

<b>CAPÍTULO 3. EL PAPEL DEL ESTADO Y DEL SECTOR PÚBLICO EN MÉXICO: 1940-1982</b>	<b>47</b>
3.1. El Estado desarrollista y la ampliación del sector público, 1940-1970.	49
3.2. Auge y declive del sector público, 1970-1982.	56

## **Capítulo III**

# **EL PAPEL DEL ESTADO Y DEL SECTOR PÚBLICO EN MÉXICO: 1940-1982**

### **III. EL PAPEL DEL ESTADO Y DEL SECTOR PÚBLICO EN MÉXICO: 1940-1982.**

En nuestro país, el intervencionismo estatal fue adquiriendo relieves cada vez más preponderantes después de la crisis de los años treinta. Su importancia se encuentra asociada tanto a los requerimientos de enfrentar los efectos de la depresión económica como a la necesidad de transitar a una fase de industrialización sustitutiva y consolidar un crecimiento económico y social estables. De un simple supervisor y regulador de las condiciones del mercado del periodo liberal, el Estado mexicano de la época moderna llegó a convertirse en rector de la economía, productor y proveedor de bienes y servicios, planificador, inversionista, consumidor, promotor, distribuidor, protector, benefactor y dirigente de un modelo de desarrollo que estimuló el crecimiento y diversificación del sector público, así como el auge del desarrollo institucional de la administración pública.

Para los objetivos de este trabajo, es importante que recalquemos el papel que jugó el intervencionismo estatal en el desarrollo económico y social de México a partir de 1940 y hasta 1982, pues ello nos permitirá dilucidar la importancia de la administración pública para los fines de promoción y desarrollo de la clase capitalista y el sector industrial, desvirtuándose su función de promotora de un proyecto de desarrollo social equitativo y autosustentable. El carácter de este intervencionismo dio origen al Estado desarrollista y populista y a la centralización y burocratización de la administración pública, Estado cuya injerencia creciente en la vida económica y social mediante políticas públicas proteccionistas impulsó el crecimiento y expansión del sector público, pero también su hipertrofia y posterior declive. En el presente capítulo analizamos el intervencionismo en sus dos etapas cruciales, atendiendo la evolución y el papel desempeñado por el sector público: la etapa de desarrollo y expansión del sector público (1940-1970), en la cual se consolida el Estado desarrollista, y la etapa de auge y posterior decaimiento de este sector (1970-1982), periodo de crisis del Estado desarrollista.

#### **3.1. El Estado desarrollista y la ampliación del sector público, 1940-1970.**

En México, como en los demás países dependientes y subdesarrollados, el Estado moderno consolidó la formación del capitalismo y de sus relaciones

sociales como modo de producción dominante. Bajo la égida de un Estado plenamente consolidado y una burocracia política firmemente hegemónica, a partir de la década de 1940 se fueron constituyendo las estructuras económicas, políticas y sociales que permitieron y garantizaron el proceso de industrialización y el desarrollo y promoción de una clase capitalista en ascenso. La participación ampliada del Estado en la vida económica y social es resultado del propio proceso de desarrollo capitalista y de la incapacidad e impotencia de la naciente burguesía para dirigirlo por sí misma.

La función primordial del intervencionismo estatal en nuestro país a partir de los años 40 ha sido, entonces, la de promover un desarrollo industrial "a toda costa", en particular, y un crecimiento económico, en general, utilizando para ello todos sus recursos políticos y económicos así como administrativos disponibles a fin de convertir al sector industrial en una actividad rentable y en expansión, como bien lo logró hasta la década de los 70. Bajo esta perspectiva, entendemos que el papel del Estado y de la administración pública ha sido fundamentalmente desarrollista y no precisamente de bienestar, pues en los años que estamos considerando no se atendieron adecuadamente demandas sociales en cuestiones de salud, educación, vivienda, salarios, etcétera, y sí se presentó una tendencia creciente al fomento y desarrollo industriales.

En efecto, la intervención del Estado en la economía fue decisiva para el paso de las actividades agrarias a las industriales, mediante la conducción del proceso industrial, la producción de insumos y bienes esenciales para la acumulación y el suministro de servicios, supliendo de esta manera la insuficiencia histórica de una burguesía incapaz de crear y reproducir las condiciones materiales de su propia existencia. De esta manera es que se modifica cualitativa y cuantitativamente el funcionamiento y la anatomía del Estado y se amplía, reestructura y expande el sector público en México, sobre todo a partir de los años cuarenta.

Aunque el intervencionismo estatal se fundamenta en los preceptos de la Constitución Política de 1917, la cual otorga al sector público atribuciones extraordinarias en materia económica y social en los artículos 3º, 25, 26, 27, 28 y 123, fue hasta el primer Plan sexenal (1934-1940) que se establecen las bases de una importante y activa participación del Estado en diferentes sectores para proteger, estimular y desarrollar la industria y conducir la vida económica y social. Así, las políticas y proyectos emprendidos por el presidente Lázaro Cárdenas desde 1935 dieron los primeros impulsos a

la industrialización y al inicio de la formación de un amplio y complejo sector público.

