado un nuevo régimen con la Constitución de 1917, se inicia otra etapa más del desarrollo nacional y de la intervención del Estado en la economía.

Así, los preceptos constitucionales consagrados en la carta magna vendrían a darle un sólido bagaje jurídico y político a las concepciones teóricas en vigor que refrendaban la necesidad de la presencia del Estado para orientar las actividades productivas.

Desde entonces y hasta 1982, la actividad del Estado benefactor acentúa una creciente penetración en el modelo de desarrollo que siguió México hasta esa fecha y al que se denominó sustitución de importaciones y las diversas vertientes que este siguió por más de cuarenta años. Tal y como se explica ampliamente a lo largo de este texto en su primera parte.

El Estado ha participado en la economía de muchas maneras, la más representativa ha sido a través de la creación de un amplio y diversificado sector paraestatal, el cual alcanzó su momento culminante en 1982, al poseer el

Estado 1,155 empresas públicas. Estas eran una condición "sine qua non" para apuntalar el modelo de desarrollo que la nación precisaba para gran parte del siglo XX, en su evolución progresiva de la economía y sobre todo, en concordancia con la doctrina económica keynesiana, en boga en ese momento histórico.

En algún punto de este desarrollo, el modelo se agota, requiriendo un giro estructural del mismo a partir de 1983. Viraje que se proponía una industrialización hacia afuera, orientada a las exportaciones para subsanar las insuficiencias del modelo de desarrollo anterior.

En el capítulo quinto se ventila el periodo que abarca de 1988 a 1994, es decir, el sexenio anterior profundiza el cambio estructural, no sólo en el aspecto económico sino en la concesión y participación del Estado en las más diversas ramas de la vida nacional.

Este tuvo como vértice fundamental el saneamiento de las finanzas públicas hasta conseguir superávits fiscales, la reestructuración de la deuda pública externa del país, el abatimiento de la inflación hasta cifras de un dígito, la desincorporación de las empresas públicas vía las distintas modalidades diseñadas para ello, entre las que destaca la privatización; la apertura de fronteras a través de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con Norteamérica en 1994 y el ingreso de México a organizaciones internacionales como la OCDE en el mismo año. Así como los acercamientos a los bloques comerciales más importantes del orbe, como la Cuenca del Pacífico, la Unión Europea, el Mercosur y el Mercado Centroamericano.

Estas actividades transformaron de manera definitiva el sentido y el impacto de la participación del Estado en todo el proceso productivo. Constriñendo responsabilidades económicas anteriores, pero sin abandonar obligaciones inherentes fundamentales. Fue un cambio estructural que las condiciones económicas mundiales y nacionales imponían a la nueva etapa histórica en el desarrollo de las fuerzas productivas del país.

Ahora, el progreso nacional se sustenta en mayores y más amplias responsabilidades al sector privado que el Estado delegó vía el mecanismo de la privatización de las empresas públicas.

En el capítulo sexto se hace un recuento conceptual sobre las más importantes teorías económicas que discuten el sentido y el alcance de la participación del Estado en la economía de los países.

De este modo se desglosa, desde la primera gran teoría del mundo moderno, la clásica liberal, diseñada por Adam Smith, quien expone de una manera articulada toda una estructura conceptual sobre la economía en general y la intervención estatal en particular. A quien le asigna limitadas funciones en virtud de considerar a éste una creación artificial del hombre que más que solucionar, entorpece el libre juego de las leyes naturales en que se sustentan las actividades económicas.

Por su parte, la aparición del marxismo en el siglo XIX como doctrina contrapuesta a la tesis anterior, expone la indispensabilidad de la intervención estatal total en los procesos productivos. Ya que las contradicciones del mercado y "la mano invisible" no garantizan el equilibrio permanente del mercado de factores y productos, a la vez que tampoco este asegura el desarrollo progresivo de la economía.

Por ello, el Estado debe de sustituir al mercado liberal, a efecto de salvaguardar el desarrollo nacional pero desde una perspectiva centralizada y dirigida por el poder público.

En tanto, el desarrollo de la doctrina keynesiana en los años treinta de este siglo a raíz precisamente de la severa crisis mundial del sistema capitalista, traduce una serie de posturas conceptuales intermedias, que propone una intervención del Estado en la vida económica, pero no total, sobre todo cíclica, que atempere y module las fluctuaciones temporales en las altas y bajas del desenvolvimiento de la economía.

La teoría keynesiana arrojó las políticas económicas del mundo europeo y latinoamericano incluyendo por supuesto a México hasta principios de los años ochenta. Predominando los postulados del Estado benefactor que resultó de la creatividad de este economista inglés, y los cuales se diseminaron por el mundo entero por más de medio siglo.

En América Latina surge la teoría de la CEPAL, elaborada por el Dr. Raúl Prebisch que trataba de explicar y justificar la evolución económica del mundo latinoamericano. Justificó

la presencia activa pero racional del Estado en materia económica en nuestros países, ello en virtud de las distorsiones y los desequilibrios estructurales de las naciones subdesarrolladas en su relación con los aparatos productivos de las naciones desarrolladas.

Por esta razón la presencia del Estado en los países en vías de desarrollo es vital para subsanar las fallas que se originan internamente como consecuencia de las insuficiencias del aparato productivo privado y su vinculación a los aparatos productivos de las naciones poderosas.

Finalmente, existe la teoría monetarista neoliberal que redescubre las bondades de la teoría liberal clásica, agregándole a los fundamentos conceptuales de esta, la importancia moderna que tienen factores como el dinero, el presupuesto público y las sanas finanzas públicas del Estado como elementos claves en la buena marcha de las economías.

Es precisamente esta doctrina la que domina desde 1982 a la fecha en el mundo industrializado y en los países en desarrollo, y la cual pretende superar las diversas crisis económicas en que se ha visto envuelto el planeta desde principios de la década pasada. Esta replantea el perfil del Estado en todo el proceso de desarrollo nacional.

En el séptimo capítulo se conceptualiza la rectoría económica del Estado a través de los preceptos constitucionales, así como de las atribuciones que el Estado mexicano tiene en las áreas estratégicas y prioritarias de la economía.

En el capítulo octavo se realiza un recuento del proceso privatizador al que ha estado expuesto el Estado mexicano desde 1982 hasta 1994. Describiendo el marco jurídico utilizado para ello, así como el procedimiento técnico-financiero empleado por las autoridades para llevar a cabo la desincorporación de las entidades paraestatales.

En el capítulo noveno, de conclusiones, se privilegia el desarrollo industrial de la economía del país, sin soslayar la importancia de los otros sectores productivos como el comercio, la agricultura, la banca y los servicios.

La reconversión industrial ha sido seleccionada dentro de esta investigación en virtud del mayor peso específico que

ésta tiene en la actual etapa de transformación tecnológica y científica mundial y su impacto en los procesos industriales.

Por lo anterior, se recomienda una serie de medidas para coadyuvar en el desarrollo del sector industrial, limitando la investigación a este campo no por comodidad intelectual sino por razones de tiempo y espacio; ello en virtud de la imposibilidad de tratar desde un punto de vista científico más rigurosamente sustentado a todos y cada uno de los renglones productivos que conforman a una economía.

Así, concentramos nuestros esfuerzos académicos en este apartado, planteando la necesidad de articular a la industria nacional, promoviendo una consensada política industrial de largo alcance y consistente con las características de los insumos y recursos nacionales. Modernizando las plantas y fábricas con tecnología de punta.

Además de acentuar el desarrollo de las exportaciones como base del nuevo modelo de desarrollo, a fin de consolidar a dicho sector para que garantice la cantidad suficiente de divisas para la importación de aquellos insumos que requiere el aparato productivo interno.

Tampoco hay que olvidar el mercado nacional y perder la perspectiva de un desarrollo integral y completo. También es deseable y factible seguir aplicando una sustitución de importaciones en aquellos productos y ramas productivas en las que tenemos ventajas competitivas.

Al existir en esta última estrategia una larga experiencia que incluye varias décadas, y donde aún hay posibilidades que no podemos desaprovechar, una industria que vivió la etapa de sustitución de importaciones, ahora corregida e introduciendo la experiencia del pasado, la hace más atractiva. Por consiguiente, el mercado interno no debe ser desdeñado por concentrar todos los esfuerzos hacia el mercado externo.

Las teorías más recientes del desarrollo nos explican que no existen modelos de desarrollo exclusivos sino la necesidad de la complementariedad para un sano e integral proceso de desarrollo de los países. Así, los esquemas a seguir en esta materia son de sustitución de importación selectiva y una política de exportaciones, ambas como parte de un sólo proceso de desarrollo.



También en este capítulo se desglosa un conjunto de medidas tendientes a la corrección de problemas neurálgicos de la industria nacional, así como propuestas para solventar dichos problemas, tales como: el impulso decisivo a la investigación y desarrollo tecnológico, articulación de cadenas productivas entre las grandes empresas productivas con la pequeña y mediana industria, a efecto de eslabonar verdaderos lazos de consolidación productiva, eficiencia y calidad entre los mismos, solicitar que la calidad y precio de los servicios proporcionados por el sector público sean mejores, crear novedosos mecanismos que permitan la construcción y den mantenimiento racional a la infraestructura que las empresas requieren para su crecimiento como puertos, aeropuertos, ferrocarriles, aduanas y carreteras, capacitar y desarrollar permanentemente a la planta laboral, etc.

En suma, nuestra hipótesis es la siguiente:

“Para México, la evolución de la intervención estatal, el sector paraestatal y el desarrollo industrial van ligados en forma indisoluble. Desde la época colonial se vislumbran las primeras intervenciones del Estado, ya sea a través de políticas económicas o directamente mediante las empresas públicas. Sin embargo, no es hasta después del periodo revolucionario cuando el Estado mexicano consolida su intervención a través de la creación de un amplio y diversificado sector paraestatal, y de un nuevo modelo de industrialización sustitutivo de importaciones. Esto obedeció fundamentalmente al advenimiento de la teoría económica keynesiana, en boga a partir de la década de los treinta y a las necesidades particulares del desarrollo del país.

La empresa pública participa básicamente en el proceso de industrialización mediante subsidios, costo de productos reducidos, infraestructura, etc. a la industria nacional, con el propósito de hacer más competitiva su participación en los mercados internacionales y nacionales. Sin embargo, esto trajo como consecuencia también rezagos importantes en el desarrollo de nuevas tecnologías y en otros sectores de la economía.

El modelo de intervención estatal y de industrialización sustitutiva se agota en 1982, esto debido a la crisis económica y a la aguda crisis petrolera, sin olvidar al advenimiento de la teoría económica neoliberal. Generando como consecuencia de ello, la redimensión del sector

El Estado. Políticas Económicas, Entidades Paraestatales  
y Desarrollo Industrial en México. Un Análisis Retrospectivo.

paraestatal, para concentrar su actividad en las áreas estratégicas y prioritarias de la economía y sin olvidar su papel rector del desarrollo.

Finalmente, el Estado ha racionalizado su intervención en la economía desincorporando lo complementario o accesorio, por lo que debe de centrar su atención a sus tareas inherentes, es decir, cumplir con lo estratégico y prioritario.

Conjuntamente con el proceso de desincorporación, debe de modernizar a las empresas que permanecen como estratégicas y prioritarias, esto a través de una reestructuración técnico-productiva, comercial, laboral y financiera, es decir, incorporar a estas empresas a niveles de calidad y eficiencia internacionales, esto como una condición imperante para su inserción en la cadena productiva nacional y mundial.

Aunado a lo anterior, El nuevo modelo de desarrollo que se pretenda debe de ser integral, es decir, integrar a todo el sector productivo al desarrollo, que articule a la agricultura con la agroindustria, a las cadenas productivas industriales con sus materias primas y al comercio con las redes de distribución, en suma, una reestructuración industrial a fondo.

Las lecciones históricas nos deben de llevar a un amplio análisis, a una toma de conciencia. La creación de entidades paraestatales en forma indiscriminada y la adopción de modelos de desarrollo excluyentes, nos llevó, en su tiempo, a serias crisis financieras. Es de suma importancia el retomar un nuevo camino, éste nos llevará, por consecuencia, hacia el MEXICO DEL SIGLO XXI".

## 2.- MARCO TEORICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos indica: "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación".

Como refiere el citado artículo 90 constitucional, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 10. menciona: " La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, integran la Administración Pública Centralizada.

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

Refiriéndose a la administración pública paraestatal, según el artículo 45 de la citada Ley Orgánica, menciona: "Son organismos descentralizados las unidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Asimismo, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales en su artículo 14 señala: "Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

I.- La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias,

II.- La prestación de un servicio público o social, o

III.- La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social".

Por otra parte, según el artículo 46 de la Ley Orgánica:  
" Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

I.- Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica.

II.- Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

a.- Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.

b.- Que la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos del capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o

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

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o algunas o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes".

Por otra parte, el artículo 47 de la Ley Orgánica señala: " Los fideicomisos públicos son aquellos que el Gobierno Federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten

El Estado. Políticas Económicas, Entidades Paraestatales  
y Desarrollo Industrial en México. Un Análisis Retrospectivo.

con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos".

### 3.- INTERVENCION ESTATAL Y SU VINCULACION CON EL PROCESO DE INDUSTRIALIZACION EN MEXICO.

El concepto de intervención estatal se ha visualizado fundamentalmente entre dos grandes antípodas: el liberalismo y el socialismo. Dentro de estos pensamientos pueden existir opiniones intermedias que matizan la profundidad y el alcance del fenómeno en cuestión.

Para los liberales en general, el mercado es el mecanismo natural para el buen funcionamiento del sistema económico. La intervención estatal en cambio, distorsiona su operación, sin embargo, en el campo liberal existen diversas concepciones del liberalismo mismo, éstas van desde los que pregonan por una economía mixta, hasta los neoliberales puros.

Otras corrientes en cambio, admiten la necesidad de ciertas intervenciones estatales limitadas, a fin de corregir las fallas del sistema de libre competencia.

Ciertamente, las tesis liberales aceptan que una intervención en una "orden limitada" del Estado, el cual obliga a los propietarios a emplear sus recursos de una manera distinta a la establecida por ellos mismos. La intervención estatal en este marco no prohíbe la propiedad privada y el mercado, sino que solamente media en los precios y la producción e introduce regulaciones jurídicas.

Los socialistas por el contrario, apoyados en la evidencia histórica, argumentan que las relaciones fundadoras de los mercados y las relaciones de autoridad son características de los Estados. Ubican desde el génesis del capitalismo que ambos tipos de relaciones coexisten y se influyen recíprocamente. La discusión entre los socialistas comprende no sólo el problema del grado de intervención sino de los mismos fundamentos de todo el modelo económico liberal.

En la literatura relacionada con la intervención estatal, se ha planteado que el papel del Estado ha sido relevante en el desarrollo y conservación del sistema y específicamente en el logro de la industrialización.

El Estado. Políticas Económicas, Entidades Paraestatales  
y Desarrollo Industrial en México. Un Análisis Retrospectivo.

