

CAPÍTULO III.

INDUSTRIALIZACIÓN, EMPRESA PÚBLICA Y MODERNIZACIÓN ECONÓMICA. HACIA LA CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO PROMOTOR	63
Introducción	65
I. La reconstrucción del país y los fundamentos de actividad económica pública	66
1. La sustitución de importaciones y el despegue industrial	70
2. El desarrollo estabilizador y la consolidación del crecimiento económico	72
3. La política económica y la estrategia de industrialización	76
4. Los límites de la política económica, el desarrollo industrial distorsionado y las empresas públicas	77
II. Las bases de la reconversión industrial y el sector paraestatal	82
1. El Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982	83
2. El Plan Global de Desarrollo 1980-1982	85
III. La crisis económica de los años ochenta y su efecto en el redimensionamiento del sector paraestatal	88
1. El desmantelamiento del sector paraestatal y la consolidación del Estado promotor	89
2. El gobierno de Miguel de la Madrid y las estrategias de reordenación económica y cambio estructural	90
3. El gobierno de Carlos Salinas, la propuesta de modernización económica y la privatización de las empresas públicas	100
4. El Estado frente a la profundización del proceso privatizador	107
IV. Transformación industrial y empresa pública	110
1. Estabilidad económica y estancamiento productivo	112

Capítulo III

INDUSTRIALIZACIÓN, EMPRESA PÚBLICA Y MODERNIZACIÓN ECONÓMICA. HACIA LA CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO PROMOTOR

INDUSTRIALIZACIÓN, EMPRESA PÚBLICA Y MODERNIZACIÓN ECONÓMICA. HACIA LA CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO PROMOTOR

Introducción

Recuperar la historia y las características que asumió el Estado como conductor del desarrollo nos permite contar con mayores elementos para evaluar los efectos económicos de una reforma del Estado que tiene entre sus elementos clave la reestructuración de las empresas públicas y la modernización económica. De esa manera podemos identificar las posibilidades y limitaciones inherentes al establecimiento de una relación entre el Estado y el mercado, donde el predominio del capital privado en las actividades económicas se está manifestando no solamente por la asociación acelerada entre capitales privados nacionales y extranjeros, sino también en la profunda restricción a la capacidad de conducción y liderazgo económico por parte del Estado.

El problema es que en la medida en que el Estado se ha sometido a una racionalización de tipo “eficientista” no puede instrumentar una estrategia de desarrollo menos dependiente, sostenida y de largo plazo. Con ello se reducen las posibilidades de que la economía nacional pueda enfrentar en mejores condiciones las crisis que se derivan de los fenómenos de globalización y regionalización mundiales.

Con base en esas consideraciones se desarrolló el presente capítulo, éste se dividió en cuatro secciones. En la primera se hace un análisis de la importancia que las empresas estatales, y los instrumentos de política económica utilizados hasta finales de los años setenta tuvieron en la industrialización del país. En la segunda sección se analizan, desde la perspectiva de la planeación indicativa, los primeros intentos para transformar al sector industrial y coordinar y reorganizar el funcionamiento de las empresas públicas. Posteriormente, en la tercera sección se estudian las características más sobresalientes de la crisis eco-

nómica de los años ochenta, a fin de mostrar su incidencia en la reestructuración de las empresas públicas y en la transición hacia una participación del Estado en la economía, en lo que podría llamarse el “empresario público”. En la cuarta sección se presenta un breve examen de los resultados de las políticas instrumentadas para lograr la modernización económica. En términos de que los escasos resultados que ésta ha dado hace indispensable una nueva revisión acerca del debate sobre la modernización del Estado y las funciones que debe desempeñar en la economía.

I. La reconstrucción del país y los fundamentos de la actividad económica pública

En la Constitución de 1917 se dotó al Estado mexicano de amplias facultades para participar en la economía y sentar las bases para la construcción de una economía capitalista. Esa intervención tenía dos facetas; la de la participación directa del Estado en los procesos económicos y la vinculada con el manejo de los diferentes instrumentos de la política económica. La primera se realizó fundamentalmente a través de la actividad productiva de las empresas del Estado, y la segunda, por medio del manejo de los instrumentos de política fiscal, comercial, monetaria y financiera.

Sin embargo, apuntalar el intervencionismo estatal requirió de la creación de un esquema jurídico–normativo amplio, que fue de la propia Constitución (artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales) y la promulgación de leyes específicas (Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947 y la Ley Federal de Entidades Paraestatales, entre otras) hasta la elaboración de los planes de carácter sectorial–macroeconómico más acabados (Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982, Plan Global de Desarrollo 1980-1982 y los planes nacionales de desarrollo, que desde 1983 se hicieron obligatorios). Este conjunto de ordenamientos legales

ha constituido el espacio jurídico en el que, desde el derecho público, se fue organizado y ordenado la participación del Estado en la economía y su intervención directa en los procesos productivos y distributivos. Al mismo tiempo permitió construir el cuadro de definiciones de los ámbitos en los cuales la actividad estatal debía ser exclusiva (petróleo, energía eléctrica y petroquímica básica), de aquellos en los que era deseable también la participación privada y social (bienes de capital, productos farmacéuticos, alimenticios y textiles, entre otros) y de las formas que asumirían las estrategias de fomento para dar el sustento a la industrialización y al desarrollo del capitalismo en el país.

Al comienzo de los años veinte una de las principales tareas era reorganizar el sistema monetario y reconstruir el sistema bancario, ya que ambos se habían colapsado en el período revolucionario. Esta era una condición indispensable para ordenar las actividades monetarias, crediticias y de financiamiento. Para ello, se crearon las instituciones que darían coherencia y dirección a todo el sistema financiero. Aunque el Banco de México se fundó en 1925 fue hasta la siguiente década cuando logró organizar y centralizar la emisión de circulante y establecer la obligatoriedad del encaje legal para los bancos privados. Con un Banco Central como la autoridad monetaria, el Estado pudo delinear la política monetaria y controlar la emisión de circulante. Esto le permitió empezar a utilizar el encaje legal como medio para allegarse recursos, y con ellos instrumentar una política de financiamiento del gasto público que posteriormente se concretaría en la construcción de obras de infraestructura básica⁴⁹ y en inversiones productivas.

Una vez que se inició la reestructuración del sistema monetario había que crear toda la red de instituciones financieras que se requerían para estimular la realización de nuevos proyectos pro-

⁴⁹ "El porcentaje de inversión pública para el desarrollo básico se elevó del 57% logrado durante el gobierno de Calles, al 78% bajo Cárdenas". J. Himes, citado por C. Velasco (1981, p. 56).

ductivos. Así, en 1934 se crea Nacional Financiera (Nafinsa),⁵⁰ al principio con características de inmobiliaria. La cual, una década después, ya reorganizada como institución de fomento empieza a operar como banco de inversión. Ello la convertiría en la principal institución estatal de financiamiento industrial.⁵¹ A la creación de Nafinsa siguieron la del Banco Nacional de Crédito Ejidal, del Banco Nacional de Crédito Agrícola y del Banco Nacional de Comercio Exterior, entre otros. En paralelo, el Estado buscó desarrollar la infraestructura que se requería para urbanizar e integrar físicamente al país. Con ese propósito se expropian los ferrocarriles y se realizan inversiones públicas en la construcción de carreteras, caminos y puertos.

A partir de la década de los años treinta se puso en práctica una política de creciente inversión estatal que tuvo uno de sus momentos más importantes en el desarrollo del sector paraestatal. Este se completó con nacionalizaciones, la absorción de empresas con problemas financieros y de capitalización, y la creación por iniciativa gubernamental de empresas en ramas en las que se consideraba negativa o poco deseable la inversión extranjera, o en áreas en donde los grandes montos de capital requerido y los largos periodos de maduración de los proyectos aparecían como poco atractivas a la inversión privada.⁵² De esta manera, el sector público fue adquiriendo una amplia participación en sectores como en las comunicaciones, los energéticos, las

⁵⁰ "En 1935 Nafinsa queda liberada de las funciones de institución inmobiliaria para realizar actividades de institución financiera del Estado. Pero es en 1940, cuando se le da una nueva Ley Orgánica, que ya es considerada institución de fomento. De esta manera la promoción del desarrollo económico se convirtió en su objetivo principal. Para 1941 Nafinsa empezó a financiar proyectos destinados a contrarrestar la escasez de productos, originada por la guerra, en las industrias de artículos básicos tales como hierro y acero, celulosa, sosa cáustica e hilaza de artesa" (Secretaría de Gobernación, 1946, p. 343).

⁵¹ "En su papel de promotora industrial Nacional Financiera pasó de destinar 1.9 millones de pesos en 1940 a 646.4 millones de pesos en 1950, centrandose sus recursos principalmente en la industria petrolera, el hierro y el acero, el cemento y los materiales de la construcción, los alimentos, los textiles, el papel y la celulosa y las sustancias y los productos químicos" (Cabral, 1981, p. 88).

⁵² En cuanto a nacionalizaciones tenemos a Pemex, Ferrocarriles Nacionales y la banca; en el rubro de absorción de empresas se ubicaron la Fundidora Monterrey y los Ingenios Azucareros; en la creación de empresas se pueden mencionar la Comisión Federal de Electricidad y Sidermex; y, finalmente en relación con los grandes complejos industriales tenemos a la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas y el Complejo Industrial de Ciudad Sahagún.

manufacturas, los alimentos, la prestación de servicios y en actividades financieras y de fomento.

De forma paralela fue delineándose una política económica y un esquema de protección comercial con el cual apoyar el desarrollo de las nacientes industrias nacionales. Este proceso se inició una vez que los gobiernos posrevolucionarios pudieron consolidar, con una amplia base social de apoyo, un proyecto de nación viable, lo que quiere decir con estabilidad política y social.

Para ir sentando las bases de lo que sería la economía de mercado, los diferentes instrumentos de política económica se utilizaron para favorecer el surgimiento de empresas y la ampliación del mercado interno. Así, por ejemplo, se establecieron incentivos fiscales que se traducían en la exención del pago de impuestos en periodos que iban de 5 a 10 años sobre las importaciones de maquinaria para el equipamiento de la planta industrial, en las rentas y en el pago de timbres.⁵³ Además, y con el fin de proteger a las nuevas industrias, en la política comercial⁵⁴ se introdujeron prohibiciones, gravámenes progresivos, aranceles y permisos de importación sobre aquellas importaciones de bienes e insumos extranjeros que podían competir en el mercado interno con la producción nacional.

Estas acciones propiciaron que en el período comprendido entre 1920 y finales de los años treinta, la economía nacional creciera en forma sostenida: "la producción agrícola se incrementó a una tasa anual promedio de 4.6%, la minería creció 8.9%, la generación de energía eléctrica 13.5% y la producción manufacturera creció 4% anual. El avance que se dio en estos sectores contribuyó para que en la siguiente década la producción industrial se

⁵³ Al respecto véanse la *Ley de Industrias de Transformación* de 1941, la *Ley de Fomento de Industrias de Transformación* decretada en 1946, y la *Ley de Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias* de 1954.

⁵⁴ En el libro *El comercio exterior de México* (1988) se describe cómo se fue organizando la política comercial con el objetivo de proteger a la naciente industria nacional. Asimismo, analizan los instrumentos de protección comercial más utilizados: el arancel, el permiso previo de importación y el precio oficial.

incrementara a una tasa anual promedio de 5.8%" (Hernández, 1985, p.26).

Como puede observarse en este período el Estado se concretó a crear las condiciones que favorecieran la acumulación de capital y la formación de activos. De ahí que se haya dado a la tarea de estructurar un complejo conjunto de incentivos y medidas de corte fiscal y comercial, de crear la infraestructura que se requería para el crecimiento del mercado interno y de consolidar un sistema monetario-financiero que sirviera tanto para financiar el gasto público como para instrumentar una política crediticia acorde con los requerimientos del financiamiento privado.

1. La sustitución de importaciones y el despegue industrial

En la década de los cuarenta, el llamado "proceso sustitutivo de importaciones"⁵⁵ se caracterizó por un acelerado crecimiento industrial. Con la segunda Guerra Mundial el comercio internacional se redujo a tal grado que se dieron las condiciones para que la industria nacional destinara una parte importante de su producción hacia el mercado interno, en aquellas ramas con capacidad de incrementar su producción.⁵⁶ Esta estrategia, conocida como la industrialización por sustitución de importaciones, se reforzó con el mantenimiento de la política de protección comercial, ya que se fortaleció el esquema de exenciones fiscales y se introdujeron tarifas e impuestos específicos a los productos importados.

Sin embargo, al final del conflicto armado se habían generado dos fenómenos importantes. Por una parte, las economías beligerantes, que habían mantenido a su industria ocupada en la fabricación de armamento, reanudaron su producción de bienes

⁵⁵Este ocurre cuando el componente importado se reduce en relación a la oferta total, y el proceso en su conjunto es considerado como estratégico en el desarrollo industrial del país de la década de los cuarenta a los setenta. Una descripción amplia y detallada del "Modelo de industrialización por sustitución de importaciones" se encuentra en R. Villarreal (1988).

⁵⁶ En este caso "la existencia de capacidad ociosa permitió el crecimiento de la producción de varias industrias, principalmente en las ramas textiles, hierro, acero, cemento y pulpa de papel" (Hernández, 1985, p. 30).

de consumo, lo que significó para la economía mexicana la progresiva disminución de las exportaciones manufactureras; y, por otra, el fuerte crecimiento económico que se estaba experimentando en el país tenía como contrapartida una demanda creciente de importaciones de equipo, insumos y bienes suntuarios, lo que provocó el deterioro de la balanza comercial y, por lo tanto, el crecimiento del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos. La caída de las exportaciones y el incremento de las importaciones obligaron al Estado a endurecer los controles comerciales: elevando impuestos y aranceles, imponiendo "precios oficiales", prohibiendo importaciones, y, adicionalmente, estableciendo permisos previos de importación y tasas *ad valorem*. La intención era frenar las importaciones de bienes de consumo suntuario y estimular las importaciones de bienes de capital y de insumos que la industria requería para continuar su expansión.