Es en la década de los cuarenta cuando arranca propiamente el proceso industrial y cuando el intervencionismo estatal adquiere una dinámica e impulso singulares. La injerencia del Estado y la creación de un amplio sector público vino a suplir la deficiencia del sector industrial y a impulsar, reactivar y subsanar elementos que frenaban su desarrollo (las comunicaciones y energéticos, la estrechez del mercado interno, la dependencia de los abastecimientos del exterior, la escasez de materias primas y de productos básicos). La trayectoria del intervencionismo estatal a partir de entonces y hasta 1970 se caracteriza porque permite la formación del sector público de la economía y su diversificación acelerada. El Estado se convierte en el pionero y rector de este proceso debido al incremento y expansión de sus gastos directamente productivos para la creación de las empresas y organismos de carácter industrial, comercial, financiero y de servicios (el sector público de la economía), y a través de inversiones en grandes obras de infraestructura y de fomento industrial.<sup>53</sup>

El intervencionismo estatal se expresa fundamentalmente en un fuerte gasto público, por lo que la industria en general se vio beneficiada en estos primeros años con la expansión de la inversión pública, que en 1940 representa ya el 47.5% del gasto público total. Analizando el destino y la composición de la inversión pública en el periodo que va de 1940 a 1970,<sup>54</sup> nos podemos dar cuenta del carácter y naturaleza del desarrollo que el Estado quiere fomentar, esto es, su interés no es el bienestar social sino el desarrollo industrial. En los años cuarenta, la inversión pública se dirige sobre todo a Comunicaciones y Transportes (entre el 50 y el 60% de la inversión pública total), lo que nos habla de un intervencionismo estatal más abocado a la creación de obras de infraestructura, a fin de proporcionar un contorno amplio y rentable a las inversiones del sector privado. Paulatinamente se va dando un mayor énfasis al gasto directamente productivo, ya que la inversión para fomento industrial (electricidad, petróleo y gas, siderurgia y minería) pasó de representar el 8.3% del total de la inversión pública en 1941 a absorber el 38% en 1970.

Sin embargo, las inversiones del gobierno en beneficio social no muestran el mismo dinamismo. El comportamiento de la inversión pública destinada

<sup>53</sup> Ver Alejandro Álvarez Béjar et.al. *Industrialización y lucha de clases en México: la etapa de transición al capitalismo monopolístico*. Tesis, UNAM, 1973.

<sup>54</sup> Ver NAFINSA. *La economía mexicana en cifras*. México, 1981, cuadro 6.24.

al beneficio social en los años que van de 1940 a 1970, y que cubren las áreas de salud y seguridad social, educación e investigación, vivienda, servicios públicos urbanos y rurales y otras inversiones sociales, muestran una tendencia errática y más bien baja, representando tan sólo el 16.8% promedio de la inversión pública federal total; en tanto que para el fomento industrial y comunicaciones, el gobierno destinó inversiones que en el mismo periodo significaron más del 66% de la inversión total. Para los años posteriores y que consideramos son la etapa de crisis de este modelo intervencionista (1971-1979), las inversiones destinadas al beneficio social sufrieron una caída drástica hasta representar niveles de inversión social inferiores a los registrados en los periodos presidenciales de Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz.

Como es de suponerse, las empresas del sector público aumentan su participación relativa dentro de la inversión pública de una manera significativa: de 44% en 1940 a 53% para 1955. Una explicación está en que en este periodo se crearon más de 140 empresas de participación estatal y organismos descentralizados (hasta 1939 existían 65 aproximadamente).<sup>55</sup> Se trataba sobre todo de industrias que proveían de medios básicos y baratos al sector manufacturero privado (siderurgia, fertilizantes, cemento, papel, azúcar, textiles, petroquímica, metalmecánica), y en los que necesitaban sustituirse importaciones, fundamentalmente a partir de la segunda guerra mundial. Pero también eran empresas que habían fracasado en manos del capital privado y que retomó el Estado para su reorganización y saneamiento (Ayotla Textil, DINA, Toyoda de México, Manufacturera Corpomex, Aceros Esmaltados).<sup>56</sup>

Es importante recalcar que un instrumento muy poderoso de la administración pública lo constituyó la Nacional Financiera, que como banca de desarrollo y fomento juega un papel primordial en el proceso de industrialización, pues ante el desapego de las instituciones financieras privadas para financiar el crecimiento industrial o debido al mal equipamiento de otros organismos de inversión para realizar esta labor especializada, esta institución pública fungió no sólo como banco de inversiones, sino que amplió sus posibilidades al apoyar a empresas ya existentes pero poco atractivas para el capital privado, financiando a aquellas que se consideraba necesario fomentar y fundando nuevas.