Existen otras propuestas sobre las que versa el concepto de intervención estatal:

- La actividad económica ha requerido de un apoyo estatal decisivo en uno u otro sentido.

- El Estado debe ser lo suficientemente hábil como para apoyar la promoción de mercado y capitales.

- El Estado no sólo debe crear las condiciones propias para la expansión de la economía liberal, sino también debe convertirse en un autor directo y activo en la organización del mercado.

- El Estado es quien toma los riesgos, induce la inversión y lleva a cabo la concertación entre los agentes económicos. Crea o sustituye agentes, mecanismos e instituciones que no existen o están precariamente desarrollados.

El común denominador en estas perspectivas es que el Estado interviene para cambiar el comportamiento de los agentes, las variables económicas y las instituciones. Si esto no fuese necesario, no tendría, en estricto sentido, ninguna razón de ser la intervención estatal.

El Estado para poder intervenir debe de tener la capacidad de influir en las elecciones y objetivos de los actores económicos, en la formación de instituciones y en la creación de un marco jurídico.

En la historia de las ideas económicas y políticas, el papel del Estado en la economía siempre ha sido, con mayor o menor intensidad, un punto de confrontación ideológica, que justamente en los últimos años se ha agudizado, ciertamente, las fronteras teóricas y prácticas de la intervención estatal no son fáciles de delimitar de manera precisa.

A pesar de muchas diferencias, aún en los extremos ideológicos y políticos se reconocen espacios elementales en los cuales ha ocurrido o debe ocurrir la intervención estatal, aunque por supuesto con diversos fines y grados de intensidad.

El Estado. Políticas Económicas, Entidades Paraestatales  
y Desarrollo Industrial en México. Un Análisis Retrospectivo.

Primero, en la esfera económica que comprende el intercambio, la producción y la distribución de bienes y servicios de todo tipo y segundo, la esfera política que cubre lo jurídico y su orden político, la garantía contractual, la defensa nacional y la preservación de los valores de la sociedad.

Es precisamente en este sentido donde el Estado mexicano, a través de la administración pública desde la época postrevolucionaria, se convirtió en el pivote central del proceso industrializador que todavía se desarrolla en el siglo XX.

El Estado en México emerge como un ente poderoso después de la Revolución de 1910, en virtud de la legitimidad que le da la fuerza social, que hereda de la lucha armada; la movilización de masas organizadas en torno a la figura del Estado tiene su punto de salida en la Administración Pública de Lázaro Cárdenas.

La administración pública mexicana de entonces es una administración dinámica que tiene una gran flexibilidad y que penetra en campos heterogéneos que rompen algunos obstáculos que se oponen a la expansión del capitalismo dependiente.<sup>2</sup>

El instrumento principal de la acción estatal en la economía desde entonces fue a través de la expansión del sector paraestatal. Aunque en esencia, la formación del gran aparato público debería ser considerado a partir de 1935, la expansión gubernamental tendría que llevarse a cabo debido a que los acontecimientos exigían instituciones capaces de poner en práctica los programas definidos por la Constitución de 1917.

Estos programas no exigían mejoras de orden político, sino sobre todo, hechos concretos en los cuales el Estado tendría que responder con acciones visibles, a través de la administración pública en sus diferentes vertientes, central o descentralizada.

En torno a la economía, el papel del Estado estaba ampliamente facultado por la Carta Magna para desempeñar un papel prácticamente rector. Así, se dejó entrever desde el principio, el esquema que jugaría entonces el sector paraestatal. Los factores que intervienen en tal determinación eran entre otros:



El Estado. Políticas Económicas, Entidades Paraestatales  
y Desarrollo Industrial en México. Un Análisis Retrospectivo.

- Las nuevas condiciones y la creciente complejidad de las relaciones políticas y sociales que exigían un núcleo regulador e institucionalizador, que a la vez interviniera en tales relaciones.

- Nacionalización de las compañías que tenían en sus manos empresas clave para el desarrollo nacional.

- Instrumentación política de los compromisos adquiridos con las masas populares y,

- Ocupación de campos productivos poco redituables para la iniciativa privada.

Algunas empresas públicas básicas creadas en esos años son: NAFINSA (1933), Banco Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (1933), Banco Nacional de Crédito Ejidal (1935), PIPSA (1935), Almacenes Nacionales de Depósito (1936), Comisión Federal de Electricidad (1937), Ferrocarriles Nacionales de México (1937), Compañía Exportadora e Importadora Mexicana (1937), ASEMEX (1937) y PEMEX (1939).

La promoción industrial quedó, fundamentalmente, bajo las atribuciones encargadas a NAFINSA.

Así, la intervención del Estado aparecía como el motor de todo el sistema económico nacional, en virtud de las limitaciones del propio desarrollo capitalista, no había otra forma de avanzar al país, más que con la acción profunda de la administración pública, en particular en su rama del sector paraestatal.

El régimen político que consolidó el cardenismo, afianzaba un Estado más sólido y diversificado capaz de garantizar y fomentar el desarrollo económico. Las condiciones estaban dadas para abrir un período de acelerada expansión industrial. Una Presidencia institucionalizada, una Administración Pública poderosa con una ascendencia política sobre las masas.

Las bases del proceso económico y social estaban dadas para llevar a cabo la industrialización del país, de hecho Cárdenas había comenzado a delinear las políticas generales de desarrollo en este sentido.

Avila Camacho expresamente asumió la responsabilidad de guiar el proceso industrializador del país al afirmar: "El

El Estado. Políticas Económicas, Entidades Paraestatales  
y Desarrollo Industrial en México. Un Análisis Retrospectivo.

ejecutivo reconoce que la industrialización es el medio eficaz para lograr el desenvolvimiento económico de México y la elevación del nivel de vida de su población, y que es obligación del Gobierno de la República fomentar la organización de nuevas empresas''.<sup>3</sup>

**REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS DEL TERCER CAPITULO**

- 1.- Ayala Espino, José Luis, ``Límites del mercado, límites del Estado, Ensayos sobre economía del Estado'', Editorial INAP, Primera reimpresión, México, D.F., 1992, p.55.
- 2.- Fernández Santillán, José Florencio, ``Política y administración Pública en México'', Editorial INAP, Primera edición, México, D.F., 1983, p.18.
- 3.- Ibidem, p.57.

#### **4.- ESTADO Y ECONOMIA. DE LA COLONIA A 1988**

##### **4.1.- El desarrollo industrial en el régimen señorial.**

Aunque en México no se dió un régimen feudal como en Europa, se denomina así al periodo que abarca desde la conquista hasta antes de la guerra de independencia; esto se debe a que España concedía a los expedicionarios gran cantidad de privilegios de carácter "Señorial" con el fin de hacer atractivo el viaje hacia el nuevo continente.

Si entendemos a la industrialización como un fenómeno en el cual la industria se convierte en el motor de crecimiento económico y del desarrollo social, durante este período no se dió tal. Sin embargo, el estudio del mismo nos permite confrontar, bajo una perspectiva histórica, la existencia de precondiciones necesarias para el desarrollo de elementos que más adelante, impulsarían, si no a un proceso de industrialización, si a un incipiente sistema capitalista de producción.

La conquista fue una empresa privada a la que concurren a cambio de enormes privilegios, las capas medias de la sociedad española. Mediante contratos, llamados capitulaciones, se establecieron, tanto los derechos de los exploradores como aquellos que se reservaba la corona, operando desde entonces como títulos negociables.

La política económica de la Nueva España estuvo sujeta a los decretos y reglamentaciones que emitía la metrópoli, los cuales se distinguían por su carácter mercantilista. El mercantilismo español se distinguió, primero, por el interés que puso en la acumulación de oro y plata; y segundo, por tratar de estimular a la industria española evitando el comercio de las colonias con otros países que no fueran España; lo que perjudicó el desarrollo económico de las mismas.

España distinguió a la Nueva España y al resto de sus colonias con un carácter de mercado complementario, dejando crecer sólo aquellas áreas que no significaran competencia para la producción metropolitana.

Los recursos productivos humanos y de capital se dirigieron principalmente a la producción de oro y plata, ya

que los españoles vieron en América la posibilidad de atesorar riquezas mediante estos metales. Este hecho perjudicó el desarrollo de las colonias, que no podían aplicar sus recursos y esfuerzos a líneas de actividad más productivas ni aprovechar economías de escala mediante la especialización.

A pesar de lo anterior, el desenvolvimiento de la ganadería hizo posible el desarrollo de una importante industria textil concentrada en los obrajes, la cual entre 1548 y 1570 gozó del proteccionismo estatal, disminuído después drásticamente por la presión monopólica de los comerciantes sevillanos, quienes se percataron de los riesgos de la competitividad textil indígena.

La política mercantilista española llevaba en sus elementos básicos el gérmen de su propio fracaso. España no podía competir en el aspecto económico con otros países europeos debido a la existencia de menos incentivos para invertir, y sobre todo porque su avance tecnológico era menor, por lo que no estaba en condiciones de exportar capital a las colonias o de proporcionar el conocimiento técnico necesario para el desarrollo de éstas. Además, su política impedía que otros países lo hicieran, lo que ocasionó el inminente atraso de las mismas.

Analizando las características de los diferentes sectores económicos en la Nueva España, nos podemos dar cuenta de que alguno de estos pudo haber sido un motor de crecimiento económico para que se diera el despegue del proceso de industrialización, sin embargo, las restricciones impuestas por la corona española aunado al atraso tecnológico, influyeron en forma notable para que esto no sucediera.

La agricultura tenía un carácter dual, por un lado estaban los indígenas que producían básicamente para su consumo, por otro los terratenientes españoles y criollos, quienes explotaban comercialmente la agricultura.

El desarrollo de la misma durante esta época no fue muy notorio, ya que las técnicas agrícolas eran rudimentarias y no se utilizaba toda la tierra cultivable, esto último se daba en las tierras de los terratenientes. Por otra parte, la política fiscal que había impuesto la corona constituyó un freno para el desarrollo de la agricultura.<sup>5</sup>

La actividad manufacturera surgió por la necesidad de cubrir una demanda no satisfecha por las importaciones provenientes de España. Las actividades de las comunidades indígenas fueron principalmente aquellas que la población ya conocía desde antes de la conquista, y que en la colonia incorporaron con cierta facilidad los pequeños avances técnicos de la península.

Los establecimientos donde se desarrollaban tales actividades eran pequeños talleres en los cuales los trabajadores se organizaban en gremios según su oficio o especialidad. Estos enfrentaron una serie de dificultades que les impidieron contar con recursos propios para salir de su nivel de subsistencia.

Entre los principales factores que limitaron el crecimiento y desarrollo de la actividad manufacturera podemos señalar:

1) La actividad económica estaba dominada por el intercambio con el exterior, por lo que la producción que se comerciaba internamente actuó como una limitante para su desarrollo.

2) La población indígena no estaba dispuesta a abandonar fácilmente sus labores agrícolas para dedicarse a la producción manufacturera.

3) El número de manufacturas y su localización industrial estaban restringidos, además, los precios estaban controlados por las autoridades.

4) El mercado interno era pequeño, éste dependía de los ciclos de expansión y del retroceso de las actividades comerciales y mineras.

Durante los dos primeros siglos de colonización, los españoles lograron el desarrollo de un fuerte sector minero, base de la economía metropolitana y de su posición internacional en Europa Occidental. Asimismo, la hegemonía en la producción de plata, su papel estratégico, y la exigencia de exportarla en grandes cantidades y a precios relativamente moderados, condicionó la articulación de diferentes actividades productivas al interior de la Nueva España.

Sin embargo, al igual que el resto de los sectores, la minería no constituyó un motor de crecimiento, esta actividad

estaba supeditada a una serie de factores como el descubrimiento de nuevas minas, la disponibilidad de mercurio, de mano de obra y de crédito, entre otras; los cuales la mayoría de las veces actuaron como un freno para la misma.

La ganadería se desarrolló principalmente en las haciendas, estas produjeron una importante reducción demográfica de las ciudades en el siglo XVII, e iniciaron lo que se denominó "Ruralización" de la vida novohispana, esto en la medida que se convirtieron en unidades de producción y consumo; por lo que más que mencionarlas como posible sector de crecimiento, podríamos decir que actuaron como un freno.

La de la Nueva España fue una economía con suficientes recursos primarios que fueron explotados para beneficio exclusivo de la metrópoli y no para crear la base de su desarrollo. La dependencia de las decisiones de política económica, la transferencia de recursos al exterior que motivo una carencia de ahorro disponible para activar la economía, así como la inexistencia de bienes de capital, la falta de su mercado y la falta de un mercado de bienes de consumo, fueron obstáculos que impidieron el progreso.

La organización social y política creó las condiciones para que la riqueza se concentrara en la minoría constituida por la clase dominante de la colonia. La Nueva España era llamada "El País de las Desigualdades"<sup>6</sup>, donde la perpetuación de una injusta distribución de la riqueza, aunada a la escasez de fuentes de trabajo y la casi inexistencia de un sistema educativo, siquiera elemental, habían de perpetuar las condiciones de atraso cultural y económico de las clases trabajadoras así como la enorme diferencia entre los distintos estratos de la sociedad colonial y el aplazamiento del inicio de un verdadero desarrollo económico. Lo anterior, además del resentimiento que había creado la aplicación de la cédula de consolidación de vales reales, provocaron un desajuste social que, al no encontrar vías que le dieran solución institucional, desataron otros procesos que hicieron más evidentes las contradicciones del sistema, dando paso a la vía revolucionaria que incendió al país en 1810.

#### 4.1.1.- El Estado en la colonia.

Como se hacía mención en el punto anterior, en la época colonial el Estado intervino en la economía con el propósito de restringir su actividad para no perjudicar la producción de mercancías de la península ibérica y apoyó sólo aquellas ramas de la economía que eran de interés para la metrópoli, como la producción minera de oro y plata para acrecentar las reservas de metales preciosos de España; a excepción del apoyo a la minería, el Estado no intervino para fomentar el desarrollo de otra actividad económica importante.

Terminada la conquista española en 1525, la corona promulgó diversas ordenanzas para regular los precios de algunos productos en la Nueva España.

A partir de 1580, el Estado intervino en la economía con el establecimiento de alhóndigas o almacenes públicos para almacenar granos y poder manejar los precios de dichos productos. Asimismo, estableció la creación de estancos, que eran una especie de empresa pública constituida en base a monopolios públicos de producción y comercialización de algunas ramas de la actividad económica, como por ejemplo: el tabaco, la sal, el cobre, el estaño, el mercurio, la pólvora, el azoque, etc.

La creación del estanco del tabaco o real renta del tabaco, tenía como funciones primordiales la reglamentación y supervisión de las actividades de siembra, procesamiento y venta del mismo, con el propósito de aumentar el poder económico de la corona, reforzando el control político sobre la población dedicada a esas labores. El total de los operarios del estanco del tabaco era de 12,013 elementos distribuidos en México, Querétaro, Guadalajara, Puebla, Oaxaca y Orizaba.