En este período la actividad productiva del sector público permaneció como el principal apoyo a la industrialización y al mantenimiento del ritmo de producción del sector agrícola; continuaron las inversiones públicas en electricidad y petróleo; se realizaron importantes inversiones en la industria metálica-básica (se crea la empresa de capital mixto Altos Hornos de México) con el propósito de incrementar la producción y comercialización de los productos de las industrias básicas del hierro y el acero, así como de otros materiales no ferrosos, y se avanzó en la producción de insumos de uso específico con la creación de la empresa Guanos y Fertilizantes. Un aspecto sobresaliente de esta empresa pública era que no sólo producía abonos y fertilizantes, también prestaba asesoría técnica en materia agrícola. De tal forma que podía ofrecer a los campesinos y agricultores paquetes tecnológicos integrales.

Todas estas actividades llevaron a que el crecimiento de la inversión pública, "en términos absolutos, con las cifras deflacionadas a precios de 1950, se elevara de 1,092.3 millones de pesos en 1940 a 2,108.9 millones de pesos en 1945 para alcanzar 2,660 millones de pesos en 1950" (Hernández, 1985, p.80).

Cabe señalar que durante esta década Nafinsa se dedicó a financiar programas de inversión pública, privada y proyectos mixtos en industrias como la siderúrgica, la azucarera y la del cemento que generaba importantes encadenamientos productivos y fortalecían el crecimiento de los mercados regionales.

Los apoyos sectoriales y las políticas de fomento permitieron apuntalar la estrategia de desarrollo industrial "hacia adentro". De ahí que se observaron altas tasas de crecimiento. Sin embargo, también fueron produciéndose algunos problemas. La inflación empezó a crecer, mientras el desequilibrio en el sector externo se ampliaba. El primer problema se produjo como resultado del manejo de la política fiscal y de la forma de financiar el gasto público. Como los gravámenes a las ganancias de las empresas se mantenían reducidos, el gobierno tenía que financiar su creciente gasto y sus inversiones con la emisión de circulante. Al segundo problema contribuyeron las importaciones de bienes intermedios y de capital que estaban apoyando la sustitución de importaciones. Consecuentemente, en la medida en que se ensanchaba la diferencia entre importaciones y exportaciones, la balanza comercial tendía a presentar persistentes saldos negativos.

Dado que ya se contaba con una buena parte de la infraestructura básica para conectar los mercados y los principales centros económicos, de este período sobresalen inversiones estatales en las ramas industriales productoras de materias primas e insumos básicos e intermedios que se requerían para consolidar los sectores productivos que habían surgido durante la segunda Guerra Mundial.

2. El desarrollo estabilizador y la consolidación del crecimiento económico

En el período conocido como el "desarrollo estabilizador" se continuó con el esquema de protección comercial a la industria y se siguió apoyando el proceso de sustitución de importaciones. El proteccionismo giró en torno de la política comercial, las exen-

ciones fiscales sobre las ganancias de las empresas privadas y los subsidios directos a la industria. Éstos se generaban vendiendo al sector privado bienes y servicios públicos a precios inferiores a su costo de producción.⁵⁷ Por el estado de la planta industrial en esos momentos, esa política de precios y tarifas públicas estaba justificada, sin embargo, con el tiempo se harían evidentes los efectos perversos que esta práctica tendría para las finanzas del gobierno y para el autofinanciamiento de las propias empresas públicas.

La inversión estatal en el sector industrial mantuvo su carácter prioritario. La contribución de la industria estatal a las industrias pesadas y de bienes de capital se dio con la creación de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas. Esta empresa se dedicó a la fabricación y laminación de hierros planos y acero. Aunque en este mismo período se produjo también la incorporación de los ingenios azucareros al padrón de empresas estatales. Con el control estatal de esta industria se garantizaba la satisfacción de la demanda de azúcar para consumo popular y la relacionada con las ramas industriales dedicadas a la elaboración de bebidas y alimentos.⁵⁸

Con el apoyo estatal se estaba desarrollando una industria manufacturera liderada por las ramas productoras de bienes intermedios, de bienes de consumo suntuario y, escasamente, de algunos bienes de capital, y que sustentaba su crecimiento en la existencia de un mercado creciente y cautivo. En ese contexto

⁵⁷ "Para el período 1960-1970 las empresas públicas habían transferido 24,645 millones de pesos al sector industrial a través de la política de precios oficiales en electricidad, transporte, ferrocarriles nacionales y petróleo" (Villarreal, 1988, p. 95).

⁵⁸ Uno de los argumentos reiterados en los estudios sobre la reestructuración del sector paraestatal era que sus deficiencias se debían a su gran tamaño. Sin embargo, como se muestra en el estudio *La Organización Industrial en México*, "...la participación del Estado en las manufacturas, por medio de la empresa pública -hasta 1986- es inferior a 8% de la producción, excluida la industria petrolera" (Casar, 1990, p. 93). Lo que realmente hacía importantes a las empresas públicas eran los bienes y servicios que ofrecían. Como muestra, basta considerar que algunos de sus productos eran insumos en la fabricación de tubos, aleaciones, fundición, moldeo de piezas metálicas, estructuras para la construcción, artículos de alambre y telas metálicas de la industria siderúrgica. Otro tanto sucedía con los ingenios azucareros que elaboraban la materia prima para la fabricación de endulzantes, chicles, la destilación de alcohol etílico, la elaboración de aguardiente y de refrescos, por mencionar algunos de sus usos.

se consolidaron las industrias automotriz, química, del hule, eléctrica, de maquinaria no eléctrica y de equipo de transporte, por mencionar algunas.

La estrategia de "industrialización por sustitución de importaciones", iniciada en la década de los años cuarenta, se mantuvo durante el desarrollo estabilizador, y fue exitosa al propiciar el crecimiento de ramas industriales de gran impacto sobre el empleo y en mercados regionales, pero generó un crecimiento distorsionado entre las distintas ramas de la actividad productiva. Además, el mantenimiento prolongado de la política de protección comercial y la sobrevaluación del tipo de cambio⁵⁹ sesgaron las relaciones comerciales con el exterior, favoreciendo las importaciones e inhibiendo las exportaciones. A esto hay que añadir que las altas tasas de crecimiento del sector manufacturero estimulaban aún más el incremento de las importaciones. Esto se derivaba de que los productores nacionales eran incapaces de satisfacer la demanda interna de tales bienes, pues no se había alcanzado una etapa madura en el proceso de sustitución de importaciones. Los desequilibrios en la industria se reflejarían hacia finales de los años sesenta, en "el reforzamiento del carácter oligopólico de la estructura de la producción y de mercado de la economía mexicana" (Ayala, 1981, p.587).

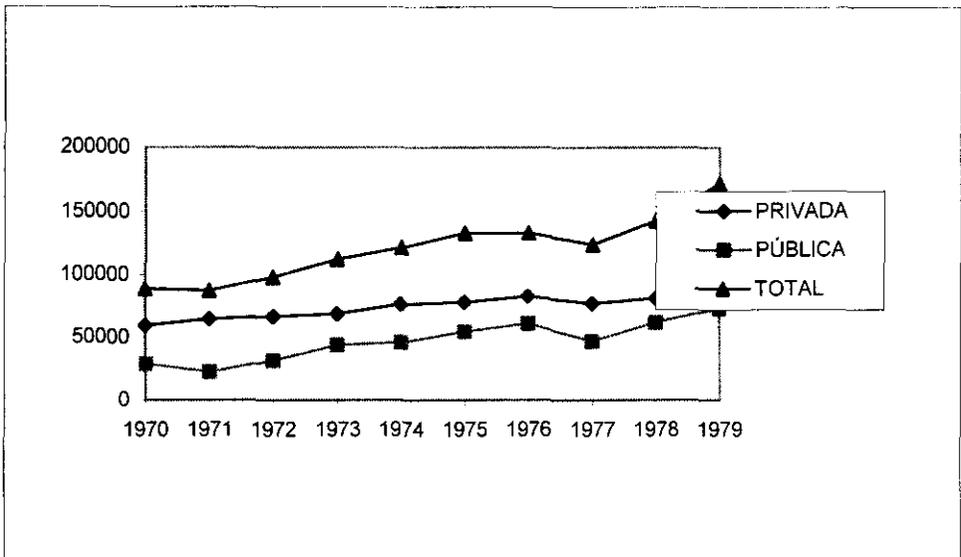
En los años setenta la inversión pública se destinó principalmente a las obras de infraestructura de las industrias petrolera y eléctrica, a la creación de empresas dedicadas a la producción de bienes de capital (Clemex, NKS, Forjamex) y al fomento de las comunicaciones y transportes. De ahí que para 1976 "cerca de 40% de la inversión pública federal se destinaba a la industria" (Marúm, 1981, p.110). Sobresale de finales de la década la construcción de importantes obras en la industria de la petroquímica básica. Como resultado de las inversiones del sector público se tuvo un crecimiento significativo en la formación bruta de capital (FBK). Esto es significativo de que el gasto y la inver-

⁵⁹ El tipo de cambio se mantuvo fijo desde 1954 hasta 1976, cuando pasó de 12.50 a 25.00 pesos por dólar, lo que representó una devaluación del 100%.

sión pública lejos de inhibir las inversiones privadas generaban un proceso multiplicativo de la misma (Gráfica 3.1).

GRÁFICA 3.1

FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL (MILLONES DE PESOS)



Fuente: Elaboración propia con datos de SPP, *Sistema de Cuentas Nacionales*

La expansión de la inversión estatal hizo que a principios de la década de los ochenta se tuviera un grupo de entidades públicas que participaban en la producción y laminación de hierro y acero, la explotación de petróleo y la petroquímica básica, la producción de fertilizantes, la construcción de material y equipo ferroviario, la producción de celulosa y papel, la fabricación de motores, vehículos y autopartes; la generación de energía eléctrica y la industrialización y comercialización de maíz, azúcar y leche.⁶⁰ Este crecimiento no era producto del azar ni del

⁶⁰ Mientras "el crecimiento del sector paraestatal dio como resultado que a mediados de los setenta se tuvieran más de 800 entidades públicas" (Villarreal, R. y R. de Villarreal, 1977, p. 233) para 1983, cuando se inicia su redimensionamiento, el presidente De la Madrid señalaba que existían 1,115 entidades del sector público. Es decir, la participación directa del Estado en la economía se había incrementado en cerca de 44.7% de 1976 a 1983. Esto sin considerar la

capricho estatal por robar espacios de participación al capital privado, simplemente era el resultado de la incapacidad del sector privado para conducir la estrategia de desarrollo. En última instancia muestra que los proyectos más complejos, que son por definición muy riesgosos dados los montos de capital involucrado, sólo podían ser desarrollados por el Estado. Por lo que el crecimiento de la inversión pública y la formación de empresas paraestatales se convirtió en una condición *sine qua non* del crecimiento económico y del esfuerzo de industrialización (Casar, et al., 1990).

3. La política económica y la estrategia de industrialización

Ahora bien, una revisión general de las características de la producción estatal y del manejo de la política económica nos proporciona una idea más completa y adecuada acerca de la actuación del Estado como promotor del desarrollo económico, considerando que el éxito en el manejo de los instrumentos de política económica no sólo dependía de la evolución de la economía nacional, sino también de las exigencias resultantes de las transformaciones en la estructura del comercio Inter.-nacional y la división internacional del trabajo.⁶¹ De ahí que las políticas comercial, fiscal y monetaria instrumentadas entre 1940 y finales de 1960 se utilizaran para introducir las condiciones que propiciaran el equilibrio externo y la estabilidad de precios a corto plazo, y el desarrollo industrial a largo plazo.

Sin embargo, los desequilibrios que se iban produciendo entre los diferentes sectores económicos impedían que esos objetivos se alcanzaran al mismo tiempo. Por ello no resulta sorprendente que un rasgo particular de todo el período de expansión econó-

participación estatal en la prestación de servicios financieros, derivada de la nacionalización de los bancos privados.

⁶¹ En el período que fue de la posguerra a la crisis de finales de los setenta, las economías menos desarrolladas tendían a especializarse en la producción de materias primas y de productos de bajo valor agregado. Un estudio detallado de cómo esa inserción de las economías latinoamericanas en el comercio mundial, redujo sus posibilidades de desarrollo se encuentra en los obras de O. Rodríguez(1980) *La teoría del subdesarrollado de la Cepal* y de Oswaldo Sunkel y Pedro Paz (1970) *El subdesarrollado latinoamericano y La teoría del desarrollo*.

mica haya sido el fortalecimiento de una tendencia hacia un desequilibrio constante en el sector externo, fomentado por la dependencia estructural de la industria respecto de las importaciones y la escasez de productos manufacturados exportables.

En general, las medidas adoptadas⁶² para corregir esos problemas fueron: mantener el tipo de cambio estable con el objetivo de modificar los precios relativos para favorecer las exportaciones nacionales y encarecer las importaciones; establecer tarifas y subsidios para proteger y fomentar la producción interna y las exportaciones; utilizar una política crediticia expansiva para estimular las inversiones, y utilizar parte de los recursos del sector financiero para apoyar los crecientes gastos gubernamentales.

Sin embargo, el escaso crecimiento de las exportaciones y los crecientes pagos por rentas, regalías e intereses que debían hacerse al capital extranjero presionaban de manera significativa la balanza de pagos. Así, cuando las finanzas públicas mostraron que el incremento del gasto público sin una adecuada forma de financiamiento estaba generando un déficit fiscal creciente,⁶³ el problema del desajuste externo se estaba tornando inmanejable.

