

Capítulo VII NACIONALISMO REVOLUCIONARIO Y ADMINISTRACIÓN PARAESTATAL

Venustiano Carranza (1914-1920)

Consciente de que existía la necesidad de impulsar una nueva estructura social, más justa y equitativa, el Presidente Venustiano Carranza consideraba al Estado indispensable para alcanzar el desarrollo de una sociedad donde el individuo estuviera en primer lugar. La protección de la libertad humana en todas las manifestaciones que de ella derivan, tendría que basarse en un “Estado vigoroso”. (Secretaría del Patrimonio Nacional-Secretaría de la Presidencia, 1976: 31).

De tal manera, el artículo 3º de las adiciones al Plan de Guadalupe, del 12 de diciembre de 1914 (véase Jesús Silva Herzog, 1960: 166), facultaba al Primer Jefe para efectuar expropiaciones por causa de utilidad pública para el reparto de tierras, fundar pueblos y demás servicios públicos, lo que transformaba notablemente, en este campo, la idea del Estado neutral.

Respecto a esta nueva posición, el 30 de agosto de 1913, el Primer Jefe había declarado en Hermosillo:

‘...el Plan de Guadalupe [diría Carranza] no encierra ninguna utopía, ni ninguna cosa irrealizable, ni promesas bastardas con intención de no cumplirlas...Las nuevas ideas sociales tendrán que imponerse en nuestras masas, y no es sólo repartir tierras, no es el ‘sufragio efectivo’, no es abrir más escuelas, no es construir dorados edificios, no es igualar y repartir las riquezas nacionales, es algo más grande y sagrado, es establecer la justicia, es buscar la igualdad, es la desaparición de los poderosos para establecer el equilibrio de la conciencia nacional’. (Secretaría del Patrimonio Nacional-Secretaría de la Presidencia, 1976: 31).

Al iniciarse el Congreso Constituyente de Querétaro, a fines de 1916, se incluyeron en el cuerpo de la Constitución las reformas que él había concebido durante la lucha revolucionaria. De esta manera, el ‘Estado fuerte’, obtendría de los principios constitucionales su fortaleza y capacidad para asumir su función rectora del proceso socio-económico. (Secretaría del Patrimonio Nacional/Secretaría de la Presidencia, 1976: 28).

Durante la gestión de Venustiano Carranza el control de la economía fue una tarea muy difícil. El gobierno hubo de enfrentar varios problemas de cuya solución dependía la tranquilidad económica del país y su futuro desarrollo: la estabilización de la moneda y el crédito, y el desarrollo industrial retomando el *dominio nacional del petróleo* y la

minería que se encontraban en manos de empresarios extranjeros. El primer paso fue dado con el fin de *evitar que los bancos se ampararan bajo su bandera extranjera con graves perjuicios para el país*. Asimismo, del problema ocasionado por la emisión indiscriminada de papel moneda por los diversos grupos de la lucha revolucionaria. Por consiguiente, el régimen carrancista creó una *Comisión Monetaria* la cual sería uno de los antecedentes del *Banco Único de Emisión*.

El gobierno de don Venustiano Carranza (Auditoría Superior de la Federación, s/f: 274-275) se enfrentó a serios problemas de financiamiento, sin embargo pudo dar cierto impulso a la industria nacional a través de medios indirectos como la *ampliación de las redes ferroviarias*, el establecimiento de nuevos caminos y el aumento del poder adquisitivo de la población por medio de la consolidación monetaria.

Por el lado de la política internacional, se exigía la atención de otros problemas, en que las relaciones con Estados Unidos constituían uno de los más importantes:

Debido al estallido del movimiento revolucionario, la situación de privilegio de que el extranjero gozaba durante el porfiriato se vio seriamente trastornado, además de que la reglamentación de la propiedad establecida por la nueva Constitución afectaba seriamente los intereses extranjeros en México, lo que sirvió de pretexto al gobierno estadounidense para tomar cartas en el asunto con la ‘bandera de la protección a sus nacionales’ en el territorio mexicano.

Al respecto vale reproducir el siguiente Decreto: lo relativo a la explotación del petróleo:

DECRETO SOBRE TERRENOS PETROLÍFEROS

Considerando, 1º Que la mayor parte de los terrenos petrolíferos pertenecientes al territorio de este Estado [Veracruz] ha sido vendida o dada en arrendamiento en forma desastrosa para los dueños, aportando beneficios enormes solamente a los arrendatarios, abogados, litigantes, ingenieros y notarios que han intervenido en estos contratos, muchos de ellos verdaderamente leoninos.

Considerando, 2º Que casi en su totalidad todos esos terrenos explotados por compañías extranjeras que no se resignan a sufrir en sus intereses, cuando la Patria mexicana atraviesa por etapas dolorosas, sin tomar en consideración que ya que nuestro pródigo suelo se presta para que los especuladores improvisen fortunas fabulosas, justo es que cuando el país pasa por períodos de crisis los extranjeros deben soportar los mismos perjuicios que los nacionales.

Considerando, 3º Que nuestra lucha actual ha puesto de manifiesto la amenaza para la Nación que viene a constituir el predominio de los capitales extranjeros en determinada zona, al grado de *solicitar sus poseedores el apoyo de fuerzas armadas extrañas*, dizque para venir a defender intereses que más de una vez,

si bien representan grandes sumas en manos de los actuales propietarios, lo que el vendedor mexicano recibió por ellos es verdaderamente insignificante.

Considerando, por último, Que todo el progreso nacional debe tener la imprescindible condición de ser benéfico para los nativos y jamás peligroso para nuestra integridad, he tenido a bien, mientras las circunstancias permiten la expedición de leyes propias para salvaguardar los intereses del país, decretar lo que sigue:

Art. 1º: Para todo contrato de arrendamiento, enajenación, cesión, hipoteca u otro gravamen cualquiera sobre terrenos en los cantones de...Minatitlán [entre otros], los contratantes se servirán recabar de este Supremo Gobierno la autorización respectiva.

Art. 2º: Sin la autorización a que se refiere el artículo anterior, no podrá ser válido ninguno de los actos que comprometan a los expresados terrenos, ni tampoco podrán ser registrados los contratos que con ellos se relacionen.

Art. 3º: Los que burlando las presentes disposiciones hicieren algún contrato clandestino serán castigados con la decomisación de los terrenos que trataren de comprometer.

Dado en el Palacio de Tuxpan, a los 3 días el mes de agosto de 1914. El Gobernador y Comandante Militar del Estado, *General Cándido Aguilar*. El Secretario General de Gobierno, *General Heriberto Jara*. (González Ramírez, 1954: 166-167).

En tales circunstancias, Carranza presentó al pueblo mexicano –en el mensaje al Congreso de septiembre de 1918– las bases de su doctrina en materia de política exterior, y dejó sentado que:

“...todos los países son iguales y deben respetar mutua y escrupulosamente sus instituciones, sus leyes y su soberanía...ningún país debe intervenir en ninguna forma y por ningún motivo en los asuntos interiores de otro”, sometiéndose estrictamente y sin excepción al principio universal de la ‘NO INTERVENCIÓN’ (Las cursivas son mías).

Álvaro Obregón (1920-1924)

Las elecciones de julio de 1920 dieron el triunfo al General Álvaro Obregón, quien prometió revitalizar la revolución a través del reparto de tierras y de un aumento en la dirección estatal de la sociedad. Otorgó protección al capital y a la iniciativa privada, estimulándolos cuando fue necesario y garantizó los derechos de los trabajadores sin atentar contra el capital.

Por consiguiente, propondría un apoyo franco a:

‘...todas las actividades humanas que se desarrollen en nuestro territorio en beneficio de la riqueza privada y pública: industriales, comerciales, avícolas, estimulándolas y protegiéndolas siempre, con el estudio cuidadoso de las leyes arancelarias y *siempre tendiendo a convertirnos en un país exportador...*’ (Las cursivas son mías).

“Para Obregón era claro el porqué había que tomar estas medidas que caracterizaban la nueva actitud del Estado:

‘Si nosotros no damos garantías al capital, si lo hostilizamos, si no le damos las facilidades que necesita para el desarrollo de nuestros recursos naturales, dentro de las limitaciones que mías leyes le marcan, el capital permanecerá dentro de las cajas o fuera de nuestras fronteras y entonces *nuestros trabajadores tendrán que seguir saliendo del país en peregrinaciones hambrientas, para ir a buscar el pan a otros países* donde el capital tenga las garantías que aquí no puede encontrar’.

Obregón continuó la obra del gobierno respecto a la ampliación de la red ferrocarrilera y la infraestructura de irrigación, construyendo numerosas vías auxiliares en los Ferrocarriles Nacionales de México y algunas otras de la red. Además se concluyeron obras de riego en beneficio de los agricultores. La nueva misión del Estado en el campo de la economía comenzó a estructurarse en esta época, al abordar renglones de la producción industrial, que resultarían de la mayor trascendencia:

‘Entre las obras materiales deben mencionarse: la construcción del edificio para la planta nacional de ácido sulfúrico, que está ya terminada y en vía de producción; [y] la del edificio para la planta de trinitrotolueno...’

El gobierno de Obregón desempeñó también un papel de importancia con respecto al petróleo, cuya reivindicación para sustentar el desarrollo nacional provocó numerosos problemas y presiones del extranjero. Sin embargo, el Estado sostuvo una actitud prudente y firme. Al respecto Obregón informaría ante el Congreso de la Unión en 1921:

‘En torno a la cuestión del petróleo se agitan grandes problemas de carácter interno e internacional, que han de tener no poca resonancia en la marcha futura del país. Por un lado el principio de autonomía nacional que la revolución proclamó como indispensable para incorporar al progreso todas las fuerzas vivas y todos los elementos de riqueza de la República; y, por otra parte, los intereses de los dueños de fundos petroleros que se oponen a la aplicación del artículo 27 constitucional’. (Secretaría del Patrimonio Nacional/Secretaría de la Presidencia, 1976: 33-36).

Finalmente, el 1º de febrero de 1924 se firmaron los tratados de Bucareli con el gobierno de Estados Unidos, en que el gobierno mexicano reconocía el derecho de los ciudadanos estadounidenses a hacer reclamaciones por los daños sufridos durante la Revolución, además se comprometía a no hacer retroactivo el artículo 27 de la Constitución y garantizaba tanto los intereses de las compañías petroleras estadounidenses, como el pago de una indemnización por medio de bonos de las expropiaciones de tierras que se hicieran sin exceder de un límite determinado. (Auditoría Superior de la Federación, s/f: 280).

También se trató de resolver, entre los problemas más apremiantes, las reivindicaciones agrarias, para lo cual, afectando lo menos posible los intereses latifundistas, Obregón sostuvo que debía irse creando la pequeña propiedad agrícola, sólo con los excedentes de los latifundios para evitar un desequilibrio económico. (Auditoría Superior de la Federación, s/f: 278).

Por lo que se refiere a la necesaria organización del sistema financiero hubo de atender la restauración del crédito interno y exterior: Obregón devolvió los bancos que habían sido incautados por el gobierno carrancista, “pero ya no tendrían carácter emisor”. Se creó la *Comisión Nacional Bancaria* para vigilar el funcionamiento de las instituciones crediticias y su cumplimiento con las reglamentaciones legales. (Auditoría Superior de la Federación, s/f: 279).

Plutarco Elías Calles (1924-1928)

Pocos campos escapan al cuidado del gobierno de Calles, que sienta bases para la conformación moderna del Estado (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 37). Uno de los principales objetivos que se planteó el general Calles al llegar a la Presidencia de la República fue la consolidación del Estado mexicano, por lo que toda su gestión fue el establecimiento de bases firmes que hicieran posible su institucionalización (Auditoría Superior de la Federación, s/f: 281).

El *Banco de México*, fundado en 1925, marcó una nueva época de la actividad estatal en la esfera de la economía. Esta institución puso fin al caos monetario, lo que permitió la estabilidad del sistema financiero. Además, por ser un factor de saneamiento económico sirvió de apoyo a las actividades productivas.

Como advierte Campero Villalpando:

A partir de este momento el Estado mexicano incursiona en la gestión económica directa, en la actividad bancaria creado una serie de instituciones de crédito como son Nacional Financiera, S.A., los Bancos Nacional de Crédito Agrícola, el Nacional de Crédito Ejidal y el Banco Nacional Hipotecario

Urbano y de Obras Públicas. (Campero Villalpando, s/f, H. Tribunal Superior de Justicia...14).

En efecto, un año después se estableció el *Banco Nacional de Crédito Agrícola* para financiar al ejidatario y al pequeño propietario, mediante la aportación de recursos del gobierno federal. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 37).

Asimismo, buscaba que los industriales del país fueran más eficaces y el gobierno proporcionaría los estímulos para lograrlo. Sin embargo, el Presidente Calles consideraba absurdo que se defendiera a la industria nacional pidiendo al gobierno elevar las tarifas aduanales o rebajar los jornales. Ante ello respondería que: “*Una industria debe ser eficiente o pierde su razón de ser*”. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 36).

Por lo que se refiere al régimen fiscal, se pronunció por “...hacer que los impuestos dejen de ser meras fuentes arbitrarias para el fisco y se conviertan en auxiliares de la economía nacional. Para tal efecto, deberían coincidir el “*plan de impuestos*” con un “*plan general de desarrollo económico*” de la República. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 39. Las cursivas son mías).

“Con esto se aprecia claramente la visión de un nuevo Estado y el Presidente Calles expresaría que”:

‘Se abandonaba así la gestión pasiva de los ingresos como elemento destinado únicamente a cubrir los servicios públicos rutinarios para adoptar una conducta de inversión eficaz de parte de ellos en *obras de desarrollo económico*, consideradas de fundamental e inmediata importancia para el *bienestar del país*’ (las cursivas son mías).

Desde el gobierno de Calles, el Estado mexicano ejerció un papel clave en la economía mediante el gasto público federal en obras básicas de infraestructura, y amplió su participación en la producción de bienes y servicios básicos para el desarrollo industrial *por conducto de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal*. (Auditoría Superior de la Federación, s/f: 303. Las cursivas son mías).

“*En resumen, la Revolución es el marco de referencia absoluta del nuevo Estado, que Calles afirmó y sirvió de base en los gobiernos posteriores*” (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 38. Las cursivas son mías).

Abelardo L. Rodríguez (1932-1934)

Cuando el General Rodríguez llegó al poder se planteaban varias formas acerca de *cómo salir de la depresión y superar las condiciones que imponía el sistema capitalista*

internacional. El Presidente Rodríguez tomó diversas medidas a partir de septiembre de 1932, en que ocupa la Presidencia. Entre otras, crea la *Secretaría de Economía Nacional* que habría de llevar a cabo la *planificación estatal*, encargada de *reforzar el avance de la participación del Estado*. Al respecto declarararía:

La intervención estatal, una de las más debatidas instituciones modernas, se ha impuesto a sí misma gradual y firmemente en todos los países. *El Estado moderno ha abandonado su conformación puramente política con el fin de intervenir decididamente en la vida económica colectiva*. Con el fin de conseguir esto [el Estado], ha transformado su organización estructural y creado agencias especializadas para una mejor división del trabajo (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 41. Las cursivas son mías).

En ese orden de ideas se propondría:

“...facilitar la acción del Estado para lograr la *socialización de la energía eléctrica*, que será una de las bases en que descansa la estructura económica del futuro”.

‘Otros países de mayor tradición en cuanto al manejo de servicios públicos, abordaron el problema desde hace tiempo y es muy interesante citar la reciente actuación del gobierno de los Estados Unidos, interviniendo de la manera más enérgica en el funcionamiento de esta industria, por considerar la energía eléctrica un factor de enorme trascendencia para la economía del país, que *el gobierno no puede abandonar a la iniciativa privada* (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 41-42. Las cursivas son mías).

Un año más tarde se anunció la solución del problema, misma que incluía la facultad para crear la *Comisión Federal de Electricidad* (hecho que consumó el Presidente Cárdenas en 1937. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 42).

El *Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A.* se constituyó el 20 de febrero de 1933 (Secretaría de la Presidencia, 1974:195), el cual posteriormente –mediante Decreto del 23 de diciembre de 1966– cambiaría su denominación por la de *Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A.*

Ese mismo año (1933), se estableció la *Nacional Financiera, S.A.*, mediante escritura constitutiva del 30 de junio y por Decreto del 27 de diciembre. Entre sus propósitos estaría el de auxiliar de las instituciones de crédito, estimular y encauzar la inversión de capitales en la organización y ampliación de empresas, así como en operaciones bursátiles, para lograr la creación de un verdadero mercado nacional de valores, además de vigilar y dirigir el funcionamiento de las bolsas (Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, 1947: 344 y 1949: 646).

También es digno de mención, por la trascendencia que ha tenido para la cultura del país, la creación del *Fondo de Cultura Económica*, fideicomiso del Gobierno Federal, el 3 de septiembre de 1934. El *Fondo* es el instrumento más importante del Estado mexicano para coadyuvar a satisfacer los requerimientos de libros científicos, técnicos y de difusión del pensamiento (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 42). Por reforma de la Ley Minera de 1930, promovida por iniciativa presidencial el 28 de agosto de 1934, se dio origen a la *Comisión de Fomento Minero*. [(*Diario Oficial de la Federación*, 31-VIII-1934). (Secretaría de la Presidencia, 1974:229)].

Contando con la aprobación de las Secretarías de Relaciones Exteriores y de Comunicaciones y Obras Públicas, fue constituida *Aeronaves de México, S.A.*, el 7 de noviembre de 1934, a la cual habría de fusionarse en 1953 *Líneas Asociadas Mexicanas, S.A.*

Lázaro Cárdenas (1934-1940)

Desde un principio, al rendir protesta como candidato del Partido Nacional Revolucionario (PNR) a la Presidencia de la República, Lázaro Cárdenas enunció las razones por las cuales solicitaría el voto de los ciudadanos. En esa ocasión se pronunció a favor de una lucha:

‘Para que el desenvolvimiento de la economía nacional se efectuó bajo la dirección del Estado y, bajo este control, se encause el juego de todas las fuerzas económicas, para conseguir orientarlas hacia la más completa solución de las necesidades nacionales’. ‘...delineadas sus tendencias hacia el exacto cumplimiento del programa del Plan Sexenal...’ (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 48. Las cursivas son mías).

El Primer Plan Sexenal (1934-1940) propuso metas en educación, obras públicas y comunicaciones, y aún realizaciones específicas año por año y constituyó el primer intento sistemático de racionalizar las tareas del gobierno. (Auditoría Superior de la Federación, s/f: 303).

En consecuencia, el nuevo papel que el Estado asumió en este periodo se vislumbró en la declaración del general Cárdenas al tomar posesión de su cargo, el 30 de noviembre de 1934:

‘El gobierno ha fundado instituciones nacionales para atender las necesidades que no pudo ni quiso atender la iniciativa privada. Además de los recursos con que ahora cuentan, habrá de concedérseles cada vez mayores; para que se aprovechen hasta su máximo, las instituciones nacionales establecerán mayor contacto con el Banco de México, para que en éste encuentren mayor apoyo, y que juntos, y estrechamente unidos, realicen con una noción clara su carácter de instituciones nacionales y estatales, los planes de promoción trazados

por el Estado, siempre con vista al interés nacional de país'. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 56. Las cursivas son mías).

En esa misma ocasión habría también de trazar los lineamientos para un *Servicio Civil*, en cuanto complemento al *requisito esencial de la competencia*, “pues se trata con ello de crear un grupo de trabajadores *organizados y responsables* por su *preparación*, de la *eficacia*, de la *rapidez* y de la *honestidad* con que los negocios públicos deben despacharse”. (Cárdenas Lázaro, 1934. Las cursivas son mías). Un año antes de concluir su administración, el Presidente Lázaro Cárdenas señalaría:

‘Mi gobierno, al iniciar su administración, se encontró dentro de los términos contradictorios de un dilema ineludible, constituyendo uno de sus extremos *la subordinación de todo programa de mejoramiento social a la conservación de la riqueza organizada, solución preferida por las clases conservadoras que cerrando los ojos a la miseria y a las necesidades del pueblo han permitido un interés lucrativo individualista*. El otro extremo, exigiendo el cumplimiento del programa impuesto por la revolución, *consiste en dirigir la economía del país en el sentido de los intereses del mayor número de sus habitantes*... (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 48-49. Las cursivas son mías).

Cuando Cárdenas asumió la Presidencia se encontraban vigentes los acuerdos Calles-Morrow que concedían a las empresas petroleras estadounidenses una serie de privilegios para la explotación del hidrocarburo y limitaban la injerencia del gobierno en sus actividades. Además, las empresas ejercían un control absoluto de los trabajadores mediante un sindicato afecto a las mismas. Para contrarrestar esta situación se formó el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, incorporado a la CTM. A partir de ese momento:

Se iniciaron una serie de conflictos entre las empresas y el nuevo sindicato por las demandas salariales de los trabajadores, las empresas se negaron a cumplir con el fallo de la Junta de Conciliación y Arbitraje y apelaron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Además, iniciaron una campaña contra el gobierno y contrataron grupos armados para enfrentarse a los trabajadores sindicalizados. La Suprema Corte ratificó el fallo de la Junta de Conciliación y Arbitraje y, ante la intransigencia de las compañías petroleras, Cárdenas tomó cartas en el asunto, con una decisión drástica: el 18 de marzo de 1938 declaró la expropiación de la industria petrolera, con el respaldo popular... Pero los gobiernos de los países afectados [desataron] una fuerte presión económica y política. Las presiones internas provinieron de... los elementos derechistas más tradicionales... Pero la oposición más seria provino de ciertos sectores dentro del grupo en el poder. (Auditoría Superior de la Federación, s/f: 294-295).

Como acto final de Cárdenas en el asunto petrolero, el gobierno constituyó el Consejo de Administración del Petróleo, después Petróleos Nacionales y finalmente *Petróleos*

Mexicanos. En el otro gran campo de los recursos energéticos, Cárdenas creó la *Comisión Federal de Electricidad*, destinada a desplazar gradualmente a las compañías extranjeras. (Auditoría Superior de la Federación, s/f: 295).

En el curso del sexenio del Presidente Cárdenas se crearon el *Banco Nacional de Crédito Ejidal* (1935), *Almacenes Nacionales de Depósito* (1936), el *Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial* (1937), *Banco Nacional de Crédito Popular*, y el *Banco Nacional de Comercio Exterior* (1937) (Auditoría Superior de la Federación, s/f: 294).

Había una creciente intervención del Estado en la economía, diversificando sus actividades a tal grado que se pusieron en práctica empresas u organismos para controlar aspectos de la producción o sectores claves de la economía, como ocurrió en 1935 en que, ante el problema suscitado por la escasez de papel destinado a toda clase de publicaciones y con la finalidad de regular su precio, se constituyó la *Compañía Productora e Importadora de Papel, S.A.*, con participación directa del gobierno federal. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 56).

También el desarrollo de las vías de comunicación tuvo un fuerte impulso. La infraestructura básica de los transportes se reflejaría en beneficios concretos en la década de 1940.