En 1762 se incorpora a la administración real la Casa de Moneda, que gracias al respaldo minero se convierte en una de las primeras en importancia a nivel mundial en acuñación; con la Casa de Moneda se logra recoger de la circulación las monedas antiguas lográndose con ello unificar en Ley la moneda de la Nueva España.

En 1780 se incorpora a la administración real la fábrica de real de pólvora, cuya instalación tenía una capacidad de producción de un valor de 700,000 mil pesos para el año de 1810.



El Estado. Políticas Económicas, Entidades Paraestatales  
y Desarrollo Industrial en México. Un Análisis Retrospectivo.

El principal ingreso para el Estado provenía de las alcabalas, impuestos, tributos, estancos, diezmos, primicias, confiscaciones, regalías y demás aranceles.

Como empresas propiamente estatales sólo podemos apreciar las alhóndigas y los estancos, además de la Casa de Moneda, como el primer antecedente de la empresa pública de México después de la conquista.

En la época colonial se introdujeron reformas importantes con la finalidad de asegurar los ingresos del Estado y regular la administración de la Hacienda Pública. Se reformaron las Secretarías de Despacho por Materia, el Régimen de Intendencias y la creación de la Junta Superior de la Real Hacienda. Estas reformas tendían a crear un aparato fiscal ordenado y dar autonomía política y administrativa a la cuestión hacendaria; los resultados de estas reformas se vieron positivamente hasta el final del siglo XVIII cuando ya se encontraba organizada la Hacienda Pública, no obstante el numeroso grupo de renglones que componían el ingreso público.

Los sectores que constituían la Real Hacienda eran: la masa común, los particulares, los ajenos y los estancos especiales de naipes, tabaco y azogue, cada uno de estos integrado por ingresos y por gastos.

Los ingresos del Estado incluían impuestos directos e indirectos, penas y confiscaciones, bienes de la corona, bienes mostrencos, empresas del Estado administradas directamente, por concesión o arrendamiento, y otros no clasificados.

Los ingresos particulares incluían el famoso diezmo eclesiástico, que se aplicaba a todos los habitantes; la mesada y la media cuota eclesiástica que se aplicaba a los prelados por el ejercicio de su profesión; además de otros que antes pertenecían a la iglesia como el subsidio eclesiástico, las vacantes y las bulas de la santa cruzada; y por último las penas de cámara, utilizadas para los gastos de justicia.

Como producto de la transformación política y económica de esta época, aparecen los montepíos, creados ante la necesidad de cubrir los gastos de seguridad social. Los estancos especiales (del Estado) fueron sustraídos de la masa común, y el Estado controlaba su comercio y su producción (tabaco, naipes y azogue).

#### 4.2.- El desarrollo industrial en la independencia. De 1810 a 1880.

En los inicios de este periodo de desarrollo, las actividades económicas se encontraban paralizadas; como la minería, principal fuente de riqueza del régimen anterior; el comercio exterior estaba sujeto a las políticas de las potencias económicas de la época; la balanza comercial era desfavorable; la agricultura estaba muy afectada por la contienda; la industria, o sea los obrajes y talleres fueron severamente castigados por la invasión masiva de productos ingleses y norteamericanos; además existía una creciente deuda externa.

Los gobiernos del México independiente en vez de imponer un nuevo programa, aceptaron las condiciones económicas heredadas de la colonia; las alcabalas y las aduanas se constituyeron como la fuente principal de los ingresos para el gobierno.

Un logro para la libertad del comercio fue el decreto del 15 de diciembre de 1821, con el que se abrieron los puertos de México a los barcos y artículos extranjeros, conforme un arancel del 25% del valor de la mercancía. En 1824 este arancel se modificó debido a las presiones que ejercieron los talleres artesanales y los obrajes y en 1827 se decreto<sup>10</sup> una ley donde se gravaba el 40% al valor de los artículos.

Por otra parte, en 1842 el gobierno aprobó la construcción de los siguientes caminos: de México a Acapulco; de Acapulco a Oaxaca y Michoacán; de México a Guadalajara y de Sonora a la Alta California. En este mismo año se da la concesión del alumbrado público de la Ciudad de México a un particular. Se otorga la concesión a José Garay para la construcción del canal de Tehuantepec (Comunicación Interoceánica) se concedió el derecho del canal por 50 años y por 60 el privilegio exclusivo de hacerlo por buques o carros de vapor, fijando por fletes una cuota equitativa, el gobierno obtendría el 25% de los productos líquidos. Se otorgaba además en propiedad a la empresa todos los terrenos baldíos a lo largo del canal, 10 leguas en cada uno de sus márgenes.

El 14 de mayo de 1852 el Congreso aprueba la celebración de un contrato de construcción de un camino de fierro por el istmo de Tehuantepec. Además de lo anterior el gobierno

otorgó las siguientes concesiones: para construir una vía férrea de México a un puerto del Pacífico; para un ferrocarril del Paso del Norte al puerto de Guaymas y para un ferrocarril desde Río Bravo hasta el Océano Pacífico entre Altata y Manzanillo.

A pesar de los anteriores avances, existían divergencias estructurales; el clero unido a la aristocracia terrateniente, al cuidar sus intereses minaba el surgimiento de las condiciones para que en México se desarrollase un sistema de producción. Se seguían teniendo rasgos feudales y aún esclavistas que no permitían desarrollarse al incipiente modo de producción capitalista.

El grupo de liberales tuvo que luchar contra una fuerte resistencia al cambio que culminó en la guerra de reforma, aunque no tuvo la fuerza necesaria para imponer por mucho tiempo sus ideales.

La administración del Presidente Juárez enfrentó el principio de otra guerra no menos difícil, ahora contra la desorganización institucional, la bancarrota del erario, la ineficiencia administrativa, los asaltos armados de diversos grupos conservadores, y la división en las propias filas liberales, entre otros problemas que tenía el Estado en 1861.

En julio del mismo año, el Congreso resuelve suspender el pago de la deuda exterior (cuyo concepto absorbía el 40% del gasto público), lo que provoca que el 31 de octubre del mismo año se firme en Londres la convención de los países afectados con la participación de Inglaterra, Francia y España, ocasionando con ello el desembarco en Veracruz de las fuerzas armadas de esos países, situación que desemboca en el ofrecimiento de parte del grupo conservador y clerical de la corona de una monarquía mexicana al Archiduque de Austria Maximiliano de Hasburgo, quien llega a México en 1864.

En 1862 se abolió completamente el sistema de prohibiciones a la importación y se aumentaron los impuestos a la planta industrial, lo que ocasionó que las fábricas cambiaran rápidamente de manos y que el capital extranjero se retirara temporalmente de esa actividad. A pesar de esta medida, la industria subsistió y creció debido a la madurez que se adquirió bajo las medidas proteccionistas de los gobiernos anteriores.

Bajo un contexto de desorden económico y social, el grupo liberal encabezado por Juárez gana las elecciones de 1867 y 1871 y trata de ordenar la economía del país. Poco a poco se fue diversificando la producción, los viejos problemas y obstáculos para el desarrollo aún prevalecían, como los métodos rudimentarios de cultivo, la mala distribución de la tierra, la ausencia de programas de fomento, la escasez de créditos, la multitud de especuladores e intermediarios, etc.

La razón más importante para activar al sector industrial fue el hecho de que el nuevo Estado vinculó el desarrollo de la economía nacional al mercado mundial a través de actividades ligadas a la exportación. Por otro lado, la ley de desamortización<sup>11</sup> comenzaba a dar frutos al liberar la mano de obra y estimular, por otro lado, el nuevo tipo de latifundio surgido de la Reforma. La ley de desamortización abrió una nueva perspectiva al país y sobre todo a ciertos sectores de la pequeña burguesía, que aprovecharon la oportunidad para enriquecerse a expensas de los terrenos recuperados de manos de la iglesia y de los terrenos de las comunidades indígenas que pasaron a manos de los denunciantes.

La industria seguía entre los inconvenientes de una libertad comercial y una situación ruinoso con una protección arancelaria muy severa. Esta seguía basándose en las plantas de hilados y tejidos y algunas decenas de manufacturas poco elaboradas. La unidad dominante en la economía industrial seguía siendo el taller artesanal y la pequeña industria local. La actividad industrial se concentraba en el Distrito Federal, Puebla, Guanajuato y Veracruz.

La industria minera era sostenida por miles de pequeñas explotaciones, sin embargo, las importantes estaban en poder de intereses ingleses, franceses y norteamericanos que explotaban principalmente el oro y la plata.

En cuanto a la infraestructura, se trabajó en la ampliación y mejoría de la red de comunicaciones: se extendieron los caminos; se organizó el servicio de diligencias; se abrió la comunicación por cable submarino; se realizaron obras portuarias en el Golfo de México y en el Pacífico; se impulsó el tráfico de líneas navieras internacionales; se amplió el servicio telegráfico; se concluyó el ferrocarril México-Veracruz.

De 1870 a 1880 se produjeron cambios significativos en la estructura del comercio, aumentando la importancia de las compras de manufacturas, bajando la de productos agrícolas. Por otro lado, tomó importancia la exportación de café, henequén, cueros y pieles. México comenzó a ser un mercado importante disputado entre Inglaterra y Estados Unidos.

Al finalizar este periodo se afirman las condiciones para que el capitalismo sea el sistema socioeconómico dominante, esto debido a la culminación de un largo proceso de cambios que son básicos para el desarrollo industrial creando las siguientes condiciones:<sup>12</sup>

- Se realiza la fase de acumulación originaria de capital.
- Se crea un mercado de fuerza de trabajo al ser liberados los peones.
- Se forman capitales a través de la explotación de esa fuerza de trabajo.
- Se consolida la burguesía nacional y su control del poder político.
- Se consolida la producción para el mercado interno y para la exportación.
- La economía nacional se integra al mercado mundial como proveedora de materias primas.

Con rasgos aún semif feudales y con los vicios del anterior régimen, se dan las condiciones para la industrialización del país.

#### 4.2.1.- EL ESTADO DE 1810-1880.

La intervención del Estado en la actividad económica de México después de la independencia y en las décadas siguientes en que el país hacía esfuerzos por afirmar su soberanía como nación, adoptó modalidades diversas para la época. Las entidades paraestatales han sido históricamente comprendidas como entidades representativas de la participación del Estado en la vida económica y social del país, no obstante, sufre a lo largo del tiempo un proceso de evolución correlativo a la evolución misma del Estado, la concepción y el desempeño de dichas entidades se han adaptado a las circunstancias políticas y económicas, y por ende ideológicas correspondientes a cada periodo histórico.

Con la idea de cortar el vínculo con la metrópoli y buscar nuevas variedades en la producción, en 1810 Hidalgo y Morelos suprimen el estanco de la pólvora y el tabaco, sin embargo, dejan subsistir las alcabalas para financiar los gastos de guerra.

A partir de la consumación de la independencia se vino a pique la Hacienda Pública, desde 1822, el déficit crecía considerablemente. Sin embargo, los ingresos del Gobierno no decayeron substancialmente, por el contrario, hubo años en que los ingresos igualaron y hasta superaron lo recaudado en los últimos lustros de la Colonia.<sup>13</sup>

CUADRO NO. 1

AÑO	INGRESOS
1820	\$14'405,574
1822	\$ 9'328,740
1833	\$ 4'293,495
1849	\$ 3'238,083
1850	\$ 16'790,146
1884	\$ 19'798,464

La realidad fue que la vieja y la nueva clase militar consumieron los recursos del país, ni los ingresos internos ni los obtenidos por medio de empréstitos extranjeros, satisfacían las necesidades de los militares. El primer

empréstito que consiguió el nuevo Estado fue para pertrechar al ejército. Numerosos préstamos voluntarios o forzosos tuvieron casi como objetivo el mantener, cohechar y levantar ejércitos para el logro de ventajas personalistas y muy rara vez con fines patrióticos. Fue así como se llegó al vicio de obtener créditos para cubrir el déficit, ahondando cada vez más el problema de la deuda y descuidando las actividades productivas del país.

En octubre de 1830 el Estado decretó una ley que dispuso el establecimiento de un Banco de Avío para el fomento de la industria nacional. Se deseaba que bajo el proteccionismo arancelario, con el apoyo financiero y el estímulo del Estado, sería posible lograr el desarrollo de industrias básicas, principalmente la textil.

El Banco de Avío pretendió ser una fuente gubernamental con normas modernas de inversión para el desarrollo industrial, lo que estimularía la inversión sin excluir a los intereses extranjeros.<sup>14</sup>

El Banco de Avío se formó con un capital social de un millón de pesos, con el objeto de fomentar la industria textil, la cría del gusano de seda y la elaboración de esta, así como el establecimiento de fábricas de papel. El principal accionista de este Banco fue el propio Gobierno, debido a la carencia de capitales privados.

El Banco tuvo inicialmente éxito parcial ya que apoyó el establecimiento de 29 industrias durante sus 12 años de gestión, aunque hubo muchas protestas por la parcialidad en el otorgamiento de sus créditos. No obstante, gracias a la participación del Banco se importó de Europa y de los Estados Unidos de América, maquinaria para la industria textil e implementos para el desarrollo agrícola.

En 1842 el Banco tuvo que ser liquidado ante la suspensión de las aportaciones del Estado y su cierre marcó la cancelación de la política de fomento del Estado hacia la industria.

En 1839 se fundó el Banco de Amortización de la Moneda de Cobre para solucionar los diversos problemas que habían suscitado las emisiones previas de monedas de ese metal, encargándosele a este Banco la tarea de recogerla de la circulación para fundirlas y acuñar una nueva.

El Estado. Políticas Económicas, Entidades Paraestatales  
y Desarrollo Industrial en México. Un Análisis Retrospectivo.

En 1842 se constituyó la Dirección General de Industrias, misma que buscó aglutinar propietarios, administradores y empleados de empresas industriales, así como proveedores de materias primas para la industria. Con esta Dirección, el Estado pretendía articular el fomento a la industria y el de las actividades agropecuarias y tener bases para adoptar medidas para encauzar su desarrollo.

Durante la última administración de Antonio López de Santa Anna, el Estado definió con mayor precisión su intervención como promotor de las actividades económicas mediante el decreto del 22 de abril de 1853, mediante el cual el Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio quedó encargado de la expedición de patentes y privilegios o concesiones, del fomento de las ramas mercantiles e industriales, de la construcción de caminos y canales y de la elaboración de la estadística general del país de las ramas antes mencionadas.

Ya en la época de la Reforma en 1857 se expidió la Ley de Desamortización, dirigida a movilizar gran parte de la propiedad, ocasionando la formación de nuevos latifundios y el fortalecimiento de las haciendas, y permitiendo así, al Estado aumentar sus ingresos gracias a los impuestos cubiertos por el traslado de propiedades, ingresos que por desgracia<sup>15</sup> se utilizaron para financiar la guerra de Reforma.

Al restaurarse la República y concentrarse el poder político en el Ejecutivo, los esfuerzos de éste se dirigieron a la consolidación económica y administrativa del Gobierno; se uniformó el régimen hacendario de los Estados con la Federación, se establecieron medidas para suprimir las alcabalas, se negoció la deuda pública con éxito y se lograron restringir los gastos del ejército.