4. Los límites de la política económica, el desarrollo industrial distorsionado y las empresas públicas

En los años setenta la industria en el país estaba compuesta por un sector productor de bienes de capital escasamente desarrollado y una floreciente industria productora de bienes de consumo duradero, dispuesta a satisfacer las necesidades de los consumidores de ingresos más altos, que requería cantidades crecientes de insumos y componentes importados para mantener su producción. A lo que habría que añadir que las diferen-

⁶² También la política fiscal, que buscaba estimular la inversión privada a través de otorgar exenciones y subsidios al capital privado, y la política comercial, pues con los impuestos, aranceles y los controles cuantitativos a las importaciones se pretendía proteger a las empresas locales de la competencia externa.

⁶³ "El déficit del sector público como proporción del producto empezó a crecer a principios de los setenta, alcanzando casi el 18% en 1982", *El Economista Mexicano*, p. 14.

cias en las productividades intersectoriales e intrasectoriales, traducidas en sueldos y salarios, empezaban a expresarse en una "extraordinaria polarización de la sociedad en todas sus dimensiones" (Barkin, 1991, p.125).

Los problemas estructurales en la industria se agudizaron con la crisis del sector agrícola, misma que empezó a manifestarse desde 1965⁶⁴ cuando el producto agrícola cayó, y ya no fue posible para este sector seguir produciendo las divisas para importar lo que la industria requería para su expansión. La menor disponibilidad de divisas se complicó con la escasez de materias primas industriales, que repercutió en el aumento de los precios internos, y la reducción en la producción de granos básicos, debido a lo cual tuvieron que realizarse grandes importaciones. Ambos acontecimientos ocurrieron en un momento en el que la devaluación del dólar y el incremento en los precios de los energéticos y las materias primas provocaron que se incrementara la inflación en el mercado internacional.

Por otra parte, como durante varias décadas la política fiscal se había estructurado para estimular la inversión privada, no permitía aumentar los ingresos del gobierno,⁶⁵ y dado que éste debía realizar fuertes inversiones para la formación de capital,⁶⁶ tuvo que allegarse recursos utilizando la reserva inmovilizada de los bancos y recurriendo al endeudamiento. En este contexto, de inflación creciente y de deterioro de la balanza de pagos ocurrieron dos acontecimientos que retardarían las manifestaciones más críticas de la crisis de la economía mexicana y de su estructura industrial: la expansión de la liquidez internacional y el *boom* petrolero.

En los primeros años de la década de los setenta, el descenso de la inversión productiva en las principales economías capita-

⁶⁴ Una explicación detallada de la crisis agrícola se encuentra en A. Warman (1979).

⁶⁵ Los impuestos a las ganancias de las empresas se mantenían por debajo de los cobrados a las personas físicas.

⁶⁶ Pero también tenía que destinar recursos a áreas de desarrollo social, como vivienda, educación y salud.

listas provocó que el sistema financiero internacional fuera inundado por una abundante liquidez. Ese flujo de recursos dio origen a una colocación masiva de préstamos en los países con crecientes requerimientos financieros y capacidad de pago, como México.⁶⁷ En tanto que como resultado del acuerdo para la fijación de precios por los países miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP),⁶⁸ en 1973 la oferta petrolera comenzó a encarecerse de manera moderada. La tendencia al incremento de los precios del petróleo se mantuvo, y en 1979 el crudo llegó a cotizarse en el mercado internacional hasta en 20 dólares por barril, precio récord en esos años. En este estado de cosas, el descubrimiento en 1977 de importantes yacimientos petrolíferos en la región sureste del país permitió que las exportaciones de crudo, refinados y gas natural crecieran rápidamente y absorbieran los beneficios de la carrera alcista en el precio de los energéticos.

Los ingresos adicionales obtenidos tanto por deuda como por la venta del petróleo abrieron expectativas económicas que, aunque a la larga resultaron costosas, dieron la oportunidad de mantener la expansión de la economía y retrasar los efectos del estancamiento industrial y del desequilibrio externo. De nueva cuenta se incrementaron las inversiones y el gasto público, lo que estimuló la demanda agregada y reactivó la economía. La dinámica que se produjo con la derrama de recursos públicos hizo que entre 1978 y 1981 el PIB creciera a una tasa anual histórica cercana al 8%.

El auxilio que los recursos frescos habían proporcionado se agotaría rápidamente. En el mercado internacional, mientras el dólar se devaluaba, la escasez de productos básicos y la expansión de la demanda de los países industriales provocaron

⁶⁷ Esto se puede confirmar porque "para el año de 1976, según el World Financial Markets, Brasil y México acaparaban el 50% de los préstamos de la banca privada transnacional destinados a los países subdesarrollados no petroleros" (Quijano, 1981, p. 61).

⁶⁸ En octubre de 1973, después de un conflicto con las compañías internacionales que se habían negado a aceptar un aumento de 70% de los precios del crudo, los miembros de la OPEP decidieron asumir la responsabilidad exclusiva para fijar los precios de los diferentes tipos de crudo.

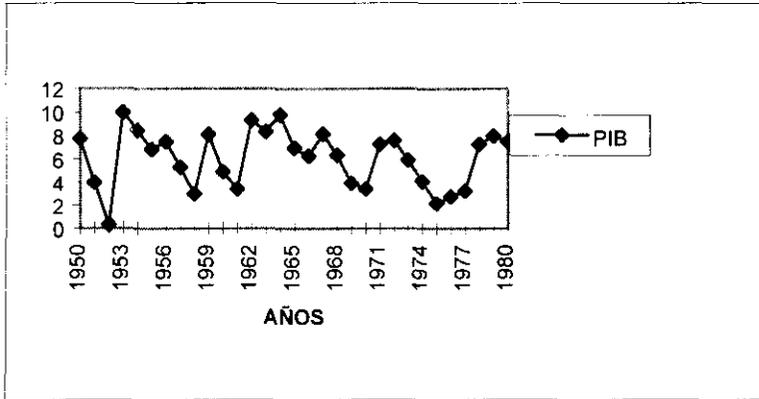
el aumento de los precios de productos agropecuarios y de los insumos industriales. Estos incrementos se tradujeron en alzas en los costos de las empresas usuarias de materias primas y equipo importado. Cuando estos aumentos se trasladaron a los precios internos, se dio un fuerte impulso a la espiral inflacionaria, que ya estaba incrementándose debido a la emisión de circulante.

Como ya se mencionó, en esos años el Estado recurrió a los créditos internacionales con el objetivo de mantener su gasto corriente, las inversiones directas y la construcción de infraestructura urbana e industrial, particularmente la relacionada con la explotación y refinación de petróleo, generación de energía eléctrica y petroquímica básica. Con gastos crecientes, el manejo de la política fiscal agravaría el problema del endeudamiento, pues mientras se mantenía un esquema impositivo de carácter regresivo que premiaba al gran capital,⁶⁹ gravando en menor proporción a las ganancias de las empresas en relación con los ingresos de las personas físicas, el rezago casi permanente en los precios y tarifas del sector público impedía que se incrementaran los ingresos del Estado. No obstante, en la lógica de la estrategia de desarrollo, la disponibilidad de insumos y servicios públicos baratos, la inversión pública en infraestructura y el manejo que se dio a los diferentes instrumentos de política económica con el objetivo de acelerar la industrialización del país contribuyeron para que entre 1950 y 1980 la economía experimentara tasas de crecimiento positivo, en promedio mayores al 4% durante todo ese periodo (Gráfica 3.2).

⁶⁹ Esto es más que notorio si consideramos que "...el impuesto sobre la renta de las empresas como porcentaje del PIB creció 30% entre 1970 y 1978; y el impuesto sobre la renta de las personas físicas en 106.6% y los impuestos indirectos, en 58.8%" (Quijano, 1981, p. 142).. El no incrementar los impuestos al gran capital tiene que ver con el supuesto de que si se mantienen los impuestos en niveles reducidos, se estimula la inversión privada. Sin embargo, en el fondo muestra el poder que el capital privado ha podido ejercer sobre el comportamiento de las finanzas públicas. Inclusive, en caso extremo, si se ve amenazado, puede provocar salidas masivas de capitales como ocurrió en 1976 y en 1982.

GRÁFICA 3.2

TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DEL
PRODUCTO INTERNO BRUTO
(PORCENTAJE)

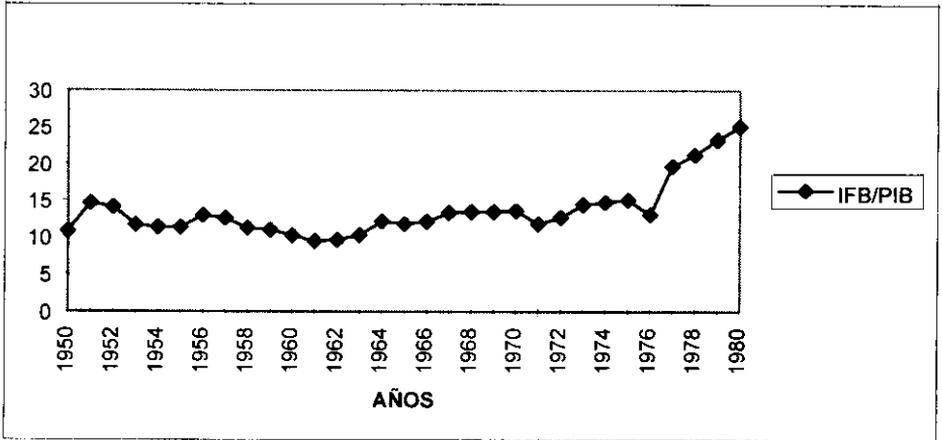


Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales*

Además, con el cúmulo de inversiones que realizó el sector público se dinamizó la economía de tal forma que la relación Inversión Fija Bruta/Producto Interno Bruto (IFB/PIB) pasó del 10.75% al 25% en esos mismos treinta años. Esto representó un crecimiento acelerado de la planta productiva y de infraestructura básica (Gráfica 3.3).

GRÁFICA 3.3

INVERSIÓN FIJA BRUTA / PRODUCTO INTERNO BRUTO



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales*

No cabe duda que las formas que se habían adoptado para financiar el gasto y las inversiones públicas, sin tocar a las ganancias del sector privado, iban a ser nocivas, en general, para las finanzas públicas y, en particular, para las empresas del Estado. En éstas, la diferencia entre sus costos de producción y sus ingresos no sólo repercutía en sus niveles de rentabilidad, les restaba recursos para autofinanciar sus gastos de capital y sus planes de inversión. Pero ésta era la forma corriente que tenían de operar, ya que en la mayoría de los casos, su funcionamiento estaba sujeto a criterios de política económica y directrices de fomento industrial que no tenían correspondencia con la lógica de rentabilidad y gestión empresarial.

II. Las bases de la reconversión industrial y el sector paraestatal

A partir de la segunda mitad de los años setenta, y cuando las economías de los países desarrollados —donde los gobiernos habían sido altamente intervencionistas— empiezan a presentar serias tendencias recesivas, la intervención del Estado en los

procesos productivos y distributivos comienza a cuestionarse. Antes de ese momento, el intervencionismo estatal se había considerado fundamental para el desarrollo industrial, el crecimiento económico y la tranquilidad social.⁷⁰ En ese contexto las metas de la rentabilidad social y las estrategias de fomento explicaban el funcionamiento y la expansión de las empresas públicas.

A pesar de ello, y porque los desajustes económicos comenzaban a ser una carga financiera importante, en nuestro país, unos años antes de la crisis de 1982, se hicieron los primeros intentos para ordenar las relaciones inter e intrasectoriales en la industria y ordenar, desde una lógica de planeación y organización, la operatividad de las empresas públicas. El objetivo era empezar a resarcir los desequilibrios entre los diferentes sectores económicos, pero también avanzar en la reorganización de las empresas del Estado.

1. El Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982

El primer gran intento por redefinir la estrategia de industrialización se conoció en Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982 (PNDI 1979-1982). En ese documento se subrayaban dos elementos básicos para el apoyo de la política industrial: seguir utilizando el poder de compra del sector paraestatal en la adquisición de insumos y bienes de capital producidos internamente y mantener la política de subsidios por medio del control de los precios de los energéticos y de los petroquímicos básicos. De esta manera el gasto del Estado seguiría siendo utilizado en la ampliación del mercado interno y fortalecimiento de la sustitución de importaciones. Además, al mantener los precios de los insumos de amplia difusión por debajo de los existentes en el mercado internacional, las empresas nacionales eran doblemente beneficiadas. Reducían sus costos de pro-

⁷⁰ No sólo en lo relacionado con los programas de asistencia y la prestación de servicios sociales básicos, sino en cuanto a la absorción de empresas privadas con el objetivo de mantener las fuentes de empleo, o bien su participación en la producción y comercialización de productos de consumo básico.

ducción e incrementaban su competitividad. Lo cual en última instancia favorecía las exportaciones.

Así mismo, se indicaba que la inversión pública mantendría su carácter de pieza clave de la política económica, dada su contribución fundamental a la dinámica de la inversión privada. De ahí que se propusiera que entre 1979 y 1982 el 32% de la formación bruta de capital fijo del país estaría a cargo de las empresas públicas, y se ubicaría en las áreas estratégicas para las actividades productivas y el desarrollo económico: los energéticos, la petroquímica básica, la siderurgia y los fertilizantes (PNDI 1979-1982, 1979). Esta percepción acerca de los objetivos que se perseguían con el manejo comercial y productivo de las empresas públicas pone de manifiesto que, como una acción de gobierno, la participación del Estado en la economía tenía una connotación positiva, se le consideraba un factor clave en la expansión de los mercados y la acumulación de capital.