<sup>55</sup> Alejandro Carrillo Castro. *La reforma administrativa en México (1971-1979)*, t.2, Méx., Ed. Porrúa, 1980; y A. Carrillo Castro y Sergio García Ramírez. *Las empresas públicas en México*. Méx., Ed. Porrúa, 1983.

<sup>56</sup> NAFINSA. "La política industrial", en Leopoldo Solís. *La economía mexicana*. El Trimestre Económico, Lecturas 4, Méx., Ed. FCE, 1973.

Sin embargo, este expansionismo del sector público no significó un aumento igualmente importante dentro del producto total manufacturero: “Las empresas estatales, por lo general, se orientan hacia actividades industriales básicas, que requieren montos de inversión muy grandes y que son de alto riesgo. Más que su aporte cuantitativo (las empresas estatales participan con muy poco del producto industrial) su importancia es cualitativa, al abrir paso y campos nuevos a la producción industrial”.<sup>57</sup>

Es decir, el sector público transfiere al industrial privado un capital creado en las empresas estatales: “La expansión del sector público, y particularmente del sector paraestatal, fortaleció la base material de la economía con el desarrollo de la industria básica (siderurgia, generación de energía eléctrica, petróleo y petroquímica básica), y permitió la acumulación, en el sector privado, de un capital generado en las empresas del Estado. El desarrollo económico del sector público aunado al carácter netamente corporativo del aparato estatal, formó un capitalismo y una burguesía de Estado que sustenta su poder indistintamente, tanto en la posesión de los medios de producción estatales, cuanto en realizar una función indispensable en la reproducción ampliada del capital social”.<sup>58</sup>

Así, la administración pública se fue inclinando cada vez más a un proyecto de desarrollo industrial dejando de lado programas de bienestar social. Tanto la creación y consolidación de empresas y organismos del sector público, como la política proteccionista y de incentivos fiscales al capital privado (la ley de industrias nuevas y necesarias que fomentó la creación de empresas medianas y pequeñas, la regla XIV de la Tarifa General de Importaciones), fueron creando “...un clima muy favorable para la expansión de las actividades industriales, asegurando un rápido proceso de formación de ahorros y de capitales y atrayendo a la inversión extranjera. En esa forma se ha hecho viable la expansión de la base productiva industrial, aunque al mismo tiempo hayan quedado relegados a segundo plano objetivos relacionados con la distribución del ingreso, el ensanchamiento del mercado interno y el desarrollo regional equilibrado”.<sup>59</sup>

El apoyo estatal al sector privado de la industria no ha sido indiscriminado, sino que desde sus inicios el intervencionismo estatal se fue perfilando hacia ciertas ramas industriales que más interés tenía en promover. A partir de la

<sup>57</sup> CEPAL. *El proceso de industrialización en América Latina*. Nueva York, 1956, p.177.

<sup>58</sup> Adolfo Orive y R. Cordera. “México: industrialización subordinada”, cit. por A. Álvarez Béjar et.al., *op.cit.*, p.13.

<sup>59</sup> NAFINSA. “La política industrial”, *op.cit.*, p.203.

década de los años 50, el Estado desarrollista se dirigió a favorecer a las empresas con mayor dinamismo y alta concentración de capital, y que son, además, las que están más vinculadas al capital extranjero, a diferencia de los años 40 que promovió y benefició a pequeñas y medianas industrias nacionales. Desde entonces, la acción del sector público (altamente proteccionista y de incentivos fiscales a los grandes capitales) favoreció la entrada masiva de capital extranjero, tanto en forma de inversión directa con las empresas transnacionales como en calidad de préstamos, promovió una industria ineficiente y acentuó la concentración y centralización industrial en favor de los monopolios.

La política del "desarrollo estabilizador" emprendida desde fines de los 50 hasta 1970, fue reforzando esta monopolización de la economía mexicana, y por lo mismo el Estado tuvo que incrementar su actividad "como causa y efecto del propio avance de los monopolios, ya sea a través del crecimiento del gasto corriente para atender los problemas de realización propios de una economía monopólica, o de los incrementos de los gastos de capital para abaratar los costos de producción de los capitalistas, apoyando de este modo su tasa de ganancia".<sup>60</sup> La trayectoria que siguió el intervencionismo estatal fue, entonces, para prohijar un sector industrial fuertemente integrado al proceso de internacionalización del capital y en donde empezaban a predominar las empresas transnacionales, fundamentalmente estadounidenses.

Tanto la ampliación y diversificación del sector público, como las exoneraciones fiscales a los ingresos del capital y los subsidios y transferencias a la industria privada -merced a la política de precios y tarifas reducidos de los bienes y servicios de las empresas públicas-, contribuyeron de forma definitiva al deterioro paulatino de las finanzas del Estado y a una creciente subordinación de todo el sector público a las necesidades de acumulación del capital monopólico. En efecto, los años que inician con la década de los 50 están marcados por los enormes gastos que asume el sector público en infraestructura e insumos básicos para apoyar a la industria manufacturera y profundizar la sustitución de importaciones, traduciéndose esto en un creciente déficit del sector público que se financiaba con deuda interna y externa de manera creciente.