Se establecieron empresas como *Líneas Férreas de México, S.A.*, en 1935, que se dedicó a construir cuatro vías férreas financiadas por el gobierno, independientemente de las actividades que desempeñaba la Secretaría de Comunicaciones.

Al enfrentar los problemas que existían en los ferrocarriles el gobierno se decidió a expropiarlos. En 1937 señalaba:

... los motivos que determinaron la expropiación de los bienes de la empresa privada de los Ferrocarriles Nacionales de México, en la que el propio gobierno representaba la mayoría de sus acciones. Son plenamente comprendidas por la Representación Nacional, así como los fundamentos para proyectar un *Departamento Autónomo de Ferrocarriles* que se encargará del régimen superior administrativo de las comunicaciones ferroviarias de conformidad con el progreso de México. Este acto del gobierno encierra un sentido de la más amplia previsión económica realizado dentro de los términos del estatuto jurídico vigente.

Con esta medida quedarán contrarrestadas las enormes dificultades que el gobierno encontró y que enumeradas pueden sintetizarse en los siguientes puntos: estado de quiebra en que la negociación ferrocarrilera se encontraba, en inminencia de arrastrar al gobierno en su empresa con la amenaza consiguiente de paralizar el servicio ferroviario y, con él, la vida económica del país; las

dificultades orgánicas que el estado jurídico de la empresa oponía al gobierno para una cooperación decidida en su política económica a través de tarifas adecuadas y pertinentes; imposibilidades de índole económico político para arreglar la deuda de los Ferrocarriles y la dificultad en que se encontraba el poder público para iniciar en ellos una rectificación integral de su sistema (Secretaría del Patrimonio Nacional-Secretaría de la Presidencia, 1976: 54-55).

Para favorecer el comercio exterior y el desarrollo regional Cárdenas creó el organismo descentralizado denominado *Junta Directiva de los Puertos Libres Mexicanos*, mismo que entraría en liquidación en 1970 y cuyas facultades absorbió la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 70-71).

Por todo ello, *las reformas cardenistas, sus medidas nacionalistas e independientes significan un fortalecimiento del papel del gobierno en la sociedad mexicana* (Auditoría Superior de la Federación, s/f: 294).

Puede decirse que el gobierno del general Cárdenas constituyó sin duda el periodo más importante de la historia mexicana posterior a la Revolución de 1910, lapso en el que se destruyó el poder económico de las viejas clases terratenientes, se restringió aún más el poder del clero y el enclave petrolero fue derrotado, forzando al capital extranjero a aceptar las nuevas reglas del juego, es decir a someterse a la legislación interna y con peso dentro de un modelo de desarrollo nacional. A la burguesía capitalista industrial y de servicios se le obligó...a aceptar las reivindicaciones del proletariado, bajo la estrecha supervisión del Estado en su papel de árbitro de las luchas de clases. Del mismo modo, el Estado se consolidó... como la fuerza rectora del desarrollo económico del país y su papel como empresario alcanzó niveles nunca antes vistos...Se fortaleció el papel del Estado como promotor, administrador y regulador de las actividades productivas (Auditoría Superior de la Federación, s/f: 301 y 304).

En política exterior, el régimen del general Cárdenas debe enfrentar obstáculos exteriores poderosos y evidentes, derivados del estado económico y de los lazos establecidos con los que funcionaban en el territorio mexicano, por lo que el sello y principio fundamental de la política exterior fue el antiimperialismo (Auditoría Superior de la Federación, s/f: 301. Las cursivas son mías).

Un "... importante instrumento de la política revolucionaria fue la *Ley de Expropiación* (noviembre de 1936), que dio al Ejecutivo Federal amplias facultades para desposeer de sus bienes a los particulares '*por causa de utilidad pública y del bienestar social de la nación*'. Ese ordenamiento se aplicó por primera vez... *para nacionalizar el sistema ferroviario más extenso del país...Con esta medida, con el establecimiento de la Comisión Federal de Electricidad, y con la expropiación de los bienes de las*

compañías petroleras foráneas, que en abierto desafío se negaron a acatar el fallo de los tribunales de justicia mexicanos, se consolidó la independencia económica nacional...”

Avances en el mismo sentido fueron la creación de *Nacional Financiera*, el *Banco Nacional de Comercio Exterior*, los *Almacenes Nacionales de Depósito*, la *Unión Nacional de Productores de Azúcar*, y la mexicanización de los seguros, decretada unos años antes. Fue ésa una etapa de intensa organización popular. Se fortalecieron o surgieron organismos defensores de los obreros y los campesinos, se promovieron cooperativas y, en general, los trabajadores participaron más activamente en todos los aspectos de la vida de México. (Auditoría Superior de la Federación, s/f: 304).

Manuel Ávila Camacho (1940-1946)

Desde la Revolución hasta el final del gobierno del general Cárdenas el país se vio sometido a una presión constante del exterior para limitar las expresiones del *nacionalismo revolucionario*. La administración de Ávila Camacho se desarrolló en condiciones distintas. La necesidad del gobierno norteamericano de consolidar un frente común latinoamericano ante la embestida alemana y japonesa en Europa y Asia le llevó a insistir en la creación de un espíritu de cooperación con sus vecinos del sur, incluso a expensas de la defensa de los intereses económicos de sus nacionales en la región. Este cambio en la agenda norteamericana coincidió con la desaparición del radicalismo cardenista. Resultando de todo lo anterior que fructificara plenamente el espíritu de ‘Buena Vecindad’ en los años cuarenta. (Meyer, Lorenzo, en *El Colegio de México*, 2000: 926).

En el sexenio anterior, la participación del Estado en materia económica recibiría un fuerte impulso. Las actividades gubernamentales relativas al fomento económico y social, habían trascendido, ubicando cada vez más al Estado como principal promotor del desarrollo (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 61-62).

Correspondió al Presidente Ávila Camacho gobernar en los difíciles años de la Segunda Guerra Mundial y en tal circunstancia afirmaba “La necesidad de orientar con claridad a las fuerzas sociales... a los temas de política económica... medulares”. En 1941 señalaría lo siguiente (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 60-61):

...estoy convencido de que una de las razones de ser del gobierno y su preocupación fundamental, estriban en crear el mayor bienestar posible para cada mexicano, y alcanzarlo implica dar existencia en el país a las condiciones que permitan a cada quien satisfacer con holgura sus necesidades...y cuyas oportunidades de adelanto lo mantengan a nivel de las comunidades progresistas

del orbe. Sin estos fundamentales requisitos ninguna democracia es verdadera ni libertad humana alguna puede ejercitarse. Todos ellos, a su vez suponen, tanto *la existencia y la reproducción del capital, como el equitativo reparto de los bienes* (las cursivas son mías).

[Por consiguiente] '*Las seguridades al capital nacen, a su vez, de leyes que protegen a los inversores de modo liberal y efectivo*, porque reconocen como indispensable al bienestar común, que se aumente el instrumental mecánico de la producción, que se multipliquen las obras y los servicios de utilidad privada y general y que así se fortalezca la economía'.

'...asignamos desde ahora a los inversores el campo de su acción preferente, de modo primordial en la agricultura y de manera subsidiaria en las industrias, en los servicios y en las obras que el país está particularmente necesitando'.

'La doctrina democrática de nuestra Constitución supone *un espontáneo juego de tendencias, entre las cuales se sobreponen las que mejor procuran el bien del pueblo*'. (Las cursivas son mías).

A partir de 1940 el Estado había asumido el compromiso de procurar el desarrollo económico nacional, y se propuso ajustar su política a un modelo específico de crecimiento. (Auditoría Superior de la Federación, s/f: 305).

Un segundo *Plan Sexenal* fue elaborado por el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), para el periodo 1940-1946. El segundo *Plan Sexenal* fue la expresión de una necesidad económica y política del país: *corregir las injusticias generadas por la economía de mercado*. Estos propósitos, junto con la *necesidad creciente de orientar el conjunto de entidades paraestatales hacia la consecución coordinada de objetivos económicos y sociales*, llevaron a esta administración a *avanzar en el proceso de la planeación global del sector público*. Para lo cual se reorganizaría el *Consejo Nacional de Economía*, como cuerpo consultivo del gobierno y para orientar a la Nación en materia de planeación económica (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 62).

Para apoyar este proceso el Estado constituyó (o adquirió participación en) diversos organismos y empresas productores de bienes necesarios a la economía, entre los que sobresalen *Altos Hornos de México* (1942) y *Guanos y Fertilizantes de México* (1943). Es importante la participación que tuvo *Nacional Financiera* en cuanto a estas empresas, piezas angulares del desarrollo industrial y agrícola del país en las décadas posteriores.

En el área de fomento social sobresale la creación del *Instituto Mexicano del Seguro Social* (1943).

[Cabe señalar que durante el Gobierno del General Álvaro Obregón se hizo el primer intento de establecer una institución encargada de la seguridad social y

el 9 de diciembre de 1921 aparece el Proyecto de Ley de Seguridad Social; el Presidente Portes Gil contribuye a esta causa en su Proyecto de Reformas al Artículo 123, declarando de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social. Los gobiernos del General Abelardo L. Rodríguez y del General Lázaro Cárdenas designan comisiones encargadas de elaborar nuevos proyectos de Ley del Seguro Social; y es el régimen del Presidente Ávila Camacho quien el 19 de enero de 1943 promulga la Ley. (Secretaría de la Presidencia. Comisión de Administración Pública, 1969: 634].

En 1940 el Presidente Ávila Camacho reorganizó *Nacional Financiera* con el fin de que promoviera y auxiliara a empresas destinadas a la producción, principalmente a *aquellas que no atraían a la iniciativa privada*. Se concebía a la industrialización como uno de los objetivos principales de la política económica. *La promoción del desarrollo industrial incluiría el estímulo a las inversiones extranjeras en el sector*.

También la intervención del Estado en el desarrollo se hizo patente en diversas ramas. Así, por ejemplo, para mejorar las explotaciones azucareras del país se elaboraron planes de aumento de la producción y mejora de equipo como fue el caso de la *Unión de Productores de Azúcar*, a cargo del gobierno federal (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 64). En 1942 se fundó *Sosa Texcoco*, extinta por una huelga que estalló en 1993 y que duró varios años. A su vez, en 1943 se estableció *Cobre de México*, empresa mixta con participación estatal; en la actualidad de propiedad privada, pertenece al grupo Condumex (<http://www.condumex.com.mx>).

De igual forma, para alentar el desarrollo industrial se creó el *Fondo de Fomento a la Industria*, el cual se encomendó en *fideicomiso* al *Banco de México* (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 67).

Por lo que se refiere a los *ferrocarriles*, al terminar la Segunda Guerra Mundial la red ferrocarrilera, que había constituido el principal medio de transporte, apenas sufrió cambios y su equipo fijo y rodante fue en constante deterioro. Al respecto, Ávila Camacho señalaría en su último *Informe de Gobierno*: '*La guerra mundial produjo en los transportes un aumento tan sensible, que al sobrecargar las posibilidades de nuestro sistema ferroviario le ocasionó los más serios trastornos...*' (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 69-70. Las cursivas son mías).

Consciente del problema de los ferrocarriles, el Presidente Ávila Camacho declaró en 1941:

Tratando en consideración la importancia que reviste el correcto funcionamiento de los *Ferrocarriles Nacionales* con respecto a la vida y desenvolvimiento económico del país, fue uno de mis primeros pasos, asumir la responsabilidad de su administración, modificando la ley relativa.

El problema de los ferrocarriles ofrece tres aspectos fundamentales que requieren atención simultánea: la situación material del sistema, la nivelación de su economía y las relaciones de la administración con los trabajadores a su servicio. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 69).

En suma, desde 1940 el Estado mexicano se organiza para actuar como el principal agente del desarrollo. Impulsa el mejoramiento de la tecnología; crea la infraestructura y la industria básicas. Sostuvo los niveles de empleo y de salarios; aseguró el suministro de energéticos, minerales, acero, fertilizantes y productos petroquímicos, y los medios para su producción; además de propiciar la generación de economías externas para el desarrollo del capital privado. (Auditoría Superior de la Federación, s/f: 306).

La administración pública se desarrolló horizontalmente, al tiempo que las responsabilidades del gobierno en materia económica y social aumentaban en número y complejidad. A la larga, esta circunstancia restó dinamismo a la administración pública, orientada a resolver principalmente cuestiones de corto plazo. (Auditoría Superior de la Federación, s/f: 305-306).

Las empresas públicas no nacieron de conformidad con un plan económico definido sino de acuerdo con criterios pragmáticos; emergieron sobre la marcha, para tratar de resolver problemas particulares o para cubrir omisiones de la iniciativa privada en aquellos ramos que requerían fuertes inversiones o que no representaban alta rentabilidad, bajo riesgo y corto plazo de recuperación del capital. En ocasiones el Estado se hizo cargo de empresas que fueron llevadas a la quiebra por sus propietarios. (Auditoría Superior de la Federación, s/f: 306).

Hacia finales de su mandato, el Presidente Ávila Camacho promulgó la nueva *Ley Electoral*, como parte de una reforma electoral integral, con la que se intentó institucionalizar la vida política y democrática del país mediante un pluralismo de partidos. Por su parte el PRM se reorganizó y en enero de 1946 nació el *Partido Revolucionario Institucional (PRI)*, ideológicamente menos radical y constituido por los sectores obrero, campesino y popular. Los resultados oficiales dieron el triunfo al PRI y con él al licenciado Miguel Alemán Valdés, quien tomó posesión como Presidente de la República el 1º de diciembre de 1946. (Auditoría Superior de la Federación, s/f: 309).

Miguel Alemán Valdés (1946-1952)

Con la llegada de Miguel Alemán a la Presidencia de la República se aceleró el ritmo de la nueva política y dio comienzo una nueva etapa en la historia del poder, caracterizada por el gobierno de civiles que no habían participado en la lucha revolucionaria (Auditoría Superior de la Federación, s/f: 309).

El licenciado Miguel Alemán Valdés asumió la Presidencia de la República, el 1º de diciembre de 1946, desarrollándose su sexenio en un periodo crítico para el mundo: el fin de la Segunda Guerra Mundial, la llamada “Guerra Fría” y el conflicto de Corea (Alemán, Miguel, en Secretaría de la Presidencia, 1976: 549). A ese respecto, el Presidente Alemán declararía ante el Congreso que todo lo anterior:

...puso a prueba a la economía mexicana, induciéndonos a renovar sistemas y a tomar medidas... para encauzar al país por la vía del progreso económico, sin imponer a nuestra población los sacrificios que han sido regla universal en esta época (Alemán, Miguel, en Secretaría de la Presidencia, 1976: 549).

El propósito de crear y desarrollar la industria básica en manos del Estado cumpliría su papel económico y su función política. *El impulso a los sectores clave (petróleo y petroquímica, electricidad, acero, cemento, fertilizantes y equipo de transporte) constituyó el punto de partida del proceso de industrialización* (Auditoría Superior de la Federación, s/f: 310).

Asimismo, en su Discurso al protestar como Presidente de la República ante el Congreso de la Unión, Alemán Valdés, hizo saber que con el propósito de “satisfacer con más eficacia las necesidades del país” se llevaría a cabo “una reorganización de la Administración Pública Federal”. Y entre las medidas más importantes que se tomarían al respecto estaba la creación de la *Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa*. En esa misma ocasión señalaría que: ‘Para cumplir con los propósitos establecidos someteré a... consideración con carácter de urgente una serie de iniciativas de leyes, relativas —entre otras materias— a la “Ley de Secretarías y Departamentos de Estado”. Ordenamiento que se publicaría en el *Diario Oficial de la Federación*, del 21 de diciembre de 1946; seguido de su respectivo Reglamento, de fecha 2 de enero del año siguiente. (Alemán Valdés, en Biblioteca Garay; y en Secretaría de la Presidencia, 1976).

Por consecuencia, el primero de septiembre de 1947, al abrir el Congreso de la Unión sus sesiones ordinarias, el Presidente Alemán informaría que “...para conservar y administrar los bienes nacionales y vigilar la debida aplicación del Tesoro público, se creó la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa...con resultados favorables...Técnicos preparados estudian la organización del gobierno federal con el fin de hacerla más económica”.

“Entre las funciones que la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado encomienda a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, se encuentra la de estudiar la organización... del Gobierno Federal y proponer a la consideración del Ejecutivo las reformas o modificaciones que considere convenientes”.

“Creada la Secretaría el primero de enero del corriente año [1947], su Dirección Técnica de Organización Administrativa [cuyo Director era el maestro Gustavo

Martínez Cabañas] inició desde luego el estudio del problema de la estructuración y funcionamiento de las secretarías y departamentos del Ejecutivo, y encontró que el punto previo que debía considerarse era formular un catálogo de las actividades y funciones que desempeñan las diversas oficinas y agencias del Gobierno Federal”. (Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, 1947: VII).

El resultado de ese ejercicio fue el *Directorio del Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos 1947*. Este “catálogo” contendría, además de los apartados correspondientes a los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo (Secretarías y Departamentos) el relativo a los “*ORGANISMOS DE INTERVENCIÓN ESTATAL*”, cuya enumeración iría precedida por el texto que se transcribe enseguida:

El liberalismo económico, base de las estructuras sociales modernas, ha determinado que la obtención de utilidades sea el motor principal para el desarrollo de los recursos naturales y de la economía en general. Como resultado, los factores de la producción no han sido desarrollados de una manera organizada. Los recursos económicos cuya explotación representa grandes beneficios han sido desarrollados, en general, en exceso, en relación a otros que requieren una inversión importante de capital con una promesa de utilidad relativamente pequeña. En algunos casos estos últimos deberían haber sido la base natural de los primeros desde el punto de vista puramente económico.

Por otra parte, el enorme incremento en la producción determinado por el aumento de las necesidades en general, ha provocado una interdependencia de todo orden en las producciones y explotaciones de recursos económicos que ha hecho que aparezca la necesidad de una intervención estatal con el objeto de coordinar, integrar y promover el conjunto de los factores que son la base de un sistema económico equilibrado.

Tratando, en parte, de solucionar esta situación, el Estado ha intervenido en las economías nacionales por medio de aranceles, tarifas, exenciones de impuestos, subsidios, política fiscal, etc.

Pero pese a la importancia de estas armas de dirección económica, el Estado ha precisado intervenir aún más, en algunos campos económicos, sobre los cuales los métodos mencionados no pueden lograr un resultado definitivo. *Es entonces cuando el Estado crea sus propias empresas. Este sistema presenta la ventaja de que sin abandonar la idea de proteger los intereses sociales, puede resolver diferentes problemas con una mayor flexibilidad y autonomía administrativa.*

Es así que el Estado mexicano, como cualquier otro, ha intervenido en la vida económica por medio de empresas estatales, que tienen la mayoría de las veces como fin principal el desarrollo de la economía doméstica, pero a la vez se trata

con ellas de regular ciertas tendencias desfavorables de la economía nacional. (Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, 1947: 317-318. Las cursivas son mías).

En épocas distintas se han creado por el Gobierno Federal diversas instituciones que pueden ser agrupadas en la forma siguiente:

- 1° Las dedicadas al crédito.
- 2° Las que se ocupan de la producción y el consumo.
- 3° Las destinadas a seguros.
- 4° Las que tienen funciones de promoción y regulación, bien de un producto o bien de una región.
- 5° Las que controlan las propiedades extranjeras.
- 6° Las que prestan un servicio público (Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, 1949: 414).

La primera edición (1947) del *Directorio del Gobierno* Federal recogió en su apartado relativo a los “Organismos de Intervención Estatal” veinticuatro de éstos, y cuya fecha de creación aparece entre paréntesis, a saber:

1. Comisión Nacional Bancaria (1924).
2. Banco de México, S.A. (1925).
3. Talleres Gráficos de la Nación, Sociedad Cooperativa de Participación Estatal (1925).
4. Dirección de Pensiones Civiles de Retiro (1925).
5. Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, S.A. (1926).
6. Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A. (1933).
7. Nacional Financiera, S.A. (1933).
8. Seguros de México, S.A. (1935).
9. Productora e Importadora de Papel, S.A. (1935).
10. Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A. (1935).
11. Almacenes Nacionales de Depósito, S.A. (1936).
12. Comisión Federal de Electricidad (1937).
13. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. (1937).
14. Aseguradora Mexicana, S.A. (1937).
15. Ferrocarriles Nacionales de México (1940).
16. Petróleos Mexicanos (1940).
17. Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A. (1941).
18. Banco Nacional de Fomento Cooperativo, S.A. de C.V. (1941).
19. Junta Intersecretarial Relativa a Propiedades y Negocios del Enemigo (1942).
20. Junta de Administración y Vigilancia de la propiedad extranjera (1942).
21. Instituto Mexicano del Seguro Social (1943).
22. Lotería Nacional para la Asistencia Pública (1943).

En fecha posterior, el *Directorio del Gobierno Federal 1949* incluyó además de los anteriores los siguientes *organismos de intervención estatal*:

23. Compañía Terminal de Veracruz, S.A. (1906).
24. Compañía Hidroeléctrica Occidental, S.A. (1912).
25. Compañía Eléctrica de Morelia, S.A. (1925).
26. Compañía Eléctrica Guzmán, S.A. (1930).
27. Nueva Compañía Eléctrica de Chapala, S.A. (1940).
28. Banco Nacional Cinematográfico, S.A. (1941).
29. Banco del Pequeño Comercio del Distrito Federal, S.A. (1942).
30. Comisión Agrícola y Colonizadora Nacional, S. de R.L. de C.V. (1942).
31. Establecimiento Público Federal “Ingenio del Mante”, S.A. (1943).
32. Internacional de Películas, S.A. (1945).
33. Comisión Nacional de Valores (1946).
34. Compañía Eléctrica de Tuxpan, S.A. (1946).
35. Comisión del Maíz (1947).
36. Comisión del Tepalcatepec [Balsas] (1947).
37. Comisión Nacional de Cinematografía (1947).
38. Departamento de la Industria Militar (1947).
39. Ferrocarril Mexicano (1947).
40. Comisión Nacional de Inversiones [sic] (1948).

La edición del *Directorio 1950* (Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, 1950:547-549) incorporó a sus páginas organismos descentralizados y empresas de participación estatal tales como:

Organismos Descentralizados

41. Banco Nacional del Ejército y la Armada (1946).
42. Centro de Salud “Soledad Orozco de Ávila Camacho” (1946).
43. Centro Materno-Infantil “General Maximino Ávila Camacho” (1945).
44. Centro Psicopedagógico de Orientación (1950).
45. Comisión de Fomento Minero (1939).
46. Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas (1948).
47. Comisión del Papaloapan (1947).
48. Comisión Forestal del Estado de Guerrero (1951).
49. Comisión Impulsora y Coordinadora de la Investigación Científica.
50. Comisión Nacional de la Lucha contra la Fiebre Aftosa (1946).
51. Comisión del Café (1949).
52. Comisión Nacional del Olivo (1950).
53. Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (1944).
54. Comité Nacional de Caminos Vecinales (1949).

55. Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. (1949).
56. Compañía Mexicana de Terrenos del Río Colorado, S.A. (1946).
57. Instituto Nacional Indigenista (1948).
58. Instituto Nacional para la Investigación de Recursos Minerales.
59. Junta de Asistencia Privada (1943).
60. Junta Directiva de Puertos Libres Mexicanos (1946).
61. Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial (1948).
62. Nacional Monte de Piedad, Institución de Ahorro, S.A. (1950).
63. Patronato del Ahorro Nacional (1949).
64. Sociedad Cooperativa de Obreros de Vestuario y Equipo, S.C.L. (1917-1948).

Empresas de participación estatal

65. Altos Hornos de México (1942).
66. Banco del Valle de México (1942).
67. Banco Provincial de Sinaloa, S.A. (1940).
68. Beneficios Mexicanos del Café S. de R.L. y C.V.
69. Carbonífera Unida de Palau, S.A. (1945).
70. Cementos de Guadalajara, S.A. (1946).
71. Cinematográfica Latino Americana, S.A. (1934).
72. Clase Films Mundiales, S.A. (1946).
73. Cobre de México, S.A. (1944).
74. Comisión Administradora de Terrenos de Acapulco (1948).
75. Comisión Nacional de Seguros (1946).
76. Compañía Agrícola y Colonizadora Nacional, S.A. R.L. y C.V. (1942).
77. Compañía Agrícola y Colonizadora del Soconusco, S. de R.L. y C.V. (1945).
78. Compañía Agrícola y Comercial del Noroeste, S.A. de C.V. (1944).
79. Compañía Eléctrica de Manzanillo, S.A. (1947).
80. Compañía Industrial de Atenquique, S.A. (1941).
81. Constructora del Sur, S.A. de C.V.
82. Exportadora de Películas, S.A.
83. Ferrocarril Kansas City, México y Oriente, S.A. (1940).
84. Ferrocarril Río Mayo, S.A.
85. Guanos y Fertilizantes de México, S.A. (1943).
86. La Mutualista de México, Compañía General de Seguros, S.A. (1931-1941).
87. Motores y Maquinaria Anáhuac, S.A. (s/f).
88. Películas Nacionales. S. de R.L. de I.P. y C.V. (1947).
89. Sociedad Cooperativa de Ejidatarios del Ingenio Emiliano Zapata, S.C. de P.E. de R.S.

El *Directorio del Gobierno Federal 1951* sumó a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal los que siguen:

90. Comisión Nacional de Colonización (1947).
91. Hospital de Enfermedades de la Nutrición (1944).

92. Hospital Infantil (1943).
93. Instituto Nacional de Cancerología (1946-1950).
94. Instituto Nacional de Cardiología (1943).
95. Instituto Nacional de la Investigación Científica (1950).
96. Industria Nacional Químico Farmacéutica, S.A. de C.V. (1949)
97. La Forestal, F.C.L. (1948).
98. Unión Forestal de Jalisco y Colima, S.A.

Como se puede ver [se comenta en el *Directorio* de 1947], por medio de los organismos descentralizados y las empresas creadas por el Estado mexicano se cubren los campos del crédito, producción agrícola, producción industrial, comercio, transporte y coordinación. Salta a la vista la importancia que estas empresas tienen para la posible planeación del medio económico mexicano.

El tipo de empresas del Estado en México presenta la forma de organizaciones mixtas por medio de las cuales el Estado ha querido compartir la responsabilidad de su intervención con las partes afectadas. En algunos casos, las empresas son totalmente de la propiedad del Estado, presentando un tipo de estructura en la cual el sector obrero está representado en los Consejos de Administración. Se ha intervenido también, por medio de cooperativas de participación estatal. (Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, 1947: 319).

Durante la gestión del Presidente Alemán los “...ferrocarriles fueron reestructurados para ajustarlos a las necesidades productivas del país:

‘Todas las medidas...y los recursos adoptados han tenido como fin... incrementar la capacidad de transportación y asentar las bases de organización interna, para que los *Ferrocarriles Nacionales de México* puedan disfrutar del más sólido equilibrio financiero y económico que asegurase su desarrollo y, a los trabajadores, la subsistencia de una fuente de trabajo que no es patrimonio de ningún sector privado sino de la Nación’. Asimismo se pagó el saldo insoluto en la adquisición del *Ferrocarril Sud-Pacífico de México*, así como el del *Ferrocarril del Noroeste de México...*’ (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 98).

Ahora bien, la atención del problema de los ferrocarriles –que atravesaba por condiciones sumamente difíciles– resultaba de suma trascendencia. Por tal motivo habría de designarse una comisión integrada por representantes de las secretarías de Hacienda y de Comunicaciones, del Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros y de la Gerencia de los Ferrocarriles Nacionales, para buscar el equilibrio de su situación financiera (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 98).

También durante la administración del Presidente Alemán se llegó a un arreglo final con las empresas petroleras extranjeras a las que se adeudaban el importe de los bienes que habían sido expropiados en 1938 (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 99).

Con respecto a la producción de energía eléctrica, por parte del Estado, se tuvo un rápido crecimiento pues aumentó en 60%. Las cuatro quintas partes de la energía total generada eran producidas en instalaciones estatales (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 100-101).

En la política de industrialización se otorgaba gran importancia a *Altos Hornos de México*. El volumen de la producción de acero en el sexenio creció 9.2% anualmente. *En este renglón se nota el interés que el financiamiento norteamericano tenía en los planes de inversiones estratégicas del país y la confianza del capital extranjero para apoyar el crecimiento de la economía.* (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 102. Las cursivas son mías).

En la década de los años cincuenta comenzó en el estado de Hidalgo lo que pretendía ser un modelo nacional: la zona industrial de Sahagún. En 1951 se creó *Diesel Nacional, S.A.* (DINA), y en ese mismo año se instaló la planta *Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril*, ante la escasez de furgones. Frente a la crisis textil, en 1954 se estableció la *Fábrica Nacional de Maquinaria Textil “Toyoda de México”*, que posteriormente se convertiría en *Siderúrgica Nacional* (SIDENA). (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 192; http://es.wikipedia.org/wiki/Ciudad_Sahag).

Basados en la experiencia de la Tennessee Valley (1933) se crearon en México las Comisiones de Cuenca (<http://www.AMIP.org.mx/>). Tal es el caso de las *Comisiones* de los ríos *Tepalcatepec* [Balsas] (1947), *Papaloapan* (1947), *Fuerte y Grijalva* (1951) para el desarrollo integral y armónico de todos los recursos de sus cuencas, además de estar facultadas para construir obras de defensa contra inundaciones, sanitarias, de riego, desarrollo de energía, vías de comunicación, creación de centros de población, etc.

De igual forma, con el fin de instrumentar la política de apoyo a la agricultura comercial, se formaron organismos dedicados a promover la modernización de los principales productos creándose: la *Comisión Nacional del Café*, la *Comisión Nacional del Olivo*, la *Comisión del Maíz* y la *Comisión de la Caña de Azúcar*. Estos organismos aseguraban que el Estado participara en la orientación política y económica de la producción agrícola. El algodón, café, azúcar y maíz representaron el 53% en 1950 (lo que hace el 7.5% del PIB). (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 104).

La intervención estatal se complementaba con el papel que la *Nacional Distribuidora y Reguladora* (NADIRSA), creada el 18 de junio de 1941, jugaba en la producción para consumo interno, basada en las atribuciones del Ejecutivo en materia económica:

‘La Nacional Distribuidora y Reguladora operó como agente comprador del gobierno federal de artículos alimenticios básicos, con el fin de mantener precios razonables en el mercado...Otorgó [además de subsidios] precios de garantía a los productores de trigo y maíz, beneficio que se [haría] extensivo a los productores de otros granos’.

‘En materia de exportaciones, se procuró que fueran sólo de los excedentes, una vez satisfechas las necesidades nacionales, y en cuanto a las importaciones, que fueran de productos indispensables y que se eliminara la especulación’.

(Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 104).

“Este organismo fue un medio eficaz y de gran importancia para evitar que los efectos de la inflación sobre los trabajadores fueran la causa de inestabilidad social en el país, pues aseguraban mercado a los productos de consumo interno al adquirir la producción a precios de garantía y regulaba el costo al consumidor”.

La Nacional Distribuidora y Reguladora continuó sus operaciones en los seis artículos de consumo necesario, cuya regularización se le había encomendado...

Sostuvo precios de garantía que estimulan al agricultor y que contribuyen a resolver el problema del aumento de la producción...En lo general operó marginalmente con el fin de evitar maniobras de encarecimiento extrañas a fenómenos locales.

El gobierno federal, a través de la Nacional Distribuidora y Reguladora...con objeto de poner precios al alcance de la población...otorgó subsidios para el maíz...y para el trigo...

“Las atribuciones de ese organismo fueron delegadas a la CEIMSA con el mismo peso de decisión sobre la producción y el mercado”. En efecto, por Decreto Presidencial del 14 de julio de 1949 se faculta a la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. (CEIMSA) para llevar a cabo las operaciones de abastecimiento y regulación de precios (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 104-105; Secretaría de la Presidencia, 1969: 552).

Por otra parte, y con objeto de “realizar estudios y exploraciones acerca de todos los recursos minerales que existen en el país, incluyendo minerales metálicos y no metálicos, así como los combustibles sólidos, líquidos y gaseosos...”, se estableció un organismo autónomo denominado *Instituto Nacional para la Investigación de Recursos Minerales*, por Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 22 de febrero de 1949 (Cortés Obregón, s/f).

Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958)

Adolfo Ruiz Cortines tomó posesión de su cargo el 1º de diciembre de 1952. La política seguida fue de austeridad, llevando también una campaña de moralización del funcionario público. La actividad del Estado en 1953-1958 se caracterizó por la consolidación de la alternativa de crecimiento económico iniciada por el régimen anterior. (Auditoría Superior de la Federación, s/f: 311; Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 108.)

Esto requirió el aumento del financiamiento extranjero y se dedicó especial atención a la industria extractiva (hidrocarburos y minerales), con objeto de que el país dispusiera de materias primas para consumo interno requeridas por la industria. Según explicaría el Presidente:

La industria petrolera nacional continúa aumentando la explotación, la perforación y la producción, así como la ampliación de sus instalaciones para satisfacer las necesidades industriales y agrícolas de México y proveernos de un renglón creciente de divisas extranjeras.

Las obras más importantes concluidas... fueron: Planta de Lubricantes de Salamanca... ampliación de las instalaciones de Poza Rica... el nuevo oleoducto de Poza Rica a México... la línea para gases licuados butano y propano de Poza Rica a Azcapotzalco... el oleoducto de Angostura a Veracruz... y las nuevas plantas de refinación de Minatitlán y Reynosa. Se construyeron... las plantas de almacenamiento en Hermosillo, Los Mochis, Poza Rica y Tepic; así como las plantas que son terminales de oleoductos en Morelia y Aguascalientes.

Se terminó la construcción... del importante oleoducto Tampico-Monterrey... Se terminaron las plantas para el manejo de gas licuado y para el embarque de productos en la Refinería de Azcapotzalco... [y] Continúa a ritmo acelerado la construcción del gasoducto Reynosa a Monterrey, de la planta catalítica en Azcapotzalco, de la de lubricantes en Minatitlán y la modernización de las refinerías de Cd. Madero y Árbol Grande (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 110).

También la actividad del Estado en la producción de energía eléctrica tuvo gran importancia durante 1952-1958 y permitió que esta industria creciera a un ritmo de 11.7%. La participación de las empresas del Estado en la generación de energía eléctrica, la *CFE* y la *Compañía Eléctrica de Chapala*, aumentó un 73%. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 110).

Los lineamientos de la política de electrificación fueron los siguientes:

En vista de que cerca del 50% de nuestra población carece de servicios eléctricos, el gobierno acelera su política de electrificación. Aparte de las obras

de la Comisión Federal, seguirá manteniendo el trato equitativo que otorga a las empresas privadas, para que, tomando en cuenta los intereses nacionales y los de los consumidores, amplíen sus programas de desarrollo. Con este doble esfuerzo obtendremos la electricidad que a creciente ritmo reclama el progreso económico e industrial de la República. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 110).

Por otra parte, la *Comisión de Fomento Minero* (1934) y el organismo autónomo denominado *Instituto Nacional para la Investigación de Recursos Minerales* (1949), continuaron apoyando a la mediana y pequeña minería. Asimismo, en sustitución del Instituto, se crea por ley de 31 de diciembre de 1955 el *Consejo de Recursos Naturales no Renovables* [actualmente es un organismo descentralizado denominado *Servicio Geológico Mexicano*] para los trabajos de investigación que permitieran coordinar el desarrollo de la minería y levantar el inventario de los minerales y sustancias que enumera el Artículo 27 Constitucional. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 111).

También en 1955 se estableció la *Comisión Nacional de Energía Nuclear*, mediante ley promulgada el 31 de diciembre. Como señalaría el Presidente de la República, la *Comisión*:

Debe “asesorar al gobierno en los asuntos inherentes a esta materia y tiene a su cargo las investigaciones científicas de la física nuclear y disciplinas conexas, la exploración y explotación de los yacimientos de materiales atómicos y otros de utilidad específica para la construcción de reactores nucleares y, en lo general, lo relacionado con el aprovechamiento de la energía nuclear para el beneficio social y económico de la nación”. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 113).

El Presidente Ruiz Cortines informaría que la integración y crecimiento de la industria siderúrgica, estratégica para la economía, y que registró un gran auge, fue factor determinante para el establecimiento del centro industrial erigido en Ciudad Sahagún, Hidalgo, *Diesel Nacional, S.A.* En esa ocasión también señaló:

Ha proseguido la integración de Sahagún, Hidalgo, nuevo e importante centro industrial del que forman parte *Diesel Nacional*, *Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril* y *Fábrica Nacional de Maquinaria Textil*, inaugurada en junio [de 1954]. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 113; http://es.wikipedia.org/wiki/Ciudad_Sahag%C3%99n).

Para asegurar el abastecimiento de celulosa y liberar al país de la constante salida de dinero por este concepto, el gobierno apoyó, a través de Nacional Financiera, para establecer la empresa *Fábricas de Papel Tuxtepec, S.A.*, en Oaxaca. Constituida originalmente como una empresa privada, el 8 de septiembre de 1954, posteriormente el Gobierno Federal fue adquiriendo participación a través de los aumentos de capital

hasta convertirse en dueño de la totalidad de las acciones de la empresa. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 114; Secretaría de la Presidencia, 1974: 357).

Un instrumento de suma importancia para el desarrollo agropecuario es el *Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura* (FIRA), manejado en fideicomiso por el Banco de México. FIRA se creó por Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de diciembre de 1954.

También se estableció un fideicomiso, del cual *Nacional Financiera* es fiduciaria, que dio vida a la empresa *Henequén del Pacífico, S.A. de C.V.*, mediante contrato protocolizado en escritura pública del 25 de agosto de 1950, y cuyo objeto fue el de industrializar y comercializar ese producto en las Islas Marías (Secretaría de la Presidencia, 1974: 114; Secretaría de la Presidencia, 1969: 603).

Asimismo, se creó la empresa *Ferrocarril de Chihuahua al Pacífico* en el año de 1953 y se adquirió el *Ferrocarril Mexicano del Norte*.

Se construyeron nuevas líneas y se adecuaron otras: en el *Campeche-Mérida*, en el *Chihuahua-Pacífico*; en el *Durango-Mazatlán*; en el *Achotal-Medias Aguas*, en el *Guadalupe-Tuxpan*. En el *Ferrocarril del Pacífico* [se concluiría] su reconstrucción en 1958. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 115).

Durante la gestión del Presidente Ruiz Cortines se dio mayor atención al bienestar social, se instauró un organismo para coordinar la construcción de la vivienda y apoyar en ese renglón a la iniciativa privada: el *Instituto Nacional de la Vivienda*, el 31 de diciembre de 1954. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 119; Secretaría de la Presidencia, 1969: 658). Otro problema atendido fue el de la niñez desprotegida y al efecto fue creado el *Instituto Nacional de Bienestar de la Infancia* según informó el Presidente Ruiz Cortines en 1955. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 119).

Como concluyera la Secretaría del Patrimonio Nacional al ocuparse en su obra *El Sector Paraestatal* (1976: 121):

Al hacer un resumen del periodo de posguerra, que cronológicamente cubre, en el estudio, de 1946 a 1958, cabe destacar que durante estos años los presidentes Alemán y Ruiz Cortines desplegaron grandes esfuerzos para impulsar el proceso de industrialización. Las graves oscilaciones de la economía internacional impidieron avanzar con mayor celeridad y provocaron dos devaluaciones las cuales, aunadas a los efectos negativos del proceso de urbanización y a las oscilaciones en la agricultura, deterioraron las condiciones de vida de la población, a lo cual se buscó remedio mediante la acción estatal en el campo de la política social, empeños en los que habrían de profundizar los subsiguientes

gobiernos, dando a la intervención estatal modalidades que en cada caso demandaban las condiciones socioeconómicas del país.

Adolfo López Mateos (1958-1964)

En la obra de William P. Tucker *The Mexican Government Today* (1958), editada por la Universidad de Minnesota, se describe a nuestro país envuelto en las convulsiones de una revolución industrial. La tasa anual promedio de crecimiento industrial se comparaba en términos muy favorables con respecto a otros países.

Se calculaba en 4.4% anual de 1929 a 1939, 7% para 1940-1944, 3% de 1945-1949, 5% de 1950 a 1955 (incluyendo las dificultades por dos años para el peso), y 8% en 1955 (el incremento anual para Estados Unidos se registra en 3%).

En tal circunstancia, y ante el ‘*renuente*’ mercado del capital, el gobierno ha jugado un papel importante estimulando el desarrollo económico –al promover la inversión privada, participando en el desarrollo (mediante préstamos y como *copropietario de importantes empresas con el capital privado*), así como a través de *inversiones financiadas totalmente por el gobierno*.

Cabe resaltar lo favorable del clima para la inversión privada debido a los relativamente *moderados impuestos, importantes concesiones fiscales específicas, altas tasas de retorno al capital industrial, y la ausencia de controles en la salida de capitales*.

La inversión pública directa representó casi el 40% del total, gran parte de la cual se destinó hacia campos de ayuda para la inversión privada tales como: ferrocarriles, carreteras, energía eléctrica e irrigación. (Tucker, 1958: 7-8).

En opinión del profesor Tucker, el camino hacia adelante no sería fácil. Sin embargo el liderazgo de la presente administración era honesto, serio y capaz. Virtudes que “carentes con frecuencia en el pasado”, habría de permitir alentar el futuro.

El 1º de diciembre de 1958, Adolfo López Mateos toma posesión como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, heredando el conflicto ferrocarrilero que, debido a la represión sufrida, había alcanzado graves proporciones y debían tomarse medidas resolutorias que elevaran el nivel de vida de los trabajadores y resolvieran el descontento laboral. Entre las medidas tomadas, se propició el alza salarial, beneficiando principalmente a los obreros y a los empleados de las empresas paraestatales.

La inversión pública aumentó, pero surgieron nuevos problemas resultado de una crisis política y del agotamiento de la primera etapa del proceso de industrialización.

Una disminución en el ritmo de inversión del capital privado y la fuga de capitales ocasionaron una recesión económica entre 1960-1961, debido a la diferencia entre el régimen y algunos círculos empresariales. El gobierno acentuó la política de mexicanización en ciertas áreas de la economía y como respuesta a la preocupación de algunos voceros y de círculos industriales mexicanos por la importancia que estaba tomando nuevamente la empresa extranjera en el país, que si continuaba podría generar un serio problema en la balanza de pagos por las remesas que saldrían al exterior; a la vez que restaban libertad al Estado para guiar el proceso de desarrollo estabilizador que se había propuesto (Auditoría Superior de la Federación, s/f: 313-314. Las cursivas son mías).

Ahora bien, como forma de evitar el estancamiento del proceso de industrialización, el Estado invirtió en infraestructura del sector petroquímico y siderúrgico, también en electricidad y asistencia social, además se creó el *Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado* (ISSSTE). *La industria manufacturera quedó en manos de empresarios nacionales y extranjeros. La industria eléctrica se nacionalizó en 1960 cuando el gobierno compró la American and Foreign Co. y la Mexican Light Co.*, medida que reflejaba el deseo de lograr un control más amplio de la producción, ya que *la generación de energía eléctrica era vital para la industrialización del país y la dependencia de tecnología extranjera había crecido notablemente*. En total, el crecimiento industrial fue del 51.9%, destacando las ramas automotriz, química, mecánica y de papel. (Auditoría Superior de la Federación, s/f: 314. Las cursivas son mías).

Importantes hechos ocurrieron durante los tres primeros años del periodo presidencial de López Mateos:

El crecimiento de la población rural, carente de medios de producción, amenazaba crear un clima de inestabilidad en el agro mexicano. Esta situación y el descuido de la inversión pública en el sector, se reflejaron en un descenso en el producto agrícola.

Ante el imperativo de estimular el desarrollo del sector agropecuario, por su importancia estratégica, se planteó la necesidad de dar apoyo a la reforma agraria en forma integral. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 126-127).

A este respecto, el Presidente expresaría que el concepto de “reforma agraria integral” significaba “llevar a sus últimas consecuencias los principios de justicia social en el campo”. Por lo tanto, la reforma agraria no consistía tan sólo en el reparto de tierras, sino que exigía “crear, generalizar y garantizar mejores niveles de vida a los que viven de la tierra”. Además, para lograr un cierto nivel de ingreso para los productores agropecuarios y garantizar la oportuna oferta de productos de este sector, tanto de

insumos industriales como de subsistencias básicas que ayudaran a estabilizar el precio de la mano de obra, llevó a sustituir la antigua *CEIMSA* por la *CONASUPO* (*Diario Oficial de la Federación* del 25-03-1961) cuyos objetivos fundamentales fueron los de:

...incrementar el ingreso rural mediante precios de garantía para productos básicos del campo; mantener reservas de artículos de primera necesidad, que protejan el abasto del país y regular los precios de subsistencias populares en los mercados de consumo (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 127).

Para la venta de subsistencias al público se establecieron en 1961 la *Distribuidora CONASUPO* y la *Compañía Rehidratadora de Leche* Conasupo (después denominada *Leche Industrializada* Conasupo). También, y con la finalidad de apoyar algunos cultivos muy específicos, se crearon (o el Estado inició su participación) algunas entidades como el *Patronato del Maguey* (1960), *Cordemex* (1961), *Azucarera de la Chontalpa* (1961) y la *Compañía Industrial de Atenquique* (1962). Para impedir que se cerrara una importante fuente de empleo el Estado adquirió *Ayotla Textil* (1959), a través de *Nacional Financiera*. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 127-128).

Por lo que se refiere a *PEMEX* continuó el programa de expansión. En su *Primer Informe de Gobierno*, el Presidente López Mateos declaró:

La industria petrolera se acerca a una total integración, corregidos los defectos de funcionamiento, incontables en empresas cuyas características no habían sido ensayadas por parte alguna del mundo, y combatida la corrupción en que han incurrido elementos con ella conectados. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 129).