En el Plan Industrial se presentaba un diagnóstico de la industria nacional en el que reconocía que desde finales de los años sesenta se había experimentado un menor crecimiento industrial, y que en el mismo "habían proliferado las industrias productoras de bienes de consumo suntuario, mientras algunas ramas importantes se habían desarrollado poco. En particular, aquellas relacionadas con la producción de maquinaria y equipo, mientras que las ramas básicas se dejaron a cargo del sector público" (PNDI 1979-1982, p.19). En este documento había un reconocimiento de las deficiencias estructurales en la industria, pero también se presentaba un esquema de acciones globales, sectoriales y regionales que deberían servir para avanzar, en la óptica de la planeación indicativa, en la creación de un programa de reconversión industrial. Entre esas acciones destacan:

- a) Establecer metas de corto, mediano y largo plazos, en un marco macoeconómico estructurado coherentemente para reducir la vulnerabilidad del sector externo.

- b) Definir prioridades por regiones y ramas industriales que había que apoyar en la lógica de tener una mayor participación en los circuitos comerciales internacionales.
- c) Crear esquemas de trato preferencial para la pequeña y mediana empresa con el objetivo de equilibrar los mercados regionales y contrarrestar las tendencias oligopólicas en la estructura industrial.
- d) Establecer estímulos vinculados con las prioridades sectoriales y regionales que se establecieran.
- e) Estructurar mecanismos para poner en práctica acuerdos y compromisos entre el Estado y los sectores social y privado para elevar la capacidad competitiva de la planta industrial en el mercado interno y en el internacional.

El soporte de la estrategia de reconversión industrial del Plan, que permitiría alcanzar las metas de reestructuración industrial y superar el estrangulamiento externo, sería la corriente de ingresos esperada de la exportación de hidrocarburos.⁷¹ Con base en las estimaciones de ingresos que se hicieron por ese concepto, se elaboraron las proyecciones de crecimiento económico⁷² del Plan. Sin embargo, una vez que los precios internacionales del petróleo empezaron a descender a mediados de 1981, quedó claro que no se podría avanzar mucho en la reestructuración industrial y que las metas de crecimiento económico del Plan tampoco se alcanzarían.

2. El Plan Global de Desarrollo 1980-1982

El otro gran esfuerzo que se hizo para reordenar la industria nacional y adecuar el crecimiento y las actividades del sector paraestatal a la realidad económica por la que estaba pasando el

⁷¹ La plataforma propuesta en el Plan para las exportaciones de petróleo crudo y de productos derivados serían de 1.1 y 0.2 millones de barriles diarios.

⁷² El crecimiento programado en el Plan era del 7% anual hasta en año de 1982.

país, se conoció con el nombre de Plan Global de Desarrollo 1980-1982 (PGD 1980-1982). En ese documento, se planteaba la importancia de articular, en el contexto de una economía mixta, una nueva estrategia para avanzar en el cambio estructural, lo que implicaba la modernización de los distintos sectores de la economía. Las metas de crecimiento e inversión de este Plan –aproximadamente 8% anual en los siguientes 20 años a su instrumentación– también se sujetaron a los cálculos de ingresos por la venta de hidrocarburos.⁷³

Se pretendía que a través de la coordinación sectorial se pudiera reorientar la "estructura productiva hacia la generación de bienes básicos y a la creación de una industria nacional de bienes de capital",⁷⁴ y aunque se mantenía la concepción de la empresa paraestatal como proveedora de insumos de uso generalizado para la industria, se argumentaba que los subsidios excesivos debían eliminarse. Este cambio se debía a que la caída de los precios del petróleo se tradujo en la reducción de flujos de recursos hacia el país, y en esas condiciones era imperioso modificar la política de precios y tarifas de las empresas públicas para que éstas alcanzaran la autosuficiencia económica y pudieran financiar sus inversiones sin tener que recurrir a las transferencias del gobierno federal.

De alguna manera ya se estaba admitiendo que la incapacidad de las principales empresas públicas para generar ahorro y recursos propios se derivaba más de la intención gubernamental de utilizarlas como instrumentos de fomento sectorial que de un funcionamiento ineficiente. Es decir, había un reconocimiento de que si no se superaban los rezagos tecnológicos y administrativos de las empresas del Estado era debido, en muchos casos, a que sus ingresos se programaban a partir de la determinación de los gastos globales del sector público y, en consecuencia, las

⁷³ Se calculó que en el trienio de 1980-1982, los ingresos del petróleo alcanzarían los 931 mil millones de pesos, que se destinarían al programa de inversiones en Pemex y al fomento de los diversos sectores económicos.

⁷⁴ *Diario Oficial de la Federación*, 17 de abril de 1990, p. 8.

propias empresas estaban limitadas para manejar de forma autónoma los recursos que ellas mismas generaban.⁷⁵

Al igual que en el PNDI 1979-1982, en el PGD 1980-1982 se volvía a insistir en utilizar la política de gasto e inversiones públicas para acelerar el desarrollo de la industria de bienes de capital y, con ello, fortalecer la sustitución de importaciones. Con esto, el Estado reafirmaba su papel como motor del desarrollo y ejercía su derecho a utilizar todos los instrumentos, legalmente válidos, a su alcance para lograr un desarrollo regional y sectorial más equilibrado. No obstante, la reticencia gubernamental para establecer una reforma fiscal progresiva, que gravara eficientemente las ganancias de los grandes grupos monopólicos y oligopólicos, y la obstinación en mantener una política de precios de las empresas públicas orientada a reducir los costos de producción del sector industrial, llevaron al progresivo deterioro del ahorro gubernamental y de las finanzas públicas.

En términos económicos, ambos planes fallaron, no sólo no se reconvirtió la industria, sino que el estallido de la crisis económica en los primeros años de la década de los ochenta dejó al descubierto el perfil autoderrotador de la estrategia de desarrollo nacional, y cuyas características más sobresalientes eran: el agotamiento en el dinamismo de la inversión, el estancamiento y los desequilibrios industriales y el estrangulamiento financiero en el sector externo. Pese a lo cual, en términos de la reorganización de la industria estatal, sí constituyeron un intento real para comenzar a establecer estrategias y políticas para coordinar las acciones del gobierno federal a nivel nacional, sectorial y regional. Aunque sus resultados no fueron ni con mucho los deseados, permitieron sentar las bases con las cuales tratar de mejorar la realización de las tareas gubernamentales y fortalecer al Estado en su cometido para conducir el crecimiento económico.

⁷⁵Esto era, y es, más que evidente en los casos de las grandes parastatales: Pemex y CFE.

III. La crisis económica de los años ochenta y su efecto en el redimensionamiento del sector paraestatal

Cuando la liquidez del mercado financiero internacional disminuyó las condiciones de acceso a recursos frescos se tornaron más rígidas, los plazos para amortizaciones se redujeron y las tasas de interés pasaron de fijas a flotantes.⁷⁶ A la inestabilidad financiera internacional se sumaron fenómenos que contribuyeron a desencadenar la crisis económica interna: la caída del precio de petróleo a mediados de 1981 y un fuerte déficit en cuenta corriente, altos niveles de inflación, fuga de capitales y una deuda externa cercana a los 100 mil millones de dólares a finales de 1982.⁷⁷ Estos problemas repercutieron severamente en los ingresos públicos, ya que se redujo el margen de maniobra económico que había permitido al Estado realizar fuertes inversiones en infraestructura y proyectos productivos tendientes a favorecer la acumulación de capital y la industrialización.

La crisis interna coincide con la recesión de la economía mundial, su secuela para la economía nacional fue la disminución de las exportaciones y, por consiguiente, el aumento de los problemas de las finanzas públicas, y del manejo del déficit comercial y de la balanza de pagos. La crisis trajo consigo la expresión abierta de posiciones económicas e ideológicas opuestas a la intervención del Estado en la economía. Atrás iban a quedar los años en los que el Estado mexicano era visto como el agente capaz de gestionar de forma eficaz los instrumentos de política económica —la política fiscal, monetaria, industrial, comercial, etcétera— y de participar eficientemente en la economía —estableciendo los esquemas de regulación, proporcionando bienes y servicios públicos y financiando la seguridad social— para favo-

⁷⁶ Esta tendencia de las tasas de interés se vislumbraba desde 1978. En ese año, según el *Informe Anual* del Banco de México, en los mercados financieros Norteamericano y de Eurodólares se elevaron considerablemente las tasas de interés. La tasa preferencial estadounidense (*prime rate*) llegó a 11.5% a finales de año, siendo la más alta desde 1974 y la tasa interbancaria de Londres (*libor*) alcanzó un nivel histórico de 16.7 % en 1981.

⁷⁷ Un excelente análisis acerca de la gestación de la crisis económica y de la salida de capitales de esos años se puede encontrarse en C. Tello (1984) y en C. Ruiz (1985).

recer un capitalismo en el que, a pesar de los intereses de la burguesía, el propio Estado tuviera algún margen de libertad en el manejo de las contradicciones sociales. En lo consecutivo la intervención del Estado en la economía se va a percibir como un obstáculo para superar la crisis económica y restaurar el proceso de acumulación de capital.

1. El dismantelamiento del sector paraestatal y la consolidación del Estado promotor

La crisis interna marcará una doble transición. La primera transición se dará por el paso de un modelo económico orientado fundamentalmente hacia el desarrollo del mercado interno, y dirigido de manera global por el Estado, a otro en el que la estrategia de desarrollo es conducida por los capitales privados nacionales y extranjeros. El perfil que va a adoptar el ente estatal en ese modelo económico es el de un Estado subsidiario o promotor,⁷⁸ que supedita no sólo su funcionamiento administrativo, sino la gestión gubernamental al establecimiento de una nueva relación entre el sector público y el privado. Es decir, la figura estatal se autoimpone como prioridad, en aras de mejorar las condiciones para la rentabilidad del capital y estimular las inversiones privadas, poner en práctica una estrategia de desregulación a nivel microeconómico y macroeconómico. Esta estrategia pasa por una reducción sustancial de las actividades económicas estatales, pero también, porque así lo exigen las prácticas de desregulación y liberalización económica, por una menor capacidad de supervisión, control y vigilancia sobre las actividades privadas.

La configuración del Estado promotor está relacionada con la construcción de una modernidad estatal que se percibe, en paralelo, como el complemento de la modernidad económica. En esa lógica aunque se pretende "articular mediante políticas públicas el logro del crecimiento económico y el bienestar social" (Uvalle, 1998, p.103) se produce un desacoplamiento del marco

⁷⁸ Cuya expresión política es la de un Estado conservador.

institucional, que era uno de los pilares sobre los cuales anteriormente se sostenía una parte importante de la capacidad de gobierno, y que en términos del manejo de las relaciones económicas, políticas y sociales entre el sector público y el privado había permitido al Estado dirigir a los agentes económicos privados hacia las metas del desarrollo.⁷⁹

La segunda transición, que también está ligada a la transformación del Estado, se da en el cambio entre una administración que contó con grandes excedentes económicos, a otra que tendría que encarar directamente los desequilibrios generados por un crecimiento económico distorsionado, en el que la planta industrial presentaba niveles de integración y de desarrollo tecnológico dispares,⁸⁰ de escasa productividad, y cuyos productos no eran competitivos en el mercado internacional. En consecuencia, se va a proceder a la redefinición de los procedimientos y a la adecuación de las estructuras de gestión de la administración pública con el objetivo de dar un nuevo enfoque al uso de los recursos públicos y de revisar la estrategia de desarrollo seguida en el país.

2. El gobierno de Miguel de la Madrid y las estrategias de reordenación económica y cambio estructural

La administración federal que comenzó en diciembre de 1982 enfrentó la crisis económica con el establecimiento de progra-

⁷⁹ En términos ideológicos, políticos y sociales el perfil del Estado mexicano que se va definiendo a partir de 1982, apunta a la ruptura de los esquemas de concertación social y de la estructura política-corporativa que habían sostenido a los gobiernos posrevolucionarios. Esto se produce en la medida en que para el gran capital y la tecnocracia deja de ser funcional una forma de Estado que se apoya en una vieja estructura política y social propia de un capital productivo que ya no encaja en la lógica de un modelo de acumulación que gira alrededor del capital financiero. Ese cambio de percepción se ha traducido en el desmantelamiento total o parcial de las anteriores estructuras de apoyo político y social que habían permitido al Estado realizar distintas actividades económicas públicas.

⁸⁰ Como el proceso de sustitución de importaciones se había agotado antes de alcanzar la etapa de sustitución de bienes de capital y buena parte de la industria nacional requería maquinaria, equipo e insumos que se tenían que importar, a finales de los años setenta el coeficiente de importaciones sobre la oferta total creció sobremanera, llegando a alcanzar porcentajes de entre 30% y 40%.

mas de estabilización y ajuste estructural, impulsados desde el exterior por los organismos financieros multilaterales (Ruiz, 1985) y apoyados internamente por los grandes grupos de poder económico (Basave, 1996). En ese tipo de programas se considera como un paso fundamental para restituir los equilibrios macroeconómicos el control de los agregados monetarios y la eliminación del déficit gubernamental. De ahí que se recomienda aumentar los ingresos estatales mediante el alza de los precios de los bienes y servicios públicos y, al mismo tiempo, aplicar medidas para reducir el gasto público. En este caso uno de los medios a través de los cuales se podrían generar ahorros era reduciendo el número de empresas del Estado.⁸¹

Esta propuesta estaba respaldada no sólo en la "ineficiencia" y los problemas de coordinación sectorial, administrativos y financieros de las empresas del Estado, sino fundamentalmente por la arremetida ideológica que a nivel mundial se estaba dando contra el Estado y su participación en la economía. Ya que en los diagnósticos que se hicieron sobre la crisis se arrojaba un saldo negativo para la gestión estatal, lo que debía hacerse para estabilizar la economía y volver a crecer era retirar al Estado de aquellas actividades que supuestamente podrían ser realizadas en mejores condiciones por el capital privado y aplicar una política económica contraccionista que permitiera recuperar el control de las principales variables macroeconómicas.