El problema financiero del Estado era caótico, Matías Romero y Juárez implementaron una reforma hacendaria que vió sus primeros resultados en el año de 1871. La deuda exterior heredada del imperio ascendía a 375 millones de pesos, mientras que la deuda interior sumaba 79 millones, lo que hacía un total de 454 millones de pesos que el Gobierno no podía pagar, ya que los ingresos públicos de la Federación no llegaban ni a 20 millones de pesos al año.<sup>16</sup>

No obstante el Estado liberal logró sentar las bases para el desarrollo de las condiciones necesarias para la



industrialización, al conjuntar los capitales de los terratenientes y nuevos burgueses con la disponibilidad de la fuerza de trabajo. En 1872 se creó el "Gran Círculo de Obreros", que en poco tiempo logro agrupar a más de 10 mil trabajadores de toda clase de talleres y cooperativas, incluyendo la industria minera. Esta es la primera organización sindical propiamente establecida en México.

#### 4.3.- El Modelo económico porfirista.

El modelo porfirista, por llamarlo de alguna manera, se caracteriza por la centralización que logró el Gobierno y por las condiciones de alianza a nivel nacional, entre el Estado y los hacendados, la burguesía naciente y el capital extranjero.

La estrategia económica durante el porfiriato consistió en atraer la inversión extranjera y ampliar e integrar el mercado nacional.<sup>17</sup>

No podemos dudar de la importancia de la construcción de los ferrocarriles, ya que éste transformó la estructura económica y ocasionó efectos favorables en todos los sectores de la economía; se explotaron regiones mineras y agrícolas que antes eran inaccesibles y se presentó un resurgimiento de la minería, así como un avance de la industria, la agricultura, el comercio y las finanzas; además, se inició el acondicionamiento de los puertos marítimos y el desarrollo de los telégrafos y teléfonos.<sup>18</sup>

En 1877, la red ferroviaria nacional contaba con 640.3 Kms., y debido a la escasez de capital nacional, se otorgaron concesiones a empresas extranjeras para que construyeran las líneas férreas necesarias, por lo que en 1910 ya se contaba con un total de 19,280 Kms. construidos.

Como se ha mencionado anteriormente, los ferrocarriles contribuyeron desde el inicio de su construcción al desarrollo de diferentes sectores, sin embargo, al inicio de esta época no contribuyeron de manera notable al desarrollo de la industria, ya que fueron construidos en una economía atrasada y agraria casi en su totalidad, mucho antes del verdadero comienzo de la era industrial de la nación.

Los beneficios directos del desarrollo ferroviario acabaron en gran medida en manos de los propietarios extranjeros de la industria minera mexicana.

Además de los efectos económicos, fueron decisivos los efectos políticos y sociales de los ferrocarriles. "La consecuencia social más importante fue el impulso que dieron a la concentración de la tenencia de la tierra".<sup>19</sup> Los ferrocarriles motivaron el resurgimiento de las haciendas mexicanas, haciéndolas rentables después de más de medio siglo de continuas dificultades. Esto tuvo efectos negativos,

ya que los latifundistas eran incapaces de realizar los cambios técnicos o las mejoras de la productividad que hubieran podido alimentar a una población creciente y atraer las divisas necesarias para importar el equipo que exigía la industrialización.

Gracias al surgimiento de los ferrocarriles se dieron las condiciones para el resurgimiento de la élite empresarial, entre ésta podemos distinguir dos tipos; la primera, se dedicó a desarrollar empresas adquiriendo concesiones mediante la construcción de algunas líneas, sin embargo, este tipo de empresario no terminaba sus proyectos, y sólo les daba el impulso inicial convenciendo al capital extranjero de lo rentable que podía ser ésta inversión; el otro tipo de empresarios era más bien un nacionalista, que presionaba al Estado para que nacionalizara los ferrocarriles.

Gracias a las facilidades que se dieron a la inversión extranjera, a la política proteccionista y a la construcción de los ferrocarriles surgió el crecimiento de numerosas industrias. La principal de las industrias fabriles de entonces era la textil, seguían algunas otras que trataban de abrirse paso, tales como la fabricación de azúcar, la industria vitivinícola, la de oleaginosas, la de alfarería y ladrillera y la de papel.

En los inicios del periodo la industria amplió sus instalaciones con reinversión de utilidades y aplicó una mayor cantidad de trabajo a la capacidad instalada; el crecimiento de las utilidades le permitió asimilar el progreso tecnológico mediante la adopción de equipo más moderno y fuentes más costeables de fuerza motriz, lo que trajo consigo una mayor productividad de las instalaciones.<sup>20</sup>

La industrialización del país da inicio con el modelo de enclave exportador en el que la industria estaba orientada hacia el mercado nacional y su producción compuesta por bienes de consumo de tipo tradicional para el mercado interno, es decir, como un proceso de industrialización subordinada. La estructura económica del Porfiriato presentó una característica que permanece hasta nuestros días: La incapacidad de la economía para absorber la mano de obra en proporciones iguales o superiores al crecimiento de la población, con el consiguiente resultado de mayor desigualdad en la distribución del ingreso, además de la existencia de un proceso de concentración industrial que afirmaba el deterioro

de la participación del factor trabajo en la distribución del ingreso.

Los ferrocarriles unieron a los centros mineros más importantes con los centros de consumo y los puntos de embarque, sin embargo, la falta de capital interno y el atraso técnico del país determinaron que este campo quedara abierto a la iniciativa de los promotores y empresarios extranjeros, circunstancia que se vió favorecida por la promulgación del Código Minero de 1884 reformado en 1892 y en 1908, que estimuló y concedió numerosas franquicias al capital extranjero.

El comercio exterior registró un aumento muy acentuado durante el periodo comprendido de 1870 a 1910, los elementos que motivaron esta expansión fueron: El desarrollo de las comunicaciones ferroviarias y marítimas iniciadas en 1873; "La inversión de capital extranjero en las distintas actividades económicas; el aumento de la población; el auge de la minería; la creación de nuevas industrias y la contracción en los costos de producción en los países industrializados".<sup>21</sup>

El comercio interior también reflejo un auge, el consumo interno de materias primas y artículos elaborados se amplió y creció de manera continua durante el Porfiriato y llegó a ser el motor del progreso comercial del país. Al mejorar las comunicaciones y quedar unidas entre sí las ciudades, éstas se apoyaban mutuamente, y la demanda de cada una de ellas era un nuevo estímulo para la producción o consumo de las demás.

Fue así como las principales ciudades del país pudieron especializarse y explotar más eficientemente sus ventajas como sectores mercantiles y manufactureros, o como punto de apoyo a la actividad minero-metalúrgica, la agricultura comercial, o el comercio exterior.

A principios del siglo XX encontramos que los factores que habían estimulado el crecimiento industrial cesaron. Entre las razones que explican lo anterior podemos mencionar el hecho de que se dejó de favorecer la producción interna y de estimular el crecimiento de las exportaciones. Las importaciones no lograron llegar a la etapa de sustitución de materias primas y bienes de capital en escala suficiente para sostener el proceso de industrialización. El nivel de inversión fue insuficiente para absorber el crecimiento de la mano de obra para eliminar la subocupación que imperaba en

muchas actividades urbanas y rurales, y para aumentar la productividad.

El gran problema del Porfiriato lo constituyó el sector agropecuario, ya que se mantuvo estancado debido a las condiciones que imperaban, así como a la existencia del latifundio y la poca variedad en la producción.

Ante el crecimiento de la población, el poco aumento de la ocupación productiva y la incapacidad del sistema económico para alcanzar nuevamente una dinámica de crecimiento, la disminución del ingreso de las mayorías se acentuó y el descontento se agudizó.<sup>22</sup>

La conducta poco consciente de los dueños de los medios de producción que se manifestó abiertamente al pisotear los derechos más elementales del ser humano, trajo como consecuencia una situación política explosiva cuyos efectos originaron los acontecimientos de 1910.

#### 4.3.1.- El Estado durante el porfiriato.

A partir de 1880 se comienzan a sanear y reestructurar las finanzas públicas, aunque sin dejar de funcionar conforme a patrones ortodoxos; el sistema de crédito se extiende y se moderniza, rápidamente crece la deuda pública y más tarde la inversión privada extranjera.

En el último cuarto del siglo XIX se produce una constante depreciación de la plata a nivel mundial, lo que afecta a México como principal productor, y sobre todo, al sistema monetario donde su fuerza radicaba en la plata, lo que deteriora la relación de intercambio de la moneda. La situación del sistema monetario se agrava cuando en 1905, las potencias extranjeras imponen el patrón oro a nivel mundial.

Por otra parte, mientras que el papel del Estado en el aspecto agrario fue muy claro, se apoyó la consolidación y el nacimiento de grandes latifundios por medio de contratos para colonizar, como por ejemplo, los otorgados a la Compañía Agrícola, Industrial y Colonizadora de los terrenos del Colorado, a la casa Barbieri y a la Compañía J. Kelly en Baja California. Después fundamentándose en la Ley del 15 de diciembre de 1883, a través de las compañías deslindadoras desposeyó de sus tierras a las comunidades indígenas, dueños de latifundios que radicaban fuera del país y demás terrenos cuyos dueños no tuviesen la papelería que comprobara que fueran de su propiedad.

Según los datos existentes en la Secretaría de Fomento, hasta el año de 1889 se habían deslindado 38;249,377 hectáreas de superficie, de las cuales 12;693,610 se habían adjudicado en pagos de honorarios a los deslindadores; 14;618,980 se habían vendido o comprometido, y quedaban a la nación 12;300,000 hectáreas.<sup>23</sup>

Lejos de modernizar los campos, se logró feudalizar los sistemas de producción en el campo, no obstante el Estado lograba buenas rentas en el proceso de deslinde y colonización.

La participación del Estado dentro de la actividad económica e industrial se manifiesta también por medio de subvenciones a algunas industrias, principalmente la textil, a líneas de vapores y a vías férreas.

Con respecto al ferrocarril, José Ives Limantour presentó en 1898 un estudio sobre la política a seguir en materia ferroviaria, se planteaba la necesidad de la clasificación de las inversiones según las necesidades económicas del país. Este estudio influyó de manera notable en los éxitos que tuvo el Gobierno en ese periodo.

Durante el periodo comprendido de 1899 a 1910, la historia ferroviaria se caracteriza por los esfuerzos que hizo el Gobierno para ajustarse al plan de Limantour; " La competencia que existía entre las principales empresas y la absorción de las pequeñas por las grandes, culminó en 1908; esto se dió porque en ese año se fundó Ferrocarriles Nacionales de México con el carácter de empresa privada para explotar la fusión de dos empresas del ramo".<sup>24</sup> De esta manera el Estado controló los ferrocarriles más importantes del país, "lo cual le permitió crear una política efectiva de construcción y operación de líneas ferroviarias de acuerdo con los intereses nacionales".<sup>25</sup>

Como se ha mencionado, el Gobierno facilitaba el progreso de algunas industrias, principalmente la textil; ayudaba a mantenerse en el mercado a empresas ineficientes mediante una protección arancelaria.

Como resultado del progreso de la economía durante el Porfiriato, se hizo cada vez más necesaria la creación de medios de pago, lo que originó la transformación del sistema monetario y bancario. Se empezaron a desarrollar las instituciones de crédito, y se hizo necesaria la intervención oficial en campos donde sólo habían intervenido los particulares. El sistema de arrendamiento de las Casas de Moneda, para manejarlas como un negocio relacionado con la exportación de metales preciosos, quedó sustituido por una acuñación oficial exclusiva. La actividad de los Bancos, regida en un principio por normas que ellos se fijaban a sí mismos como cualquier establecimiento comercial, acabó por estar sujeto a la reglamentación y vigilancia del Estado.<sup>26</sup>

El surgimiento de los bancos hizo pensar al gobierno en la necesidad de hacer convenios para allegarse de recursos. En 1881 el Ejecutivo Federal firmó un contrato con el Banco Nacional Mexicano, el cual inició sus labores en 1882. En el mismo año se fundó el Banco Mercantil Agrícola e Hipotecario, que tuvo una vida efímera, pues en 1884 se fusionó con el Banco Nacional Mexicano para formar el Banco Nacional de México.

Como consecuencia de la crisis financiera que se dió en 1884, se elaboró el Código de Comercio, en el cual se plasmaron las primeras leyes que en materia bancaria hubo en el país, éste fue cambiado en 1889, lo que estimuló la creación de nuevas instituciones mediante las concesiones que se fueron otorgando para que se fundaran más bancos en otros estados de la República.

Durante el periodo comprendido entre la promulgación de la Ley de las Instituciones de Crédito (1897) y el inicio de la crisis en 1907, se dió un intento de consolidación y crecimiento del sistema bancario, esta época fue favorable para los bancos porfiristas, sin embargo, en el año de 1907 se empezaron a manifestar los defectos del sistema, durante el año de 1908 se dió una crisis y el principio de una rápida decadencia del sistema bancario porfirista; a partir de entonces sólo pudieron sostenerse a base de las emisiones de billetes, con lo que se fomentó una inflación peligrosa, lo que generó como consecuencia que se agudizará la crisis económica por la que atravesaba el país.



#### 4.4.- El periodo revolucionario y la gran depresión.

El desarrollo industrial logrado en el Porfiriato, se vió detenido por la revolución armada y se mantuvo estancado durante la posrevolución; sin embargo, este periodo fue básico en el proceso de industrialización de la segunda posguerra y en la reestructuración económica y social del país, al crearse las instituciones político-sociales de la modernización.

Lo más importante en este periodo no es en sí el inicio del desarrollo moderno en México expresado como la mejoría de los principales indicadores económicos, sino la fundación de las instituciones políticas y económicas que han dado solidez e impulso al desarrollo durante el último medio siglo.<sup>27</sup>

En el periodo que abarca desde 1910, hasta antes del establecimiento de la nueva Constitución General de la República, la economía de México pasó por tres momentos o periodos que se pueden diferenciar entre sí por las características que distinguen a cada uno de ellos.

En el primer periodo y como consecuencia de la revolución armada, el nivel de la economía se vió disminuído, las actividades agrícolas y mineras que se estaban dando en el altiplano y en el centro del país se deterioraron fuertemente al grado de la supresión total en ciertos periodos del movimiento revolucionario, la producción agrícola fue afectada como consecuencia de que la mayor parte de la población que se dedicaba a esas actividades se afilió a los diferentes grupos revolucionarios y a que las tierras de cultivos se convirtieron en campos de batalla. En lo concerniente a los ferrocarriles, podemos decir que se convirtieron en una de las bases más importantes de la estrategia militar, muchos kilómetros de vías se vieron afectados por los constantes sabotajes. La especulación y el mercado negro trastocaron los sistemas comerciales, financieros y monetarios. La acuñación de moneda se llevó a cabo por medio de la banca privada, en muchos de los casos por grupos militares, quienes lo realizaron de una forma totalmente anárquica, lo que contribuyó a afectar seriamente las finanzas del Estado.

