

---

## PASADO Y PRESENTE DE LA EMPRESA PÚBLICA EN MÉXICO

---

### I

Creo que una de las afirmaciones más socorridas de la ciencia política en nuestro país consiste en asegurar que la causa de que en buena parte del siglo XIX privara la anarquía en las actividades productivas y en las relaciones políticas, residió en la falta de un poder político suficientemente fuerte como para imponerse en la vida social, más aún en el marco de una economía como la nuestra en la que, por su falta de desarrollo, estaban ausentes todos los elementos que dieran a México otra unificación nacional que no fuera, en primer lugar, la unificación política.

“...En nuestro país es evidente el papel distinto que ha tenido el poder público, —como sostiene el eminente constitucionalista Miguel de la Madrid—, en relación al establecimiento y desarrollo del Estado moderno, si lo comparamos con otras sociedades, principalmente en el continente europeo. En tanto que allá el Estado surge como organización política de naciones integradas, de sociedades que logran su propia densidad económica previa, y surge como la superestructura que viene a consolidar a las comunidades nacionales...; en América, en cambio, fundamentalmente en la América Latina, el Estado es un elemento que viene a integrar y a construir la sociedad civil.

“El Estado no solamente fue el reflejo de una comu-

nidad nacional integrada sino que, por la acción de ciertos segmentos y grupos políticos, viene en realidad a constituirse en catalizador de la formación de las sociedades. Y ello se acentúa en nuestro caso cuando, después de la Revolución de 1910, el Estado se convierte en el rector y diseñador de un nuevo estilo de sociedad, atendiendo a ciertos valores políticos fundamentales.”<sup>1</sup>

En México, el Estado nacional, creado por la Reforma, por el porfiriato, transformado por la Revolución, es el que ha dado sentido a la vida política, social y económica del país. Recuérdese que la función histórica del liberalismo europeo es el conflicto con los privilegios consolidados del mundo feudal y del alto clero. El *laissez-faire* en el viejo mundo no era tanto un programa de política económica como la bandera de la lucha victoriosa que la naciente clase empresarial libró, en el último cuarto del siglo XVIII y en los primeros años del XIX, por el dismantelamiento de las restricciones tradicionales del antiguo régimen.

En nuestro país, este liberalismo deberá aclimatarse y sólo triunfará sobre el conservadurismo gracias a sus elementos “no liberales”, es decir, gracias a la consolidación del Estado y, en última instancia, a su intervención. De acuerdo con el liberalismo “ortodoxo”, una vez que hubieran desaparecido los obstáculos que impedían el desarrollo de la libre empresa, la actividad del Estado quedaría reducida a la defensa nacional, la educación y la seguridad interna. Pero en México los obstáculos que impedían el desarrollo de la libre empresa no desaparecerían por sí mismos: no existía en absoluto una clase empresarial pujante; la Iglesia, dueña de la mayor parte de los capitales y de las tierras, se negaba a invertir y a distribuir las tierras que no cultivaba; la industria, estanca por el proteccionismo colonial y seriamente perjudicada por las guerras de independencia, se encontraba en el más alto grado de atraso.

“El misterio central de la política mexicana durante los años intermedios del siglo XIX es el predominio del liberalismo —dice David Brading—. ¿Cómo podemos ex-

plicar su éxito? ¿Cómo fue posible que una ideología desarrollada para satisfacer las ambiciones y las aspiraciones de la burguesía europea se convirtiera en el credo político de la coalición progresista en México, un país con estructuras sociales tan distintas a las de Europa del Norte?"<sup>2</sup> Reyes Heróles, en su obra fundamental sobre el liberalismo mexicano, ha sintetizado las distintas respuestas a este interrogante en una fórmula eficaz: gracias al "sentido social" del liberalismo mexicano.<sup>3</sup> En México, el liberalismo comandó una alianza con el pueblo. El precio del apoyo popular era la prosecución de objetivos sociales bastante ajenos a los teoremas del liberalismo clásico.