Con la creencia de que el mercado posee los mecanismos automáticos para producir una distribución eficiente de recursos, en el gobierno de Miguel de la Madrid se impusieron dos gran-

⁸¹ Como atinadamente señala R. Vernon: "...la posibilidad de entregar empresas al sector privado se ha convertido en una opción viable, la cual se ha vuelto más atractiva para los gobiernos ante el agotamiento de las fuentes de efectivo del sector público" (1992, p. 14). Así de sencillo: el factor económico es un elemento determinante, primero, para crear y mantener empresas del Estado y, después, para deshacerse de ellas mediante las diferentes formas de desincorporación. Con transferencia de propiedad (venta total o parcial de acciones; venta total o parcial de activos) o sin transferencia de propiedad (transferencia de gestión; concesiones de obras o servicios públicos; asociaciones estratégicas).

des líneas de acción para salir de la crisis.⁸² Estas fueron la reordenación económica y el cambio estructural. Las cuales se definieron en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988(PND 1983-1988)⁸³

La primera se alcanzaría con la instrumentación de una política económica⁸⁴ destinada a frenar la demanda agregada. La meta era reducir la inflación, superar la inestabilidad cambiaria y proteger el empleo y la planta productiva. Con ello se avanzaría en la estabilidad económica y en la recuperación de la capacidad de crecimiento. Sin embargo, los resultados del programa económico aplicado no fueron los esperados.

La caída de los precios internacionales del petróleo⁸⁵ y la menor disponibilidad de créditos internacionales dejaron como única opción para el financiamiento de los gastos del Estado la contratación cada vez mayor de deuda pública interna. Esto provocó un incremento en las tasas de interés internas que repercutieron negativamente en el déficit financiero del gobierno federal y contribuyeron al alza en los costos de las empresas. Como en una cadena, estas alzas se trasladaron a precios, lo que disparó la inflación. El efecto de una menor inversión pública, mayores tasas de interés y el incremento en los costos financieros de las empresas fue determinante para que la economía se estancara: cayó la producción de bienes de consumo duradero, de insumos intermedios y de bienes de capital. Ramas que venían sos-

⁸² En la esfera política la reforma del Estado del presidente de la Madrid fue muy limitada, ya que los esfuerzos para la transición democrática se concentraron "en la realización de algunas reformas no substanciales para seguir favoreciendo al PRI y detentando el poder" (Sánchez, 1997, p. 90).

⁸³ Las estrategias, medidas y objetivos de política económica que debían implantarse para reactivar la economía, durante el periodo de gobierno de Miguel de la Madrid, se describen detalladamente en el PND 1983-1988 y el Programa Nacional de Financiamiento del Comercio Exterior (Pronafice).

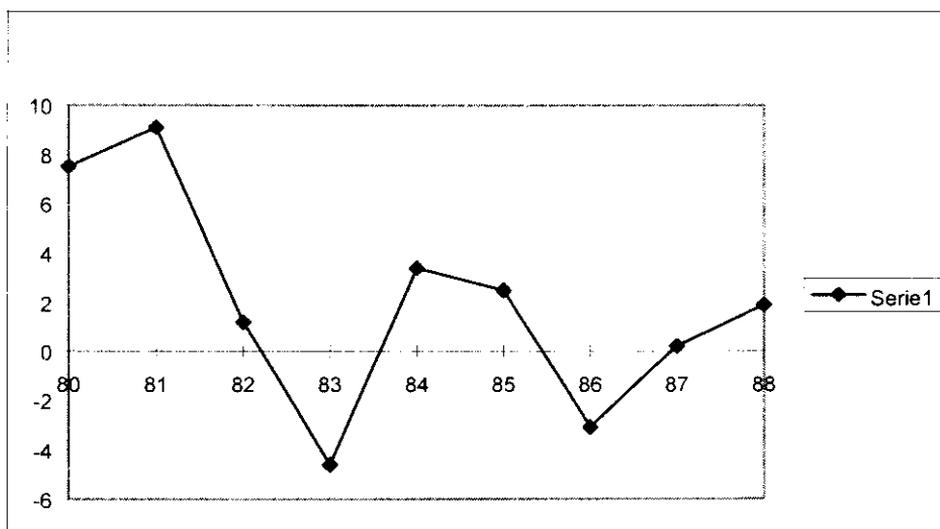
⁸⁴ Las medidas básicas de esta fueron, entre otras, el incremento de los precios y tarifas del sector público, el congelamiento de los salarios, devaluación de la moneda, contracción del gasto y la inversión públicas, el fomento a la inversión extranjera y la apertura comercial.

⁸⁵ A finales de 1985 el precio del barril de petróleo había pasado de 26.86 a 23.35 dólares, y no se podía recurrir a los créditos externos, pues después de la nacionalización bancaria y la moratoria en los pagos de la deuda externa, México dejó de ser sujeto de crédito para la instituciones financieras internacionales.

teniendo el crecimiento económico del país, y dentro de ellas las industrias más afectadas fueron la automotriz, la de artículos electrónicos, la industria de la construcción y la del hierro y el acero. Únicamente mantuvieron su dinamismo la generación de energía eléctrica y la química básica. En respuesta se redujo la formación de capital, y con la persistencia los desajustes financieros la economía entró a un proceso de recesión con inflación (Gráfica 3.4).

GRÁFICA 3.4

PRODUCTO INTERNO BRUTO A PRECIOS DE 1980 (PORCENTAJE)



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales*.

Por otra parte, aunque desde 1983 la cuenta corriente había presentado saldos positivos,⁸⁶ para 1986 ya arrojaba un déficit de 1,270 millones de dólares como resultado en la reducción del superávit comercial, el cual pasó de 8,452 millones de dólares en 1985 a 4,599 millones de dólares en 1986. Si a lo anterior se suma el hecho de que la racionalización de la estructura de

⁸⁶ Esto se debía fundamentalmente a que la contracción económica interna generaba un exceso de existencias para la exportación y a que las importaciones se habían reducido drásticamente.

protección⁸⁷ que se inició en 1985 arrojó un magro incremento de las exportaciones no petroleras y el aumento de las importaciones se tiene un panorama más integral de cómo fue revirtiéndose el superávit comercial registrado a partir de 1983.

Ante la crítica situación de la industria nacional, la segunda línea de acción, la estrategia de cambio estructural se había pensado como el medio para reconvertir y modernizar al aparato industrial. Se buscaba que la introducción de innovaciones productivas y nuevas tecnologías pudiera lograr una articulación eficiente de los eslabonamientos productivos, y con ello mejorar la productividad de la industria nacional. Entonces, en la medida en que las nuevas inversiones privadas nacionales y extranjeras propiciaran un cambio tecnológico acelerado que permitiera elevar la competitividad y romper los cuellos de botella dentro de la industria se podría lograr la transformación del patrón de comercio exterior. Es decir, que las exportaciones nacionales se desplazan de materias primas, petróleo y manufacturas ligeras a las manufacturas de mayor valor agregado.

La propuesta de la reconversión industrial tocaba también al sector paraestatal, ya que en el diagnóstico que se hizo de la situación de la industria paraestatal se argumentaba que los principales problemas del sector eran de orden administrativo y de organización, financieros, laborales y tecnológicos (PND 1983-1988, p.177). Su solución, según la política económica seguida, pasaba por la racionalización de la participación directa del Estado en la economía. El objetivo era que concentrara su participación en las áreas estratégicas y prioritarias señaladas específicamente en la Constitución.

En ese sentido, se pensó que con la racionalización del sector industrial paraestatal se podría "desarrollar una empresa pública

⁸⁷ Ésta se caracterizó por la sustitución de los permisos previos de importación, la desgravación y la eliminación de algunos precios oficiales. Un mayor detalle sobre el particular puede consultarse en el estudio de C. Schatan (1985). Además, con la entrada de México al Gatt en 1986 terminó por desmantelarse la estructura de protección comercial. Se concluyó la eliminación de los precios oficiales y se continuó con la liberación de los permisos previos de importación y la modificación de los aranceles.

eficiente y competitiva que debería ser un importante elemento para: incrementar la oferta de bienes básicos; en el fortalecimiento de la industria de bienes de capital con miras a incrementar el grado de integración de la producción nacional; vincular la oferta industrial con el exterior impulsando la generación de divisas; y crear una base tecnológica propia" (Pronafice, 1988, p.110). Sin embargo, la modernización administrativa y técnica del conglomerado de empresas públicas requerían no sólo de una estrategia de reorganización, sino también recursos que no estaban disponibles, y que de haber existido no hubieran sido utilizados en la modernización técnico-administrativa de la planta industrial del Estado, pues entre los lineamientos del ajuste económico estaba la necesidad de recortar los gastos y las inversiones gubernamentales. Al no haber recursos suficientes, la mayoría de las empresas públicas no podrían ser modernizadas y, por tanto, el paso obligado era que el Estado se desprendiera de ellas. En esa perspectiva se fijaron los lineamientos y criterios para la creación, adquisición, fusión, liquidación o venta de empresas públicas (PND 1983-1988, p.179), los cuales en última instancia eran el preámbulo para el traspaso de activos públicos al sector privado.

En la definición de los lineamientos de política industrial y de reestructuración del sector paraestatal ya se había considerado la forma de implantar un nuevo patrón de industrialización, de tipo secundario exportador, que permitiría modificar las relaciones comerciales del país con el exterior y, a partir de ello, reducir la vulnerabilidad del sector externo. La dinámica de ese modelo de industrialización implicaba, por una parte, acelerar el ritmo de innovaciones y hacer un uso racional de nuevas tecnologías para producir manufacturas de mayor valor agregado y, por otra, fomentar la reubicación de la planta industrial a fin de alcanzar un desarrollo nacional y regional más armónico.

Es en términos de la propuesta por transformar el sector industrial en la que se ubica el inicio del reordenamiento del sector

paraestatal,⁸⁸ pero éste no se puede explicar sin hacer referencia a una política económica recesiva, que no sólo buscaba estabilizar los agregados monetarios, sobre todo el crecimiento del circulante para controlar la inflación, aumentar el ahorro interno y externo para enfrentar el déficit en el sector externo, sino también reducir el déficit público.⁸⁹

El proceso de privatización se inicia en 1983 con la venta de las empresas públicas Vehículos Automotores Mexicanos y Renault de México, y continúa con la de las empresas fundidoras, las productoras de hierro y acero, las de bienes de capital, los ingenios azucareros, las de textiles, etcétera. En la presentación de su último informe de gobierno Miguel de la Madrid informaba a la nación que de 1,155 entidades del sector público existentes en 1983, se habían desincorporado 756,⁹⁰ que representaban el

⁸⁸ El inicio del proceso de reestructuración del sector paraestatal estuvo acompañado de recurrentes afirmaciones acerca de la carga que este sector representaba para las finanzas gubernamentales, ya que su mala administración y su tamaño hacían que el gobierno federal tuviera que destinarles montos crecientes de recursos. Sin embargo, varios autores han analizado las diferentes argumentaciones que se hicieron en contra de la participación directa del Estado en la economía, y se concluyó que la mayoría carecían de una justificación empírica y teórica adecuada. Entre esos autores está R. Villarreal (1984) quien en su artículo "*La empresa pública en el desarrollo de México: mitos y realidades*" analiza algunas de las críticas acerca del mal funcionamiento de las empresas públicas, las cuales iban desde el gigantismo del sector paraestatal y su desorganización administrativa hasta aquellas en que se acusaba a las empresas del Estado de competir deslealmente con las empresas privadas. Al comparar esas afirmaciones con los indicadores de productividad, empleo, participación en la formación bruta de capital fijo, contribución al valor bruto de la producción y, finalmente, analizar las relaciones financieras entre el sector público y el gobierno federal, el autor llegó a la conclusión de que muchas de esas críticas se habían exagerado, y soslayaban la contribución que la empresa pública había hecho al crecimiento económico del país.

En el caso específico de los cuestionamientos acerca del gigantismo y la competencia desleal del sector paraestatal se puede consultar el libro de A. Casar y W. Pérez (1988), *El Estado empresario en México: ¿Agotamiento o renovación?* Después de un análisis riguroso y de un extenso estudio empírico, los autores afirman que "...el Estado mexicano es un productor relativamente importante de insumos industriales de uso difundido en la industria y la agricultura, con cierto peso en la producción de algunos bienes de consumo masivo no duradero. La industria estatal no parece competir con la privada sino que la complementa, en un esquema de áreas de dominio que ha sufrido pocos cambios de relevancia en los últimos veinticinco años." A estos argumentos podrían añadirse los de otros muchos autores que, habiendo reconocido y señalado algunos de los problemas de las empresas públicas, no soslayan que el modelo de industrialización seguido en el país durante 30 años se apoyó de la forma de administrar y operar las empresas públicas.

⁸⁹ Según el *Informe Anual* de 1982 del Banco de México, a finales de ese año, el índice nacional de precios al consumidor (INPC) aumentó a una tasa 98.8% y el déficit total del gobierno federal fue de 988.7 mil millones de pesos, 146.5% superior al del año anterior.

⁹⁰ VI Informe de Gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, 1o. de septiembre de 1988.

retiro total y parcial de la producción estatal de diversas ramas del sector manufacturero. De la producción estatal de automóviles, autopartes en el primer caso y, en el segundo, la producción de petroquímicos básicos, sector en el que actualmente participan predominantemente empresas privadas.⁹¹ Al final de la gestión del Presidente Miguel de la Madrid quedaban 379 entidades públicas. De las cuales destacaban por su importancia las empresas estatales de participación mayoritaria, las que tienen una incidencia particular en el crecimiento económico (Cuadro 3.1).