---

<sup>60</sup> José Ayala. "Auge y declinación del intervencionismo estatal, 1970-1976". *Investigación Económica*, no.3, julio-sept. 1977, UNAM, p.71.

En los años 60, por ejemplo, se realiza el proceso de mexicanización de la rama minera y la nacionalización de la industria eléctrica. Esta última era una empresa altamente ineficiente en manos de particulares, pues ante la ausencia de una rentabilidad inicial, el capital privado dejaba de producir este apreciable fluido a sectores y regiones que lo requerían, obstaculizando su desarrollo. El sector público absorbe también empresas privadas en quiebra o abandonadas por la iniciativa privada por no ser lucrativas, como las vinculadas a la rama textil, pesquera, del azúcar, henequén, envasado de pescado y mariscos, beneficio del tabaco, astilleros navales, bienes de capital y hasta de refrescos y bicicletas.<sup>61</sup>

Bajo esta dinámica se inicia en la década mencionada una expansión acelerada y la hipertrofia del sector público, cuyo origen no fue solamente la adquisición de empresas no redituables a corto plazo para el capital privado, sino la compra (rescate) de empresas estratégicas tanto nacionales como extranjeras, que en manos de la iniciativa privada habían fracasado, como fueron los casos de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, el grupo de Teléfonos de México, las azufreras, Ayotla Textil, el grupo Hilos Cadena, el grupo SOMEX, la mayoría de los ingenios azucareros, algunas empresas mineras y las empresas hoteleras.<sup>62</sup>

Como es comprensible, la diversificación del sector público no ha obedecido a una estrategia de expansión planeada desde y por el Estado, sino a decisiones políticas coyunturales y a necesidades del sector privado, lo que ha dado lugar al llamado "gigantismo" e hipertrofia del sector público. Es por esto que para principios de los setenta, el número de entidades del sector público es ya muy alto, pues alcanza una cifra alrededor de las 600, entre empresas, organismos descentralizados, fideicomisos, comités, comisiones, consejos y centros, distribuidos en todos los sectores de la economía.<sup>63</sup>

Es decir, el sector público no es de ningún modo un sector competitivo con el sector privado, sino que es funcional y ha sido estructuralmente necesario al mismo en la etapa de expansión del capital monopólico, al permitir y garantizar altas tasas de rentabilidad a este capital y propiciar el crecimiento sostenido de la economía, que a partir de 1940 y durante tres

<sup>61</sup> Jorge Tamayo. "Las entidades paraestatales en México". *México: 75 años de Revolución*. Méx., Ed. FCE, 1988.

<sup>62</sup> A. Carrillo Castro y Sergio García R., *op.cit.*, pp. 39-40.

<sup>63</sup> A. Carrillo Castro, coord.(1980), *op.cit.*

décadas alcanzó tasas promedio de un 6.5% anual, como nunca antes en la historia. Sin embargo, su papel de motor de este crecimiento fue a costa de su descapitalización y deterioro crecientes y de la desatención del bienestar social. Y esto nos habla del carácter contradictorio del intervencionismo estatal.

### 3.2. Auge y declive del sector público, 1970-1982.

Hasta aquí hemos visto cómo la creciente actividad gubernamental conlleva profundas contradicciones, pues si por un lado el sector público se amplía para convertirse en el eje y garantía del crecimiento capitalista, por el otro lado (el revés de la moneda), este intervencionismo estatal llega a volverse obstáculo de este mismo crecimiento. Estas contradicciones, cuyas causas mencionaremos, pusieron en evidencia los límites del intervencionismo estatal.

Los límites al intervencionismo del Estado se encuentran en la propia evolución contradictoria del modelo de desarrollo capitalista, cuyos ejes son la creciente socialización de los costos (a cargo del sector público) y la mayor apropiación privada de los beneficios (por parte del sector empresarial). Es decir, "al mismo tiempo que el Estado aumenta su intervención en la economía, y por consiguiente el volumen de sus gastos, reduce proporcionalmente la parte de plusvalía que se apropia".<sup>64</sup> Esto se expresa en las constantes y crecientes transferencias al sector privado y en el carácter de la participación no rentable de la empresa pública.

Edgar Ortiz, Alejandra Cabello y Marcela Torres demuestran en un ensayo<sup>65</sup> que la empresa pública es obligada frecuentemente a asumir un papel diferente al empresarial, por lo que sus niveles de desempeño han sido débiles, erráticos y muy dispersos. Esto se debe, nos dicen, a la política de rezago de precios y tarifas y al manejo débil del crédito y cobranzas de las empresas públicas, el cual también sufre de profundos rezagos. Mediante el manejo de precios de bienes y servicios por debajo del precio del mercado para promover la industrialización y el otorgamiento de créditos excesivamente preferenciales para las empresas privadas, las empresas

<sup>64</sup> Manuel Castells. *La crisis económica mundial y el capitalismo americano*. España, Ed. Laia, 1978, p.113.