Cabe recordar que en 1960 ya se habla de ‘el definitivo establecimiento de la industria petroquímica en el país...’ (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 129). Asimismo, “...el entonces Director de PEMEX, Lic. Pascual Gutiérrez Roldán analizó la posibilidad de asociarse con intereses privados nacionales y extranjeros para la producción petroquímica”. (López Velarde, <http://www.juridicas.unam.mx>). El acelerado desarrollo de la petroquímica sentaría las bases para que se reglamentara a través de la *Comisión Petroquímica Mexicana*.

En cuanto al control de la industria eléctrica, éste lo tenían prácticamente tres grandes entidades: por el sector público, la *Comisión Federal de Electricidad* y sus filiales, con el 53.3% del total de la capacidad instalada; y por el privado, las empresas pertenecientes a la American and Foreign Power Company y las de Mexican Light and Power Company.

Estas empresas operaban como revendedoras del fluido eléctrico producido por la CFE sin propósitos de lucro, con elevadas ganancias. Las relaciones obrero-patronales

eran inestables, las empresas frecuentemente tenían conflictos de carácter laboral que provocaban presiones sobre los vínculos entre los países de donde provenían el capital extranjero y el Estado Mexicano.

A finales de 1960 se decretó la adición al párrafo sexto del artículo 27 constitucional, por el que *sólo el Estado se encargaría del manejo total de la industria eléctrica y no otorgaría concesiones a ningún particular*. En su Informe al Congreso el Presidente López Mateos declaró lo siguiente:

‘...en México hemos sostenido tradicionalmente la tesis de que los recursos naturales y las fuentes de energía básicas han de estar al servicio del desarrollo...’ [lo cual dio pie a la adquisición de] ...las compañías pertenecientes a la American and Foreign Power Company...

‘A continuación...hemos adquirido la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz y sus filiales...Con la compra de las empresas eléctricas y la reforma constitucional... *la nación será la única propietaria de una fuente de energía vital para su desarrollo...*’ (Las cursivas son mías).

Fue el 14 de agosto de 1963 cuando el Presidente López Mateos expidió el Acuerdo tomando en consideración lo siguiente:

‘...es urgente llevar adelante la nacionalización del servicio público de energía eléctrica...que la forma más indicada de realizar tal propósito consiste en que la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza Motriz, S.A., y sus filiales... transmitan... la totalidad de sus bienes y derechos... a la Compañía de Luz y Fuerza del Sureste de México, S.A. ... que esta Compañía cambie su denominación por la de Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A. ...’ (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 130-131).

Otro aspecto que obtuvo cada vez mayor importancia fue la producción de insumos para fabricar bienes de capital. Por tal motivo, se dio la intervención estatal en empresas tales como *Fundiciones de Fierro y Acero* (1962), *Torres Mecanicas* (1962), *Mexicana de Autobuses* (1959), *Vehículos Automotores Mexicanos* (1965), y *Astilleros de Veracruz* (1962). Además, el Estado compró por medio de Nacional Financiera la totalidad de las acciones de *Toyoda de México, S.A.*, por cuanto ésta no operaba satisfactoriamente, y le modificó la razón social a *Siderúrgica Nacional, S.A.*, en 1961. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 132).

Además, por lo que se refiere a la política en materia de transportes y comunicaciones el gobierno federal impulsó una vigorosa política de obras tanto en caminos, puentes, aeropuertos y telecomunicaciones. De esta suerte, se crearon:

Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (1963). Los ferrocarriles construyeron varias líneas, sobresaliendo Chihuahua-Pacífico, San Carlos-Villa Acuña y Achotal-Medias Aguas. Otras líneas se rehabilitaron... y en lo que hace a transporte aéreo, se creó *Nacional de Combustibles de Aviación* (1964) y se inició la participación en *Aeronaves de México* (1959) y en *Servicios Aéreos Especiales* (1960). (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 132).

Por otra parte, para beneficio social se establecieron dos importantes organismos: el *Instituto Nacional de Protección a la Infancia* (1961) y la *Comisión Nacional del Libro de Texto Gratuito* (1960). En 1960 también se adquirieron la totalidad de las acciones de la *Compañía Operadora de Teatros*, por cuanto el cine era uno de los instrumentos más poderosos de difusión de las ideas y de la cultura. El *Banco Nacional Cinematográfico, S.A.*, adquirió también a *Cinematográfica Cadena de Oro, S.A.* e *Inversiones Reforma, S.A.*, las cuales junto con la Compañía Operadora de Teatros integraron el grupo COTSA, el que en el año de 1976 contaba con aproximadamente 360 salas, “lo cual proporcionaba diversión y difundía la cultura cinematográfica a todos los niveles sociales en forma simultánea”. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 133-134).

También se crearon varios fideicomisos relevantes, como respuesta parcial a las peticiones de los trabajadores ante el creciente deterioro de su posición dentro de la economía y a las necesidades del propio proceso acelerado de urbanización, además de resultar en economías externas a los inversionistas privados, nacionales y extranjeros (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 134), destacando los siguientes:

Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (1962), *Fondo de Garantía y Apoyo de los Créditos a la Vivienda* (1962), *Conjunto Habitacional Vista Hermosa* (1963), *Conjunto Habitacional Presidente Kennedy* (1964), *Artes Gráficas* (1964), *Conjunto Habitacional Mixcoac* (1964), *Conjunto Habitacional Lindavista-Vallejo* (1964).

Es importante dejar constancia que durante la gestión del Presidente López Mateos se estableció, con facultades ejecutivas, la *Junta de Gobierno de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal*, creada por Decreto del 13 de marzo de 1959 y formada con los titulares de las secretarías de la Presidencia, del Patrimonio Nacional, de Hacienda y de Industria y Comercio.

A los tres años y medio de creada [la Junta] no había tenido una sola reunión. Independientemente de esta situación se creó la *Oficina Técnica Administrativa de la Junta de Gobierno*, [que conocía] de los asuntos administrativos que implica el ejercicio del control, hasta donde sus facultades legales lo han permitido. (Alatriste Jr., Sealtiel, en Colegio de Economistas, 1963:19).

Por lo que se refiere a las funciones de la *Junta de Gobierno*, el maestro Gabino Fraga (1965: 19) señala las siguientes:

- Proyectar las normas para el control, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal;
- Someter al Ejecutivo Federal la modificación de la estructura de sus Organismos y Empresas;
- Aprobar las reglas e instructivos para las auditorías internas y externas de los mismos;
- Llevar el registro de los Organismos y Empresas;
- [Realizar] declaraciones técnicas y [establecer] procedimientos legales y económicos adecuados para supervisar y comprobar la administración y el ejercicio de los presupuestos de dichos Organismos y Empresas.

Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)

Durante este periodo (y hasta 1982), el Estado fue un importante productor directo de bienes y servicios. En primer lugar, continuó administrando industrias estatizadas, que en 1964 eran: *Ferrocarriles Nacionales de México*, *Comisión Federal de Electricidad*, *Petróleos Mexicanos*, *Compañía de Luz y Fuerza del Centro*, *Banco Nacional de Crédito Ejidal*, *Compañía Nacional de Subsistencias Populares*, *Ferrocarril del Pacífico*, *Banco Nacional de Crédito Agrícola*, *Industria Eléctrica de México*, *Nacional Financiera* y *Ferrocarril Chihuahua-Pacífico*, entre otras. *El Estado detentaba 82.8% de la propiedad de las 30 empresas más importantes en 1964.* (Méndez, en Bizberg y Meyer, 2009: 97-98, 101).

A partir de 1964 el objetivo principal de la política industrial fue continuar con la sustitución de importaciones desarrollada en las décadas anteriores. La Industrialización Sustitutiva de Importaciones apoyó y aisló del exterior al productor nacional. El criterio más importante para otorgar dicha asistencia era la capacidad potencial de las empresas para remplazar importaciones.

Aparte de su impacto en términos de crecimiento y empleo, en estos años la industrialización del país constituyó un objetivo en sí mismo, pues se le consideraba como la base del desarrollo nacional sostenido e independiente. (Las cursivas son mías).

Gustavo Díaz Ordaz asume el poder el 1º de diciembre de 1964 *en un país en equilibrio y con un crecimiento económico, resultado de gestiones anteriores.* Como primeras medidas de gobierno se realizó un examen de la administración pública. Se reorganizó la *Junta de Gobierno de los Organismos Descentralizados* y continuó la creación de *empresas paraestatales* (Auditoría Superior de la Federación, s/f: 316).

Con el éxito en términos de crecimiento económico que se logró con el *Plan de Acción Inmediata* (1962-1964), se trató de asegurar la continuidad y estabilidad del proceso de expansión a través de elementos estratégicos: disponibilidad de divisas y *presencia de un Estado capaz de actuar directamente como agente económico*. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 137).

Los logros alcanzados por el *Plan de Acción Inmediata*, aseguraron las bases para que, a partir de 1966, el Presidente Díaz Ordaz fijara metas mínimas al aumento en el producto nacional:

Para consolidar y continuar el desarrollo, nos guiaremos por el principio del crecimiento equilibrado...

Nuestra meta general, apoyada en numerosas metas concretas, es *que la tasa de crecimiento no sea en promedio menor del 6.1% y el aumento del ingreso anual por persona resulte el más alto posible* (Las cursivas son mías).

Las directrices para lograr tal crecimiento se enunciaron en el *Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-1970*, elaborado por la “Comisión Intersecretarial para formular planes nacionales de desarrollo económico y social”.

Un importante objetivo fue el de impulsar la industrialización y mejorar su eficiencia productiva, con la finalidad de absorber los excedentes de mano de obra rural, sustituir importaciones e incrementar exportaciones de productos manufacturados. Para lo cual:

‘... el desarrollo industrial debería estar al servicio de México, y *no lo está cuando enriquece a unos pocos y empobrece a muchos*, por persistente baja productividad, por mala localización, por bajos salarios, por exorbitantes utilidades o altos precios. Trataremos de evitar deformaciones industriales que se traducen en presiones alcistas sobre los precios, agravando naturales tendencias inflacionarias’. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 139).

Entre los objetivos del *Plan de Desarrollo Económico y Social*, se encontraba el de otorgar prioridad a la agricultura y la ganadería. Con tal propósito el Presidente señaló lo siguiente:

Llevaremos a sus últimas consecuencias a la reforma agraria: aceleraremos el reparto de tierras hasta agotar las disponibles; las simulaciones, ocultamientos ... irán desapareciendo..., también estaremos...en contra de las perversiones en el reparto, de la concentración de parcelas ejidales o de su indebido arrendamiento, aseguraremos el pacífico disfrute de las tierras comunales de los pueblos y otorgaremos plenitud de garantías a la auténtica pequeña propiedad. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 141).

“Lo anterior *no sería suficiente si no se dotaba al campesino de los instrumentos de trabajo y el financiamiento*, y se le aseguraba la *comercialización* de sus productos”. (Las cursivas son mías). De tal suerte:

La fundación del *Banco Nacional Agropecuario*, así como la reorganización y ampliación del Seguro Agrícola, tienen por objeto aumentar la producción de nuestros campos y bajar los costos.

Dicho Banco es una institución de redescuento, es decir, pone a disposición de las instituciones bancarias regionales los recursos para atender las solicitudes de los campesinos.

‘Llevaremos al campo todos los elementos económicos y los esfuerzos de la técnica y de la ciencia: lo importante es hacer producir más y mejor la tierra acelerar el proceso de industrialización de sus productos. Con ese objeto, canalizaremos...la mayor cantidad posible de recursos financieros...hacia el sector rural y alentaremos la concurrencia de la banca privada. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 141).

Para impulsar el sector primario se crearon varios organismos y empresas o el Estado inició su participación en ellos (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 141-1943):

Destacan la *Compañía Industrial Azucarera San Pablo* (1968) y la *Impulsora de la Cuenca del Papaloapan* (1970), *Productos Forestales Mexicanos* (1968) y *Alimentos Balanceados de México* (1968).

Dos importantes fideicomisos se encaminaron al fortalecimiento del sector primario: el *Fondo de Financiamiento Agropecuario* (1965) y el *Fondo Candelillero* (1967).

También se amplió y fortaleció el campo de acción de *CONASUPO* (1967), y se creó la empresa *Trigo Industrializado Conasupo* (1968), después *Panificadora Conasupo*.

Con objeto de que el campesinado participara de los beneficios de la industrialización de los productos agrícolas, y para elevar las oportunidades de empleo e incrementar sus ingresos:

Las plantas industriales...como ingenios, molinos de arroz, despepitadoras, [etc.]... propiedad del *Banco Nacional de Crédito Ejidal* (establecido en 1935) y del *Banco Nacional de Crédito Agrícola* (creado en 1926), (pasaron) al *Fondo Nacional de Fomento Ejidal*... (que a su vez) las venderá a los ejidatarios, interesándolos en su administración para que de ellas mismas se obtengan los recursos necesarios para pagarlos. (Las cursivas son mías).

Por la importancia del algodón, que había sufrido disminuciones en su precio en el mercado internacional, y el desaliento en la producción, el Presidente Díaz Ordaz declaró:

Se adquirieron las acciones de la *Compañía Algodonera Comercial Mexicana*... (con objeto) ... de realizar ventas directas al exterior a precios que correspondan a la calidad del algodón mexicano. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 143).

La ampliación del sistema de comunicaciones y suministro de partes se logró, básicamente, a través de la rehabilitación de los *Ferrocarriles Nacionales de México*. Asimismo, continuó el proceso de integración de la red ferroviaria al incorporar el *Ferrocarril de Nacozari* al *del Pacífico* y al crearse la empresa *Ferrocarriles Unidos del Sureste*, mediante la fusión de los *Unidos de Yucatán* y el *del Sureste* (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 145).

Además, la ampliación y modernización del sistema de aeropuertos y radioayudas para la navegación aérea contribuyó a la creación, en 1965, del organismo descentralizado *Aeropuertos y Servicios Auxiliares*. En cuanto a la industria naval, se inició la participación estatal en la empresa *Astilleros Unidos del Pacífico* (1965). (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 146).

PEMEX tenía problemas tecnológicos, especialmente la acusada dependencia respecto de los proveedores, lo que motivó la creación del *Instituto Mexicano del Petróleo*. En ese contexto se estableció en 1968 la *Compañía Mexicana de Exploraciones*, al rescindir múltiples contratos celebrados con empresas nacionales y extranjeras, rescatando importantes zonas petrolíferas cuya exploración y explotación quedó a cargo de *Petróleos Mexicanos*. Por otra parte, el desarrollo de la industria petroquímica fue posible gracias a fuertes inversiones que el Estado realizó. Asimismo, con la adquisición de 19 empresas extranjeras de producción de energía eléctrica, cuya administración fue confiada a la *Comisión Federal de Electricidad*, se dieron pasos importantes para la integración de esa actividad industrial. Además, con la finalidad de aumentar la producción minera y, a la vez, de mantener una importante fuente de empleo, comenzó a operar el *Fondo de Garantía y Fomento a la Pequeña y Mediana Minería*. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 147-149).

Con objeto de obtener fertilizantes fosfóricos, el gobierno creó la empresa de participación estatal *Fosforitas Mexicanas, S.A.*, la cual además de coadyuvar a la integración de esa actividad vendría a resolver serios problemas socioeconómicos de ocupación en su zona de influencia, Coahuila. También el Estado intervino en la explotación de los yacimientos feríferos de Michoacán y Colima, estableciendo las empresas *Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas* (SICARTSA), y el *Consortio Minero Benito Juárez-Peña Colorada*. En 1970 el Estado inició su participación en *Avíos de Acero*, empresa productora de insumos para otras empresas. También se dio

importancia al beneficio del zinc y a la obtención de subproductos a partir del mismo, mediante la empresa ZINCAMEX. Se atendió además la producción de asbesto, con el fin de sustituir importaciones, estableciendo en 1969 la empresa de participación estatal *Compañía Explotadora de Asbestos, S.A.* (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 150).

Por otra parte, se fundó en 1968 la *Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez*, con el propósito principal de atender al menor abandonado o enfermo, y su oportuna incorporación a la sociedad (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 151).

En cuanto al desarrollo urbano, la obra más importante iniciada por el régimen fue el *Sistema de Transporte Colectivo*, creado por Decreto Presidencial del 19 de abril de 1967, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 del mes citado. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 151).

Al finalizar el gobierno del Presidente Díaz Ordaz, el panorama era el siguiente:

... la mayor parte de los recursos de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal correspondían a servicios públicos (alrededor del 34%) tales como transporte, comunicaciones, seguridad social, promoción del desarrollo regional, fomento agropecuario, etc., y a la producción de materias primas y energéticos (46.7%), incluyendo petróleo, electricidad, siderurgia, productos mineros y fertilizantes. *Estas dos zonas de actividad*, que en su conjunto significan más del 80% de los recursos paraestatales, *obedecen claramente a la política de promoción, apoyo y complementación de la inversión privada*, que siguió el Estado durante las administraciones de los presidentes López Mateos y Díaz Ordaz.

Del resto de los recursos del sector paraestatal, una pequeña proporción correspondió a la producción de bienes de capital y de consumo, y en mayor grado, al comercio y a los servicios, dentro de los cuales el renglón más importante lo constituía la CONASUPO.

A la situación deficitaria del sector público, contribuyó en gran medida la estructura financiera paraestatal, determinada por la política de subsidios al sector privado, principalmente a través de los precios de sus productos y servicios.

.....
.....

Puede afirmarse que hacia 1970 el modelo vigente hasta entonces, mostraba claros síntomas de haber agotado las posibilidades de crecimiento que ofrecía; la desocupación y la concentración del ingreso se habían agravado como los desequilibrios fundamentales de la economía.

.....
.....

Las condiciones reseñadas demandaban un viraje en la política económica que cambiara sustancialmente las bases sobre las que venía funcionando la sociedad a fin de procurar que los beneficios del crecimiento económico se difundieran tanto social como geográficamente. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 154-156).

Sin embargo, como apunta Lorenzo Meyer (Bizberg y Meyer, 2009: 20):

Los sucesos de... 1968... mostraron de manera palmaria que en la agenda de las clases dominantes mexicanas estaba acelerar la transformación material del país –quemar las ‘etapas del desarrollo’ hasta alcanzar una industrialización que permitiera dar un salto cualitativo y dejar atrás el subdesarrollo económico–no así el cambio político, la democratización del régimen. El crecimiento material (7% anual, en promedio del PIB) era la fuente principal e insustituible de una legitimidad pragmática que no pretendía el cambio integral, la verdadera modernización, pues *ese cambio implicaba la redistribución del poder hacia abajo, hacia la base, por la vía de la democratización política*. (Las cursivas son mías).

Luis Echeverría Álvarez (1970-1976)

Durante el periodo del Presidente Luis Echeverría se postuló la necesidad de corregir los graves inconvenientes del *desarrollo estabilizador*. En lo interno, el principal problema económico radicó en el escaso dinamismo de la inversión privada, que se retrajo en parte como respuesta a la política del Estado. Para suplir esta omisión, el gobierno inició, a partir de 1972, una política expansiva del consumo y la inversión del sector público. (Auditoría Superior de la Federación, s/f: 320).

En esta administración, por vez primera, la inversión pública superó a la inversión privada. Con ello se dejó atrás la reducción de la actividad económica que hubiese resultado del retraimiento de la inversión de los particulares (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 160).

De tal suerte, la política económica del Presidente Echeverría tuvo como propósito cambiar el *desarrollo estabilizador* por el *desarrollo compartido*, mediante la *creación de múltiples organismos y fideicomisos*, así como *adquiriendo un número considerable de empresas*. (Auditoría Superior de la Federación, s/f 318. Las cursivas son mías).

En tal circunstancia, se emprendió “la magna tarea de sanear la industria azucarera”, para lo cual se consolidó el crédito oficial al sector con la *Financiera Nacional Azucarera* (1953), coordinando la comercialización del producto y derivados a través de la *Unión Nacional de Productores de Azúcar* (1972), integrados administrativamente

estos organismos en la *Comisión Nacional de la Industria Azucarera* (*Diario Oficial de la Federación* del 18 de diciembre de 1970). También se estableció la *Operadora Nacional de Ingenios*, permitiendo que los 31 ingenios oficiales elevaran su participación en la producción nacional. Asimismo, en 1972 surge UNPASA (Unión Nacional de Productores de Azúcar, S.A. de C.V.) como institución auxiliar de crédito, de naturaleza mixta. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 164-165; Secretaría de la Presidencia, 1974).

Ahora bien, “para aprovechar mejor los gastos de operación y el trabajo del personal encargado de manejar el crédito al campo, evitar el desorden administrativo, en plena correspondencia a los esfuerzos de integración de las organizaciones campesina y para satisfacer sus reiteradas demandas”, se decretó la integración de los *Bancos de Crédito Ejidal, Agrícola y Agropecuario* en una sola institución: el *Banco Nacional de Crédito Rural* (1975, Registro Público, 1976). Además, la *Financiera Nacional de la Industria Rural* (1976, no llegó a organizarse) como promotora de la industrialización de los productos agropecuarios, sustituiría al *Fondo Nacional de Fomento Ejidal* (1972). (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 163, 166).

Para mejorar las condiciones de vida de las pequeñas comunidades rurales, y asegurar un trato justo a los esquemas de intercambio, se configuró el *Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural*, PIDER. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 164).

Con objeto de afectar en fideicomiso terrenos ejidales del estado de Guerrero, con fines de urbanización y desarrollo turístico, fueron expropiados mediante decretos del 29 de noviembre de 1972, publicados en el *Diario Oficial de la Federación* los días 1 y 2 de febrero de 1973. En cumplimiento de lo anterior BANOBRAS y NAFINSA celebraron un contrato de fideicomiso, con fecha del 8 de agosto de 1974, denominado *Fideicomiso Bahía de Zihuatanejo* (FIBAZI), cuyo objeto fue “...dotar de infraestructura urbana el fraccionamiento de terrenos fideicomitidos, así como efectuar la venta de lotes urbanizados para el desarrollo turístico e interés social”. (Gobierno del Estado de Guerrero (2005: 2-3).

Asimismo, se promovió la formación de asociaciones de productores en defensa de sus derechos a través de empresas mixtas y organismos estatales, como *TABAMEX*, el *Instituto Mexicano del Café y Productos Químicos Vegetales Mexicanos*. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 166).

También fue vigorosa la política para impulsar la actividad forestal mediante el organismo descentralizado *Productos Forestales de la Tarahumara*, creado por Decreto presidencial publicado el 14 de agosto de 1972.

De la misma forma, se concentraron bajo la denominación de *Productos Pesqueros Mexicanos*, las diferentes empresas públicas que intervenían el sector respectivo

(*Diario Oficial de la Federación*, del 27 de febrero de 1971). Además, se constituyó el *Fideicomiso para el Desarrollo de la Fauna Acuática* y el *Instituto Nacional de la Pesca*. Todo ello en concordancia con la decisión de crear la “Zona Económica Exclusiva” en nuestros mares. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 168).