CUADRO 3.1

EVOLUCIÓN DEL SECTOR PARAESTATAL (DICIEMBRE DE 1982–DICIEMBRE DE 1990)

CONCEPTO	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Organismos descentralizados	102	97	95	96	94	94	89	88	82
Empresas de participación mayoritaria	744	700	703	629	528	437	252	229	147
Fideicomisos públicos	231	199	173	147	108	83	71	62	51
Empresas de participación minoritaria	78	78	78	69	7	3	0	0	0
TOTAL	1,155	1,047	1,049	941	737	617	412	379	280

Fuente: Primer informe de gobierno 1989, complementado a diciembre de 1990 con datos de la Unidad de Desincorporación de la SHCP.

A pesar de la puesta en práctica de las estrategias de reordenación económica y cambio estructural y de los ahorros obtenidos por la venta de empresas públicas, el esfuerzo del ajuste económico produjo la contracción de la economía. Entre 1982 y

⁹¹ El desmantelamiento de la petroquímica básica se inició en 1986 cuando de 120 productos petroquímicos considerados como básicos, que sólo podían ser producidos por el Estado, se redujeron a 34. Posteriormente se hicieron nuevas reclasificaciones, y en 1992 la lista quedó reducida a sólo 8 petroquímicos básicos. Esto favoreció a las empresas que forman parte de los oligopolios de la química y petroquímica.

1988, mientras la inversión pública cayó en 48%, la inversión privada se redujo en 24.2% de 1982 a 1983. Esta última se recuperaría hacia finales de la gestión de Miguel de la Madrid cuando se alcanza un crecimiento de 6.6% con respecto a lo obtenido en 1982. Además, el incremento en la colocación de valores gubernamentales en el mercado financiero incrementó la deuda interna, en tanto que la inflación y las tasas de interés no se ajustaron a las metas originales del PND 1983-1988 (Cuadro 3.2).

CUADRO 3.2
COMPORTAMIENTO DE LA ECONOMÍA MEXICANA.
1982-1989
PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS

CONCEPTO	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Déficit público(1)	17.1	8.9	7.7	8.4	15.8	12.4	6.7	5.4
Deuda externa(2)	87,588.0	93,830.0	96,585.0	97,477.0	102,673.0	108,312.0	111,393.0	115,853.0
PIB	-0.5	-5.3	3.7	2.7	-4	1.8	1.3	3.3
T. De interés(3)	46.12	56.44	47.54	56.65	95.33	104.19	45.4	40.11
Cetes(4)	319.8	617.8	7,96.2	2,360.3	8,184.7	28,000.5	41,993.9	53,973.0
T. de inflación (5)	98.87	80.77	59.17	63.74	105.75	159.17	51.66	19.70

1. Como porcentaje del PIB.
2. Saldo de la deuda externa. Millones de dólares a fin del periodo.
3. Costo porcentual promedio de captación en moneda nacional.
4. Colocación de deuda interna del sector público a través de Certificados de la Tesorería de la Federación.
5. Inflación respecto al mismo mes del año anterior.

Fuente: Elaboración propia con información de SPP, *Sistema de Cuentas Nacionales*, y Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por otra parte, además, no se observaba una diversificación sustancial de las exportaciones y, por tanto, era poco probable que se obtuvieran los recursos suficientes para enfrentar los problemas en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Esto, como

antes se mencionó, se tradujo en un fenómeno de estancamiento con inflación⁹² que llevó a las autoridades a considerar la posibilidad de establecer algún tipo de pacto económico entre los principales actores sociales,⁹³ pues parecía que esa era la única vía para enfrentar la persistencia de los desajustes económicos.

De esa manera, el 15 de diciembre de 1987, un año antes de concluir su gestión, Miguel de la Madrid suscribió con los sectores económico y social el Pacto de Solidaridad Económica.⁹⁴ En este acuerdo se retomaban los principales ejes de la política económica y se proponían medidas ya conocidas: el saneamiento de las finanzas públicas, la congelación temporal de precios y salarios,⁹⁵ la fijación del tipo de cambio, como el elemento más importante de la estrategia de estabilización; la reestructuración crediticia para disminuir las tasas de interés y una mayor apertura comercial.

Para lograr el equilibrio entre los gastos y los ingresos públicos se insistía sobre todo en la reducción de los gastos del Estado. Con los recortes presupuestales se logró que a finales de 1988 las finanzas públicas arrojaran un superávit primario de 7.6 puntos del PIB.⁹⁶ Para 1988 la combinación entre el ajuste fiscal, la congelación de los precios públicos y privados, la desgravación fiscal y la fijación del tipo de cambio favorecieron una leve recuperación de la actividad económica, y mientras la inversión pública se estancaba, la inversión privada empezaba a mostrar una tendencia ascendente (Gráfica 3.5).

⁹² En el lenguaje económico este fenómeno se conoce con el nombre de *estanflación*.

⁹³ Por tanto, quedaron incorporados en este pacto los sectores obrero, campesino, empresarial y el Gobierno de la República.

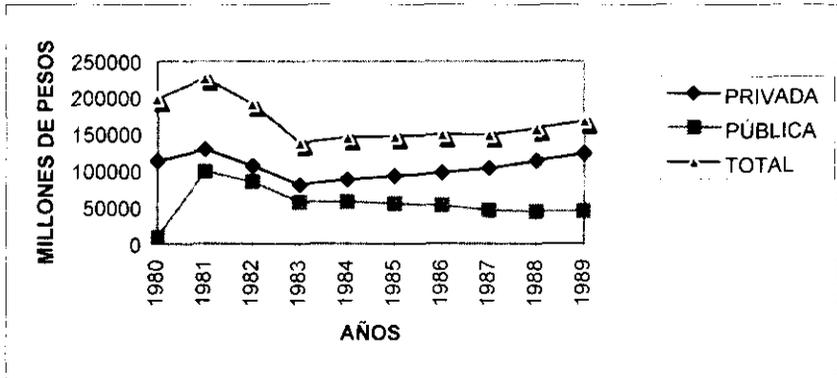
⁹⁴ Éste se revisó en 5 ocasiones hasta la conclusión del periodo presidencial de Miguel de la Madrid. Posteriormente, en enero de 1989 se instrumentó el llamado Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico. Este acuerdo tuvo al menos 7 modificaciones desde su instrumentación hasta 1994.

⁹⁵ Tan sólo la caída del salario real entre 1982 y 1998 ha llegado a 85%.

⁹⁶ *Informe Anual del Banco de México*, 1988, p. 217.

GRAFICA 3.5

**FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL
(MILLONES DE PESOS)**



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales*

Ello se reflejó en el aumento de las tasas de crecimiento de las industrias de bienes duraderos y de bienes intermedios de uso generalizado. Adicionalmente, con los topes salariales y el control de precios se redujo la demanda agregada. En consecuencia, el índice de inflación se redujo a un nivel de 51.7%, tasa inferior en más de 100 puntos porcentuales a la de 1987. "No obstante, la estabilidad interna progresó ampliando el desequilibrio externo" (Chávez, 1985, p. 156) y castigando los ingresos de la clase trabajadora, el consumo y la inversión.

3. El gobierno de Carlos Salinas, la propuesta de modernización económica y la privatización de las empresas públicas

Como era de esperarse durante la administración de Carlos Salinas de Gortari continuó la misma línea de pensamiento económico y la propuesta de los pactos económicos; pero ahora la intención era desarrollar una estrategia de modernización económica para recuperar el crecimiento⁹⁷ y avanzar en la estabili-

⁹⁷ En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se proyectaba alcanzar un crecimiento del PIB de 3.6% a 6% para el periodo 1991-1994.

dad de precios. Las medidas económicas aplicadas fueron esencialmente las mismas que en la gestión anterior, sólo que esta vez, y con la intención de atraer un mayor volumen de inversión extranjera, se aceleró el proceso de liberalización y desregulación de la economía.

Al inicio de los años noventa los principales indicadores económicos mostraban una mayor recuperación. El control de la inflación y la estabilidad del tipo de cambio generaron ambiente de estabilidad económica que atrajo recursos frescos y nuevas inversiones. Así, para 1990 el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) se situó en 29.9%, los precios del petróleo superaban las previsiones hechas y las tasas de interés mantenían una tendencia a la baja. Por su parte, los índices de crecimiento del sector industrial, en general, y de la industria manufacturera en particular aumentaban de manera sostenida. Esto originó un crecimiento de 5.4% del PIB en relación con finales de 1989. Además, en ese mismo año, el consumo y la inversión pública se habían incrementado 1.7% y 12.8%, respectivamente. Los números en el sector externo también mejoraban, y a finales de ese año la balanza comercial ya arrojaba un superávit de 610 millones de dólares. Pero mientras la reactivación industrial se traducía en un incremento de las importaciones de bienes de capital, se estaba dando una reducción de las importaciones de bienes intermedios y de bienes de consumo. Dentro de estos últimos, el 43% correspondía a productos básicos.

Un elemento fundamental en la recuperación económica fue el Acuerdo para la Reestructuración de la Deuda Externa, que se suscribió el 4 de febrero de 1990 con la banca acreedora internacional. Con la firma de este documento se redujo el monto de la deuda pública externa y se obtuvieron recursos adicionales. Este acontecimiento fue de gran importancia, ya que marcó el reingreso de México a los mercados internacionales de capital, y abrió la posibilidad de obtener nuevos crédito externos.

Durante la gestión salinista se realizaron cambios relevantes en las políticas monetaria, de tipo de cambio y financiera. Las ope-

raciones de mercado abierto, es decir la colocación de valores gubernamentales en los mercados financieros, se convirtieron en la forma de financiamiento público por excelencia y se hizo del tipo de cambio el ancla nominal de la economía, cuyo deslizamiento se haría a una tasa predeterminada dentro de una banda de flotación. Asimismo, se puso en práctica una amplia reforma financiera. Con esa reforma se modificó el régimen de propiedad de la banca múltiple, lo que abrió las puertas del sistema financiero mexicano a la inversión extranjera,⁹⁸ y se aceleró la desregulación y liberalización de las operaciones financieras.

La propuesta económica del presidente Salinas,⁹⁹ que se describió en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 (PND 1989-1994),¹⁰⁰ también incluía la modernización del Estado y la reordenación de la actividad económica estatal. Se concebía que la modernización económica tendría como bases, por una parte, una economía sana y, por otra, el ajuste del tamaño y la composición del sector público.¹⁰¹ Porque el saneamiento de la finanzas públicas era impensable sin la reducción de aquellas empresas públicas que desde la perspectiva modernizadora carecieran de importancia. Evidentemente con una estrategia económica similar a la de Miguel de la Madrid no había ningún

⁹⁸ Con la reforma de 1990 a los artículos 28 y 123 constitucionales se agilizaba la privatización del capital accionario de los bancos que habían sido nacionalizados en 1982. La justificación para su enajenación se encuentra en la iniciativa presidencial que se envió al Congreso de la Unión el 2 de mayo de 1990. En la misma se señalaba que "...la banca con carácter mixto permitirá apoyar el desarrollo del país...y donde el Estado ejercerá la rectoría económica en el ámbito financiero ya no a través de la propiedad exclusiva de la banca múltiple, sino por medio de la banca de desarrollo, de los bancos comerciales que conserve y de sus organismos encargados de ejercer la normatividad, regulación y supervisión del sistema financiero".

⁹⁹ Aunque hacía referencia a los enormes cambios que se estaban dando en el mundo como producto de la integración de las economías, las innovaciones en el conocimiento y en tecnologías, el surgimiento de nuevos centros económicos y financieros, lo que habría tenido que llevar a modificar en alguna medidas la estrategia de desarrollo, la propuesta salinista aseguraba su continuidad con el anterior régimen, profundizando las reformas económicas y reafirmando la política económica.

¹⁰⁰ En ese documento se propusieron tres líneas básicas para crecer: la estabilización continua de la economía, la ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva y la modernización económica.

¹⁰¹ Para el detalle, véase el documento *Política Económica. Reorientación de la acción estatal y efecto de la modernización del Estado*, (1991), Nafinsa.

cambio respecto de la propuesta de reestructuración del sector paraestatal y se proseguiría con el traspaso de activos públicos al sector privado.

Por ello en el PND 1989-1994 se señalaba a la letra que: "la empresa pública se sujetará a un profundo proceso de modernización estructural y se le concentrará en las áreas estratégicas y prioritarias para el desarrollo de su actividad" (PND 1989-1994, p. xviii). Estas eran las relacionadas con petróleo y petroquímica, ferrocarriles, generación de energía eléctrica y acuñación de moneda, entre otras.¹⁰² Al igual que en el Plan Nacional de Desarrollo, en el Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994 (PNMEP 1990-1994) se recogía la idea de que para concluir la modernización del sector paraestatal se tenía que completar su redimensionamiento e instrumentar programas normativos y operativos para mejorar la eficiencia administrativa y la gestión de sus órganos de gobierno. Además, de mejorar su estructura de costos y elevar sus márgenes de rentabilidad mediante la aplicación de esquemas operativos de racionalidad económica basados en la estricta correspondencia entre los ingresos y los gastos del sector público.