<sup>65</sup> Edgar Ortiz, Alejandra Cabello y Marcela Torres. "Desempeño financiero de la empresa pública mexicana sujeta a control presupuestal", en *Empresa Pública. Problemas y Desarrollo*, Vol.II, nos.6-7, enero-diciembre, 1988, División de Administración Pública, CIDE, pp.127-154.

públicas están cumpliendo un papel subsidiario del mercado y de banca de desarrollo muy liberal -explican estos autores-, lo que claramente provoca utilidades bajas y descapitalización, impactando negativamente en su desempeño financiero. El hecho de que las empresas públicas no sean rentables no significa que no puedan serlo, sino que se les impone una modalidad de crecimiento deficitaria para que el sector privado reduzca costos de producción.

Este desempeño aparentemente pobre e ineficiente de la empresa pública y su intervención poco rentable, sacrificando sus propios recursos, sirvió para que el sector privado, sobre todo el monopolístico, alcanzara -él sí- altos niveles de rentabilidad y eficiencia. "Las pérdidas de las empresas y organismos de propiedad estatal -nos dice Roberto Castañeda- son la contrapartida -incluso contable- de las altas tasas de ganancia del capital privado... Los bajísimos márgenes de ganancia [...] de PEMEX, de la Comisión Federal de Electricidad, y los crecientes déficit de operación de los Ferrocarriles, etcétera, son precisamente la prueba de esto, al representar bajos costos de energéticos, insumos y transportes",<sup>66</sup> Lo que se traduce en subsidios y endeudamiento. Aunque también habría que considerar, nos dice Castañeda, los graves problemas de corrupción dentro de la administración pública, de saqueo, rapiña y peculado, que también perjudican el desempeño de la empresa pública, pues durante largo tiempo han sido botín de los gobiernos en turno.

"Así, el sector de capital monopolista produce proporcionalmente, cada vez más valor y distribuye cada vez menos rentas, mientras que el sector público funciona en sentido contrario en los dos terrenos. El Estado emplea cada vez más trabajadores y distribuye cada vez más rentas sin hacerse con el control de las fuentes de creación de valor y permaneciendo por detrás del sector privado en cuanto al crecimiento de la productividad." Como resultado de esto, "el desfase estructural entre la socialización de los costos y la privatización de las ganancias desembocó en la crisis presupuestaria del Estado".<sup>67</sup>

Esto denota que el Estado y la administración pública se han subordinado a los requerimientos de acumulación de los sectores hegemónicos, aún a costa de contribuir a incrementar los desequilibrios estructurales, como la mayor oligopolización de la economía, los mayores rezagos sectoriales,

<sup>66</sup> Roberto Castañeda R.C. "Los límites del capitalismo en México. Las finanzas del régimen", en *Cuadernos Políticos*, no.8, abril-junio, 1976, pp.56-57.

<sup>67</sup> Manuel Castells, *loc. cit.*

el incremento de la concentración del ingreso y desatendiendo a los grandes grupos de población. No es el Estado desarrollista en sí el que generó fuertes desequilibrios e ineficiencias, ni la expansión desordenada del sector público ni una administración dispendiosa lo que provocó la crisis de esta modalidad intervencionista, sino que ellos mismos son expresión y resultado de la crisis de un modelo de desarrollo sustentado en fuertes y graves contradicciones.

Las contradicciones que hemos venido mencionando, y de las cuales forma parte importante el crecimiento desmesurado del sector público, condujeron a la crisis económica que estalla en los años setenta. En efecto, la oligopolización de la economía, el endeudamiento creciente y el incremento de la participación del Estado en la vida económica y social, de ser los elementos contrarrestantes de los desequilibrios, se vuelven en su contrario, en fuentes de inestabilidad, al encontrar límites estructurales para seguir impulsando el modelo de desarrollo. La pérdida relativa de injerencia estatal a fines de los sesenta fue una consecuencia derivada del inicio de la crisis, la cual se expresaba en las disminuciones del gasto y la inversión públicas a partir de 1965 debido al deterioro financiero del sector público y al lento crecimiento de sus ingresos.