Por otra parte, para garantizar la expansión de la industria y apoyar a otros sectores económicos, resultaba necesario asegurar el flujo constante de hidrocarburos y electricidad. Por tal motivo, se fundó la *Comisión Nacional de Energéticos*. El 12 de enero de 1972 se publicó la Ley Orgánica que crea el *Instituto Nacional de Energía Nuclear*, mismo que asumió las atribuciones de la antigua *Comisión Nacional de Energía Nuclear* fundada en 1955, a la cual ya hemos hecho referencia. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 169).

Para inventariar los recursos energéticos se estableció en el seno de la *Comisión* un “Comité de Exploraciones”, donde participaron *PEMEX*, *CFE*, *Consejo de Recursos Minerales*, *Comisión de Fomento Minero* y *Comisión de Estudios del Territorio Nacional* (CETENAL). Además, con el apoyo de *PEMEX* y *CFE* se instaló en el *Centro de Investigación y Docencia Económicas* (CIDE) un grupo de economía energética. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 170).

A iniciativa del Ejecutivo Federal, el 23 de diciembre de 1970 el Congreso de la Unión aprobó la ley (publicada en el *Diario Oficial* el 29-XII-1970) mediante la cual fue creado el *Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología* (CONACYT).

Con objeto de concluir la integración de la industria eléctrica se dispuso, en 1975, que la *Compañía de Luz y Fuerza del Centro* –en proceso de liquidación– denominada hasta 1963 “Compañía de Fuerza del Suroeste de México, S.A.”, y sus subsidiarias pasaran a formar parte de la *Comisión Federal de Electricidad*. Vale señalar que en 1976 el Presidente Echeverría informó que con la promulgación de la *Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica* se estipulaba “...la planeación a largo plazo [y] la fabricación nacional de los equipos y herramientas necesarios...”, además de preverse la *gestión de los trabajadores en la administración*. También haría referencia a la inauguración de primera etapa de la termoeléctrica de Tula Hidalgo, que por su capacidad sería la mayor del país; así como a la obra más importante de la historia eléctrica del país (y en su género la de mayor capacidad en Latinoamérica), la planta de Chicoasén en el río Grijalva (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 175-176; Secretaría de la Presidencia, 1970: 545).

A principios de 1976 se instaló la *Fábrica Nacional de Máquinas-Herramientas*, en la ciudad de San Luis Potosí, por parte del *Grupo Industrial Altos Hornos de México*, con el estímulo y apoyo del gobierno federal. La empresa tuvo por objeto producir máquinas para hacer máquinas y equipo, y el trabajo de metales, que alimentara a los productores de bienes de capital. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 183).

Una de las medidas más trascendentales en el campo de la siderurgia fue la creación de la *Comisión Coordinadora de la Industria Siderúrgica*, por Acuerdo Presidencial del 1º de junio de 1972, con la misión fundamental de proponer al Ejecutivo Federal la coordinación de los programas de producción y los planes de expansión de todas las empresas –públicas y privadas– dedicadas a producir mineral de hierro, carbón mineral y coque, arrabio, acero y laminados de acero. Además, para respaldar las actividades de investigación aplicada, de servicios tecnológicos y de formación de especialistas que llevan a cabo las empresas siderúrgicas, por Decreto del 13 de mayo de 1975 se estableció el *Instituto Mexicano de Investigaciones Siderúrgicas*. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 184-1985).

Por conducto de *NAFINSA*, a mediados de 1976 se adquirió el 60% de las acciones de la empresa *Massey-Ferguson de México, S.A.* con lo cual el Estado tendría la capacidad de impulsar, de manera más efectiva, la mecanización de las actividades agrícolas produciendo tractores, equipados a su vez con motores provistos por la también empresa de participación estatal denominada *Motores Perkins* (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 188).

Con miras a la integración cabal de la industria nacional productora de fertilizantes e impulsar la producción agropecuaria, se adquirió la empresa *Fertilizantes Fosfatados Mexicanos, S.A.*, además de establecerse una coordinación orgánica con la producción de la empresa *Roca Fosfórica Mexicana, S.A. de C.V.* en la península de Baja California. Por otra parte, la creación del consorcio industrial paraestatal *Productos Básicos para Fertilizantes* (PROFERSA) vendría a unificar bajo una misma dirección, e integrar verticalmente, la producción de materias primas requeridas para la fabricación de fertilizantes. Con estas obras y acciones se preveía satisfacer las necesidades de nutrientes de los suelos del país, a fin de que el sector agrícola respondiera adecuadamente a los requerimientos de alimentos y de materias primas para la industria. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 191).

También se establecieron el *Centro Nacional de Sanidad Animal* y la *Productora Nacional de Biológicos Veterinarios*. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 165).

En cuanto al sector minero, la administración emprendió acciones de diversa índole. A ese respecto, se informaría lo siguiente:

Se ha fijado una alta prioridad al fortalecimiento de las instituciones oficiales dedicadas a la explotación minera. Estas prosiguen en las cuencas carboníferas de Coahuila...

El Estado ha aumentado su participación en las actividades minero-metalúrgicas, impulsando numerosos proyectos entre los que desatacan los de cobre en la Caridad y Santa Rosa-Pilares en el estado de Sonora, y la Verde en el estado de

Michoacán, que junto con Real de Ángeles en Zacatecas, Cedros en Guanajuato, Lampazos en Sonora, Química Fluor en Matamoros, Roca Fosfórica en Baja California y otros, representan inversiones de más de \$10,000,000,000. Largas y difíciles negociaciones culminaron ... para lograr poner en manos de mexicanos el 51% de las acciones de la compañía [*Cananea*] que aprovecha el cobre de esa región de Sonora.

Se ha convenido que el gobierno federal, a través de la *Nacional Financiera, S.A.*, y de la *Comisión de Fomento Minero*, adquiera el 50.98% de dicha parte mexicana; el 23.52% corresponderá a pequeños inversionistas; es decir, vamos a vigilar que...este 23.52% de la parte mexicana no sea acaparado sino que efectivamente vaya a pequeños, muy pequeños inversionistas; el 9.8% a la empresa *Cobre de México*, en cuyo capital participa la *Nacional Financiera*, otro 9.81% al *Banco Nacional de México* y el 5.88% restante a los trabajadores y empleados de la propia empresa.

En el marco de una economía mixta el desarrollo minero está subordinado al interés general de la Nación. El proceso de mexicanización en esta rama se encuentra prácticamente concluido. El 98% de nuestra producción proviene de 769 empresas nacionales. El Estado ha reafirmado esta actitud al adquirir el 34% de las acciones de *Azufrera Panamericana, S. A.*, pasando a su poder el total de las mismas en 1972 (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 191-192). Por consiguiente, toda la explotación azufrera se realizaría por empresas estatales.

Al obtener en 1971 la *Comisión de Fomento Minero y Guanos y Fertilizantes de México* gran parte de las acciones de la *Compañía Exploradora del Istmo, S.A.*, ésta se convirtió en empresa estatal mayoritaria.

Con respecto a la sal el 25% de las acciones de la empresa explotadora de Guerrero Negro eran estatales. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 192).

Cabe destacar el caso de una empresa que se ubica en el marco de cooperación tercermundista del SELA: la empresa mixta México-jamaíquina *JALUMEX*, que habría de establecerse en Coatzacoalcos, Veracruz, para producir aluminio metálico a partir de la bauxita de Jamaica. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 193-194).

Por otra parte, al fusionarse los ferrocarriles *Sonora-Baja California* y el de *Tijuana y Tecate*, con el gobierno federal como accionista mayoritario, fue creado el *Ferrocarril Sonora-Baja California, S.A. de C.V.*, en junio de 1972. La red básica fue modernizada y se renovó el sistema de telecomunicaciones. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 196).

El elemento impulsor del comercio exterior, de las actividades turísticas y pesqueras consistía en:

Lograr que las terminales marítimas de la República se constituyeran en unidades económicamente autosuficientes, utilizar al máximo sus instalaciones, contribuir al fomento del comercio exterior, y elevar las condiciones de vida de los trabajadores portuarios...

Tales fueron los objetivos que condujeron a la creación de la *Comisión Nacional Coordinadora de Puertos* en 1971. Y como apoyo a la *Comisión*, ese mismo año se estableció el *Fideicomiso de Equipo Marítimo y Portuario* (FIDEMAP):

... a fin de que los puertos marítimos y fluviales del territorio nacional cuenten con los elementos adecuados para proporcionar servicios eficientes, ya que el objetivo del *FIDEMAP* es el de adquirir y poseer por cualquier título remolcadores y otras embarcaciones auxiliares; grúas, montacargas, plataformas y demás equipo necesario para proporcionarlo en venta, arrendamiento o cualquier u otro título a las empresas y organizaciones de trabajadores titulares de las concesiones o permisos para la prestación de los servicios públicos federales de maniobras marítimas. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 197-198).

En su *Segundo Informe* al Congreso (1972) el Presidente señalaría que la *Compañía de Teléfonos de México* era ya una empresa estatal mayoritaria, apuntando que:

Con el paso que hemos dado culmina un proceso de mexicanización y se garantiza que las acciones no sean absorbidas por consorcios extranjeros. Hace factible el cuantioso programa de inversiones requerido para extender la red telefónica a todas las regiones y sectores del país. Confiere al Estado una mayor responsabilidad en la administración de un servicio público cuya orientación ha de ser eminentemente social. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 198).

Con respecto a las telecomunicaciones, Luis Echeverría en 1974 informó lo siguiente:

Se constituyó la empresa de participación estatal mayoritaria *Satélite Latinoamericano, S.A.*, con el fin de utilizar el canal interatlántico...

El régimen de la radio y televisión es reflejo de nuestro sistema de economía mixta. Al Estado corresponde velar por el cumplimiento de los objetivos que la ley señala a las empresas concesionarias del espacio aéreo. Estamos obligados a exigir que la imagen que llega a millones de niños y adultos, *no deforme los valores de nuestra convivencia, y que los adelantos de la tecnología no se utilicen para fomentar servidumbres intelectuales.*

El gobierno ha asumido... el manejo directo de algunas estaciones de radio y canales de televisión y participa con los concesionarios privados en el aprovechamiento del tiempo de transmisión que la legislación le otorga, con el fin de contribuir a mejorar la calidad de las transmisiones.

En el campo de la televisión, *el gobierno cumplió sus funciones reguladoras y de vigilancia al retirar, por primera vez, la presentación de algunas series de contenido antisocial*. Al mismo tiempo, abrió nuevas opciones al receptor con la administración directa de un *canal nacional, el 13*, que junto con el *Canal 11 y Televisión Cultural de México*, han sentado las bases de una comunicación colectiva acorde con las aspiraciones de superación y con los sentimientos de solidaridad que alienta a nuestro pueblo. (Secretaría de la Función Pública, 1976: 200. Las cursivas son mías).

Con el objeto de apoyar el intercambio comercial se creó el *Instituto Mexicano de Comercio Exterior*, habiéndose promulgado el Decreto correspondiente el 29 de diciembre de 1970 (*Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1970). Con tal motivo se desarrolló una intensa actividad a través de consejerías y representaciones comerciales, además de comisiones estatales y regionales de comercio exterior. Se impulsó con éxito el intercambio comercial, sin reducir las ventas a Estados Unidos en términos absolutos, la proporción de exportaciones a ese país disminuyó, colocándose mayores volúmenes de nuestros productos en América Latina, Europa Occidental y los países socialistas. Gracias a ello, empezó a cerrarse el déficit entre exportaciones e importaciones disminuyendo éstas en un 5%, manteniendo aquéllas su tasa de crecimiento del 17%. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 203-204).

Por otra parte, para “...llevar a cabo la industrialización y por el alto costo de divisas que para el país significa, la administración emprendió un vasto esfuerzo de desarrollo científico y tecnológico, coordinando las actividades de los sectores público y privado en la materia, con el fin de asegurar en forma inmediata, un proceso de innovación que asimile y transforme la tecnología importada y vaya perfeccionando la propia. En la era contemporánea, uno de los principales elementos del desarrollo es la aplicación práctica de los conocimientos científicos y la formación de cuadros técnicos y profesionales... Se ha partido de la premisa de que el sector industrial se incorporará al progreso moderno, en la medida en que se impulse la técnica, así como la aplicación de conocimientos y realizaciones de la ciencia...por tanto:

Para fomentar las investigaciones de alto nivel y armonizar los trabajos de las instituciones que las realizan –informó el Presidente en 1971– ... [se] aprobó la creación del *Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología*.... [CONACYT]. Se busca además, poner en contacto a los estudiantes y profesionales mexicanos con experiencias tecnológicas de otros países. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 207-209).

Otras medidas que concurren a mejorar nuestra situación respecto al exterior fueron el fomento y la coordinación turísticos, para aprovechar su potencialidad:

Un ejemplo de la integración de esfuerzos sería que, a partir de abril de 1974, el *Fondo Nacional de Fomento al Turismo* (FONATUR) agrupó en un solo

organismo los derechos y obligaciones de dos fondos anteriores: *Fondo de Garantía y Fomento al Turismo* (FOGATUR), creado en 1956... y el *Fondo de Promoción para la Infraestructura Turística* (INFRATUR), establecido en 1968. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 209).

También a través de la inversión pública se apoyó el programa de *ciudades industriales*, mediante el *Fideicomiso* creado para dicho efecto. Asimismo, el gobierno federal acudió en apoyo de determinadas áreas cuyas autoridades carecían del suficiente poder económico para atender a su desarrollo. Tal sería el caso de un *fideicomiso* creado para conceder recursos adicionales a los municipios, destinados a obras de bienestar social. Por otra parte, *entre las causas de la inadecuada distribución del ingreso figuran, de manera relevante, las desigualdades regionales*. Por consiguiente se decretó la creación de la *Comisión Nacional de las Zonas Áridas*. (Secretaría de la Función Pública, 1976: 212. Las cursivas son mías).

Asimismo, como parte del programa de política de descentralización se expidió un Acuerdo para constituir un fideicomiso en *Nacional Financiera, S.A.*, conforme a los recursos y necesidades de cada región. De esta forma, se dio vida al *Fideicomiso de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales* (FIDEIN). También en 1971 se crearon el *Fondo Nacional de Equipamiento Industrial* (FONEI) y el *Fondo Nacional de Fomento Industrial* (FOMIN). (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 213).

Para *eleva la productividad social* se establecieron el *Centro de Estudios Históricos del Movimiento Obrero*, el *Consejo Nacional para promover la Cultura y Recreación de los Trabajadores*, y la *Editorial Popular de los Trabajadores*, redoblando así los esfuerzos de capacitación a quienes tienen empleo, como a los que por falta de preparación no tienen acceso a las fuentes laborales (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 215).

El primero de mayo de 1974 fue creado el *Fondo Nacional de Fomento y Garantía al Consumo de los Trabajadores* (FONACOT) para el otorgamiento del crédito bancario con una mayor orientación social, favorecer el ahorro en la familia obrera y contribuir al abatimiento de los precios. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 218-219).

Con el objeto de responder a un nuevo enfoque e ir implementando una nueva política al fenómeno demográfico, que venía acentuando la expresión urbana de su problemática, se creó el *Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular* (INDECO) en 1976. (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 219).

El crecimiento urbano venía generando irregularidades en perjuicio de los ejidos que rodeaban las ciudades. Por tal motivo se estableció la *Comisión para la Regularización de la Tierra* (CORETT), y proteger así los derechos de quienes habían adquirido de buena fe predios para construir sus viviendas. (Secretaría de la Función Pública, 1976: 220).

Conforme a la nueva política de vivienda inició sus funciones el *Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores* (INFONAVIT), cuyo propósito esencial fue otorgar créditos para adquirir casas-habitación, a muy bajo interés anual y plazo de pago hasta de 20 años. También, se acordó la formación de un fondo nacional de la vivienda para los miembros de las Fuerzas Armadas (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 220).

Dentro de la política social se tomaron acciones para reintegrar a la sociedad a ciudadanos que purgaban sentencias en los penales. De tal suerte, se estableció la empresa *Promoción y Desarrollo Industrial* (PRODINSA), cuyo objeto fue vender los productos elaborados por los internos y proveerlos de fuentes de ingresos. (Secretaría de la Función Pública, 1976: 222-223).

“Como se ve, la participación del Estado en la vida económica del país no se restringe únicamente al cumplimiento de funciones heredadas de las concepciones liberales. Sus atribuciones normativas –que dan la base de orientación para algunos aspectos de la política económica fiscal, monetaria, etc.– se han visto complementadas históricamente por su acción directa dentro del sistema económico configurando un espectro mucho más amplio cada vez en el campo de acción de dicha política”, concluye la Secretaría del Patrimonio Nacional en su obra: *El Sector Paraestatal* (1976: 237).

“Además de las bases teóricas e ideológicas que sustentan la existencia del sector paraestatal mexicano, las condiciones imperantes en la economía nacional e internacional han determinado su fortalecimiento y desarrollo”. Como lo expresara el Presidente Luis Echeverría:

El imperativo de proporcionar mejores niveles de vida a una población creciente y las presiones externas derivadas de la inestabilidad del sistema económico internacional, hicieron necesario que en los últimos años el Estado asumiera en forma plena, racional y consciente su responsabilidad histórica como agente primordial de la transformación económica y social de México.

El sistema de empresas del Estado interviene para asegurar que se usen adecuadamente los recursos naturales del país, que los consumidores no sean afectados por precios excesivos de los productos y que no se registre el enriquecimiento de grupos minoritarios con la explotación de esos recursos que pertenecen originalmente a la Nación.

La participación directa del Estado, tanto en la producción como en la distribución del ingreso garantiza el predominio del interés general. Se requiere, por lo mismo, una mayor eficiencia en sus tareas.

La empresa pública no persigue lucro, pero tampoco es tolerable el desperdicio o la incompetencia. [Por consiguiente, se ha] ... iniciado un plan general de reorganización del sector público de la economía para eliminar las empresas que sean innecesarias, sanear las que no han cumplido debidamente su

cometido, consolidar las que dupliquen funciones y crear aquéllas que sean necesarias para alcanzar los objetivos que perseguimos.

La importancia cuantitativa y cualitativa del sector paraestatal...requiere de una *profunda coherencia no sólo ideológica sino también operativa.*

‘Los criterios con que se mide la acción de las empresas públicas no siempre pueden identificarse con el monto de las utilidades en términos financieros. *Los objetivos de estas empresas no son de carácter meramente mercantil; responden también a metas sociales que se les asignan en orden a la promoción del desarrollo y a la prestación de servicios para el mejoramiento de las condiciones de los habitantes.* El grado de eficiencia con que operan ha de medirse, por tanto, en relación al alcance de esos objetivos y metas.

‘Para garantizar la eficiencia de las empresas de participación estatal, se requiere que los sistemas conforme a los cuales se rijan hagan factible su funcionamiento coordinado y dinámico. *La política de la administración tiende a evitar los vicios de origen desde el punto de vista administrativo, financiero y técnico.* (Secretaría del Patrimonio Nacional, 1976: 226-229).

José López Portillo (1976-1982)

La *Propuesta de programa de gobierno, 1976-1982* presentada al Lic. José López Portillo por el grupo de asesores que con tal propósito se constituyera, previa a la toma de posesión de su cargo como Presidente, contemplaba *mejorar la calidad de la administración pública* en sus distintos niveles, por cuanto *el programa de gobierno reclamaba un gran esfuerzo de congruencia en el conjunto de sus actividades.*)

La administración pública habría de apoyarse, como condición necesaria, en una planeación democrática eficaz, acompañada de una reorganización efectiva de la administración pública, donde las *empresas y organismos descentralizados quedaran coordinados dentro del ramo a que correspondieran* mediante mecanismos más ágiles y efectivos para el control interno de su administración, y sujetos a una evaluación de la eficiencia según los resultados. (IEPES, 1976: I/2, 5. Las cursivas son mías).

Congruente a lo anterior, el *programa de reforma administrativa* contemplaba entre las fases para organizar el sistema de planeación establecer *coordinadores de sector* e integrar a los mismos las entidades paraestatales correspondientes. Esto significaba que en lo futuro *sus funciones y actividades no se programarían aisladamente*, sino integradas al sector correspondiente.

Enseguida, cada dependencia coordinadora de sector procedería a la depuración del mismo, adoptando entre otros, los siguientes criterios:

- a) *Identificar cabalmente aquellas instituciones que deban producir bienes o servicios estratégicos* para que continúen siendo operados por la federación;

- b) *Conservar sólo las estrictamente necesarias* para descongestionar a las secretarías de Estado del aspecto operativo de los servicios que se relacionan con una función exclusiva de la federación;
- c) *Identificar los organismos que proporcionan un servicio eminentemente social* que, o no interesa a los particulares, o en el cual la federación necesita intervenir para regular su acción;
- d) *Trasladar a los niveles estatales y municipales* aquellas entidades que tienen un ámbito de acción preponderantemente local;
- e) *Fusionar o abrogar aquellas entidades* que hayan cumplido su cometido o dupliquen, innecesariamente sus funciones;
- f) *Transformar aquellos fideicomisos que por sus propósitos o funciones deban tener otro régimen jurídico*, sujetándolos al tratamiento correspondiente;
- g) *Respetar y dar tratamiento de fideicomisos a aquellos que efectivamente realizan acciones fiduciarias*, en cuyo caso éstos deberán operarse conforme a las regulaciones de las instituciones. (Las cursivas son mías).

En virtud de su importancia, la integración sectorial de este tipo de entidades podría lograrse de manera más definitiva y formal incluyendo en un artículo transitorio de la *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado* la asignación que le correspondiera a cada una, por lo menos tratándose de los organismos y empresas más importantes, así se evitarían muchos problemas que podrían originar decisiones que deformaran el propósito de la integración de los sectores. (IEPES, 1976: 10-11).

Al tomar posesión de su cargo, el 1º de diciembre de 1976 el Presidente López Portillo señaló que:

Por medio de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, que entró en vigor el 1º de enero de 1977, se asientan los cambios que reclama la estructura sectorial, y se reordenan las funciones de las Secretarías de Estado a fin de contar con la organización y los instrumentos idóneos para el Programa de Gobierno.

Las entidades paraestatales se regulan unitariamente y se coordinan con la Secretaría del Ramo de su más inmediata competencia; las empresas públicas se agrupan dentro de un mismo sector con objeto de buscar el apoyo sistemático y la complementación de unas a otras.

[Asimismo, en la] *Ley de Egresos* se incluyen los recursos [de] los descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos (López Portillo, 1976: 17).

Al respecto, la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* estableció las bases de organización correspondiente a los ámbitos de la *administración pública centralizada* y de la *administración pública paraestatal*. Señalando en el Artículo 3º. que el Poder Ejecutivo habrá de auxiliarse de las siguientes entidades paraestatales:

- I. Organismos descentralizados;
- II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas; y
- III. Fideicomisos.