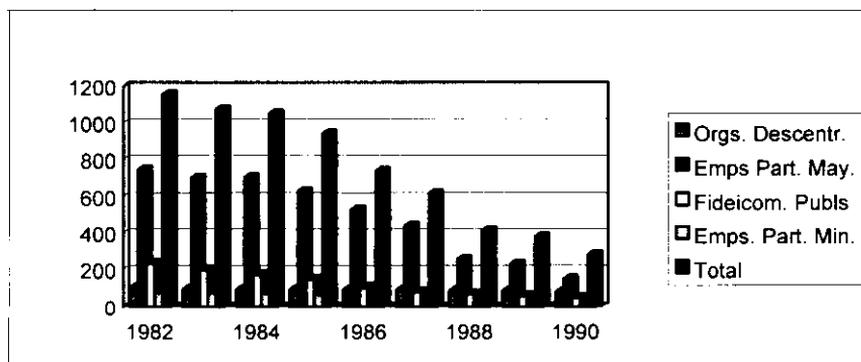
Se quería que en el mediano plazo el Estado contara con un menor número de entidades públicas, y participara sólo en aquellas áreas importantes para el desarrollo. Para alcanzar esa meta había que "liquidar entidades que ya hubieran cumplido sus objetivos, fusionar entidades para mejorar el uso de los recursos, transferir al gobierno de los estados empresas prioritarias de importancia regional y vender empresas que no fueran prioritarias ni estratégicas y que, por su viabilidad económica, eran susceptibles de ser adquiridas por los sectores social y privado" (PND 1989-1994, p.90). Había que profundizar la desincorporación de entidades paraestatales, iniciada en 1983 por el Presidente Miguel de la Madrid, y deshacerse de las

¹⁰² Con las modificaciones al régimen de propiedad de la banca, la prestación del servicio público de banca y crédito dejó de ser una actividad exclusiva del Estado sujeta a concesión.

restantes 280 empresas públicas que quedaban en 1990(Gráfica 3.6).

GRAFICA 3.6

EVOLUCIÓN DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES DE DICIEMBRE DE 1982 A DICIEMBRE DE 1990



Fuente: SHCP-SECOGEF, p.60

Por otra parte, en el PNMEP 1990-1994 se proponía la aplicación de programas y políticas sectoriales no sólo con las líneas de acción para las entidades globalizadoras y coordinadoras de sector, sino también definiendo los objetivos, metas y criterios de operación de las empresas públicas. Estos quedarían estructurados a partir de un esquema flexible de indicadores e índices de rentabilidad que servirían para medir sus resultados y su competitividad. En este marco operativo se podría realizar la evaluación periódica de la eficacia, la eficiencia, la productividad y la autosuficiencia de las empresas estatales.

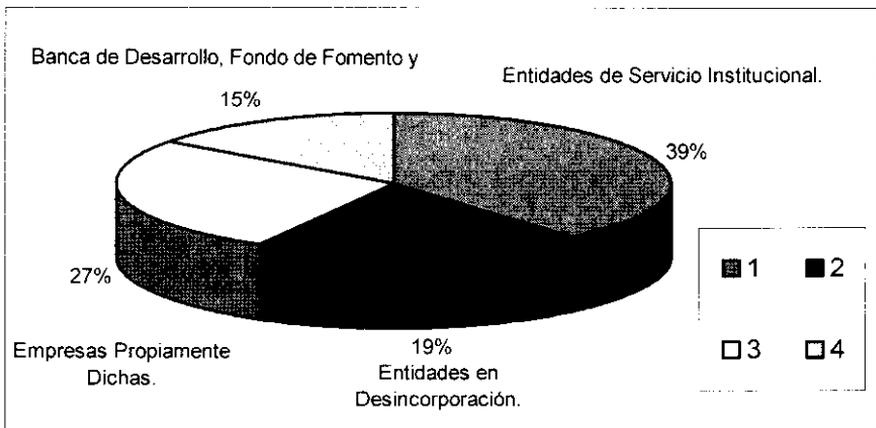
Las desincorporaciones más importantes de los primeros tres años de gobierno salinista fueron de la Compañía Minera de Cananea, el Grupo Dina, Altos Hornos de México, S.A., la Minera Lampazos y los ingenios azucareros, etcétera. Hacia el final de su sexenio, las ventas¹⁰³ más relevantes fueron en el sec-

¹⁰³ Cabe señalar que el redimensionamiento del sector paraestatal, tanto de productoras como de prestadoras de servicios, no sólo incluyó las ventas, sino también las fusiones, la extinción, la transferencia y la liquidación. Cada opción correspondió a las condiciones particulares y a la

tor servicios: Aeronaves de México, Mexicana de Aviación, Teléfonos de México y las Sociedades Nacionales de Crédito. Mientras a mediados de 1991 sólo quedaban 264 entidades paraestatales, 886 menos que en 1982, en 1993 la desincorporación de empresas públicas daba como resultado un universo compuesto tan sólo por 258 empresas de propiedad estatal, entre las que se encontraban las empresas públicas más importantes por ser estratégicas o prioritarias.¹⁰⁴ El desglose de éstas según el documento de Información Básica de la Desincorporación de Entidades Paraestatales era de un total de 258, de las cuales 48 se encontraban en proceso de desincorporación, 70 correspondían a empresas de participación estatal mayoritaria, 38 a banca de desarrollo y fideicomisos de fomento, y 102 a entidades de servicio institucional (Gráfica 3.7).

GRAFICA 3.7

**ENTIDADES PARAESTATALES A DICIEMBRE DE 1993
(A DICIEMBRE DE 1993) TOTAL:258 ENTIDADES**



Fuente: SHCP-SECOGEF, p.62

situación de la entidad en cuestión. Para una explicación completa de las características de cada modalidad de desincorporación puede consultarse el documento "El Proceso de Enajenación de Entidades Paraestatales", Nafinsa, 1991.

¹⁰⁴ En correspondencia con lo establecido en los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales.

Las empresas públicas más importantes, y que sobrevivieron a la desincorporación salinista quedaron ubicadas en las ramas de petróleo, generación de energía eléctrica y ferrocarriles.¹⁰⁵ Aunque en 1993 se concluyó la etapa más fuerte del redimensionamiento del sector paraestatal, es importante destacar dos aspectos relevantes de ese proceso. En primer lugar, que la función que tradicionalmente había tenido la empresa pública¹⁰⁶ como proveedora de insumos para la industria siguió siendo una constante en la estrategia de modernización económica, pero la diferencia de lo que sucedía en el pasado, se pretendía que en el mediano plazo pudieran mejorar sus condiciones operativas y de mercadeo. Además, con la adopción de estrategias administrativas de tipo empresarial podrían incrementar en su productividad, haciendo que sus precios se nivelaran a los existentes en el mercado internacional. De esta manera se estarían sentando las bases para generar un mayor ahorro público, vía reducción de transferencias y, al mismo tiempo, mejorar las condiciones financieras de las empresas del Estado.

En segundo lugar, que los esquemas de rentabilidad social que generalmente se habían tomado en cuenta al determinar las directrices del funcionamiento de las empresas públicas, y que en gran medida fueron fundamentales para la acumulación privada, tienden a eliminarse. En adelante el funcionamiento de las empresas públicas estaría regido por criterios de rentabilidad económica, y el Estado dejara a la iniciativa privada y al mercado la tarea de constituir el nuevo eje del crecimiento industrial y el desarrollo económico.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Tal vez la privatización más importante de la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León es la de Ferrocarriles Nacionales y presentó una propuesta de privatización de la industria eléctrica nacional que no fue discutida en el Congreso de la Unión. Entonces, podemos ver que las áreas reservadas constitucionalmente al Estado tienden a desaparecer en la perspectiva de una reforma del Estado de tipo eficientista.

¹⁰⁶ Nos referimos sólo a Petróleos Mexicanos (Pemex) y a la Comisión Federal de Electricidad (CFE). Sin dejar de mencionar que mientras se negocia la participación del capital extranjero en las operaciones básicas de Pemex como son explotación y refinación, en el caso de la CFE ya se han realizado reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (LSPEE) para introducir la competencia y crear un mercado eléctrico.

¹⁰⁷ En la presidencia de Ernesto Zedillo la privatización más importante, por su impacto social en comunidades de bajos ingresos, fue la de Ferrocarriles Nacionales de México. Esta empresa

4. El Estado frente a la profundización del proceso privatizador

La estrategia de privatización estuvo fuertemente sesgada por la idea de que "la ineficiencia de las empresas públicas impone grandes costos en términos de beneficio social futuro" (Jones, 1991, p.1) y, como no hay recursos suficientes, el Estado está obligado a cumplir "sus funciones y servicios básicos en forma más eficaz y eficiente y que descentralice o renuncie a aquellos que no son de su competencia o para los cuales no está debidamente capacitado" (Andrieu, 1989, p.11). Efectivamente las empresas del Estado tenían muchos problemas, pero afirmaciones como la anterior tienen una carga ideológica antiestatista, sustentada en un discurso reaccionario en el cual la reordenación de las inversiones públicas y la redefinición de la acción productiva estatal tiene que darse de manera acelerada y en función de las exigencias, impostergables, de la globalización económica.¹⁰⁸

Por ello, en un modelo de desarrollo económico en el que supone que la acción privada es cualitativamente superior a la estatal, no es raro que se proclame como una verdad suprema que el control y la gestión de las empresas es más eficiente cuando está en manos privadas. En este argumento, que los bienes y servicios básicos sean producidos y vendidos por empresas privadas, no tiene ningún efecto sobre el acceso a los mismos ¡como si las empresas privadas no persiguieran objeti-

pública prestaba el servicio de carga y de transporte de pasajeros. Después de su venta a empresas privadas, entre las cuales está la Union Pacific, en la que por ciento presta sus servicios el ahora expresidente Zedillo, las rutas que no consideraron rentables se abandonaron, sin tomar en cuenta que algunas comunidades y poblaciones, ubicadas en los estados de Zacatecas y San Luis Potosí dependían para subsistir económicamente de que los ferrocarriles pasaran por las mismas.

¹⁰⁸ Bien vale la pena señalar que la incipiente recuperación económica que se tuvo en los primeros años del gobierno salinista se debió, entre otros factores, a que el programa de privatización de las empresas públicas abrió expectativas de ganancias reales para los inversionistas locales y extranjeros, en un momento en el que el auge de los mercados emergentes convirtieron al país en uno de los principales receptores de capital internacional. Esas expectativas y la liquidez de los mercados extranjeros, produjeron una importante corriente de recursos hacia el país, que para 1993 había alcanzado la cifra de 34 mil millones de dólares, equivalentes al 9% del PIB global y a 22% del total de capitales que recibieron los países en desarrollo (García, 1995)

vos y metas que en la mayoría de los casos no corresponden con estándares de beneficio social, de competencia leal o de responsabilidad ecológica!

En la medida en que se mantenga la política económica actual,¹⁰⁹ con sus medidas de apertura irrestricta, la contracción monetaria y la liberalización de la economía, el proceso de acumulación y desarrollo se irá independizando cada vez más de la acción del Estado y quedará condicionado por las expectativas de rentabilidad de los grandes capitales privados nacionales y extranjeros.¹¹⁰ En una situación como la descrita el Estado está renunciando a influir de manera anticíclica en las diferentes etapas del ciclo económico, y su actuación se reduce a promover las condiciones de estabilidad macroeconómica que se requieren para favorecer la valorización de los capitales, principalmente los financieros. Lo grave de ello es que se está haciendo a costa de castigar las condiciones de vida de la mayoría de la población.

La posición subsidiaria del Estado en la esfera económica está respaldada por la aceptación explícita en los círculos de toma de decisiones de la "supuesta" superioridad de las empresas privadas y el mercado sobre los mecanismos de regulación económica estatal. Por lo que se evita reconocer que la empresa pública "ha sido una de las más útiles herramientas de que dispone el Estado mexicano para llevar a cabo, en forma directa, acciones de política económica" (Acle, 1986, p.7), que tienden a imprimir mayor dinamismo a la economía. Asimismo, se esconde el hecho de que, si con la modernización económica y el redimensionamiento del sector paraestatal "se trata de estimular la iniciativa privada, el riesgo, la competencia y la innovación, a fin de incrementar el empleo y la producción. La simple conversión de monopolios públicos en monopolios privados contribuye justa-

¹⁰⁹ La que está articulada a las necesidades de rentabilidad de los grandes mercados monopolícos y oligopolícos que la propia modernización económica se ha encargado de robustecer.

¹¹⁰ Véase Programa Nacional de Modernización Industrial y Comercio Exterior, 1990-1994 (PNMICE, 1990-1994).

mente a lo contrario"(Almada, 1989, p.19). Pues el retiro del Estado de las actividades productivas no garantiza automáticamente:

- Mayor eficiencia económica en las empresas privatizadas.
- Un ambiente más competitivo.
- Mayor calidad en la prestación de bienes y servicios que pasan de ser públicos a privados.
- La realización de nuevos desarrollos tecnológicos y productivos.¹¹¹

Más aún, en la medida en que se ha avanzado de manera acelerada en la desregulación y liberalización económica, los capitales se van independizando de las acciones del Estado. En esos términos, la capacidad del Estado para conducir un desarrollo más justo y equitativo, y articular una política económica efectiva contra los choques externos se reduce de manera drástica.

Desde el punto de vista microeconómico el éxito de la privatización de las empresas públicas apuntaba a resolver sus problemas de gestión, productividad y financieros, pero debido a las restricciones presupuestales a que están sujetas, su modernización se ha centrado en la reducción de sus gastos corrientes y

¹¹¹ Considérense, por ejemplo, los casos de las empresas pesqueras y de los ingenios azucareros, y en el sector servicios el caso de la empresa Teléfonos de México. Uno de los aspectos preocupantes de la forma en que se ha desarrollado el programa de privatización es que quienes lo han dirigido efectivamente piensan que entre la gestión de empresas públicas y privadas no existe mayor diferencia, ya "que la venta de empresas del sector público no debiera tener ningún efecto macroeconómico...lo que la privatización significa al final de cuentas, es simplemente un cambio en la composición de las carteras del sector público y privado, sin que esto implique variación alguna en sus posiciones netas" (Aspe, 1994, p.154). Esta afirmación además de ser de un reduccionismo absurdo, muestra una falta de comprensión total de las particularidades y características propias de la acción estatal, que no pueden ni deben ser confundidas con las metas y objetivos de las empresas privadas.

de inversión. En términos macroeconómicos la venta de empresas públicas generó un flujo de recursos temporal que se agotó rápidamente y, por tanto, tuvo una contribución marginal al saneamiento de las finanzas estatales.¹¹²

Cabe subrayar que la estrategia de transformación industrial que ha tratado de instrumentarse desde los años ochenta, y que se dirigió a crear una base industrial vinculada a los mercados externos y a la realización de procesos productivos en escalas flexibles, no podría darse si el Estado no hubiera destinado, como lo hizo durante las décadas previas, la mayor parte de sus recursos y sus esfuerzos a crear las empresas públicas que apuntalaron el desarrollo industrial previo.