En el segundo periodo, las actividades más importantes que se presentaron, hicieron evidente su independencia del control nacional. Durante este periodo, como consecuencia de la elevada demanda externa, la economía de enclave propició

que la balanza comercial tuviera un saldo favorable para México, lo que ayudó a que la paridad cambiaria se mantuviera constante (excepto en 1916).

En el tercer y último periodo, se hicieron propósitos de reorganización social y económica, ya que el nuevo régimen tenía que tomar medias inmediatas respecto a la reestructuración de las condiciones para que se llevara a cabo la renovación del ritmo normal de la actividad económica y para estimular la economía de acuerdo a los ideales revolucionarios.<sup>28</sup>

A principios de 1917, se aprobó la Carta Magna, en esta se hallaban las principales aspiraciones que en el ámbito económico había definido la lucha revolucionaria; la administración de Venustiano Carranza fue la primera en regirse en base a este documento, pero los cuatro años que duró no fueron suficientes para que las demandas nacionales y de los grupos llegaran a consolidarse y provocaran los cambios esperados.

La situación en 1920 de la economía nacional no era favorable, se tenía estancamiento en la producción, quiebra fiscal del Estado, desquiciamiento monetario y bancario y destrucción de la infraestructura económica. Además, las actividades productivas se encontraban (exceptuando a el sector externo) en niveles inferiores a los de 1910. Como consecuencia de la situación que caracterizaba a nuestro país en 1925, se emprendió un ambicioso programa económico en el cual se establecían las bases institucionales y materiales para el futuro crecimiento del país.

Los objetivos que se perseguían eran, entre otros, consolidar el poder del Estado; el avance de la Reforma Agraria y el fortalecimiento, esto es, la nacionalización de las principales áreas estratégicas para el desarrollo de esa época, que pretendía romper con la economía de enclave, y por tanto, sentaba las bases para el desarrollo y la incorporación efectiva y activa de los sectores populares.

Posteriormente se elaboró un proyecto que se consideraba una reforma fiscal, que sin recurrir a políticas inflacionarias lograra proveer los recursos suficientes para las obras de infraestructura ya descritas, el pago de la deuda pública y las reformas bancarias y monetarias ya descritas.<sup>29</sup>

El país se encontraba en el inicio de su etapa reestructuradora cuando sobrevino la gran depresión de 1929; ésta significó en el caso de México más que un estímulo efectivo a la industrialización y a la sustitución de importaciones, ya que se pusieron en evidencia las contradicciones del modelo de enclave; y quedó claro que mientras la economía dependa de un mercado mundial capitalista, esta estaría sujeta a los ciclos internacionales de prosperidad y depresión.

En 1930, la economía seguía siendo una economía de enclave basada en el modelo de promoción de exportaciones o crecimiento hacia afuera; el comercio seguía siendo la fuente fiscal más importante para el Estado (el 40% de los ingresos provenían de dicha actividad), y la inversión extranjera seguía controlando las actividades más dinámicas de la economía.

La consolidación de un proyecto nacionalista tuvo su lugar en el periodo comprendido de 1934 a 1940. Las reformas estructurales de esa época tenían como objetivo el impulsar en forma decidida el desarrollo económico y político de México con autonomía del exterior,<sup>30</sup> lo cual se esperaba diera las condiciones necesarias para impulsar el proceso de industrialización.

La primera respuesta del Estado ante el impacto de la depresión mundial tuvo lugar en ese año, al aumentar la tarifa de importaciones; sin embargo, dicha política no parece haber sido suficiente para frenar el desequilibrio externo.

En la década de los 30's se inició el proceso de sustitución de importaciones, México se presenta relativamente con mayor intensidad en los bienes intermedios y de capital, mientras que la economía casi no avanza en el proceso.

Existe una serie de razones que nos podran explicar el avance relativamente lento del proceso de sustitución de importaciones en nuestro país en la década de los 30's con respecto a otros países latinoamericanos, entre las que podemos mencionar las siguientes:

A) Aún si tomamos en cuenta que la industria fue el sector relativamente menos dañado por la Revolución; la Primera Guerra Mundial, como posible estímulo a la

industrialización y a la sustitución de importaciones, no podía ser efectiva para México, esto como consecuencia de la propia inestabilidad política y económica que caracterizaba al país en ese periodo.

B) El Estado no estaba lo suficientemente preparado para actuar como un agente económico promotor del crecimiento y la industrialización.

C) Como se había mencionado, la Gran Depresión provocó disminución en la actividad económica de todos los sectores del país, por lo que el aumento en la producción que pudo haber surgido como consecuencia del cambio en la política comercial no era un estímulo suficiente para promover aceleradamente la industrialización, la cual enfrentaba una demanda efectiva decreciente, y no podía ser estimulada a través de una política fiscal monetaria expansionista.

D) El proceso de industrialización como estrategia para el desarrollo desempeñaba un papel secundario en el programa económico que se llevó a cabo durante el período comprendido de 1934-1940.

A medida que los precios internacionales aumentaban más rápidamente que los impuestos específicos, la tarifa "Ad Valorem" y, por lo tanto, la protección nominal arancelaria a la industria decrecía paralelamente. Este fenómeno parece haber sido un factor determinante en el freno a la sustitución de importaciones.

Podemos concluir que la economía mexicana en la década de los 30's se caracterizó por una política de rompimiento con la economía de enclave y la emergencia de un proyecto nacionalista, más que por un proceso y política proteccionista deliberada y de industrialización vía sustitución de importaciones.<sup>31</sup>

#### **4.4.1.- El Estado. De la revolución hasta la segunda guerra mundial.**

Es a partir de 1917, con el triunfo del movimiento revolucionario y con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado comienza a aumentar su participación en la vida económica y social del país.

La creación de entidades paraestatales durante este periodo ha obedecido al objetivo permanente del Estado de garantizar la soberanía nacional en un marco de desarrollo económico que busca avanzar hacia una sociedad más igualitaria.<sup>32</sup> Así como también ejercer alguna de las nuevas funciones que la Constitución encomendaba al Estado, tales como la estabilidad del sistema económico nacional y el impulso al desarrollo, entre otras.

En la década de los 20's y con base en las disposiciones emanadas de la Constitución de 1917, el Gobierno decide emprender la reconstrucción institucional, económica y política del país.<sup>33</sup>

En 1925 se crea la Comisión Nacional de Caminos con la idea de lograr en forma definitiva la integración física del territorio nacional; se crea también la Comisión Nacional Bancaria y el Banco de México con el propósito de resolver el caos en que se hallaba el incipiente sistema bancario del país.<sup>34</sup>

A finales de ese año se creó la Comisión Nacional de Irrigación<sup>35</sup> y el Banco Nacional de Crédito Agrícola, con el propósito de sanear las actividades de este sector.

En la década de los 30's, el Estado canaliza básicamente su inversión hacia actividades de fomento que propiciaron un marco adecuado para la propiedad privada; ejemplos destacados de este tipo de inversión son: Nacional Financiera, cuya creación obedeció al propósito de fomentar el desarrollo del país a través del fortalecimiento del sistema bancario oficial, así como para apoyar mediante créditos el desarrollo de la industria nacional; el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas es el encargado de financiar las obras de infraestructura, así como los servicios públicos que se requieren para promover el desarrollo urbano en el país.

El Estado. Políticas Económicas, Entidades Paraestatales  
y Desarrollo Industrial en México. Un Análisis Retrospectivo.

Por otra parte, se aceptaba la importancia de crear un organismo que integrara, coordinara e impulsara la generación y distribución de energía eléctrica; esta inquietud se materializó en 1937 con la creación de la Comisión Federal de Electricidad como dependencia oficial, ya que la producción de ésta había aumentado constantemente, manifestando que su ciclo estaba determinado fuertemente por factores de política económica y por estrategia del Estado de no interrumpir el desarrollo de este vital sector industrial en un extenso lapso de tiempo.<sup>36</sup>

En este periodo se creó la Productora e Importadora de Papel, y el Banco Nacional de Comercio Exterior, este último tenía el propósito de ayudar en las relaciones comerciales con otros países; se creó también la Comisión de Fomento Minero, la cual proporcionaba apoyo técnico y económico a los pequeños y medianos mineros, apoyaba también a la creación de empresas minerometalúrgicas para ayudar a fomentar el desarrollo de la minería.

No podemos soslayar que el aumento del sector paraestatal generalmente se ha dado por medio de la creación o la compra de empresas del sector privado, con el propósito de ayudar al control sobre algunos sectores considerados como estratégicos en la actividad económica. En algunos casos, el Gobierno llegó a convertir algunas de las deudas que ciertas empresas tenían con él en acciones representativas de su capital, como en el caso de Teléfonos de México, Ayotla Textil, el Grupo Hilos Cadena, el Grupo Somex, el Grupo Fertimex y la mayor parte de los ingenios azucareros.

En este periodo, es conveniente mencionar la incorporación de empresas al sector paraestatal por medio de la expropiación, ya que este medio se utilizó en el caso de las empresas petroleras y la de ferrocarriles. Con respecto a la expropiación petrolera, podemos decir que fue una medida que significó una notable alteración en el proceso de decisiones de inversión y de política del desarrollo de la industria y del país.<sup>37</sup> El segundo ejemplo de la expropiación, los Ferrocarriles Nacionales de México (1937), fueron y siguen siendo aunque en menor grado una ayuda importante en la expansión industrial, en el comercio, la minería y la agricultura.

En el mercado nacional de productos básicos, el Estado intervino como agente regulador del mismo creando al final de los años 30's la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana,

El Estado. Políticas Económicas, Entidades Paraestatales  
y Desarrollo Industrial en México. Un Análisis Retrospectivo .

S.A., y los comités reguladores de los mercados de trigo y de  
subsistencias.<sup>38</sup>

#### **4.5.- El modelo de industrialización sustitutiva de importaciones.**

Dentro del modelo de economía que se presentó en México, que era primario-exportador, resultó favorable como vía del desarrollo industrial, esto provocó que en gran medida se sustituyeran las importaciones y existiera un mayor crecimiento de la industria en comparación con otros sectores productivos.

A partir de 1920 se inicia en México el desarrollo industrial, convirtiéndose desde ese momento la industria en el motor de crecimiento económico, persistiendo continuamente por más de 40 años, satisfaciendo la demanda interna. La estrategia de la sustitución de importaciones puesta en marcha tuvo como objetivo la diversificación de la actividad económica y la de proteger, fomentar y regular la industria.

Durante esta estrategia de sustitución de importaciones, la industria manufacturera creció en un 7% anual, apoyando así al PIB que creció al 6% anual; considerándose con esto a México en toda Latinoamérica, como una de las dos industrializaciones más exitosas, el resultado de ello fue que los empleos y los índices de productividad del trabajo anual aumentara.

Por otro lado, las actividades industriales y agropecuarias se vieron incrementadas; aumentando su participación en el PIB. En este sentido, México cambió debido a la industrialización, es decir, del país agrario y minero como estaba catalogado, pasó a ser industrializado de nivel intermedio y de lo rural a lo urbano. Se puede afirmar que hubo gran diversificación de la estructura productiva y de la industria nacional. En la etapa que va de 1960 a 1982, la estructura manufacturera con que se contaba permitió constatar el crecimiento de la industria, es decir, se elevó la participación de la química, los derivados del petróleo, productos de caucho, de 11.4 a 25%, asimismo, la industria metálica, de maquinaria y equipo se incrementó del 9.1 al 16.6%, sin embargo, se pueden distinguir 3 puntos donde la participación causa más impacto:

- 1) En el empleo.
- 2) En la distribución del ingreso.
- 3) En la distribución de los frutos del progreso técnico.



La población empleada en la industria pasó del 15.5% a principios de los 40's al 23.13% en 1982. Podemos considerar que más de 900,000 personas ocupó el sector industrial en 1940. En tanto que se dió empleo a 4.5 millones de personas en 1982.

Los logros del proceso de industrialización han sido muchos y superiores a los alcanzados en la mayoría de las naciones de la región. Se le puede considerar a la etapa que va de 1940 a 1982 como periodo de crecimiento económico autosostenido, bajo la norma de Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI) y de un crecimiento hacia adentro, el cual dividiremos en tres apartados para su análisis correspondiente:

- Industrialización sustitutiva de bienes de consumo con inflación 1940-1958.
- Industrialización sustitutiva avanzada y crecimiento con estabilidad cambiaria de precios. 1958-1970.
- Desustitución de importaciones y petrodependencia externa 1970-1981.

#### 4.5.1.- Crecimiento con inflación.

Dentro de su primera parte de implementación, el (ISI) tuvo dos objetivos principales: 1.- Obtener un crecimiento industrial; 2.- Disminuir las importaciones. Observando el Estado, los resultados positivos que había causado el (ISI) en la producción, y en el empleo, decidió apoyar de lleno a la industrialización de manera más directa, esto mediante la inversión pública y la política industrial de protección y de fomento. Dichos apoyos se realizaron principalmente en áreas estratégicas, tales como petróleo, energía eléctrica, caminos, etc. En este sentido, hubo un incremento en la industria de un 6.4% anual, mientras que la economía lo hizo en un 5.8%. Asimismo, aumentaron los precios al 10.6% anual y el déficit en cuenta corriente de 4.2%. En efecto, el sector industrial obtuvo un crecimiento mayor. Las ramas que presentaron un elevado dinamismo fueron la siderurgia, los productos metálicos y químicos y los bienes de consumo como alimentos, bebidas y tabaco, textiles, ropa y calzado.

*LA SUSTITUCION DE BIENES DE CONSUMO.* La estrategia gubernamental agotó la sustitución de bienes de consumo no duraderos y avanzó en la de bienes de consumo duraderos e intermedios. Dicho proceso se dió en dos momentos: de 1939 a 1950, hubo una sustitución acelerada, la participación de las importaciones en la oferta bajó considerablemente, para la industria manufacturera se mantuvo tanto en 1950 como en 1958 en un 31.1% de sustitución de importaciones, mientras que los bienes de consumo participan con el 64.4%. Ello refleja indirectamente el avance del (ISI) de bienes de consumo.

*LA POLITICA INDUSTRIAL DE PROTECCION, FOMENTO Y REGULACION.* Las principales herramientas de protección que se dieron en la industria mexicana después de la Segunda Guerra Mundial, fueron tarifas específicas y controles a la importación, es decir, los aranceles. Debido fundamentalmente a que el acuerdo entre México y Estados Unidos estuvo vigente de 1943 a 1950. Al finalizar la primera etapa del (ISI), el control a las importaciones a través del permiso previo se incrementó, de este modo, la política económica evolucionó hacia un mayor proteccionismo con logros significativos en la sustitución de importaciones. Además de la política comercial, otros instrumentos de fomento a la inversión promovieron el proceso del (ISI), los cuales son:

- 1.- La Regla XIV de la Tarifa General de Importación.

2.- La Ley de Industrias Nuevas y Necesarias en 1945, que sustituyó a la Ley de Industrias de Transformación de 1941.