Como los tejedores mexicanos sólo disponían de telares manuales, simplemente no podían producir vestidos a precios tan bajos como los de los talleres mecanizados de Lancashire. La revolución industrial de la Gran Bretaña había llegado a México para arruinar las industrias artesanales de Puebla y Querétaro. Estos mismos trabajadores fueron los que insuflaron al movimiento yorkino su sentido social. La decisión de Lucas Alamán de establecer un Banco de Avío para financiar una industria textil mecanizada, era una manera de resolver este problema. Otros ilustres liberales vieron, en cambio, en esta medida, un intervencionismo malsano. "Déjese, sobre todo —clamaba Melchor Ocampo—, plenísima libertad para que cada cual haga cuanto no perjudique a un tercero, y el fomento vendrá por sí solo."

Pero es quizá la dialéctica de las discordias liberales lo que da su verdadero sentido a las luchas ideológicas de nuestro siglo pasado. El maestro Reyes Heróles resume: "Los liberales tienen propósitos muy claros. Lo primero es constituir el Estado, el verdadero Estado, para que desde él, la nación continúe haciéndose, y el Estado puede ser factor decisivo para lograrlo. No piensan en el puro Estado encerrado en lo suyo y que ahogue lo que en la sociedad existe: consideran un Estado que ayude a la sociedad a integrarse plenamente y a transformarse. No pretenden identificar sociedad y Estado: aspiran a un

Estado que interprete el sentir y las necesidades sociales, que eleve la sociedad al rango de Nación."<sup>4</sup>

El problema de la formación y consolidación del Estado mexicano, de la integración de sus características distintivas, peculiares, volvemos a encontrarlo, tras el paréntesis del porfiriato ("en que se mantienen las formas y se subvierte el fondo y en que, en el subsuelo, fuertes y sólidas, persisten las ideas..."),<sup>5</sup> al triunfo de la Revolución.

La victoria militar del Constitucionalismo sobre los distintos grupos revolucionarios no constituía, mecánicamente, la formación del nuevo Estado. Éste debía estar legitimado por la adhesión de la mayor parte posible de apoyos sociales. Fue la necesidad de estos apoyos, la necesidad de lograr una legitimidad para constituir un Estado que no encontrara la oposición de la población y, en consecuencia, pudiera conseguir el poder político total, lo que obligó a institucionalizar las reformas surgidas a raíz de la lucha armada. La concepción de las reformas en la mente de los líderes de la revolución constitucionalista es fruto de un largo proceso de acercamiento entre constitucionalistas y masas populares.

Transformadas en normas constitucionales, las reformas sociales terminarían por convertirse en el marco ideológico en el que las nuevas instituciones se iban a desarrollar y, lo que es aún más importante, la base sobre la que se iba a levantar la idea de la colaboración social posrevolucionaria. Por primera vez en la historia del país (y también del mundo) los derechos de los obreros a mejores condiciones de trabajo y de los campesinos a poseer la tierra tenían acogida en un texto constitucional.

Con frecuencia nos referimos a los artículos 27 y 123 como los más importantes de la Constitución de 1917. Ciertamente, estos artículos son la base del nuevo poder de decisión que se otorga al Estado y especialmente al Ejecutivo; sin embargo, como es sabido, ninguno de estos artículos fue aplicado en su totalidad y de golpe, sino con la suficiente flexibilidad como para poder luchar contra oposiciones particulares y forjar alianzas que a la pos-

tre hicieran posibles las transformaciones requeridas por el Estado.

## 2

Teniendo en cuenta estos antecedentes, creo que es importante recordar que una de las principales debilidades del Estado mexicano bajo el nuevo régimen revolucionario, fue la precaria situación de la economía, que le restaba tanto legitimidad como recursos para afianzar su autoridad. El sector moderno y dinámico de la economía estaba principalmente en manos extranjeras, tal era el caso de la industria petrolera y de la minería; industrias que no sufrieron un daño apreciable durante el periodo de la lucha civil.

La dificultad de esta situación para el Estado estribó en lo problemático que fue aumentar su participación en los beneficios de la explotación de estos recursos naturales destinados al mercado mundial. Las empresas extranjeras contaron siempre con la protección de sus gobiernos, de manera que en más de una ocasión lograron echar por tierra los planes gubernamentales para aumentar su participación en los beneficios de la exploración de recursos naturales destinados al mercado mundial.