Asimismo, el citado ordenamiento señala, en su Artículo 47, que se asimilan a las *empresas de participación estatal mayoritaria*, las sociedades civiles, así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias de la administración pública centralizada o de las entidades mencionadas, o que se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Serán *empresas de participación estatal minoritaria* las sociedades en las que uno o más organismos descentralizados u otra, u otras empresas de participación estatal mayoritaria consideradas conjunta o separadamente, posean acciones o partes de capital que representen menos del 50% y hasta el 25% de aquél, conforme al Artículo 48 de la Ley.

Enseguida, por Acuerdo del 13 de enero de 1977 (publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 17 de enero de 1977) *se agrupan por sectores las entidades de la Administración Pública Paraestatal*, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que se determina. El Acuerdo recoge 797, *cifra depurada a 898 entidades* el 11 de mayo del mismo año con adiciones para corregir algunas deficiencias observadas (*Diario Oficial de la Federación* del 12 de mayo de 1977), misma que *se ajustó a 891 el 5 de abril del año siguiente* (*Diario Oficial de la Federación* del 10 de abril de 1978). De esta cifra el 14% (127) correspondía a organismos descentralizados, 57% (509) a empresas mayoritarias, 7% (63) a empresas minoritarias y 22% (192) a fideicomisos. (Presidencia de la República, 1977: 83-107; Presidencia de la República, 1982: 36-37. Las cursivas son mías).

Cabe recordar el *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana*, concluido por la *Comisión de Administración Pública* (CAP), en diciembre de 1965, según consta en el Acta número 43, del 28 de diciembre de ese mismo año. La CAP(*) fue establecida, dentro de la Secretaría de la Presidencia, el 9 de abril de 1965, como lo señala el Acta correspondiente, y se le señalaron, en principio, las siguientes tareas:

(*) La Comisión se integró originalmente de la siguiente manera: Presidente: Lic. José López Portillo; demás miembros: Lic. Emilio Mújica, Lic. Rodolfo Moctezuma, Lic. Gustavo Martínez Cabañas y Lic. Fernando Solana. Posteriormente se incorporaron el Lic. José Enrique Gama Muñoz, Lic. Leopoldo Ramírez Limón, Lic. Guillermo Velásquez Herrera, el Dr. Pedro Zorrilla Martínez y el Lic. Carlos Tello. El Lic. Alejandro Carrillo Castro se desempeñó como Secretario Técnico y se contó con la asesoría del Lic. Miguel Duhalt Kraus.

1. Dictaminar la más adecuada estructura de la administración pública y las modificaciones que deban hacerse en su actual organización para:
 - a) Coordinar la acción y el proceso de desarrollo económico del país con justicia social.
2. Proponer la legislación y las medidas administrativas que procedan.

Al revisar el Acta número 3 de la *Comisión*, correspondiente a la sesión del día 20 de abril de 1965, encontramos que entre sus tareas estaría la de elaborar un documento que comprendiera, entre otros puntos, el *Diagnóstico de la Administración Pública Mexicana* y una *Proposición de medidas concretas, sectoriales y globales para las reformas administrativas*.

El *Diagnóstico* contenía a su vez, entre otros, los siguientes puntos:

1) Organización y funcionamiento de la Administración Pública Federal:

- a) *Secretarías y Departamentos de Estado, y*
- b) *Organismos Descentralizados y empresas de participación estatal.* (Las cursivas son mías)

Posteriormente, en la sesión del 30 de junio de 1966 (Acta número 59) José López Portillo, Presidente de la Comisión, hizo uso de la palabra en nombre de la subcomisión encargada de *proponer la clasificación de los sectores de la Administración Pública*. Al respecto, solicitó a los comisionados sus opiniones en relación a un proyecto de clasificación, especialmente sobre la *importancia y alcance* que podrían tener *dentro de cada uno de los sectores* las diversas *entidades del sector público*, “...que sin ser parte esencial de los mismos participen de alguna manera en su operación y funcionamiento”. (Secretaría de la Presidencia, Comisión de Administración Pública, 1966).

Al ocuparse el *Informe*, en su Capítulo II, acerca del “Análisis general de la administración pública”, y en particular respecto a la “Coordinación de los organismos descentralizados”, señalaría que:

El Poder Ejecutivo realiza sus actividades a través de las secretarías y departamentos de Estado, los gobiernos de los territorios federales y las comisiones intersecretariales, que constituyen el sector centralizado, y conforme a sus fines específicos, por medio de los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las que formalmente no son de participación estatal, pero que de hecho controla el Estado, los fideicomisos, las comisiones multidependientes o mixtas y otras unidades administrativas con diferentes grados de descentralización.

Una gran parte de estos organismos surgieron para realizar funciones relacionadas con el desarrollo económico y social. Cuando las necesidades del país así lo requerían, se estableció una secretaría, un organismo descentralizado, *o se participó en una empresa mercantil común*. Para decidir sobre ese punto se estudió el conjunto de problemas económicos y sociales relacionados con la nueva unidad administrativa, pero no siempre se concibió en relación con la totalidad del sector público federal.

Como resultado de lo anterior, el Poder Ejecutivo Federal cuenta actualmente con *una grande y compleja organización* que pugna por promover el desarrollo del país. *Algunas partes de esta macro-organización se hallan eficientemente administradas, con objetivos más o menos precisos y con políticas bien definidas. Otras tienen baja eficiencia administrativa, objetivos confusos y carecen de políticas explícitamente establecidas.* (Comisión de Administración Pública, s/f: 14. Las cursivas son mías).

Para ocuparse de lo anterior, el capítulo final del *Informe* (III) se dedicó al *Análisis por Sectores de la Administración Pública*. Se imponía:

...hacer concordantes las actividades de las *entidades del sector público* con los fines del plan de desarrollo...que sólo se logra resolviendo problemas de organización administrativa que afectan simultáneamente a diversas entidades del sector público que cubren sectores de actividad básica para el desarrollo económico y social.

Ello obligaba a "...acciones conjuntas y sistematizadas en diversos ramos, organismos y empresas, que de una u otra manera interconectan sus actividades para lograr propósitos comunes". Con tal propósito, debería completarse el análisis en materia de planeación económica con el estudio de los instrumentos administrativos correspondientes, para:

- 1) Agrupar y clasificar, por sectores de actividad nacional, a las secretarías y departamentos de Estado, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, especialmente aquellas o aquellos que se consideren de mayor importancia para el desarrollo del país, y determinar el papel que les corresponda desempeñar en cada sector, aunque algunas entidades deban ser consideradas en varios, según las funciones que realicen.
- 2) Analizar dentro de cada sector, las funciones que desempeñan las diversas entidades, y si éstas se encuentran distribuidas adecuadamente; sus sistemas de proyección; sus procedimientos de ejecución; sus inter-relaciones; la clase de actos que ejercen, etc.
- 3) Localizar los puntos estratégicos de la actividad administrativa en cada sector, y analizar los impedimentos para el debido desarrollo de dicha actividad.

- 4) Completar lo anterior con el análisis de las comisiones intersecretariales y las multidependientes, en pos de idénticos propósitos.
- 5) Proponer lo necesario con el fin de que la organización administrativa responda con mayor precisión a las finalidades que se persiguen con la programación, por sectores, de la actividad del sector público. (Comisión de Administración Pública, s/f: 100-101).

Ahora bien, al hacerse cargo de la Presidencia de la República, José López Portillo, *la economía se encontraba en una situación de tal crisis que los comentaristas de aquella época la consideraron la más seria de la posguerra*. El crecimiento en 1976 había sido de sólo 2%, muy por debajo de la tendencia histórica; la inversión privada permaneció casi estancada durante el periodo 1973-1976; el déficit fiscal llegó al 10% del PIB; la inflación alcanzó el 27%, la más alta tasa en los últimos 20 años. Se registraron salidas de capital considerables y continuó un proceso creciente de dolarización de la economía. El déficit en cuenta corriente de 1976, de 3 mil millones de dólares, fue tres veces superior al de 1970 y la Deuda Externa llegó en seis años a casi 20 000 millones de dólares. (Suárez Dávila, en Fondo de Cultura Económica, 1988: 421).

Ante esa situación, el nuevo régimen de López Portillo diseñó una estrategia de política económica que constaba de tres etapas: a) dos años para superar la crisis; b) dos para estabilizar la economía, y c) dos para reanudar el crecimiento sobre bases no inflacionarias. Sin embargo, con los descubrimientos de yacimientos petrolíferos y el acceso a préstamos del exterior, el Gobierno vuelve a incrementar sustancialmente sus erogaciones. El Gasto Público aumentó, en consecuencia, del 39.5% del Producto Interno Bruto en 1977 al 47.2% en 1981. Si bien este crecimiento del Gasto Público provocó un mayor crecimiento –de 1977 a 1981 la tasa anual de crecimiento fue superior al 8%– también es cierto que trajo como consecuencia un déficit presupuestal sin precedentes, pasando del 5.2% del Producto Interno Bruto en 1977 al 16.5% en 1982. Asimismo, este excesivo Gasto Público, financiado en buena medida con créditos del exterior, llegó a desequilibrar de tal manera el presupuesto gubernamental que para 1982 el pago de intereses sobre la Deuda Externa pública y privada llegó a ser el determinante principal del déficit en cuenta corriente.

Esa política expansiva se tradujo también en un desmesurado crecimiento del aparato burocrático y del sector paraestatal que se realizó, en principio, con muy poco control, acarreando duplicidades e ineficiencias. (Granados Roldán, en Fondo de Cultura Económica, 1988: 48-49).

Al respecto, los titulares de las secretarías de la Contraloría General de la Federación y de Hacienda y Crédito Público señalarían en la obra *Desincorporación de Entidades*

Paraestatales (Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1994: 7-8), lo siguiente:

El papel desempeñado por el Sector Paraestatal fue determinante en el desarrollo de la economía y la satisfacción de diversas aspiraciones populares en materia de salud, alimentación, vivienda y educación; asimismo, la infraestructura para el despegue industrial resultó invaluable al igual que el conjunto de organismos públicos que la impulsaron.

Sin embargo, varios lustros después, el crecimiento indiscriminado del conjunto de entidades paraestatales, que *en muchos casos fue el resultado de una política deliberada de salvamento de empresas del Sector Privado con dificultades financieras* y la creciente participación gubernamental en todas las áreas de la economía nacional, llegaron a disminuir considerablemente la capacidad de respuesta del Estado mexicano a las necesidades de la población, ampliaron el aparato burocrático hasta niveles de ineficiencia social y abrumaron con su déficit las finanzas públicas. [...] a lo que se sumaron las transformaciones del mundo en los órdenes político, económico e industrial que era impostergable enfrentar. (Las cursivas son mías).

Por otra parte, actualizar el proceso gubernamental a las condiciones derivadas del nuevo arreglo de las relaciones internacionales y sus consecuencias en los ámbitos financieros y comerciales del orbe, reclamaba estimular el desempeño de los actores individuales y del pueblo en su conjunto en la actividad económica.

REGISTRO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL PARAESTATAL* CUADRO ESQUEMÁTICO

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	En liquidación
Organismos Descentralizados	124	145	117	110	77	78	75	3
Empresas de Participación Estatal Mayoritaria	387	422	420	420	450	503	486	49
Empresas de Participación Estatal Minoritaria	52	54	51	53	54	51	40	8
Fideicomiso	197	197	201	178	199	206	142	46
Total	760	818	789	761	780	640	743	106

* Secretaría de Programación y Presupuesto (*Diario Oficial de la Federación* del 15 de noviembre de 1982).

La consulta del *Registro de la Administración Pública Paraestatal* (*Diario Oficial de la Federación* del 15 Noviembre de 1982), del *Acuerdo por el cual las Entidades de la Administración Pública se Agrupan por Sectores* (*Diario Oficial de la Federación* del 3 de septiembre de 1982), el *Manual de Organización de la Administración Pública Paraestatal 1982* y el acceso a la red electrónica nos permiten hacer un recuento de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos agrupados por sectores administrativos, establecidos durante la gestión del Presidente López Portillo, como sigue:

Sector Gobernación

Organismos Descentralizados

La *Productora Nacional de Radio y Televisión* fue creada por Decreto Presidencial del 4 de julio de 1977 como brazo operativo de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía, dependiente de la Secretaría de Gobernación. Entre otras atribuciones, se le encomendó realizar programas destinados al uso de los tiempos de transmisión correspondientes al Estado. (Presidencia de la República, 1981, *Manual...* Volumen 1: 31; Martínez Lugo, <http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx.mx>; Sánchez Ruiz, misma dirección).

Sector de Hacienda y Crédito Público

Organismos Descentralizados

Por Decreto del Congreso de la Unión del 28 de abril de 1978, se constituyó el primer depósito de valores en México, con objeto de prestar el servicio público de guarda, administración, compensación, liquidación y transferencia de valores bursátiles, bajo la denominación de *Instituto para el Depósito de Valores* (INDEVAL), según lo dispuesto por la Ley del Mercado de Valores (S.D. INEVAL, <http://www.wineval.com.mx>). Conforme al Artículo 55 del mismo ordenamiento, al INDEVAL le fue encomendado “Incrementar la seguridad física y jurídica del mercado bursátil, agilizar el ejercicio de los derechos patrimoniales de los inversionistas y obtener exactitud en las transacciones del mercado especulativo”. (Labariega: 101).

Mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 24 de febrero de 1978, se estableció *Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública*, para obtener recursos mediante la celebración de apuestas deportivas. (Presidencia de la República, 1982, *Manual...* Volumen 3: 17, 49; Saldaña Espinoza, en *Revista de Administración Pública*: 110).

En 1980 se creó el *Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas*, como organismo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con la encomienda

de brindar apoyo en materia de capacitación, asesoría y consultoría técnica; realizar estudios e investigaciones fiscales; informar y difundir todo lo relacionado con la fiscalización; además de participar como secretario técnico de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y de los grupos de trabajo emanados del propio Sistema Nacional (Pérez Torres, Javier, *Mensaje de Bienvenida del Director*, www.indetec.gob.mx...).

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

El 20 de septiembre de 1978 se instituye *Acciones Bursátiles Somex, S.A.* para actuar como intermediaria en operaciones con valores en los términos de la Ley del Mercado de Valores, entre otras atribuciones.

Como sociedad mercantil de participación estatal mayoritaria se constituyó en 1977 la *Inmobiliaria Bancen, S.A.* cambiando su denominación por "*Bancen, S.A. de C.V.*" al modificarse sus estatutos en 1978.

En 1979 surge el *Banco Mexicano Somex, S.A.*, al fusionarse el Banco Mexicano, S.A. con los Bancos Mexicano de Colima, de Occidente, de Puebla, de Toluca, del Centro, del Golfo, del Noreste, del Norte, del Sur y Somex, S.A.

El 31 de diciembre de 1979 se estableció, mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el *Banco Nacional Pesquero y Portuario, S.A.* (BANPESCA).

Por escritura pública del 19 de agosto de 1980 se acordó la fusión, reforma de escritura constitutiva y compulsas total de estatutos del *Banco Internacional, S.A., Institución de Banca Múltiple*.

En diciembre de 1979 se modifica la razón social del Centro Nacional de Capacitación por el de *Instituto Nacional de Capacitación del Sector Agropecuario, A.C.* (INCA-RURAL). (Presidencia de la República, 1982, *Manual...* Volumen 3: 65, 115, 159, 171, 233, 305).

Fideicomisos

En el periodo que nos ocupa se establecieron los siguientes fideicomisos: *Fideicomiso para Administrar las Reservas de Pensiones Constituidas por el Instituto Mexicano de Investigaciones Tecnológicas, A.C.*, mediante contrato del 27 de julio de 1979.

Fondo de Fomento y Apoyo a la Agroindustria, el 28 de septiembre de 1978.

Fondo Nacional de Estudios de Preinversión (constituido por contrato del 2 de junio de 1977), cuya denominación se modificó por la de *Fondo Nacional de Estudios y Proyectos* (FONEP) el 26 de junio de 1978.

Fondo para el Desarrollo Comercial (FIDEC), con el Gobierno como principal agente económico (Acuerdo del 17 de marzo de 1980; Presidencia de la República, 1982, *Manual... Volumen 3*: 357, 433, 487, 493).

Acciones Bursátiles SOMEX, que permaneció en manos del Estado hasta 1988 (Ortiz, (<http://books.google>)).

Arrendadora Banobras, S.A. de C.V., Organización Auxiliar de Crédito (1983), constituida para el apoyo financiero de los gobiernos federal, estatal y municipal, y empresas relacionadas con los sectores de desarrollo urbano, servicios públicos, ecología, comunicaciones, transportes e industria de la construcción (Arrendadora Banobras: <http://amaf.org.mx/Paginas/Socios>).

Arrendadora Internacional, S.A. de C.V., Organización Auxiliar de Crédito, establecida el 20 de diciembre de 1983, mediante concesión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para realizar operaciones previstas en el Artículo 24 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1999) http://www.apartados.hacienda.gob.mx/diario_oficial/documentos/archivos_shcp_dof/acuerdos/1999/a_990728.html).

Sector Programación y Presupuesto

Organismos Descentralizados

Por Decreto Presidencial, en marzo de 1979 se constituyó el *Instituto Nacional de Investigaciones sobre Recursos Bióticos*, antes Asociación Civil (Presidencia de la República, 1982, *Manual... Volumen 4*: 57).

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

Para atender con recursos humanos calificados y asistencia técnica a las industrias del calzado, joyería y vestido, se creó el *Centro de Investigación y Asistencia en Tecnología y Diseño del Estado de Jalisco, A.C.* el 24 de diciembre de 1976.

En respuesta a los requerimientos de apoyo técnico y tecnológico en la rama metalmeccánica surgió el *Centro de Investigación y Asistencia Técnica del Estado de Querétaro, A.C.*, el 9 de noviembre de 1978.

De manera similar, mediante acta notarial del 27 de septiembre de 1978, se fundó el *Centro Mexicano de Desarrollo e Investigación Farmacéutica, A.C.* para el máximo aprovechamiento de la capacidad industrial, farmacéutica y química.

Para realizar investigación aplicada y desarrollo experimental que contribuyan al desarrollo tecnológico del país, se estableció, en 1977, el *Instituto Mexicano de Investigaciones en Manufacturas Metalmecánicas, A.C.* (Presidencia de la República, 1982, *Manual...* Volumen 4: 85, 91, 117, 129).

Sector Patrimonio y Fomento Industrial 1982

Organismos Descentralizados

Uranio Mexicano (URAMEX) se crea el 26 de enero de 1979 (*Diario Oficial de la Federación*) como agente exclusivo del Estado para explorar, explotar, beneficiar y comercializar minerales radiactivos, conforme a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 constitucional en la materia (Presidencia de la República, 1982; *Manual...* Volumen 5: 153). La Ley Nuclear, aprobada el 16 de noviembre de 1978, dividió en tres organismos al Instituto Nacional de Energía Nuclear, uno de los cuales fue *Uranio Mexicano* (URAMEX), además del *Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares* (ININ) y la *Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguarda* (CNSNS), cuyo cierre se decretó al aprobarse la Nueva Ley de Energía Nuclear de diciembre de 1984 (Delfin Loya, Arturo, s/f, <http://www.suti..org.mx/>).

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

Mediante acta del 9 de mayo de 1979 se creó la sociedad anónima denominada *Grafito de México*, para atender la demanda de grafito cristalino importado todo por la industria nacional.

Barita de Sonora, S.A. se constituyó el 16 de julio de 1979, para llevar a cabo la exploración, desarrollo y explotación de toda clase de yacimientos minerales.

Por Acuerdo del 16 de octubre de 1979 se autorizó al Fideicomiso Minerales no Metálicos Mexicanos adquirir una planta productora de ladrillo aparente, y su correspondiente rehabilitación, surgió así *Cerámicas y Ladrillos, S.A.* para satisfacer a la creciente demanda de este insumo básico en la industria de la construcción.

En noviembre de 1979 se constituyó la empresa del Estado denominada *Compañía Naviera Mineral del Golfo, S.A.* (NAVIMIN), para participar en la transportación marítima de cargas.

Para atender el problema de vivienda de los obreros y empleados de la región, en particular de los trabajadores de Minera Carbonífera Río Escondido, S.A., se constituyó la *Inmobiliaria y Constructora Río Escondido de Coahuila, S.A.* (Presidencia de la República, 1982, *Manual...* Volumen 5: 153, 199, 209, 293, 331, 339).

Entre las productoras más importantes de maquinaria y equipo para diversas actividades destaca *Clemex, S.A.* (parte del grupo SIDERMEX vendida al grupo ARZAC en 1991), que opera en cinco diferentes clases industriales dedicadas a la fabricación de maquinaria y equipo para las industrias siderúrgica, eléctrica, cementera, petrolera, petroquímica y azucarera. (Huerta, *et. al.* 2001: 200). La empresa aparece en el *Registro de la Administración Pública Federal Paraestatal (Diario Oficial de la Federación* del 15 de noviembre de 1982). En *Decretos de Desincorporación de Entidades Paraestatales 1982-1988* se incluye a Clemex Ingeniería, S.A.

La Compañía Fundidora de Monterrey nace con el siglo xx y para 1901 ya reporta importantes ganancias. La crisis mundial y la Revolución Mexicana tuvieron un impacto negativo; sin embargo, para 1929 experimenta una recuperación importante. En los años cincuenta se trazan líneas de expansión, sin embargo problemas económicos en los años setenta, derivados en devaluaciones y restricciones de mercado, colocaron a la empresa al borde de la quiebra. En 1978 se inició el proceso de integración de SIDERMEX con una sola dirección para las empresas Altos Hornos de México, S.A., Fundidora de Monterrey, S.A. y Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas, (“Fundidora Monterrey”, <http://.iea.gob.mx/efemerides/efemerides/biogra/fundido.html>)

Astilleros Unidos de Mazatlán, S.A. de C.V. entra en operación en el año de 1981 (Astilleros Unidos de Mazatlán, S.A. de C.V., www.bibliojuridica.org/libros/4/1683/8.pdf).

Cabe hacer un paréntesis respecto a los astilleros paraestatales cuya demanda no estaba cubierta suficientemente por la iniciativa privada, debido a la magnitud y riesgo de las inversiones, los plazos de maduración y su escaso rendimiento financiero. Por consiguiente, en las *Perspectivas de desarrollo para la industria naval 1982-1992* se planteó “...la participación del Estado en la industria naval, estructurando las actividades de construcción y reparación de astilleros de manera racional, congruente y eficiente [en esta] rama que tiene como objetivo principal participar dinámicamente en el sector industrial sustitutivo de importaciones”. Para tal efecto, en la siguiente administración entrarían en operación, entre otros los *Astilleros de Veracruz* (1961), *Rodríguez* (1967) *Unidos* (1974) y *Unidos de Ensenada*. (Astilleros Unidos de Mazatlán, S.A. de C.V., www.bibliojuridica.org/libros/4/1683/8.pdf).

Sector Comercio

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

La *Impulsora del Pequeño Comercio, S.A. de C.V.* fue creada por Acuerdo Presidencial, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 24 de mayo de 1977, para mejorar el abasto, distribución y venta de productos básicos al mayoreo y de consumo popular. (Presidencia de la República, 1982, *Manual...* Volumen 6: 233; Velazco: 38-39; Robles, 2009: 82).