Con lo anterior, las empresas disfrutaron de importantes exenciones fiscales, como los impuestos de importación, renta, utilidades, gravámenes, etc. Con estas dos reglamentaciones mencionadas, la industria logró importar bienes intermedios y de capital, para la producción de bienes de consumo libres de gravámenes.

En cuanto a la política de financiamiento, se promovió a través de NAFINSA -institución gubernamental que se convirtió en banca de fomento- en la medida en que se desarrollaba y fortalecía el sector financiero, se amplió la capacidad de captación de recursos y se crearon instituciones especializadas. Se orientó el ahorro nacional hacia sectores catalogados como prioritarios, de esta forma el apoyo ha seguido de manera constante orientándose hacia los objetivos generales del desarrollo de actividades productivas y de infraestructura. La industrialización del país a través del (ISI) y el auge económico de la posguerra, introdujeron cambios prolongados, tanto en la localización y flujo de inversión extranjera, como en los esfuerzos por reglamentarla.

*LOS PROYECTOS NACIONALES DE INDUSTRIALIZACION.* El proyecto de industrialización en México, fue programado y guiado por el Gobierno. Tras el movimiento armado, el Gobierno emprende una reforma agraria y una serie de políticas de fomento, que viene a ser el cimiento de la paz social y del desarrollo del mercado interno. En los 40's la atención que se le estaba dando a la agricultura pasó a la industria, el principal objetivo era el del progreso industrial. Es pues, a partir de esta época que se hace de la industrialización un proyecto nacional. Se consideraba como el medio ideal para conseguir niveles de vida más elevados. El escritor Stanford A. Mosk, consideraba que México había iniciado una revolución industrial destinada a avanzar mucho y a cambiar la vida económica y social del país. La preocupación del Gobierno en esos momentos era la de lograr que la industrialización fuese lo menos costosa y que evitara que se ocasionaran menos molestias al pueblo. Por primera vez durante el año de 1945 se elaboró un plan de industrialización, apoyado por los pequeños industriales manufactureros, el Gobierno y la Confederación de

Trabajadores de México (C.T.M.). Sus objetivos eran el de fortalecer a la nación, al Gobierno y al movimiento obrero.

Asimismo, durante este lapso de tiempo, a solicitud del sector industrial, se limitó el acceso al capital extranjero, se concedió amplia protección arancelaria, se rehabilitaron los ferrocarriles, se apoyó a la agricultura y las instituciones bancarias ofrecieron créditos, se creó la Comisión Federal de Fomento Industrial con el objetivo de fomentar a la industria y crear infraestructura física. El apoyo a la industria se dio siempre de manera ascendente, revistiendo características singulares en cada periodo, tales como las siguientes:

- De 1946 a 1952. Las actividades industriales se consolidaron bajo un patrón de protección, con capacidad ociosa y uso del capital basado en la demanda y en la concentración y centralización de las plantas industriales.

- De 1952 a 1958. Se continúa firme en apoyar el desarrollo industrial, se apoya de manera indirecta al fomento industrial, siguieron los subsidios, las exenciones y la protección directa a las actividades industriales.

#### 4.5.2.- Crecimiento con estabilidad de precios.

Durante este periodo, se trató de reducir el ritmo inflacionario registrado en los años anteriores, para esto se tomaron medidas como las que siguen:

1.- Aumentar el ahorro interno para bajar la brecha Ahorro-Inversión, tomando como referencia la escasez de divisas y el financiamiento a través del capital externo.

2.- En el plano comercial se instituyó un tipo de cambio fijo, dándole importancia al equilibrio interno.

3.- Se aumentaron los precios de los bienes industriales con relación a los primarios a través de la protección, con el objeto de impulsar el proceso de industrialización y así estimular la inversión en el sector industrial.

El Estado continuó cumpliendo su tarea de promover el desarrollo mediante la inversión pública, creación de obras y elevando la inversión en empresas públicas, como el petróleo, la electricidad y la siderurgia, estableció una política de congelación de precios y tarifas, ayudando con esto a la estabilidad de precios. Adicionalmente recurrió al endeudamiento con el exterior para financiar inversiones en infraestructura, energía, industria pesada, y para ampliar la oferta de divisas con el propósito de fortalecer la paridad del tipo de cambio.

Asimismo, para mantener las condiciones de estabilidad se reforzaron los estímulos al uso productivo de las utilidades de las empresas: la regulación estatal se orientó a propiciar reinversiones de utilidades y se incentivaron las inversiones más productivas por medio de subsidios y exenciones a las ganancias futuras al capital.

*LA SUSTITUCION DE BIENES INTERMEDIOS.* En esta época se redujo considerablemente la importación de bienes intermedios y de capital, teniendo como resultado la disminución de la participación de las importaciones en la oferta total, es decir, el 10% para bienes de consumo, el 45% para bienes intermedios y el 28% para bienes de capital. Asimismo, el índice del (ISI) en el sector manufacturero se redujo al 27.5%. El sector industrial creció en 8.6 % anual, mientras que la economía lo hizo al 7.1%, la participación del sector industrial fue en 1970 del 34.4%.

Por otro lado, las ramas que presentaron ascensos fueron esencialmente en el rubro de comunicaciones y transportes, artefactos metálicos y fomento agropecuario.

La balanza de mercancías permaneció deficitaria, siendo uno de los factores principales determinantes del desequilibrio en cuenta corriente. Los servicios de turismo y transportaciones se redujeron.

A lo largo del periodo de 1959 a 1970, la industria continua teniendo una alta demanda de empleos, la tasa de absorción de mano de obra fue del 3.3%, la población económicamente activa fue del 14%. La productividad de la mano de obra se calculó por trabajador en 1970 del 5.3% anual de crecimiento.

*LA POLITICA INDUSTRIAL DE PROTECCION, FOMENTO Y REGULACION.* El principal instrumento de la política proteccionista, lo constituyó el permiso previo, en 1970 el 68.3% eran controladas en esa forma. El arancel, aunque en menor medida, se alteró con el fin de aligerar las presiones sobre la balanza de pagos. Durante el último decenio de esta etapa, los cambios en la política proteccionista fueron poco significativos; se acordaron algunos cambios de orientación manteniéndose los aranceles en los mismos niveles, se implementaron técnicas con fines fiscales y para afinar los mecanismos de control de las importaciones de productos industriales que se consumían en las fronteras; se fortalecen y se alientan las relaciones económicas de esas zonas con el resto del país y alentar el turismo del exterior, se establece en 1961 el Programa Nacional de Fronteras (PRONAF).

En 1955 a iniciativa del (PRONAF) se puso en marcha el Plan de Industrialización de la Frontera Norte del País, el cual tenía como objetivos:

- 1.- Absorber mano de obra, de manera inmediata.
- 2.- Crear nuevos focos de actividad económica en los centros industriales colindantes con Estados Unidos.
- 3.- Abrir nuevas fuentes de generación de divisas.

Las políticas fiscales y monetarias se orientaron a promover el ahorro interno a través de subsidios, excenciones y tarifas congeladas de bienes y servicios públicos. La política industrial se basó en la profundización de los esquemas de endeudamiento externo, de protección arancelaria

y de concentración de recursos en las actividades  
industriales.

#### **4.5.3.- La desustitución de importaciones y petrodependencia externa.**

Se denomina a la ``desustitución de importaciones'' a la política económica que se llevó a cabo en nuestro país en el periodo de 1976 a 1982. Básicamente significa el proceso inverso a la ``sustitución de importaciones''. Esto se llevó a efecto a raíz de la suscripción de un convenio de facilidad ampliada entre nuestro país y el Fondo Monetario Internacional. Dicho convenio contemplaba la liberación del mercado interno, la liberación del comercio internacional, disminuyendo aranceles a las importaciones y subsidios a las exportaciones.

``La desustitución de importaciones'' la observamos en las tasas de crecimiento de las importaciones totales de nuestro país de dicho periodo, ya que en 1976 significó -6.0, y tan sólo en cuatro años, es decir, en 1980, su tasa de crecimiento representó el 57.2.

Asimismo, se habla de petrodependencia externa ya que se utilizaron la mayoría de los ingresos petroleros como un instrumento de ajuste al desequilibrio externo y no como un medio o factor de desarrollo. Estos dos conceptos son desarrollados por René Villarreal en las obras citadas con antelación.

Por otra parte, en el periodo de 1970 a 1976, surge la necesidad de elevar la competitividad de la industria mexicana en el exterior y el rezago social acumulado. El proceso industrial se concibió no sólo como la acumulación de capital, sino como parte de la política económica que atendiera la escasez de divisas que amenazaba la no competitividad, el desempleo creciente y la concentración urbana y del ingreso.

Durante este lapso, el Gobierno no profundiza con sus políticas de concentración de recursos públicos en favor de la industrialización privada, sino más bien en favor de los proyectos industriales del sector público, como siderurgia y energéticos. El rezago social se afrontó mediante la incrementación en el gasto público, sin atender las consecuencias del déficit fiscal.

México, como consecuencia de la ruptura internacional del sistema financiero de 1971 y la crisis petrolera de 1973, se resguardó y profundizó el proteccionismo y acentuó la



utilización de la deuda externa con el aval petrolero que vislumbraba. El proyecto industrializador alentaba la formación de empresas maquiladoras, regulaba la inversión extranjera directa y solicitaba a la industria la generación propia de tecnología.

La etapa del desarrollo industrial sin consideraciones había llegado a su fin y se inició otro que propició un esquema de crecimiento con inflación y déficit público. La concesión de subsidios, la ampliación del aparato paraestatal y la impotencia de una reforma fiscal, que contribuyeron a generar una situación crítica, no sólo para el desarrollo industrial sino para la economía mexicana.

Para 1976-1982, la planeación industrial de México adquirió un carácter estratégico, las dificultades anteriores habían hecho que se planeara a conciencia y que se meditara antes de invertir o emprender nuevos proyectos.

Se partió de la consideración de que México es un país rico en hidrocarburos, con infraestructura, industria diversificada y recursos abundantes para convocar a un desarrollo industrial con generación sostenida y permanente del empleo. Para tal efecto, se procedió primero a controlar la crisis legada en 1976, determinar la plataforma de exportación petrolera y diseñar un programa ambicioso de industrialización.

Las divisas y los efectos multiplicadores de la explotación de los hidrocarburos serían el catalizador, mientras las empresas del Estado serían el soporte del nuevo escenario ansiado por el país para profundizar el desarrollo.

La política industrial durante este periodo, definió una nueva orientación geográfica de la inversión buscando la descentralización y la relocalización en puertos y zonas fronterizas a las actividades industriales, para lo cual se canalizaron recursos públicos a la construcción de puertos y transportes. De esta forma, el Gobierno decidió construir proyectos paraestatales con el fin de propiciar la inversión privada y social a altos niveles sostenidos y así invirtió en: petroquímica, siderurgia, electricidad y en la explotación del petróleo.

El financiamiento del exterior que se había iniciado para apoyar al proyecto petrolero e industrial tropezó con la caída de los precios del petróleo y del mercado internacional

de hidrocarburos, con la elevación de las tasas de interés y al escasear el crédito, causaron que se entorpeciera el proyecto y que llevara al país a una crisis de deuda sin conseguir el desarrollo necesario de la planta industrial.

En 1976, México devaluó su moneda, lo cual trajo una serie de efectos negativos, entre los que podemos mencionar:

- El aumento en los artículos de primera necesidad y los insumos industriales,
- Una acelerada fuga de capitales y,
- Disminución en el crecimiento de la producción manufacturera.

Después de esta devaluación, el país suscribió un convenio de facilidad ampliada con el Fondo Monetario Internacional, el cual tuvo vigencia de 1977 a 1979, que condujo a la instauración de políticas de ajuste al desequilibrio externo.

Durante el período de 1979 a 1981, el producto global del país tuvo un crecimiento real superior al 8% anual, el crecimiento del sector petrolero fue determinante para que el producto global y los componentes de la demanda agregada tuvieran mayor dinamismo.

En el periodo comprendido de 1977-1981, se pasó, de instaurar una estrategia de industrialización substitutiva, que había derivado en la devaluación y la crisis de 1976, a una basada en la consolidación del sector petrolero exportador como pivote del acelerado crecimiento económico, lo cual condujo al país a la trampa de la petrodependencia; es decir, a la utilización del petróleo como un instrumento de ajuste del desequilibrio externo y de apoyo al crecimiento y a la desustitución de importaciones.

*LA POLITICA DE PROTECCION.* Como consecuencia de las múltiples dificultades que había enfrentado la balanza de pagos, en 1975 se comenzaron a sujetar al régimen de permiso previo todas las mercancías de importación.

En 1977 se consideró que la política de protección debía incrementar la eficiencia y competitividad y abatir el alza de precios, al tiempo que debería evitar la disminución de la producción y el empleo, iniciando la sustitución del

permiso por un arancel que otorgara la misma protección implícita que el permiso.

Para 1981, la política de protección avanzó de acuerdo con políticas establecidas por sectores industriales específicos y la tasa arancelaria se graduó en función del nivel de elaboración del producto y de su necesidad para la producción industrial.

A partir de 1977, se siguió la política de reducir los impuestos a las exportaciones y quitar el permiso previo a las mismas. Al mismo tiempo, se reinstaló el sistema de Certificados de Devolución de los Impuestos (CEDIS), con el fin de fomentar en forma adecuada las exportaciones de manufacturas.

En base a la evolución de la economía mexicana, podemos decir que lo más importante del programa de liberación comercial que se aplicó fue el enfoque de protección, tanto en importaciones como en exportaciones que se opuso a cambios radicales y bruscos que hubieran podido causar reacciones desestabilizadoras en el sistema económico y destruir la planta productiva existente.

*LA POLITICA DE REGULACION DE PRECIOS.* A partir de 1977, la política de precios y tarifas de los bienes y servicios producidos por las empresas públicas tuvo dos direcciones: la primera estaba dirigida a orientar los subsidios a actividades que estimularan o distribuyeran el ingreso; la segunda se dirigía a la liberación de precios y tarifas de una manera gradual y programada con el fin de no desalentar la producción ni propiciar inflación.

Esta política de precios se orientaba a proteger al consumidor de menores recursos mediante controles de precios y programas de fomento a la producción de bienes básicos.

Adicionalmente, los precios y tarifas de los bienes y servicios producidos por el sector paraestatal se ajustaron con el objetivo de que reflejaran los costos reales de producción, promovieran la producción y evitaran la inflación.

*LA POLITICA DEL TIPO DE CAMBIO.* A finales de 1976 se tomaron medidas para que se coordinara la flotación de nuestra moneda con la política fiscal y las de tasas de interés, y de 1979 a 1982, los ajustes del tipo de cambio se

retrasaron, habiéndose olvidado los mayores costos al posponer el ajuste cambiario.

*LA POLITICA SALARIAL.* Aun cuando los incrementos de los salarios mínimos en 1978 y 1979 fueron del 12% y 13% respectivamente, la política salarial se coordinó con otros programas de fomento al empleo y a la producción y distribución de bienes básicos. Al mismo tiempo que se reestructuraban las cargas fiscales para que los salarios liberados fortalecieran la capacidad adquisitiva de la población.