Un ejemplo del fuerte deterioro fiscal que ha venido sufriendo el sector público y que se agudizó en estas fechas, se demuestra en las enormes transferencias corrientes al sector privado y a las entidades paraestatales, las cuales representaron más del 30% de los gastos corrientes del gobierno federal en 1969. Los subsidios y las transferencias corrientes a la industria, al comercio y al sector agropecuario guardan relación con la política estatal de fomento al capital privado aún a costa de su debilidad financiera y de contraer compromisos financieros con el exterior. "Numerosas industrias han disfrutado de subsidios (aparte de evadir impuestos) durante periodos que parecen más prolongados de lo necesario; de donde mientras las empresas en cuestión obtienen elevadas tasas de ganancia, el sector público incurre en gastos virtuales que limitan su capacidad financiera para promover otras empresas o actividades".<sup>68</sup>

Ahora bien, la disminución de la presencia estatal a finales de la década de los sesenta tuvo sus secuelas inmediatas en el retraso de la producción de ramas clave de la economía, tales como petróleo, electricidad, siderurgia

<sup>68</sup> Francisco Javier Alejo. "La política fiscal en el desarrollo económico de México". *La sociedad mexicana: presente y futuro*. Selecc. de M.S. Wionczek, Lecturas 8, El Trimestre Económico. Méx., Ed. FCE, 1979, pp. 73-74.

y minería, así como rezagos importantes en los gastos de bienestar social. Estas múltiples exigencias y presiones sobre el sector público contrastaban con el deterioro creciente de las finanzas gubernamentales y la descapitalización de sus empresas.

Sin embargo, a partir de los setenta, el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976) instrumentó una política de expansión del sector público sin precedentes, lo que implicó “la ampliación de la infraestructura del sector público para abrir campos que consideraron insuficientemente cubiertos (vivienda: INFONAVIT; ciencia y tecnología: CONACYT; promoción de exportaciones: IMCE; industrialización rural: FONAFE; energía nuclear: INEN), así como el múltiple desarrollo de fideicomisos, comisiones especiales, ampliación de funciones de organismos existentes, creación de nuevas empresas, etcétera”.<sup>69</sup> En consecuencia, en el periodo de 1971 a 1981, además de experimentarse un crecimiento notable de la inversión estatal, se produce una acelerada expansión del sector público (esto se da de 1971 a 1976), se fortalecen las áreas bajo control estatal, como las industrias de insumos básicos, y se fomenta la producción de bienes de capital en asociación con capital transnacional (años de 1977 a 1981).<sup>70</sup>

Como señalábamos, el crecimiento que experimentó el sector público de 1971 a 1976 respondió a requerimientos importantes de producción de bienes de capital (por ejemplo, el Grupo Industrial NKS y Clemex, en coinversión) y de petroquímicos secundarios (Adhesivos, S.A., Poliestireno y Derivados, etcétera), y a una política de “mexicanización” de industrias, mediante la cual pasaron a control público las empresas: Cananea, Azufrera Panamericana, Telmex, Compañía Minera Autlán, Tabacalera Mexicana, Motores Perkins, CONDUMEX, Alimentos del Fuerte, y otras. A partir de 1977 y hasta 1981, se continuó con una expansión del aparato productivo estatal en el área de bienes de capital, y se mantiene la tendencia a la asociación del sector público con el capital privado, extranjero y nacional.<sup>71</sup>

Además, se propaga la creación desordenada y sin control de otros organismos (que en muchos casos fue por necesidades inmediatas y para atender conflictos sociales), como fideicomisos, comités, comisiones, consejos y centros, que abultaron al aparato burocrático-administrativo y

<sup>69</sup> Gerardo M. Bueno “Las estrategias del desarrollo estabilizador”, en Gerardo M. Bueno, coord. *Opciones de política económica en México*. Méx., Ed. Tecnos, 1977, p.32.

<sup>70</sup> José Ayala, Garrido y Fco. Javier Villa. “El complejo productivo estatal: elementos para un diagnóstico”, *Economía Informa*, no.106, julio de 1983, UNAM.

<sup>71</sup> Cf. José L. Ayala et.al., *op.cit.*

se convirtieron en fuentes de corrupción y despilfarro, complicando el manejo de la administración pública. Así, el número de entidades del sector público aumentó considerablemente en la administración de Echeverría, pues de ser 600 a principios del sexenio, para fines de 1976 se registraron más de 900, de los cuales 122 eran organismos descentralizados; 256, empresas de participación estatal mayoritaria, 78, de participación minoritaria; 236, centros, comisiones, comités y consejos; 185, fideicomisos; y 65, organismos del sector financiero.<sup>72</sup>

En términos globales, en el periodo 1971-1981, se da una tendencia general a que el gasto del sector público aumente, en particular, el de capital. Este se concentra en los sectores productores de insumos básicos, fortaleciendo, a su vez, los circuitos financieros estatales (NAFINSA, SOMEX, BANOBRAS) a fin de apoyar la expansión de la industria de bienes de capital, induciendo al capital privado a invertir en áreas consideradas como prioritarias por el Estado. Esto dio como resultado una mayor inversión extranjera y se observa un proceso de asociación entre el Estado y el capital foráneo (caso de Turalmex, S.A., Turbinas de Vapor, Grupo Industrial NKS S.A., Productora Mexicana de Tubería, S.A., Nitrocelulosa, S.A., Tuberías y Equipos Industriales, S.A., Productora de Engranajes y Reductores, S.A. y Fábrica de Tractores Agrícolas, S.A.), representado por compañías suizas, japonesas, españolas y alemanas.<sup>73</sup>