Sector Agricultura y Recursos Hidráulicos

Organismos Descentralizados

Para el análisis permanente de la estructura agraria de México y actuar como consultor especializado de la Administración Pública Federal, se estableció el *Centro Nacional de Investigaciones Agrarias* (Decreto del 15 de enero de 1980). Entre las consideraciones señaladas con tal propósito estuvieron:

que los resultados de la investigación de organismos de carácter científico constituyen elementos útiles en la definición de políticas, planes y programas que el Estado desarrolla en beneficio del sector rural.

Para ello, es de toda importancia que se mantenga al nuevo organismo descentralizado, *alejado de presiones políticas* que lo distraigan del objeto para el que fue creado, y siga por tanto lineamientos de trabajo que se ajusten a verdaderos criterios académicos (Ruiz Massieu, s/f: 538-541).

La *Promotora del Maguey y del Nopal*, fue creada con objeto de ampliar las investigaciones para el óptimo aprovechamiento de estos recursos, además de hacer estudios e implementar programas y proyectos para el desarrollo económico y social de la población dependiente de esas actividades (Decreto del 30 de junio de 1980).

El *Colegio de Posgraduados*, institución de enseñanza e investigación en ciencias agrícolas, (no incluido en el *Registro de la Administración Pública Paraestatal* (*Diario Oficial de la Federación* del 15 de noviembre de 1982), se transformó en organismo descentralizado por Decreto del 4 de enero de 1970 (Presidencia de la República, 1982, *Manual...* Volumen 7: 15, 25, 163).

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

Por Acuerdo Presidencial del 13 de enero de 1977 la empresa *Fomento Industrial Forestal, S.A. de C.V.* se agrupó dentro del Sector Agropecuario y Forestal, para realizar programas en beneficio primordial de los ejidatarios, comuneros y hombres del campo.

En 1977 se amplían las funciones de la *Promotora Nacional para la Producción de Granos Alimenticios, S. de R.L.I.P. y C.V.* (*Diario Oficial de la Federación* del 6 de julio de 1977), empresa no incluida en el *Registro de la Administración Pública Paraestatal*, (*Diario Oficial de la Federación* del 15 de noviembre de 1982). (Presidencia de la República, 1982, *Manual...*, Volumen 7: 193, 265, 281, 301).

Insecticidas y Fertilizantes Mexicanos, S.A. de C.V. se constituye el 19 de enero de 1979 como Sociedad Mercantil, para garantizar los agroinsumos que no podría cumplir *Insecticidas y Fertilizantes Ejidales Mexicanos*, ya liquidada.

Por Acuerdo Presidencial del 28 de agosto de 1980 el *Fideicomiso del Limón* se transformó en la *Beneficiadora de Frutas Cítricas y Tropicales de Colima, S.A. de C.V.*, para favorecer a los agricultores e industriales y fortalecer la economía nacional.

Empresas de Participación Estatal Minoritaria

Constituida en 1976, *Mezcal Santiago, S.A.* inició operaciones el 17 de junio de 1977, después de liquidarse la fábrica de propiedad particular, con objeto de proporcionar una fuente de trabajo a ejidatarios. (Presidencia de la República, 1982, *Manual...*, Volumen 7: 405).

Fideicomisos

Por Acuerdo Presidencial del 18 de enero de 1978 se autorizó la constitución del *Fideicomiso para el Desarrollo de la Zona Henequenera* del país.

El fideicomiso *Capacitación Forestal Campesina*, fue creado mediante contrato del 3 de diciembre de 1976, para coadyuvar a la explotación racional y científica de los bosques (Presidencia de la República, 1982, *Manual...*, Volumen 7: 447).

Asimismo, se estableció el *Fideicomiso para la Industrialización, Beneficio y Comercialización del Hule Natural*, como resultado del Acuerdo publicado el 19 de abril de 1978. (Presidencia de la República, 1982, *Manual...*, Volumen 7: 431, 447, 483).

En cuanto a la actividad azucarera, encontramos un conjunto de entidades no registradas en el *Manual de Organización de la Administración Pública Paraestatal 1982*. Tal es el caso de la United Sugar Company, S.A. (establecida en 1905 y reconstituida en 1917) que se convierte en *Compañía Azucarera de los Mochis, S.A.*, adquirida al año siguiente por el Grupo Sáenz, el que posteriormente la entrega a la Comisión Nacional de la Industria Azucarera en 1977 (Romero: 9, <http://www.abphe.org...>). La *Azucarera de la Chontalpa, S.A.* fue adquirida por la Comisión Nacional de la Industria Azucarera (CONIA) el 11 de junio de 1978. De conformidad a la *Clasificación de la empresa pública de acuerdo a su forma de incorporación al sector*, también se incorporan a la CONIA la *Compañía Azucarera del Istmo, S.A.* (1977); *Rosales* (1978); y *Puruarán* (1980). FINAZA adquiere los *Ingenios de Puga* (1977); *de Mahuixtlán* (1979); *el Higo* (1979); *La Concepción* (1979); *de Casasano La Abeja* (1980); *Nueva Zelandia* (1979); *La Gloria* (1980); *Tala* (1979); *Calipam*; *López Mateos* (1971); *El Potrero* (1974); *San Miguelito* (1980). La Comisión Nacional de la Industria Azucarera incorpora al *Ingenio El Modelo* (1978); *La Purísima* (1978); *Independencia* (1978); *Oacalco* (1978) y *Pujiltilic* (1979). El *Ingenio La Primavera* (1978), inaugurado en 1893. El *Ingenio Nueva Zelandia* (1982) inició operaciones en 1943 y se clausuró en 1985. En 1980 fue establecido el *Ingenio Plan de San Luis Potosí*. Otros ingenios azucareros surgieron, tales como el *Ingenio Bellavista* cuyas operaciones iniciaron en 1910, en el Estado

de Jalisco (Compañía Azucarera Ingenio Bellavista, S.A. de C.V., (<http://www.caibsa.com/>), transformándose posteriormente en la *Compañía Azucarera Bellavista, S.A.*, el 26 abril de 1979 (<http://bibliojuridica.org/libros/3/1190/9.pdf>), como empresa de participación estatal mayoritaria.

Sector Comunicaciones y Transportes

Organismos Descentralizados

Para coordinar el transporte de carga en tránsito interoceánico entre los puertos de Coatzacoalcos, Veracruz y Salina Cruz, Oaxaca, fue creado el *Servicio Multimodal Transístico*, también conocido como “Alfa-Omega”, mediante Decreto Presidencial del 17 de enero de 1980. (Presidencia de la República, 1982, *Manual...*, Volumen 8: 55; Foro Ética Hoy, 2006: <http://foro.eticahoy.com/2000>).

En 1981 se revocaron las concesiones a particulares para prestar el servicio de transporte urbano de pasajeros en autobuses. Por Decreto Presidencial, en 1982 surge *Autotransportes Urbanos de Pasajeros Ruta 100*, para el servicio en el Distrito Federal y zonas conurbadas. (Secretaría de Transportes y Vialidad, Ciudad de México, <http://www.setravi.df.gob.mx>).

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

El 21 de febrero de 1978 se crea *Teléfonos del Noroeste, S.A. de C.V.*, rescatando la concesión otorgada en 1928 a la Compañía Eléctrica y Telefónica Fronteriza, S.A. en el estado de Baja California y noroeste de Sonora, por no garantizar un buen servicio (Presidencia de la República, 1982, *Manual...*, Volumen 8: 275).

Empresas de Participación Estatal Minoritaria

La *Empresa Mexicana de Transporte Multimodal, S.A. de C.V.* se constituye el 22 de octubre de 1979, incorporándose como accionistas, centrales de servicios de carga. (Presidencia de la República, 1982, *Manual...*, Volumen 8: 325).

Sector Asentamientos Humanos y Obras Públicas

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

A la *Urbanizadora de Tijuana, S.A.* se le encomendaron, entre otras atribuciones, comprar, adquirir, construir o edificar, traspasar toda clase de fincas, inmuebles y terrenos urbanos, así como urbanizar y fraccionar terrenos. (Presidencia de la República, 1981, *Manual...*, Volumen 9: 51).

Fideicomisos

Los *Fideicomisos de Parques y Ciudades Industriales*, integrados al Programa Nacional de Desarrollo Urbano Industrial, se establecieron en: Morelia, Mich. (1976), León, Gto. (1978), Xicoténcatl, Tlax. (1978), Torreón, Coah. (1978), Matamoros, Tamps. (1979), Iguala, Gro. (1979), Salto, Coah. (1980) y San Juan del Río, Qro. (1980). (Presidencia de la República, 1981, *Manual...*, Volumen 9: 163).

Sector Educación Pública

Organismos Descentralizados

El *Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud* (CREA) surge mediante Decreto del 30 de noviembre de 1977, en lugar del *Instituto Nacional de la Juventud Mexicana*, para fomentar el desarrollo integral de los jóvenes e incorporarlos a los procesos sociales del país (Facultad de Educación Física y Ciencias del Deporte (<http://www.fefcd.uach.mx/leyes.htm>)).

El *Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica* fue constituido, por Decreto Presidencial del 29 de diciembre de 1978, para vincular y atender las necesidades del aparato productivo de bienes y servicios.

Por Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de febrero de 1980, se confirió al órgano administrativo desconcentrado *Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos* el carácter de organismo público descentralizado, para que las funciones operativas de edición e impresión respondieran a las necesidades del momento (<http://www.orden.juridico.gob.mx/Federal...>).

En febrero de 1980 fue establecido el *Consejo de Apoyo para Estudios en Provincia*, fomentando el arraigo de los estudiantes a sus lugares de origen y vincularlos a las actividades productivas.

Mediante Decreto Presidencial del 3 de septiembre de 1980, se creó el *Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social* para realizar, con mayor margen de aprovechamiento y eficacia, labores de investigación y preparación de investigadores.

Por Decreto Presidencial de septiembre de 1981 se fundó el *Instituto Nacional para la Educación de los Adultos*, para brindarles servicios de alfabetización y educación a niveles de primaria y secundaria.

Para atender y canalizar los esfuerzos del Gobierno Federal por preservar y divulgar la cultura y afirmar la identidad nacional, se creó el *Instituto de Investigaciones Dr. José*

María Luis Mora, mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de septiembre de 1981. (Presidencia de la República, 1981, *Manual...*, Volumen 10: 39, 69, 85, 109, 127, 135, 139).

Las *Universiadas* correspondientes al año de 1979 se realizaron en México, y con tal motivo se constituyó el *Comité Organizador de los X Juegos Universitarios Mundiales* (Alcoba, s/f: 98).

Empresas de participación estatal y asociaciones civiles

El *Colegio de Michoacán, A.C.*, se constituyó el 15 de enero de 1979, con objeto de realizar y difundir investigaciones, así como desarrollar programas de docencia a nivel universitario en el área de las ciencias sociales.

A efecto de coadyuvar en el desarrollo de la entidad, el 21 de julio de 1979 se creó la Asociación Civil denominada *Centro de Investigaciones de Quintana Roo, A.C.*, para realizar estudios y capacitación.

Mediante Acuerdo de la Secretaría de Programación y Presupuesto (*Diario Oficial de la Federación* del 22 de agosto de 1979), se autorizó la participación estatal en la Asociación Civil que se denominó *Centro de Investigación Científica Ing. Jorge L. Tamayo, A.C.*

A petición del Organismo Internacional Centro Regional de Construcciones Escolares para América Latina y el Caribe se instituyó CONESCAL, A.C., como centro nacional con vocación multilateral, mediante Acuerdo publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 22 de julio de 1981.

Por la importancia del diseño de modelos mexicanos de material didáctico conforme a los programas y sistemas educativos del país, el 22 de octubre de 1981, el Gobierno resolvió participar en la Sociedad Mercantil denominada *Educal, S.A. de C.V.*

Para impulsar el desarrollo en tecnología de alimentos y desarrollo socioeconómico, el Gobierno Federal autoriza la participación estatal en la Asociación Civil denominada *Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C.*, mediante el Acuerdo del 22 de noviembre de 1981. (Presidencia de la República, 1981, *Manual...*, Volumen 10: 165, 167, 179, 181, 191, 193, 203).

Fideicomisos

El *Diario Oficial de la Federación* de fecha 30 de marzo de 1981 dio a conocer la constitución del *Fondo Nacional para el Servicio Social de Estudiantes de Instituciones de Educación Superior*.

Mediante Acuerdo del 14 de julio de 1981 (*Diario Oficial de la Federación*), se estableció el *Fondo de la Amistad México-Japón*, con el objeto de difundir las culturas de esos países y financiar estudios al respecto. (Presidencia de la República, 1981, *Manual...*, Volumen 10: 263, 283).

Sector Salubridad y Asistencia

Organismos Descentralizados

El *Instituto Mexicano de Psiquiatría* fue creado (*Diario Oficial de la Federación* del 26 de diciembre de 1979) en sustitución del Centro Mexicano de Estudios en Salud Mental, establecido el 15 de junio de 1978 (Presidencia de la República, 1982, *Manual...*, Volumen 11: 73) para la investigación científica, la formación de investigadores, el adiestramiento y asesoría a las instituciones públicas y privadas (Fuente de la, 1988: 1, <http://www.inprf-cd.org.mx>).

Por Decreto Presidencial, publicado el 14 de enero de 1982, se crea el *Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias*, en lugar del desconcentrado *Instituto Nacional de Enfermedades Pulmonares* (<http://www.iner.salud.gob.mx/contenidos/Historia>).

Al extenderse a otros campos las funciones del Hospital de Enfermedades de la Nutrición, principalmente vinculados con la nutrición del pueblo, se modificó su denominación por la de *Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán*, mediante Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de noviembre de 1981 (Instituto Nacional de Ciencias Médicas... (<http://www.innsz.mx>).

Por Decreto Presidencial del 22 de agosto de 1979, se le encomendó al *Instituto Nacional de la Senectud* (INSEN) la atención y protección de las personas de 60 años y más. Enfocándose esencialmente al aspecto médico-asistencial (http://es.wikipedia.org/wiki/Instituto_Nacional_de_las_Personas_Adultas_Mayores).

En septiembre de 1977 se instituyó por Decreto el *Patronato Nacional de Promotores Voluntarios* y las *Unidades de Promoción Voluntaria* en cada dependencia gubernamental. Éstos tuvieron por objeto promover la organización y participación de la sociedad para que coadyuvase en la protección y superación de los grupos vulnerables (Voluntariado Nacional: <http://www.voluntariado.salud.gob.mx>).

Sector Trabajo y Previsión Social

Fideicomisos

Para incorporar a los trabajadores organizados y sus familias a la corriente turística nacional, facilitándoles el uso de instalaciones de recreación, cultura y descanso apropiados, se formalizó mediante contrato del 19 de febrero de 1980 el *Fideicomiso para el Turismo Obrero*.

El *Fondo de Garantía y Descuento para las Sociedades Cooperativas* se constituyó para atender la falta de apoyo crediticio al sistema cooperativo, mediante contrato celebrado el 6 de marzo de 1980 entre el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México. Lo anterior. (Presidencia de la República, 1981, *Manual...*, Volumen 12: 83, 125).

Sector Reforma Agraria

Organismos Descentralizados

Por Decreto del 26 de marzo de 1979 se redefine el objeto y se reestructura la *Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra* (CORETT) establecida por Decreto Presidencial del 6 de noviembre de 1974. (Presidencia de la República, 1981, *Manual...*, Volumen 13: 17).

Fideicomisos

El *Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México* se estableció conforme al Acuerdo Presidencial del 29 de febrero de 1980, para adquirir, conservar y divulgar los documentos relativos al Movimiento Agrario Mexicano. (Presidencia de la República, 1981, *Manual...*, Volumen 13: 57).

Sector Turismo

Fideicomisos

En 1978 se constituyó el *Fideicomiso Loreto*, en Baja California Sur, con el propósito de urbanizar y desarrollar turísticamente la zona, mediante contrato celebrado entre la Comisión para la Regularización de la Tierra (CORETT, FONATUR y NAFINSA).

Por acta constitutiva del 2 de junio de 1978 se estableció el *Fideicomiso San José del Cabo*, entregando CORETT y BANOBRAS terrenos expropiados con tal propósito, y NAFINSA un crédito a ejecutar por FONATUR. (Presidencia de la República, 1982, *Manual...*, Volumen 14: 163 y 165).

Sector Pesca

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

Productos Pesqueros de Guerrero, S.A. de C.V. se crea el 1º de diciembre de 1980, teniendo por objeto explotar en todas sus formas los recursos pesqueros y marinos, realizar estudios e investigaciones para su industrialización y fomentar su consumo.

El 6 de noviembre de 1980 se constituyó la empresa *Productora Nacional de Redes, S.A. de C.V.*, en coinversión con una empresa japonesa, el Banco Nacional Pesquero y Portuario, S.A. y Productos Pesqueros Mexicanos, S.A. de C.V.

Por Acuerdo del 27 de agosto de 1977, *Pesquera Matancitas, S.A.*, cuyas acciones fueron transferidas a *Productos Pesqueros Mexicanos, S.A. de C.V.*, cambió su denominación a *Productos Pesqueros de Matancitas, S.A. de C.V.*

Las acciones de *Pesquera del Pacífico, S.A.*, constituida en 1937, las adquirió el Gobierno Federal en 1967, transfiriéndose en 1971 sus activos fijos a *Productos Pesqueros Mexicanos, S.A. de C.V.* En 1979 adopta la denominación de *Pesquera del Pacífico, S.A. de C.V.*

Según escritura pública del 16 de julio de 1979 se determina la denominación social, objetivo y domicilio de *Productos Pesqueros de Isla de Cedros, S.A. de C.V.*, antes *Pesquera Cedros, S. de R.L.* (1956), *Pesquera Isla de Cedros, S. de R.L.*, *Pesquera Isla de Cedros, S.A.* (1963). Sus acciones y activos se aportan a *Productos Pesqueros Mexicanos, S.A. de C.V.* en 1971 y en 1976 se denomina *Productos Pesqueros Isla de Cedros, S.A. de C.V.*; transfiriéndose sus acciones a favor del Gobierno Federal por Decreto del 24 de julio de 1980 (*Diario Oficial de la Federación*).

Por escritura pública del 16 de julio de 1979 se determina la denominación, objeto, domicilio y duración de *Productos Pesqueros Atún-Mex, S.A. de C.V.* Entre sus antecedentes encontramos a *Atún-Mex, S. de R.L.* (1958); *Atún-Mex, S.A.* (1964); la aportación de las acciones e instalaciones de esta última a *Productos Pesqueros Mexicanos, S.A. de C.V.*; cambio de denominación de *Atún-Mex, S.A.* por la de *Productos Pesqueros Atún-Mex, S.A. de C.V.*

Productos Pesqueros de la Paz, S.A. de C.V. se constituyó en 1975. Posteriormente, en 1978 se determina su denominación, objeto, domicilio y duración. Por Decreto Presidencial del 24 de julio de 1980, se transfieran sus acciones a *Productos Pesqueros Mexicanos, S.A. de C.V.* en favor del Gobierno Federal.

Según escritura pública del 16 de julio de 1978 se determina la denominación social, objetivo, domicilio y duración de *Productos Pesqueros Peninsular, S.A. de C.V.*, cuyo antecedente es la *Pesquera Peninsular, S. de R.L.* (1948), transformada en *Pesquera Peninsular, S.A.* (1963). En 1967 el Gobierno Federal adquiere las acciones y activos fijos de *Productos Pesqueros Peninsular, S.A.* que se transfieren a *Productos Pesqueros Mexicanos S.A. de C.V.* en 1971. Posteriormente, en 1976 *Pesquera Peninsular, S.A.* cambia de denominación social a *Productos Peninsular, S.A. de C.V.* En 1979 se determina su denominación social, objetivo, domicilio y duración. En 1980 se dispone que las acciones y activos fijos de *Productos Pesqueros Peninsular, S.A. de C.V.* se

transfieran a favor del Gobierno Federal (Presidencia de la República, 1982 *Manual...*, Volumen 15: 131, 307, 337, 355, 371, 439).

Sector Distrito Federal

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

Mediante Acuerdo Presidencial, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de agosto de 1977, se autorizó participar en la empresa *Desarrollo Urbano del Valle de México, S.A. de C.V.* impulsando la zona mediante obras de regularización, construcción o remodelación de inmuebles.

Con objeto de apoyar las acciones del gobierno de la Ciudad de México en materia de planeación, promoción, construcción, operación y comercialización de instalaciones destinadas preferentemente a estacionamientos, unidades habitacionales, mercados, centros de abasto y centros sociales, se acordó la participación estatal en la empresa *Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V.* mediante Acuerdo del 18 de diciembre de 1979. (Presidencia de la República, 1982, *Manual...*, Volumen 16: 119 y 131).

Entidades Paraestatales No Sectorizadas

Organismos Descentralizados

Por Decreto Presidencial del 13 de enero de 1977 (*Diario Oficial de la Federación*) se estableció el *Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia*, organismo público descentralizado al fusionar el *Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia* (IMPI) con la *Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez* (IMAN). Entre sus atribuciones se le encomendó promover el desarrollo de la comunidad y apoyar la nutrición y las acciones de medicina preventiva dirigidas a la infancia, así como a las madres lactantes (Presidencia de la República, 1982, *Manual...*, Volumen 17: 69). (<http://dif.sip.gob.mx/dif/>).

Fideicomisos

Para apoyar a otras instituciones en la realización de actividades sociales y culturales, por Acuerdo Presidencial publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de enero de 1977, se crea el *Fondo Nacional para Actividades Sociales* (FONAPAS) (Presidencia de la República, 1982, *Manual...*, Volumen 17: 167).

Crisis del Nacionalismo Revolucionario

Los objetivos perseguidos por el gobierno federal en materia de política de empresa pública fueron corregir las ineficiencias y aprovechar plenamente las posibilidades

de estas entidades en la producción de bienes y servicios, y en la promoción, regulación y dirección del desarrollo económico y social (www.bibliojuridica.org/libros/4/1683/8.pdf).

Al finalizar su gestión sexenal el Presidente José López Portillo señalaría en su *Sexto Informe de Gobierno*, que la recesión económica se había acentuado a nivel mundial de 1977 en adelante. “Para cumplir nuestros planes sectoriales...teníamos que gastar y pedir prestado para comprar afuera lo que necesitábamos –maquinaria, equipos, insumos...” [Estábamos] en el camino de producir los bienes de capital [y de alimentos básicos] que [contribuyeran] a aumentar nuestra capacidad de autodeterminación”.

“En 1981...la economía internacional entraría a la más grave y prolongada depresión desde la gran depresión...los precios de todas nuestras exportaciones seguirían cayendo con estrépito... las tasas de interés se [fijarían] tan altas como nunca en la historia, ... el crédito se [restringiría] ...las medidas proteccionistas se [perpetuarían] en los países industrializados”.