*LA POLITICA MONETARIA.* Esta se orientó a estimular la actividad económica con el fin de superar la crisis financiera que se dió durante 1976 y 1977. Con respecto al ahorro, la reestructuración de las tasas de interés fue una de las medidas más importante para ayudar a aumentar los depósitos a plazo fijo. Al mismo tiempo, se realizaron esfuerzos para ofrecer a los ahorradores instrumentos de inversión financiera a plazos más amplios y rendimientos atractivos, con la finalidad de ampliar los volúmenes disponibles para inversiones productivas de largo plazo. Dentro de estos instrumentos se encontraban los petrobonos, también destacan las medidas tendientes a fortalecer la bolsa mexicana de valores y la introducción de los CETES en 1978.

A pesar de que se logró un aumento en los depósitos a plazo fijo, una reducción en la excesiva liquidez del sistema financiero y un incremento en la captación en moneda nacional en relación con la extranjera, el ahorro fue insuficiente para satisfacer la demanda de crédito (pública y privada) lo cual trajo como consecuencia un crecimiento de la base monetaria.

De esta manera, entre los requisitos del programa de ajuste se establecía que en 1977 el incremento de billetes y monedas no podía superar el incremento de las reservas internacionales netas. A pesar de lo anterior, en el año siguiente la recuperación de la actividad económica implicó que el tope no fuera acatado de hecho, y los topes con que se evaluaría el comportamiento económico del país fueron ampliamente rebasados.

*LA POLITICA DE GASTO PUBLICO.* Según un diagnóstico hecho por el F.M.I., el gasto excesivo del sector público es la variable clave de la demanda agregada que había ocasionado el déficit de la balanza de pagos.

En el comportamiento del gasto se distinguen dos etapas, una de retracción y otra de expansión acelerada. En la economía mexicana se dan estas dos etapas; aquí encontramos que durante el primer año de gobierno de cada administración la dinámica de gasto es menor a la de los años siguientes.

El país llevó a cabo una estrategia de la inversión pública; la expansión de la inversión pública fue realizada en dos terceras partes por empresas paraestatales, donde PEMEX realizó en 1978 y 1979 el 29% y 27% de la inversión pública total respectivamente.

La estrategia partía del supuesto de que el mejoramiento del precio real del petróleo, o en último caso su permanencia constante, sería lo que permitiría a México:

- Superar la crisis económica ocasionada por el déficit externo proporcionando divisas para el país,
- Lograr un crecimiento acelerado del producto,
- Favorecer la creación de empleos mediante su efecto multiplicador en el resto del sistema económico e,
- Incrementar los ingresos fiscales para financiar el gasto.

*LA POLITICA DEL DEFICIT FISCAL.* Con respecto a este punto, se inició una política de saneamiento de las finanzas del sector público, la reestructuración fiscal se guió por dos principios: el de equidad, disminuyendo la carga fiscal para los de menores recursos, y el de aliento a la inversión productiva, reteniendo utilidades y capitalizando a las empresas mediante mayores incentivos.

A lo anterior hay que agregar que no hubo aumentos de importancia en los precios y tarifas de los bienes y servicios que producen las empresas públicas.

Sin embargo, la mayor captación fue insuficiente para alcanzar la meta del programa de Facilidad Ampliada, en donde se establecía que los ingresos del sector público en 1979 serían el 30% del PIB, alcanzándose en realidad el 28.8%.

Los resultados de la política de ingresos y de la notable expansión del gasto se manifestaron en el déficit fiscal; sin embargo, hay que aclarar que las relaciones del

déficit presupuestal y financiero respecto al PIB fueron bastante estables.

El hecho de que México haya dependido en buena medida de los ingresos petroleros para reactivar la economía, lo condujo a una nueva modalidad de dependencia externa, al sustituir un proceso y política de industrialización y comercio exterior eficiente por una política subordinada al petróleo.

Como consecuencia de lo anterior, a partir de 1979, se empezó a manifestar un proceso de desustitución de importaciones en todo tipo de bienes, pero que desde el punto de vista del avance industrial es más notorio en los bienes intermedios y de capital porque son los que afectan en gran medida el avance industrial.

Se pasó en la práctica, de una estrategia de industrialización sustitutiva a otra estrategia basada en el modelo petrolero exportador que nos llevó a la trampa de la petrodependencia externa y a la desustitución de importaciones, en lugar de haber caminado hacia una estrategia de industrialización más avanzada en la sustitución de bienes de capital y la exportación de manufacturas que permitiera que el crecimiento económico del país no fuera violentamente interrumpido una vez más por el desequilibrio del sector externo.

En base a lo anterior, podríamos decir que, el excesivo crecimiento de la demanda obligó a la utilización plena de la capacidad existente, permitiendo que el PIB creciera al 8% anual y el excedente de la demanda sólo podía orientarse a incrementar las importaciones y elevar los niveles de inflación.

Lo que sucedió en el país, fue que pasó de una estrategia de sustitución de importaciones a otra de desustitución de importaciones y monoexportación petrolera. Sin embargo, hay que aclarar que en la fase de desustitución no se dejó de producir internamente por importar, sino que el excesivo aumento de la demanda permitió el uso pleno de la capacidad existente, generando además, que las importaciones crecieran más rápido que la producción interna. Por lo que se originó el proceso de desustitución de importaciones, pero sin revertir el proceso de industrialización.

#### **4.5.4.- El despegue de la sustitución de exportaciones.**

Durante 1982, el proceso de industrialización se vió afectado por la crisis económica que sufrió el país, teniendo un incremento nulo de la economía nacional, además de una inflación del 100% anual aunada a un desequilibrio externo que desde 1981 mostraba un déficit en la balanza comercial en el renglón manufacturero de 17,500 millones de dólares.

El país había sufrido un proceso de industrialización ineficiente que provocaba que las importaciones de manufacturas crecieran más rápidamente que la economía, manteniéndose prácticamente estancadas las exportaciones.

El déficit comercial fue heredado del periodo 1977-1981 en el que las importaciones de manufacturas presentaron 60,000 millones de dólares y las exportaciones fueron de 14,000 millones, generándose un déficit de 46,000 millones de dólares.

La situación de la economía mexicana se vió agravada en 1982 por la crisis de los pagos de la deuda externa, ya que se elevaron las tasas de interés y México tenía que pagar un servicio de la deuda por más de 10,000 millones de dólares anuales, lo que equivalía a una exportación neta de capitales de alrededor del 6% del PIB.

Durante 1981 con una tasa de ahorro del 24%, en México se invertía el 30% respecto al PIB, ya que se disponía de un ahorro externo del 6%.

El país vivía un problema estructural y padecía un rezago de los bienes de capital, una falta de integración de bienes intermedios, una desarticulación intersectorial entre la industria, con la minería, con la agricultura, etc. y mucho mayor era la desarticulación con el comercio exterior, elevándose así cada vez más el desequilibrio externo.

Bajo este contexto para el periodo 1983-1985, se establece el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) y con ello una nueva estrategia de industrialización basada en la defensa de la planta productiva y el empleo, y en un cambio estructural en la industria que permitiera mayor articulación con la economía nacional y una vinculación con el comercio internacional.

El Estado. Políticas Económicas, Entidades Paraestatales  
y Desarrollo Industrial en México. Un Análisis Retrospectivo.

En 1984 y 1985 se logró reactivar la economía, consiguiendo un crecimiento del 3% y del 4% respectivamente; se logró mantener el nivel de empleo, la planta productiva logró mantenerse y crecer moderadamente.

En el año de 1986 se manifestó a nivel mundial una caída de los precios del petróleo que para México significó una pérdida de más de 8,500 millones de dólares lo que obligó a la economía a caer en un ajuste recesivo que frenó el proceso de industrialización y el cambio estructural planteados en 1983, que ya estaban dando frutos.

En un intento por recuperar la estabilidad y el crecimiento económico el Gobierno promueve el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), y para 1987 se inicia una fase de reactivación económica que se ve interrumpida nuevamente por la salida de 3,500 millones de dólares del país, salida de capitales que acelera una devaluación del tipo de cambio.

Esto llevó al Gobierno a establecer una política anti-inflacionaria, pero recesiva en 1988, bajo el marco de un programa de estabilización denominado Pacto de Solidaridad Económica (PECE).

Durante éste periodo de estancamiento económico, el proceso de industrialización se basó en sustituir algunas de las importaciones produciendo mercancías iguales o similares dentro del país.

Para 1987 el país mantuvo sus niveles de ahorro interno, pero ya no recibía financiamiento externo, sino que tenía que pagar a la deuda externa una cantidad equivalente al 6% del PIB.

Con la estrategia de exportación implementada, se logró que las exportaciones no petroleras aumentarán de 4,500 millones de dólares a 12,000 millones en 1987, mientras que con la sustitución de importaciones se consiguió que éstas se redujeran de 24,000 millones de dólares a 12,000 millones en éste periodo. (Ver Cuadro No.2)



**CUADRO NO. 2**

AÑO	EXPORTACIONES 1982-1987 (MILLONES DE DOLARES)			
	EXPORTACIONES	PETROLERAS	NO PETROLERAS	MANUFACTURAS
1982	21,299	16,477	4,757	3,386
1983	22,312	16,017	6,295	5,448
1984	24,196	16,601	7,453	6,843
1985	21,663	14,767	6,896	6,428
1986	16,031	6,307	9,724	7,782
1987	20,746	8,746	12,000	10,577

FUENTE: Informe anual del Banco de México. 1988.

Lo anterior permitió generar un superávit comercial suficiente para cumplir con los compromisos externos.

El crecimiento de las exportaciones también se debió a la reorientación de la capacidad ociosa que existía en las industrias, dirigida hacia el sector externo; a la subvaluación del tipo de cambio que durante este periodo significó el 20%, y por último, a la baja en los costos de la mano de obra, ya que los salarios reales bajaron hasta un 50%.

El pago del servicio de la deuda externa implicó reducir el coeficiente de inversión de 24% a 18%, lo que constituyó un freno al crecimiento.

En este periodo las exportaciones petroleras dejan de ser el producto más importante en las ventas al exterior y, por lo tanto, dejan de ser el principal generador de divisas, ya que a fines de 1987 fueron de 8,700 millones de dólares mientras que las exportaciones no petroleras fueron de 12,000 millones de dólares y las manufactureras de 10,000 millones de dólares.

El aumento de las exportaciones se debió principalmente a que la planta productiva fue participando más en la colocación de mercancías en el mercado internacional, disminuyendo su participación como proveedor de materias primas, además de lo anterior, la planta productiva se dedicó

en buena manera a producir para el mercado interno, sustituyendo la importación de mercancías. (Ver Cuadro No.3)

**CUADRO NO. 3**

**PARTICIPACION EN LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES CON  
RESPECTO AL PIB  
(MILLONES DE PESOS, BASE 1970)**

AÑO	PIB	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES
1982	903,839	10.2	10.0
1983	856,174	12.0	6.2
1984	887,647	12.9	7.2
1985	912,334	12.1	7.8
1986	878,085	13.3	7.1
1987	887,000	14.6	8.4

FUENTE: MEXICO 2010; RENE VILLAREAL; P.262.

Por otro lado, la baja participación de las exportaciones de PEMEX se debió a la crisis mundial del petróleo que mantuvo los precios a niveles muy bajos.

Una mención aparte por su impresionante monto merece ser la fuga de capitales, que en 1987 obedeció en gran medida a la desconfianza y el temor de una devaluación que vendría a corregir la tasa de cambio sobrevaluada (se estima que la moneda estaba un 20% arriba de su valor real); la elevada tasa de interés en los Estados Unidos; y por último el querer encubrir posibles ganancias ilícitas que quedarían "borradas" con la fuga de capitales.

Este fenómeno redujo el ahorro disponible para la inversión y las divisas necesarias para solventar el pago de la deuda externa, lo que crea un círculo vicioso de desaliento a la producción y una tendencia altamente inflacionaria aunada a la necesidad de financiamiento.

En México, la fuga de capitales de 1970 a 1985 por facturación falsa llegó a los 37,096 millones de dólares, esto fue, con la subfacturación de exportaciones y sobrefacturación de las importaciones.

Esta práctica afectó negativamente la balanza comercial, que debió considerar esta suma en los renglones de "errores y

omisiones" y "capital de corto plazo". La fuga de capitales pasó de 9,542 millones en 1982 a 1,353 millones de dólares de entradas en 1986; ascendiendo la fuga de capitales en el periodo 1982-1986 a 18,556 millones de dólares, cifra aproximada al monto del déficit de la balanza comercial manufacturera, que en ese periodo fue de 20,313 millones de dólares. (Ver Cuadro No.4).

**CUADRO NO. 4**

FUGA DE CAPITALES POR SUBFACTURACION DE EXPORTACIONES 1970-1987 (MILLONES DE DOLARES)	
AÑO	DOLARES
1970-1981	16,153
1982	4,477
1983	2,304
1984	1,709
1985	2,462
1986	-1,353 *
1987	3,500

\* DURANTE ESE AÑO HUBO REPATRIACION DE CAPITALES

FUENTE: Villarreal, René; "Industrialización, deuda y desequilibrio externo en Mexico. Un enfoque neoestructuralista (1929-1988), Editorial Fondo de Cultura Económica, segunda edición, 1988, p.501

El Banco de México calculó en enero de 1988 más de 40,000 millones de dólares depositados por mexicanos en el extranjero, lo que nos lleva a la conclusión, sin ser simplistas, que dicha cantidad representaba el doble del monto de las exportaciones de 1987 y era el equivalente al 37% de la deuda externa, por lo que la fuga de capitales fue un factor que desequilibró y dió al traste con los esfuerzos de estabilidad y crecimiento de la economía nacional.

Para corregir esta grave falla, se establecieron políticas para repatriar los capitales, con el costo de una inflación en aumento debido a las altas tasas de interés y el difícil flujo de financiamiento debido a la desconfianza en la inversión local.

El instrumento fundamental que utilizó el Gobierno en el periodo 1983-1988, fue la política monetaria a través de la elevación de la tasa de interés y la contracción del crédito,

con objeto de evitar no sólo las fugas de capital sino la dolarización de la economía.

El Banco Central se retiró del mercado de divisas en 1987, lo que implicó una devaluación del tipo de cambio libre del 40% y del controlado del 22%.

El costo de los ajustes para controlar las fugas también se hizo notar en la pérdida del crecimiento económico; bajó el consumo per-cápita, bajaron los salarios reales; y el desempleo creció en forma significativa.