IV. Transformación industrial y empresa pública

Las condiciones de globalización de los mercados y de integración económica van dejando cada vez menos libertad para impulsar un estrategia de desarrollo independiente. No sólo por la carencia de recursos, sino más aún por la unificación arbitraria, de criterios y medidas económicas que plantean soluciones globales para realidades sociales, políticas y económicas totalmente diferentes. El menosprecio que se da a la pluralidad y diversidad de problemáticas en aras de la supuesta universalización del problema del Estado y de sus medios de intervención y regulación económica, ha producido más dudas que generado respuestas a los problemas públicos y de gestión gubernamental que las nuevas condiciones económicas y sociales plantean. Lo crítico de esta situación es que los avances tecnológicos, las nuevas formas de comunicación, el surgimiento de nuevos polos

¹¹² Al cierre de 1993 había en el Fondo de Contingencia Económica –constituido con los recursos no recurrentes provenientes de la desincorporación de empresas públicas– la cantidad de 63,450.6 millones de nuevos pesos (mdnp); 38,961.4 mdnp correspondientes a la desincorporación bancaria, 17,553.4 mdnp de la venta de Teléfonos de México, 4,916.6 mdnp de la venta del resto de las empresas y 2,019.3 mdnp de inversiones que se utilizaron en la amortización de deuda pública y en la liquidación de acciones del Banco de México en el Fondo Bancario de Protección al Ahorro. A partir de ese momento, los recursos provenientes de la privatización se han agotado, y al deterioro de la situación económica desde 1994, que ha provocado el crecimiento de las deudas interna y externa, ha seguido el desequilibrio creciente tanto de los agregados monetarios y financieros como de las cuentas con el exterior.

financieros y comerciales van imponiendo serios retos a las economías y a la gestión pública.

En el caso de nuestro país la modernización económica ha implicado cambios en las formas de gestión gubernamental de las demandas sociales y de participación del Estado en la economía, pero también modificaciones en las relaciones productivas, en las características de la estructura de mercado y de la competencia. En el caso de la reorganización del mercado, parte de las transformaciones económicas más importantes que se han producido son resultado de la reorganización patrimonial de los activos públicos. Esta se ha derivado tanto de la privatización de empresas paraestatales y de la entrada de inversiones extranjeras, como de los esfuerzos realizados para alcanzar una reconversión industrial que permitiera la transformación en el patrón de comercio exterior.¹¹³ Sin embargo, el estrangulamiento en el sector externo coloca a la economía en una situación de dependencia creciente respecto de los capitales externos, con las consecuencias que esto trae en materia financiera y que en los últimos años han mostrado potencial efecto devastador.¹¹⁴

En México la propuesta económica que ha servido de marco de referencia para la reestructuración de la economía, y de la cual ha sido una parte fundamental la modernización del Estado y de su estructura de gestión, se ha distinguido por la aplicación de reformas encaminadas a lograr la desregulación y liberalización del mercado, la apertura comercial, el retraimiento del gasto y la inversión públicas, y por una excesiva consideración acerca de las pretendidas bondades del mercado y de la inversión privada. Efectivamente, se han producido algunos resultados con esas

¹¹³ Este proceso se explica de manera muy completa en J. I. Casar (1989).

¹¹⁴ De 1991 a 1993 se habían producido importantes transferencias netas al país, que en términos de la inversión en cartera habían significado el 75% de la inversión foránea total en México durante los seis años previos a la crisis (García, 1995, p. 932) las perspectivas de riesgo cambiario que se derivaron de la condición deficitaria de las cuentas en el sector externo y del incremento en las tasas de interés norteamericanas, que pasaron de 4.05 por ciento a finales del primer trimestre de 1992 a 5.53 por ciento a finales del cuarto trimestre de 1994, crearon las condiciones propicias para una salida masiva de capitales. Entonces, de diciembre de 1993 a diciembre de 1994 las reservas internacionales disminuyeron de 25 mil 100 millones de dólares a 6 mil 100 millones de dólares, lo que hizo inaplazable un brusco ajuste cambiario.

medidas, pero en la perspectiva de un desarrollo autosostenido no son los adecuados para una economía con las características y la dotación factorial de la economía mexicana.¹¹⁵

1. Estabilidad macroeconómica y estancamiento productivo

EL avance más importante de la modernización económica y de la reforma del Estado ha sido un control parcial de las variables macroeconómicas –la inflación y las tasas de interés– pero las fragilidades económica y financiera, que se han tornado en una escasa capacidad para enfrentar con éxito los choques externos, han hecho cada vez más difícil el control efectivo de esas mismas variables. Esto muestra que la conducción global de la economía, a partir de los lineamientos de la política económica que se ha venido aplicando desde 1982, es estéril y cada vez más complicada.

La economía real también se ha modificado, pero los cambios en la misma no se han reflejado de manera sostenida en el mejoramiento de las cuentas con el exterior, debido fundamentalmente a dos aspectos: por un lado, la crisis generó fenómenos de concentración y centralización de capitales que se han traducido en la recomposición de las estructuras de mercado en favor de los grandes conglomerados industriales, y por el otro, la inversión extranjera directa se ha canalizado a los sectores más dinámicos de la economía. Es decir, los ingresos provenientes del exterior se han dirigido a las industrias y las actividades de mayor rentabilidad. Como las mismas tienen un carácter predominantemente oligopólico y monopólico y se desarrollan en función de los requerimientos de los mercados internacionales, en la mayoría de los casos pueden realizar sus procesos productivos sin necesidad de articularse o subcontratar al resto de

¹¹⁵ Aquí quiero recuperar el texto clásico de Cardoso y Falleto *Dependencia y desarrollo en América Latina*, en el que los autores manifestaban su preocupación porque se estaba perfilando un desarrollo en América Latina en el que no había lugar para los grupos empobrecidos, ya que para mantener el ritmo de acumulación había que "frenar las demandas reivindicativas de las masas" (1969, p. 151). Esta situación es manifiesta en el caso de México, ya que una de las características más preocupantes de la actual estrategia de desarrollo es su capacidad para frenar las demandas sociales, y generar fenómenos de exclusión social.

las empresas que componen la estructura industrial. Esto impide integrar de manera eficiente los diferentes estratos de empresa en el sector industrial, y al mismo tiempo tiende a mantener los desequilibrios intra e intersectoriales.

Así, si bien es cierto que se ha dado alguna diversificación del comercio exterior de México, el problema se centra en que las ramas manufactureras de mayor dinamismo exportador¹¹⁶ se han rezagado frente a la industria maquiladora de exportación, que incorpora en sus procesos productivos cantidades importantes de insumos importados. Por ello, mientras en 1988 sus importaciones representaban el 4.2% del PIB, para 1997 éstas alcanzaban 12.9%. Esto muestra que la reestructuración del aparato industrial no sólo no rompió con la creciente dependencia de las importaciones de las empresas productoras de bienes de capital e insumos intermedios, sino que sumó las de insumos intermedios de la industria maquiladora de exportación. Consecuentemente, las posibilidades de abatir el déficit comercial y mejorar la cuenta corriente de la balanza de pagos se reducen sensiblemente.¹¹⁷

Adicionalmente, las características prevalecientes en la economía, y en particular las del sector industrial, muestran desigualdades sustanciales entre los diferentes productores. Por ejemplo, en 1985 las empresas pequeñas y medianas contabilizaron "el 95% de los establecimientos industriales, empleaban el 45% de la fuerza laboral y aportaban el 41% del valor de los ingresos

¹¹⁶ Las relacionadas con la industria alimentaria, la de sustancias químicas, la de las industrias metálicas básicas y las de maquinaria y equipo.

¹¹⁷ Aquí no paran los saldos negativos de casi 20 años de neoliberalismo basado en el control de las finanzas públicas, la reestructuración del aparato industrial y la liberalización y apertura de la economía. Los efectos más drásticos se han visto a nivel microeconómico, en el deterioro en los servicios de salud, educación y vivienda, pero sobre todo en el empleo y pobreza. Así, por ejemplo, mientras para el primer trimestre de 1990 la tasa de desempleo abierto en las principales zonas urbanas era de 2.6%, a mediados de 1998 alcanzaba 3.5%. Aunque con estos datos pareciera que no existe un deterioro significativo en empleo, lo cierto es que sólo se hace referencia al total de personas mayores de 12 años que no realizaron ninguna labor por más de una hora, pero que buscaron emplearse en alguna actividad. Esta forma de contabilizar el empleo sesga las cifras de desempleo. Por otra parte, según estudios del Frente Auténtico del Trabajo (FAT), en los pasados tres años, la población en pobreza extrema aumento de 17 a 20 millones, mientras que otros 50 millones subsisten en condiciones de gran precariedad.

de la industria manufacturera" (Nafinsa, 1985, p.1). Para 1990 este mismo sector representó "el 98 por ciento de los establecimientos, el 49 por ciento del empleo (1.6 millones de personas) y aportó el 43 por ciento del PIB manufacturero (10 por ciento del PIB global)" (Nafinsa, 1992, p.16). En los años recientes esa situación no ha variado grandemente. En 1999, según estudios de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, este tipo de empresas representaba el 95% del total de establecimiento industriales del país, y contribuía con el 43% del total del PIB en el sector manufacturero (Nafinsa, 1995). Por su parte, las industrias más dinámicas mantienen su articulación con los mercados internacionales, generan divisas que en su mayoría salen del país como regalías y sólo se reinvierte internamente una pequeña parte, además por sus características tecnológicas y comerciales se mantienen alejadas del resto de la planta productiva y del mercado interno.

Las cifras anteriores son indicativas de los desequilibrios aún existentes en la industria. Se cuenta con una estructura industrial que tiene un núcleo reducido de industrias que exportan y un gran grupo de empresas ubicadas en los sectores tradicionales, como el de maderas, cuero, calzado, productos alimenticios, textiles y muebles no metálicos, cuya participación en las exportaciones es reducida. Pero el problema no para allí, pues entre los distintos estratos de empresas se presentan diferencias de productividad que se reflejan tanto en el escaso crecimiento del empleo como en los bajos salarios. Esta heterogeneidad de la planta industrial mexicana supone en principio que los requerimientos de las empresas respecto a sus estrategias de capitalización, las formas de incorporar los cambios tecnológicos de punta y el crecimiento de sus mercados dependen de su tamaño y su actividad.

En ese contexto, mientras las grandes empresas pueden vincularse de manera más eficiente con los mercados de exportación internacionales, las empresas de menor tamaño no pueden instrumentar por sí mismas estrategias de modernización de largo plazo. Ello se debe a que el desconocimiento que tienen de los

patrones de cambio tecnológico, donde las innovaciones tecnológicas en los sectores de punta de la industria conllevan esquemas de productividad y ritmos de obsolescencia acelerados, las margina de los mercados más dinámicos. Lo mismo les sucede frente a las estrategias de comercialización internacional, porque no tienen los recursos ni la capacidad técnica para adaptar sus procesos productivos y sus productos a los niveles de diferenciación y de ingeniería de producto que se han ido convirtiendo en determinantes de la penetración en los nuevos mercados. Con esas carencias quedan imposibilitadas para articularse a un modelo industrial exportador como el que se ha venido impulsando desde los años ochenta.

Por otra parte, los desequilibrios en la estructura industrial muestran, que con la sola concurrencia del mercado, es insuficiente para apuntalar la estrategia de desarrollo industrial. A lo que se debe añadir que la falta de una política de desarrollo industrial, que incluya estímulos para fomentar la integración y la subcontratación de las grandes empresas con las de menor tamaño, impide que se aprovechen las ventajas y la potencialidad que los diferentes tipos de empresas tienen.

Finalmente, es importante señalar que la mayor apertura comercial ha significado, ante la ausencia de una política de desarrollo industrial realmente articulada a las necesidades y carencias del aparato productivo nacional,¹¹⁸ la competencia frontal con países cuya estructura productiva es más eficiente. Esto se ha traducido en un proceso de selección natural, en el que muchas empresas pequeñas y medianas han desaparecido y otras han sido absorbidas por las empresas más grandes. Las que han sobrevivido a la apertura tenían experiencia en los mercados internacionales o bien aprovecharon al máximo sus ventajas

¹¹⁸ En ese sentido, en el Tratado Trilateral de Libre Comercio (TLC) se debería haber incorporado una estrategia de modernización industrial de largo plazo, que tomando en cuenta la heterogeneidad y los desequilibrios existentes al interior de la industria, estableciera las acciones, medidas y tiempos necesarios para que las nuevas inversiones no se dieran a costa de la desaparición de un gran número de empresas nacionales y que además permitieran elevar la productividad y la competitividad del sector industrial frente a las empresas de los Estados Unidos y de Canadá.

comparativas tradicionales en costos salariales, uso de materias primas abundantes y baratas y una política cambiaria que favorecía la sobrevaluación de la moneda nacional. Esas empresas pudieron aprovechar al máximo los estímulos y los subsidios que les proporcionaba el Estado, así como las políticas sectoriales de fomento que sirvieron para acelerar la industrialización, proteger el empleo, garantizar el abasto y apoyar la producción.

En contraste, al crecimiento económico que se experimentó de los años cuarenta a los setenta, cuando el Estado participaba de manera importante en las actividades productivas y distributivas, una vez que llega la reforma del Estado y se procede a modificar las condiciones de acumulación previas, se hace de la racionalidad económica y el redimensionamiento del sector paraestatal "valores supremos" se han profundizado las tendencias oligopólicas en la industria y en los mercados, produciendo al mismo tiempo resultados sociales desalentadores.