El auge del sector público de los años que van de 1970 a 1976, y que formó parte del proyecto reformista y modernizador de Luis Echeverría, fue la estrategia gubernamental para tratar de impedir la caída de las ganancias empresariales en los años de la crisis. En este sentido, el mismo secretario del Patrimonio Nacional en el sexenio mencionado, Horacio Flores de la Peña, reconoció el papel que el sector público cumple al estar subsidiando en forma deliberada a la iniciativa privada para que alcance los niveles de competencia que su falta de integración les impide conseguir, asegurando, a su vez, que la crisis financiera del Estado se debe a que "gran parte de la pérdida de los ingresos públicos se convierte en utilidades del sector privado...".<sup>74</sup>

De esta manera, el expansionismo del sector público, mediante el expediente de aumentar la inversión pública ante las tendencias contraccionistas de la

<sup>72</sup> A. Carrillo Castro, coord. *Las empresas públicas en México. Su importancia en el sector industrial y comercial. Bases jurídicas de su acción*. México, INAP, 1976, cuadro 2.

<sup>73</sup> J. Ayala, et al., *op.cit.*

<sup>74</sup> *El Día*, 31 de diciembre de 1971.

inversión privada y a costa del engrosamiento del conjunto de entidades del Estado, así como la política de subsidios y transferencias al sector privado vía precios reducidos de las empresas estatales y una política fiscal regresiva, además de la política populista de ajustes salariales, elevaron extraordinariamente el déficit de las finanzas públicas y condujeron al deterioro generalizado del conjunto de sus empresas. Este déficit creció más de 845% durante el sexenio, "cuestión que obligó a dar menos énfasis al gasto social, a una descapitalización de las empresas estatales y, en general, a un debilitamiento de las finanzas públicas".<sup>75</sup> Esto marcó el inicio de la crisis de esta modalidad intervencionista y el declive del sector público como palanca del desarrollo.

Tenemos entonces que como resultado directo de este intervencionismo estatal para asegurar la reproducción ampliada del capital y ante la incapacidad del Estado para realizar una reforma fiscal profunda y una modificación de los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos, la situación financiera del sector público se degradó fuertemente entre 1971-1976. Sin embargo, "...frente a la alternativa de elevar el precio de los bienes y servicios producidos por las empresas estatales -disminuyendo la tasa de beneficio de los empresarios privados y/o creando fuertes presiones inflacionistas- o apelar al endeudamiento, el Estado decidió utilizar esta última opción".<sup>76</sup>

Así entonces, la crisis financiera del sector público, al conjugarse con la recesión internacional de los años 70, conducen al deterioro y declive de este sector e imponen límites al intervencionismo estatal, pero también imponen al Estado la búsqueda de fuentes de financiamiento en el exterior. Por lo que a partir de 1973, tanto el sector público como las empresas privadas recurrieron ampliamente al crédito externo, dándose una verdadera expansión de la deuda externa de México, que llegó a quintuplicarse en tan sólo seis años, pasando de 6 mil millones de dólares en 1970 a una deuda externa total de aproximadamente 30 mil millones de dólares en 1976.<sup>77</sup>

Partiendo de esta situación y ante la magnitud del problema de la deuda externa y el compromiso de pagar todas las obligaciones contraídas, el

<sup>75</sup> J. Ayala (1977), pp. 78 y 86. Es importante señalar que si el sector paraestatal pudo cumplir con el cometido de subsidiar al sector privado, ha sido porque sus niveles de productividad han sido muchas veces más altos que en la industria privada. Los datos del valor bruto agregado por persona ocupada para 1970 demuestran que en el sector de empresas estatales fue 90% más alto que en la industria nacional, lo que le ha permitido transferir recursos al sector privado. Cf. J. Ayala, "La empresa pública y su incidencia en la acumulación de capital en México durante los años setenta". *Investigación Económica*, no. 150, oct-dic, 1979, vol. XXXVIII, pp.401-430.

<sup>76</sup> Héctor Guillén Romo (1984), p.48.

<sup>77</sup> Cf. Rosario Green. *La deuda externa de México: 1973-1987. De la abundancia a la escasez de créditos*. México, Sría. de Relaciones Exteriores, 1988, p.22.

gobierno de José López Portillo (1976-1982) adoptó un programa de estabilización a partir de 1977 mediante la firma de un Convenio de Facilidad Ampliada con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Esto significó el compromiso de someter las políticas públicas a los criterios monetaristas de este organismo internacional y de la comunidad financiera de Estados Unidos, que coincidían con los planteamientos habituales del sector empresarial y la doctrina neoliberal friedmaniana de recortar funciones al Estado y trasladar actividades públicas al sector privado.