#### 4.6.- El desarrollo del sector paraestatal de 1940 a 1988.

En la década de los 40's, las entidades paraestatales existentes eran 56, de las cuales 12 eran organismos descentralizados y 44 eran empresas de participación estatal.<sup>39</sup>

Las políticas de precios y tarifas estuvieron destinadas a apoyar al sector privado, por lo que gran parte de los insumos ofrecidos por la administración pública paraestatal, se vendían a precios reducidos. Además, se vivía una contracción paulatina pero sostenida del financiamiento de la producción con recursos propios de las empresas, aunado a un creciente financiamiento otorgado por el Gobierno Central y sumando a una utilización cada vez mayor de los créditos externos, lo que terminó por evidenciar el deterioro financiero de las empresas públicas.

Lo anterior no impidió al Estado sostener la inversión directa para brindar energía barata al sector privado. Hacia fines de los 40's PEMEX ascendió en sus niveles de inversión, se construyeron las refinerías de Azcapotzalco con el apoyo de NAFINSA y EXIMBANK, y la de Salamanca financiada con Bonos del Ahorro Nacional. Por otro lado, las empresas privadas extranjeras dedicadas a la provisión de energía eléctrica fueron perdiendo importancia en el mercado interno, hasta convertirse en revendedoras de la energía generada por la Comisión Federal de Electricidad.

La acción del Estado para apoyar las actividades encomendadas al sector privado se vinculó estrechamente a la política de promoción de la industrialización que era el objetivo básico de la estrategia de desarrollo económico y social adoptada en ese periodo.

Como ejemplo de este tipo de instituciones creadas, fortalecidas o consolidadas, podemos citar : Altos Hornos de México, cuya constitución en 1942 fue promovida por Nacional Financiera, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y un grupo de industriales particulares.

En 1943, con la finalidad de estar en posibilidad de atender las necesidades básicas de la agricultura, se crea Guanos y Fertilizantes de México, con un capital social de 10 millones de pesos, con el objeto de proveer al agricultor de fertilizantes baratos de origen orgánico.<sup>40</sup>

El Estado. Políticas Económicas, Entidades Paraestatales  
y Desarrollo Industrial en México. Un Análisis Retrospectivo.

También destacan; la Compañía Industrial Atenquique, la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, Diesel Nacional, la Siderúrgica Nacional, el Ferrocarril del Pacífico y Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.

En esta época el Estado también incrementó su actividad empresarial con la finalidad de regular el mercado y proteger al consumidor, así crea la Compañía Nacional de Subsistencias Populares y la Industria de Abastos.<sup>41</sup>

En 1943 se expande la prestación de servicios sociales con el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Las empresas paraestatales alcanzaron gran significación en la economía nacional, con una tendencia a un crecimiento cada vez mayor, lo que originó que el Estado estableciera mecanismos para el control administrativo y la supervisión financiera de estos organismos.

En 1946 se creó la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, la cual tenía como objetivo principal, supervisar y controlar la administración pública y paraestatal.

En 1947 se dictó la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, en la que se proyectó la creación de la comisión de inversiones, que sería la encargada de vigilar las operaciones de las empresas públicas para supervisar su administración.

En 1949, el Gobierno Federal creó el Comité de Inversiones con el fin de perfeccionar el control de las empresas públicas, además expidió un acuerdo que disponía la obligación de las entidades públicas de presentar a la Secretaría de Hacienda sus programas de inversión y operaciones.

Bajo la influencia de la Segunda Guerra Mundial, el Estado a través del Banco de México, por primera vez utiliza sus instrumentos de política económica para contrarrestar las fuertes presiones inflacionarias de los precios externos: intenta operaciones de mercado abierto con valores gubernamentales obteniendo efectos satisfactorios; trató de utilizar restricciones al crédito con poco éxito, dado el alto grado de liquidez de los bancos privados por la afluencia de divisas; y la más importante, en base a la Ley

Bancaria de 1941, hasta ese año el encaje legal fue del 3 al 15% y debido a la fuerte entrada de divisas que originó la Segunda Guerra Mundial y la liquidez excesiva que ello produjo en nuestro país, el porcentaje máximo del <sup>42</sup> citado depósito obligatorio se amplió al 50% de los pasivos.

Cabe mencionar que los recursos captados por el Banco de México fueron canalizados en su mayoría al fomento de la agricultura y el incremento del comercio exterior.

En el año de 1949 se produjo nuevamente una excesiva entrada de divisas, por lo que se reformó la Ley Bancaria dando al Banco de México la facultad adicional de elevar el encaje de la banca comercial hasta el 100% del crecimiento de sus pasivos.

No obstante, el sector público se allegó de recursos con medidas inflacionarias, esto con la finalidad de invertir en obras de infraestructura; las obras públicas también constituyeron un factor inflacionario, aunque menor, pero influían en cuanto demandaban recursos, generaban gastos, presionaban la capacidad productiva y tenían un alto costo de financiamiento, por el tiempo de su obra. Todo esto se traducía en una inflación de costos.

Con estas acciones, vemos ya la acción directa del Estado, a través de políticas económicas y monetarias para controlar el aspecto inflacionario, promover el crecimiento y regir la economía nacional.

Al inicio de los años 50's el Estado intervino en la economía a través de la política monetaria, para tratar de evitar el desarrollo de los elementos inflacionarios provocados por la influencia de la Guerra de Corea, poniendo a la venta del público, a través del Banco de México, fuertes cantidades de oro y plata con la finalidad de restringir la cantidad de circulante en el país; asimismo en 1951 se ordenó a los bancos mantener en el Banco de México el 100% del incremento de sus pasivos (encaje legal); se restringió el crédito bancario; se estableció un control de precios entre otras medidas.

No obstante, el ingreso de divisas incitado por la devaluación del peso, la influencia de la guerra y las compras precautorias y especulativas, hicieron que la tasa inflacionaria creciera del 9.4% en 1950 al 24% en M 1951. <sup>43</sup>

El Estado. Políticas Económicas, Entidades Paraestatales  
y Desarrollo Industrial en México. Un Análisis Retrospectivo.

En cuanto a la participación del Estado en la economía a través de las empresas públicas, el 8 de diciembre de 1949 por decreto presidencial, pasó a ser responsabilidad de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, en cuanto a ejercer funciones de control y vigilancia, los Ferrocarriles Nacionales de México. El 29 de junio de 1951 la misma Secretaría quedó encargada por un nuevo decreto, del control administrativo de la Comisión Federal de Electricidad.

Este es el inicio de la injerencia de la que más adelante se llamaría Secretaría de Patrimonio Nacional, en el control directo de los organismos descentralizados y empresas públicas, que en 1959 se formalizó con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

En nuevo intento por dar cumplimiento a las atribuciones que le confería la Ley para el Control de 1947 y al decreto de diciembre de 1949, relativas a establecer posteriormente un mecanismo de control y vigilancia para los demás organismos y empresas del Estado, la Secretaría de Hacienda integró en 1953 el comité de inversiones dependiente de la Dirección General de Crédito.

En el mismo año se expidió un acuerdo que disponía que las Secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, deberían presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público su programa de inversiones 1953-1958, y ésta a su vez debería presentar al Ejecutivo Federal un programa coordinado de inversiones.

Sin embargo, la Comisión Nacional de Inversiones creada en 1948 y el Comité de Inversiones fueron inoperantes debido principalmente a que eran organismos tan poderosos que rebasaban en algunos aspectos, las facultades de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo que el 7 de septiembre de 1954 se acordó que el Comité de Inversiones, pasara a depender directamente del Ejecutivo Nacional, llamándose entonces Comisión de Inversiones.

La Comisión de Inversiones logró alcanzar una mayor racionalización de las inversiones del sector público federal. No obstante, dada la importancia de sus funciones, en 1958, en base a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado se crea la Secretaría de la Presidencia con las mismas funciones de la Comisión de Inversiones, agregándose la



Comisión del Gasto Público, entrando en vigor en enero de 1959.

En base a esa misma Ley, se transformó la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, en la Secretaría de Patrimonio Nacional, a la que se encomendaron entre otras, las funciones de controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejen, que posean o que exploten bienes y recursos naturales de la nación, o a las sociedades e instituciones en que el Gobierno Federal posea acciones o intereses patrimoniales, y que no estén encomendados a otras Secretarías de Estado, además de la participación en la transferencia de subsidios a instituciones.

Estas reformas estaban dirigidas a fortalecer las tareas de control y vigilancia de las actividades de la Administración Pública Paraestatal. Las funciones quedaron repartidas de la siguiente manera: La planeación a cargo de la Secretaría de la Presidencia, el control a cargo de la Secretaría del Patrimonio Nacional y el presupuesto a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En 1959 con el decreto del 13 de marzo, el control administrativo de las empresas públicas quedó fundamentalmente a cargo de la Secretaría de Patrimonio Nacional donde se crea una Junta de Gobierno presidida por el titular de la Secretaría. La Junta de Gobierno tuvo entre otras las siguientes funciones:<sup>44</sup>

- Establecer las normas para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.
- Someter a la aprobación del Ejecutivo la promoción por los conductos pertinentes de la modificación de la estructura y bases de organización y operación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.
- Aprobar las reglas e instructivos de control, vigilancia y auditoría.

El 10. de marzo de 1962 se expidió un acuerdo constituyendo la Comisión Intersecretarial para formular planes nacionales de desarrollo económico y social, con el propósito de precisar y ratificar las facultades de la

El Estado. Políticas Económicas, Entidades Paraestatales  
y Desarrollo Industrial en México. Un Análisis Retrospectivo.

Secretaría de la Presidencia en materia de planificación y para mantener mayor coordinación con la S.H.C.P..

En 1977, con la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se consideró por vez primera como objeto de vigilancia y control gubernamental, no sólo a las empresas de participación estatal mayoritaria, sino a las de participación estatal minoritaria.

En 1965 se incorporaron al presupuesto de egresos de la Federación 20 de las más importantes empresas con el fin de tener debidamente regulados sus ingresos y gastos:

- 1- PEMEX
- 2- C.F.E.
- 3- FERRONALES
- 4- Caminos y Puentes Federales de Ingreso y Servicios Conexos
- 5- Instituto Nacional de la Vivienda
- 6- Lotería Nacional
- 7- I.M.S.S.
- 8- I.S.S.S.T.E.
- 9- Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A.
- 10- Industria Eléctrica Mexicana, S.A. de C.V.
- 11- Cía. Eléctrica de Chapala, S.A.
- 12- Cía. Eléctrica Morelia, S.A.
- 13- Cía. Eléctrica Manzanillo, S.A.
- 14- Cía. Eléctrica Guzmán, S.A.
- 15- Cía. Hidroeléctrica Occidental, S.A.
- 16- Ferrocarril del Pacífico, S.A. de C.V.
- 17- Ferrocarril Chihuahua-Pacífico, S.A.
- 18- Ferrocarriles Unidos de Yucatán S.A.
- 19- Aeronaves de México, S.A.
- 20- CONASUPO

Con la injerencia de la S.H.C.P. se mejoró el control del endeudamiento interno y externo de las paraestatales y se obtuvo un control y una dirección de sus planes y programas.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, introdujo claridad en las relaciones de las dependencias directas del Ejecutivo Federal, y las entidades que conforman la Administración Pública Paraestatal, por ello, se constituyeron los sectores administrativos que se componen de las entidades paraestatales de los denominados sectores, conjuntamente con las coordinadoras de sector.

El Estado. Políticas Económicas, Entidades Paraestatales  
y Desarrollo Industrial en México. Un Análisis Retrospectivo.

Uno de los aspectos relevantes que resultaron del proceso de sectorización, fue el inicio de la depuración permanente del universo que integra la administración paraestatal. Dicho proceso permitió que de las 1013 entidades que existían en 1977, pasaron a ser al 15 de octubre de 1982 un número menor, 912, a pesar de la creación de 150 nuevas entidades y la adquisición de 78 más. (Ver cuadros No. 5 y 6)

CUADRO NO. 5

EMPRESAS PUBLICAS PARAESTATALES  
(DEL 13 DE ENERO DE 1977 AL 15 DE OCTUBRE DE 1982)

ENTIDADES EN 1977 -----	1013
MENOS:	
LIQUIDACIONES -----	290
DEFINITIVAS-----	182
PROCESO DE LIQUIDACION-----	90
PROYECTO DE REGULACION-----	18
RETIROS -----	95
SUBTOTAL -----	628
MAS:	
CREACIONES -----	150
ADQUISICIONES -----	78
INCORPORACIONES -----	56 *
TOTAL DE ENTIDADES EN 1982 -----	912

\* Se refiere a 56 instituciones de Crédito nacionalizadas que se especifican en el diario oficial del 1 de septiembre de 1982 y del 6 de septiembre del mismo año.

Para comprender mejor la influencia de la empresa pública en la economía durante los años 70's, así como al conjunto de entidades que actúan como instrumentos de política económica en los diversos sectores productivos como: alimentos, energéticos, transportes, comunicaciones, siderurgia, comercio, turismo, servicios sociales y asistenciales entre otros muchos, veremos su participación en el PIB, su contribución a los ingresos tributarios, su participación en las exportaciones e importaciones y su papel como generadora de empleos. (En las estadísticas se excluyen las instituciones nacionales de crédito, de seguros y finanzas).

El Estado. Políticas Económicas, Entidades Paraestatales  
y Desarrollo Industrial en México. Un Análisis Retrospectivo.

Compararemos el valor de las ventas de las empresas públicas con el PIB, ya que reflejan la tendencia de la participación del sector paraestatal en la formación del producto social.

CUADRO NO. 6

REFORMAS A LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL												
ENERO	D E C R E M E N T O S						I N C R E M E N T O S					NUEV
DE	L I Q U I D A C I O N E S				RESECT R-	CREAC-	ADQUI SI	RESECT	NUEV		T T A L	
1977	SUMA	DEFINITIVAS EN	PROCESO EN	PROYECTO	RETIR S	IZACIONES	SUMA	IONES	CIONES	ORIZA	C I N E S	1982
1 19	438	182	96	18	95	53	337	150	134	53		917
141	83	64	5	-	10	4	29	25	-	4		37
565	202	73	56	10	32	31	252	90	131	21		41
68	31	9	8	1	12	1	12	8	3	1		19
239	122	36	21	7	41	17	44	27	-	17		161
40	16	2	2	7	4	1	7	2	4	1		34
1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		1
	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-		6
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		-
16	62	38	1	-	13	10	81	16	57	8		179
18	6	3	-	3	-	-	7	7	-	-		19
325	110	30	29	4	34	13	129	55	72	2		344
42	14	4	3	-	1	6	1	1	-	-		19
97	58	16	15	2	16	9	29	13	-	16		68
1	28	4	10	-	11	3	8	5	1	2		61
1 9	92	58	21	2	2	9	22	9	-	13		-
45	15	10	-	-	5	-	21	19	-	2		-
20	12	7	4	-	1	-	7	7	-	-		-
6	2	-	-	-	-	2	3	3	-	-		-
4	-	-	-	-	-	-	3	1	-	2		7
31	12	3	4	-	5	-	9	4	-	5		-
3	10	6	1	-	3	-	6	4	-	2		-
5	-	-	-	-	-	-	3	3	-	-		8

El PIB creció de 1970 a 1975 en un 6.7% y para 1975 a 1980 el crecimiento fue del 6.7%, por su parte el valor de