“El golpe se recibió de lleno a partir de la caída del precio del petróleo”. Después vino el efecto del golpe, en el incremento reciente de la deuda externa y los servicios correspondientes. “La deuda ascendió...a 76 mil millones de dólares, de la cual corresponde 80% al sector público y 20% al privado”.

“Todos estos factores: altas tasas de interés afuera que arrastran a las de adentro; baja en el precio de las materias primas; exceso de importaciones; disminución de exportaciones; baja en el turismo externo; aumento del turismo nacional al extranjero; [adquisición de bienes inmuebles en el exterior], colocaron a nuestra economía en una situación súbita de particular vulnerabilidad”.

“Apostar contra el peso se convirtió en el mejor de los negocios...un grupo de mexicanos...aconsejado y apoyado por los bancos privados...ha sacado más dinero del país, que los imperios que nos han explotado desde el principio de nuestra historia”.

“Tenemos que detener la injusticia del proceso perverso: fuga de capitales-devaluación-inflación que daña a todos. Estas son nuestras prioridades críticas”.

Para responder a ellas se expidieron en consecuencia dos decretos: uno que *nacionaliza los bancos privados*, y otro que establece *el control generalizado de cambios*.

En suma, siguiendo a Lorenzo Meyer (en *El Colegio de México*, 2000: 897), la “visión neokeynesiana” dominante de la economía durante la administración de López Portillo fue el uso del gasto público para inducir la expansión del mercado interno. Con base en el petróleo se expandió vigorosamente el papel económico del Estado. La inversión pública pasó del 32% que era al principiar los años setenta a 43% diez años más tarde.

En contrapartida, el déficit fiscal, de representar el 2.3% del PIB en 1971, saltó al 9.3% en 1975 para llegar finalmente al 19% en 1982. *Las empresas paraestatales que eran 760 al final del gobierno de Echeverría en 1982 superaron sin dificultad la marca de las mil.*

Entre ellas se encontró ni más ni menos que todo el sistema bancario, al que nacionalizó en 1982 como una respuesta política desesperada a la crisis económica de ese año, pues la Presidencia acusó a los banqueros de haber sido el instrumento para producir la fuga masiva de dólares que finalmente había echado por tierra la promesa central de López Portillo [a saber]: *“con el petróleo, el problema al que se enfrentaría México, sería el de administrar la abundancia”*. (Las cursivas son mías).

En fecha reciente, Meyer (en Aristegui y Trabulsi, 2009: 228) retoma el tema señalando que:

...la crisis económica de 1982 es el fin no sólo de un modelo económico, sino de una visión de México que tenía tanto la clase política como la élite en el poder en general. Cuando llega esa crisis al final del sexenio de José López Portillo, se cierra un modelo económico que tenía como meta, a un plazo entre mediano y lejano, hacer de nuestro país una sociedad basada en su propio mercado interno, en su industria; *una modernización que se nutrió de la visión nacionalista que tenía la clase política mexicana a partir de Lázaro Cárdenas y de la segunda posguerra mundial*. Era una visión en la que había algo de seguridad, de confianza en ese grupo político que no se ponía a pensar cómo sustituir el sistema autoritario en el que estaba montado, sino que *creía posible que con el desarrollo económico se fuera arreglando sobre la marcha, sin muchas crisis, el problema político central de tener un sistema formal democrático y un sistema real autoritario*. Pero en 1982 ese éxito se desvanece.

Mitos y realidades

Como indica Ignacio Pichardo Pagaza: “El crecimiento del sector público en México fue muy rápido. En 1946 existían 150 unidades paraestatales, organismos descentralizados, empresas, fondos y fideicomisos; y en 1982 su número ascendió a 956. *“Hasta el año de 1984... experimentó una expansión constante, casi explosiva”*. (Pichardo Pagaza, 2002: 194).

Por su parte, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (s/f: 111-112) señalaba lo siguiente:

Al inicio de la presente Administración [del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado], el sector público paraestatal estaba conformado formalmente por 1,155 entidades, de las cuales 103 eran organismos descentralizados, 754

empresas de participación estatal mayoritaria, 75 de participación minoritaria y 223 fideicomisos públicos.

Durante el período diciembre de 1982-septiembre de 1988, fueron creadas otras 61 entidades paraestatales, siendo 17 organismos descentralizados, 31 empresas de participación estatal mayoritaria, 6 de participación minoritaria y 7 fideicomisos públicos.

De estas 1,216 entidades, al 30 de septiembre de 1988 se [habían] sujetado 724 a procesos de liquidación, extinción, transferencia o venta.

En el año de 1993 Jacques Rogozinski había publicado su libro *La Privatización de Empresas Paraestatales* para:

[...] dar a conocer con detalle las peculiaridades de uno de los instrumentos de política económica que forman parte del programa de modernización económica que ha emprendido el Presidente Salinas de Gortari: la desincorporación de entidades paraestatales, fundamentalmente en lo que se refiere al proceso de enajenación de empresas, activos y unidades industriales.

[En su obra, el autor citado] expone de manera concisa la formación del sector paraestatal mexicano, con el objeto de dar a conocer cómo se fue integrando un Estado amplio y disperso que llegó a estar compuesto por 1,155 entidades paraestatales. (Rogozinski, Jacques, 1993: 7, 33-34).

Ricardo Uvalle Berrones (1998: 62), expone que “...con la nacionalización de la Banca (56 instituciones bancarias), más las empresas que de ellas dependen”, se agregan a las empresas ya existentes que suman a fines de 1982, la cantidad de 1,155 entidades públicas... (Las cursivas son mías).

Alejandro Carrillo Castro habrá de poner en claro, en su estudio *Mitos y realidades de la administración pública paraestatal en México*, la manera como se llega a la cifra de 1,155 entidades (ver gráfica en la página siguiente).

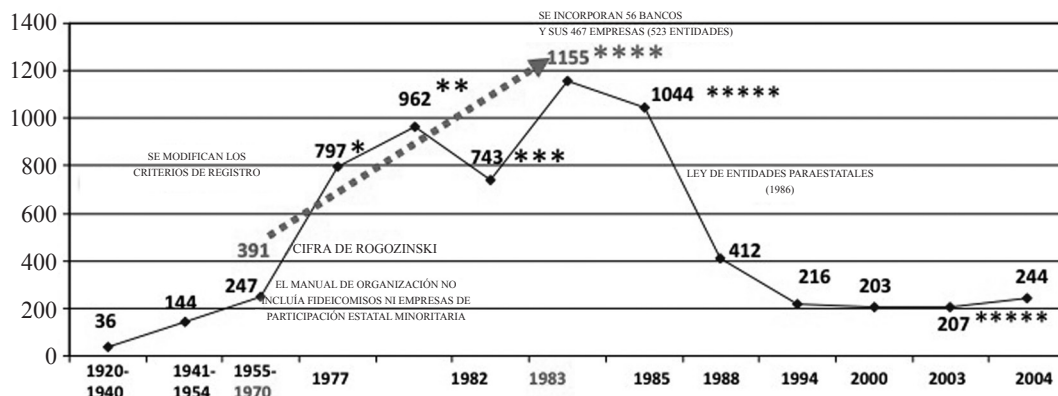
Así se advierte que en el *Registro de la Administración Pública Paraestatal* (*Diario Oficial de la Federación* del 13 de enero de 1977), el número de entidades paraestatales sujetas a control era de **797**.

El *Registro* publicado el 15 de noviembre de 1982 consigna una cifra de **849** entidades (de las cuales 106 se encontraban en proceso de desincorporación, para resultar en **743**).

A principios de 1983 se incorporaron al *Registro de Entidades Paraestatales* 56 bancos nacionalizados y sus 467 empresas, que suman una cantidad de **512** entidades.

La adición de esa última cifra (512) a las 849 del *Registro* de 1982, dan una cantidad de **1361** entidades. A esta cifra habrá que restar 206 por liquidaciones, fusiones y correcciones, para dar un total de **1,155** entidades.

EVOLUCIÓN REAL DEL NÚMERO DE ENTIDADES PARAESTATALES DE 1920 A 2004



* SE INICIA LA PUBLICACIÓN DEL REGISTRO DE ENTIDADES POR LA NUEVA SPP.

** ACUERDO DE SECTORIZACIÓN DEL 3 DE SEPTIEMBRE DE 1982.

*** ÚLTIMO REGISTRO DEL GOBIERNO DE JOSÉ LÓPEZ PORTILLO [MÁS 106 EN PROCESO DE LIQUIDACIÓN, UN TOTAL DE 849].

**** PRIMER REGISTRO DEL GOBIERNO DE MIGUEL DE LA MADRID (INCLUYE LOS 56 BANCOS NACIONALIZADOS Y SUS 467 EMPRESAS, EN TOTAL 523) LO QUE DA LA CIFRA DE 1155.

***** DIAGNÓSTICO DE LA APF CENTRALIZADA ORIENTADO A IMPLEMENTAR UNA REINGENIERÍA DE PUESTOS, FUNCIONES Y COMPENSACIONES DENTRO DEL MARCO DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA. SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. 28 DE MAYO DE 2004.

Fuente: Alejandro Carrillo Castro, *Mitos y Realidades de la Administración Pública Paraestatal en México*. S.F., Mimeo, INAP

Bibliografía

- Alatríste Jr., Sealtiel (1963), “La estructura del control externo de los organismos descentralizados”, en *El Economista Mexicano*. Vol. III, No. 5, México, Colegio de Economistas de México, A.C.
- Aristegui, Carmen y Trabulsi, Ricardo (2009), *Transición. Conversaciones y retratos de lo que se hizo y se dejó de hacer por la democracia en México*. México, Editorial Grijalbo.
- Auditoría Superior de la Federación-Cámara de Diputados, LIX Legislatura (s/f), *1824-2004: 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México*. México, Auditoría Superior de la Federación.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVI Legislatura (1997), “Los Gobernantes de México”, en *Documentos para la Historia I*, México, Gran Comisión

- de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Dirección General de Crónica Parlamentaria.
- Campero Villalpando, Héctor Horacio (s/f), “Los Principios Básicos del Constitucionalismo y el Derecho Constitucional Económico Mexicano”, en H. Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, *Revista Jurídica*, Cuarta Época, Órgano de Información Jurídica, Académica y Legislativa del Poder Judicial del Estado de Morelos, No. 2.
- Cárdenas, Lázaro (1934), “Discurso del Gral. Lázaro Cárdenas, al protestar como Presidente de la República ante el Congreso de la Unión, el 30 de noviembre de 1934”.
- Carrillo Castro, Alejandro (s/f), *Mitos y realidades de la administración pública paraestatal*. Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, mimeo.
- Comisión de Administración Pública (s/f), *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana*. Documento publicado posteriormente, (con el mismo título) por la Coordinación General de Estudios Administrativos, de la Presidencia de la República, Comisión de Administración Pública 1967, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos.
- Granados Roldán, Otto (1988), “Estado y rectoría del desarrollo en México; Una perspectiva política”, en Fondo de Cultura Económica (1988), *México: setenta y cinco años de Revolución, I. Desarrollo económico, I*. México, Fondo de Cultura Económica.
- IEPES (1976), *Propuesta de Programa de Gobierno 1976-1982*. México, IEPES.
- Madrid, Miguel de la (2000), “Comentario” al Artículo 25 constitucional, en Carbonell, Miguel, (Coordinador), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada*, Tomo I, 15ª. edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Méndez, José Luis (2009), “La política industrial: ¿Beneficios corporativos o fortalecimiento económico nacional?”, en Bizberg, Ilán y Meyer, Lorenzo (2009), *Una historia contemporánea de México: Las políticas*. México, Editorial Océano.
- Meyer, Lorenzo (2000), “La institucionalización del nuevo régimen”, en El Colegio de México, *Historia general de México*, Versión 2000, Fondo de Cultura Económica.
- “De la estabilidad al cambio”, en el Colegio de México, *Historia general de México*, Versión 2000, Fondo de Cultura Económica.
- Entrevista a Lorenzo Meyer realizada por Carmen Aristegui. En Aristegui, Carmen y Trubulsi, Ricardo (2009), *Transición. Conversaciones y retratos de lo que se hizo y se dejó de hacer por la democracia en México*, México, Editorial Grijalbo.
- Novelo, Victoria y García, Ariel (1987), “La tortilla: Alimento, trabajo y tecnología”, en Universidad Nacional Autónoma de México, *Complementos del Seminario de Problemas Científicos y Filosóficos*, 1, Nueva Época.
- López Portillo, José, “Discurso de Toma de Posesión”, 1º de diciembre de 1976. En: *500 años de México en documentos*, www.biblioteca.tv/artman2/uploads71976a.pdf
- Pichardo Pagaza, Ignacio (2002), *Introducción a la Nueva Administración Pública en México*, Volumen I, México, Instituto Nacional de Administración Pública, INAP.

Presidencia de la República (1977), *Base legal y lineamientos para el funcionamiento institucional y sectorial de la administración pública federal*, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, Colección Lineamientos, No. 1.

----- (1982), *La administración pública del Estado federal mexicano. Libro Segundo, Programas específicos y sus lineamientos de acción*. Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, Colección Lineamientos, No. 7.

----- *Manual de Organización de la Administración Pública Paraestatal*, Volúmenes: 1. Sector Gobernación 1981; 2. Sector Defensa Nacional 1982; 3. Sector Hacienda y Crédito Público 1982; 4. Sector Programación y Presupuesto 1982; 5. Sector Patrimonio y Fomento Industrial 1982; 6. Sector Comercio, 1982; 7. Sector Agricultura y Recursos Hidráulicos 1982; 8. Sector Comunicaciones y Transportes 1982; 9. Sector Asentamientos Humanos y Obras Públicas 1981; 10. Sector Educación Pública 1982; 11. Sector Salubridad y Asistencia; 12. Sector Trabajo y Previsión Social 1982; 13. Sector Reforma Agraria 1982; 14. Sector Turismo 1982; 15. Sector Pesca 1982; 16. Sector Distrito Federal 1982; 17. Entidades Paraestatales No Sectorizadas 1982 IMSS, ISSSTE, DIF, INFONAVIT, UAM, UNAM y FONAPAS; SEPARATA.

Rogozinski, Jacques (1993), *La privatización de empresas paraestatales*, México, Fondo de Cultura Económica.

Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa (1947), *Directorio del Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos 1947*. México, Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, Dirección Técnica de Organización Administrativa.

----- (1949), *Directorio del Gobierno Federal 1949*, México, Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, Dirección Técnica de Organización.

----- (1950) *Directorio del Gobierno Federal. Organismos descentralizados y empresas de participación estatal 1950*. México, Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Dirección Técnica de Organización.

----- (1951) *Directorio del Gobierno Federal. Organismos descentralizados y empresas de participación estatal 1950*. México, Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Dirección Técnica de Organización.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público-Secretaría de la Contraloría General de la Federación (1994), *Desincorporación de entidades paraestatales, Información básica de los procesos del 1º de diciembre de 1988 al 31 de diciembre de 1993*, México, Fondo de Cultura Económica.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación (s/f), *La empresa pública y la administración del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado*. México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Dirección General de Comunicación Social.

Secretaría de la Presidencia (s/f) *Actas. Comisión de Administración Pública 1965-1970*, México, Palacio Nacional, Secretaría de la Presidencia, Dirección de Estudios Administrativos, Centro de Documentación e Información.

- (1974), *Manual de Organización del Gobierno Federal Tomo II, Organismos descentralizados y empresas de participación estatal*. México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos.
- (1976), *México a través de los informes presidenciales*, Tomo 5, “La Administración Pública”, Volumen ****, México, Secretaría de la Presidencia.
- Secretaría de Programación y Presupuesto (1982), “Registro de la Administración Pública Federal Paraestatal”, en Instituto Nacional de Administración Pública (1984), *Revista de Administración Pública (RAP) Empresa Pública*, 59/60 julio-diciembre, 1984.
- Secretaría del Patrimonio Nacional-Secretaría de la Presidencia (1976), *México a través de los informes presidenciales*. Tomo 6. “El Sector Paraestatal”, México, Secretaría de la Presidencia
- Silva Herzog, Jesús (1960), *Breve historia de la Revolución mexicana, **La etapa revolucionaria y la lucha de facciones*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Solís M., Leopoldo (1988), “Comportamiento de la economía mexicana a partir de 1910: Fases y características”, en varios, *México: setenta y cinco años de Revolución I, Desarrollo Económico* 2, México, Fondo de Cultura Económica.
- Suárez Dávila, Francisco (1988), “El Gobierno de la abundancia en el auge petrolero, la expansión de la deuda y la crisis de ambos (1976-1982), en Fondo de Cultura Económica (1988), *México: setenta y cinco años de Revolución I, Desarrollo Económico. I*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Tucker, William P. (1958), *The Mexican Government Today*, Minneapolis, University of Minnesota.
- Uvalle Berrones, Ricardo, (Coordinador) (2005), *Perfil contemporáneo de la administración pública*. México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
- (1998), *La actividad económica del Estado mexicano. Relevancia del sector paraestatal*, México, Plaza y Valdés, S.A. de C.V.
- Velasco Hernández, Ubaldo, “La empresa pública y su descentralización y desconcentración”, en México, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*.

Fuentes electrónicas

- Alcoba, Antonio (s/f), *Enciclopedia del Deporte*, Madrid, Librerías Deportivas Esteban Sanz, S.L. <http://books.google.com.mx/books...>
- Arrendadora Banobras, <http://www.amaf.org.mx/Paginas/socios/banobras.html>
- Astilleros Unidos de Mazatlán, S.A. de C.V., www.biblio-Juridica.org/libros/4/168/3
- Berlanga Robles, Héctor (2009), *Legislación y desarrollo rural*. Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y Soberanía Alimentaria. CEDRSSA [powerpoint], <http://www.google.com.mx/search?hl=es&q=Impulsora+del+Peque%C3%B1o+Comercio.+S.A.deC.V.&Stara=30&sa=N>

- Clasificación de la empresa pública de acuerdo a su forma de incorporación al sector. ANEXO 1, <http://www.bibliojuridica.org/libros/3/1190/9.pdf>
- Compañía Azucarera Ingenio Bellavista S.A. de C.V., *Ingenio de Bellavista*, <http://www.caibsa.com/>
- CONADE, Antecedentes del CREA. http://www.conade.gob.mx/conade_11_10_historia.asp
- Cortés Obregón, Salvador (s/f), *Instituto Nacional para la Investigación de Recursos Minerales*, <http://www.juridicas.rev/rap/cont/5/pr/pr9>
- Decreto de Creación de la Comisión Nacional de Libros de Textos Gratuitos como Organismo Público Descentralizado. *Decretos/DecCreacCONALITEG.pdf*
- Delfín Loya, Arturo, s/f *Semblanza Histórica*, Sindicato Único de Trabajadores de la Industria Nuclear SUTIN, <http://www.sutin.org.mx/semblanza.html>.
- Diario Oficial de la Federación* (2006), “Estatuto Orgánico de Pronósticos para la Asistencia Pública”, (Primera Sección), Miércoles 22 de noviembre de 2006).
- Facultad de Economía, UNAM, meromero@servidorunam.mx/burbujita46@hotmail.com.
- Facultad de Educación Física y Ciencias del Deporte. Puntos importantes a tratar en Legislación Deportiva. <http://www.fefed.uach/leyes.htm>.
- Foro Ética Hoy (2006), “¿Globalización o Resistencia?: Un análisis ético del mega-proyecto en el Istmo de Tehuantepec”, www.eticaHoy.com.
- Fuente, de la Ramón (1988), “XX años del Instituto Mexicano de Psiquiatría”, <http://www.inprfed.org.mx/pdf/1999/sm220701.pdf>...
- Gobierno del Estado de Guerrero (2004), *Reglamento Interior del Fideicomiso Bahía de Zihuatanejo*, dado el 16 de diciembre de 2004 y promulgado el 16 de marzo de 2005.
- Huerta, Heliana Monserrat; Chávez Presa, María Flor y Ortiz Davison, Julián (2001), *La estructura tecnológica del complejo metalmecánica*, en *Análisis económico*, 2º semestre, Instituto Nacional de Ciencias Médicas... (<http://innz.mx>;
- Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición... *Manual de Organización Específico* <http://portaltransparencia.gob.mx/pdf/12261.pdf>, año/vol. XVII, No. 034, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/41303407.pdf>
- Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición “Salvador Zubirán”, <http://www.innz.mx/>
- Labariega Villanueva, Pedro Alfonso, *El Instituto para el Depósito de Valores (INDEVAL)*, <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2108/6.pdf>
- López Velarde Estrada, Alejandro (s/f), “Algunas consideraciones legales sobre la industria petroquímica en México”, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/26/pr/pr27.pdf>
- Ortiz, Wadgyamar, Arturo (1996), *México, pasado, presente y futuro: del proteccionismo a la integración*, México, Siglo XXI Editores, S.A. de C.V. <http://books.google.com.mx/books?id=ellyveARFmgC&pg=PA11728>

Romero Ibarra, María Eugenia (s/f), “Azúcar y Empresa en el Noroeste de México: *La United Sugar Companies*, S.A. 1900-1940.

Ruiz Massieu, Mario, *Los nuevos organismos en la administración pública agraria*. <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2335/14>. orden <http://www.juridico.gob.mx/Federal/PE/APF/OD/SEP>

S.D. INDEVAL, ANTECEDENTES, <http://www.indeval.com.mx/wb3/wb/indeval/antecedentes>.

Saldaña Espinosa, Judith, “Estrategia de una Paraestatal: Pronósticos para la Asistencia Pública, en *Revista de Administración Pública*, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/86/pr/pr7.pdf>

Sánchez Ruiz, Enrique E, “Hacia una Cronología de la Televisión Mexicana, en *Materiales para el Estudio de los Medios*, http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/ppperiod/comsoc/pdf/10-11_1991/235-262.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1999), “Acuerdo mediante el cual se revoca la autorización otorgada a Arrendadora Internacional de C.V., Organización Auxiliar de Crédito”, http://www.apartados.hacienda.gob.mx/diario_oficial/documentos/archivos_shcp_dof/acuerdos/1999/a_990728.html.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2008), “Resolución por la que se publica que ha quedado sin efectos la autorización otorgada a Arrendadora Banobras, S.A. de C.V., Organización Auxiliar de Crédito, para constituirse y operar como arrendadora financiera, *Diario Oficial de la Federación*, (Primera Sección), jueves 9 de octubre de 2008, http://www.apartados.hacienda.gob.mx/diariooficial/documentos/2008/octubre/resoluciones_091020.

Voluntariado Nacional (2007), *Antecedentes*, <http://voluntariado.salud.gob.mx>.

<http://dif.sip.gob.mx/dif/>

http://es.wikipedia.org/wiki/Ciudad_Sahag%C3%Ban

http://es.wikipedia.org/wiki/Instituto_Nacional_de_las_Personas_Adultas_Mayores.

http://es.wikipedia.org/wiki/Sistema_de_Transporte_Colectivo

http://wikipedia.org/wiki/Tres_generaciones_de_derechos_humanos

<http://www.amip.org.mx/htm.RevAmnip/A>