A partir de entonces, sobre todo de 1982 con la administración de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), se somete al Estado y a la administración pública a cambios profundos en su modalidad intervencionista que profundizó la crisis del Estado desarrollista y condujo al sector público a una reestructuración profunda y achicamiento mediante mecanismos como la privatización, desregulación y recortes al gasto público, lo que también llevó a la economía a una profunda recesión en aras de destinar la mayor parte de los recursos presupuestales al pago de la deuda externa. Esto en realidad ha significado una forma de traslado de los recursos del erario público a manos del capital financiero.

En términos generales, podemos decir que en estos 40 años que examinamos, el sector público, siguiendo un criterio de intervención estructural de largo plazo inspirado en las tesis de la CEPAL, cumplió, entre otros, con los siguientes objetivos: garantizar el crecimiento de la economía a través de un cierto volumen global de inversión en áreas estratégicas y construcción de infraestructura; proporcionar servicios públicos indispensables para el funcionamiento de la economía y el desenvolvimiento de la sociedad; complementar a la inversión privada y mantener fuentes de ocupación; subsidiar a las empresas privadas sin atender a los costos (operando las industrias básicas para abastecer al capital privado de productos y servicios a precios reducidos); garantizar el crecimiento industrial subsidiando los costos de instalación y operación de un número creciente de empresas industriales; ampliar y mantener en operación los sistemas básicos de transporte y comunicación, aunque sea en condiciones antieconómicas; evitar colapsos financieros, absorbiendo pasivos en que incurren empresas financieras o industriales.

Aunque el Estado desarrollista asumió labores de empresario y se convirtió en protagonista directo de los procesos productivos y sociales, esta modalidad fue resultado de las propias necesidades del desarrollo capitalista y

de la ausencia de un eje dinámico nacido de una burguesía fuerte y emprendedora. Omar Guerrero nos expone al respecto:

“En México, el Estado ha actuado donde la burguesía no ha querido, no ha podido o donde no le conviene actuar. En buena medida las empresas estatales modernas han nacido de estas causas. Por esto, el petróleo, la petroquímica, los ferrocarriles, la energía nuclear y la energía eléctrica, el correo, los telégrafos, la acuñación de moneda, la emisión de billetes y el servicio de banca y crédito, están a cargo de instituciones descentralizadas [...], es decir, a cargo del Estado y ellas se consideran, según lo establece un distinguido especialista en administración pública, cometidos esenciales del constitucionalismo mexicano. Así, las empresas estatales encargadas de realizar los cometidos esenciales del Estado mexicano se sitúan estratégicamente en el organismo del Estado, pues consideradas erróneamente como ‘paraestatales’, deben concebirse como inherentes a la condición del Estado por cuanto tal y por extensión relacionadas con sus funciones soberanas”.<sup>78</sup>

Si bien este intervencionismo fue al principio garantía de crecimiento, para la década de los 70 en que inicia la crisis estructural del capitalismo internacional se convirtió en su contrario, no porque dejara de cumplir su papel fundamental de apoyar la acumulación del capital, sino porque esta modalidad de participación marginó a una creciente proporción de la población y descuidó aspectos fundamentales para alcanzar un desarrollo nacional integral. El Estado desarrollista no sólo no cumplió un papel redistribuidor y benefactor de la población, tampoco llevó a cabo los cometidos esenciales del constitucionalismo mexicano, que tienen que ver con “la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable” y, bajo una planeación democrática, imprimirle equidad, solidez y dinamismo al crecimiento de la economía. Antes bien, el Estado y la administración pública han estimulado una mayor centralización en la toma de decisiones que derivaron en mayores estímulos a los grupos de poder oligopólicos, favoreciendo la concentración del ingreso y el crecimiento desequilibrado, en lugar de promover la inversión con fines sociales o de desarrollo regional.

---

<sup>78</sup> Omar Guerrero. *El Estado y la Administración Pública en México*. Méx., Eds. INAP, 1ª. Ed. 1989, pp 573-574.

Sin embargo, los actuales cambios en el desempeño del Estado y la administración pública por los linderos del neoliberalismo, no han modificado la esencia de sus anteriores funciones y, por lo tanto, sus nuevas funciones tampoco se apegan a la Constitución, pues continúan propiciando el debilitamiento y crisis financiera del sector público y desarrollando un sistema de privilegios, aumentando la agudización de los desequilibrios económico-sociales. El desmantelamiento de áreas fundamentales del sector público y la transformación de la administración pública en gestora abierta de los procesos de mercado, subordinando el interés general y la política a las necesidades económicas de la globalización, no sólo despojan al Estado de sus funciones de rectoría y planeación para depositarlas en el mercado, contribuyendo a ampliar la brecha entre las principales clases sociales; también están comprometiendo la soberanía de la nación y la capacidad estatal para dar cumplimiento a los objetivos nacionales de crecimiento sostenido, equitativo y democrático.