De los sectores modernos de la economía, el que más daño sufrió parece haber sido el sistema de transporte, en especial los ferrocarriles: mucho material fue destruido durante la lucha y casi no hubo reposición de equipo. Sin embargo, el problema más notorio se presentó en el sector tradicional, la agricultura, que daba empleo al 70% de la población económicamente activa. Fue entonces, y en buena parte como resultado de todos estos problemas, que el Estado empezó a intervenir con mayor vigor en la vida económica echando mano de las atribuciones que la Constitución le confería.

Lorenzo Meyer ha probado que la gran depresión de 1929 sólo afectó a México a través del sector externo. La explicación de la relativa facilidad con que México sorteó una crisis que sumió a otros países en el marasmo so-

cial y político, radica en el hecho de que las dos terceras partes de su población trabajadora se encontraban ocupadas en la agricultura y ésta casi no estaba ligada al mercado mundial (hacía tiempo que las exportaciones de henequén habían perdido su dinamismo y las de frutas, legumbres, etc., apenas se iniciaban). El Estado vio disminuir sus ingresos, pero debido a la poca injerencia directa que tenía en los procesos productivos, el efecto más negativo que esto tuvo fue impedir que se pagara la deuda externa y una disminución temporal en los sueldos de la burocracia con un salario mayor del mínimo. La construcción de carreteras, el esfuerzo más importante en la formación de infraestructura en ese momento, continuó al mismo ritmo.

En realidad, fue el propio subdesarrollo de la economía mexicana lo que resultó ser la mejor defensa contra los embates de la catástrofe externa; la mayoría de los mexicanos estaba fuera de la economía moderna y muchos, incluso, fuera de la de mercado. Así pues, no conviene asimilar el caso mexicano a la experiencia de los países desarrollados capitalistas o a la de aquellos subdesarrollados que, como Cuba o Chile, tenían un sector externo que dominaba el ritmo de toda su vida económica. La gran depresión mundial fue un fenómeno importante, pero estuvo lejos de poner en peligro la estabilidad de las estructuras sociales en México y las causas de los notables cambios de la época, deben buscarse principalmente en factores políticos, en los cuales la figura del presidente Calles es fundamental.<sup>6</sup>

✓ El objetivo principal de la política económica del presidente Calles, parece haber sido liberar al país del dominio económico extranjero reduciendo al mínimo la intervención en la vida nacional de particulares, empresas o naciones extranjeras. El proyecto suponía, antes que nada, el saneamiento crediticio, financiero y presupuestal del gobierno. Su acción incluyó reducciones de sueldos en todas las secretarías, supresión de varios departamentos, reformas a los métodos de contabilidad nacional y presupuestos y, sobre todo, economías severas de aho-

rro hasta en el más escondido municipio y oficina; diversificación de las fuentes de ingreso federal mediante la creación del impuesto sobre la renta; racionalización del régimen fiscal. Las fuentes de crédito externo e interno estaban cerradas; para echar a andar el proyecto de carreteras, bancos oficiales, irrigación, salubridad, escuelas, el único camino era recurrir al ahorro y extraer las partidas necesarias del propio presupuesto.

Uno de los primeros frutos de esta reestructuración presupuestal y financiera, fue el Banco de México, que se fundó con 50 millones de pesos oro que el gobierno había ahorrado. Se crearon otras instituciones como la Comisión Nacional Bancaria, además de promulgarse una nueva legislación bancaria y establecerse toda una serie de instituciones de crédito. En 1926 se fundó el Banco de Crédito Agrícola con la finalidad de integrar "vertical y horizontalmente" la vida agrícola mexicana mediante la creación de sociedades locales y regionales de crédito; es decir, se introducía por iniciativa del Estado, una organización cooperativa en el campo mexicano.>

Era necesario también crear el sistema circulatorio del país. Para ello se fundó la Comisión Nacional de Caminos y se introdujo un impuesto especial sobre la gasolina, los automóviles y las llantas.

La irrigación y la apertura de nuevas tierras de cultivo es otro capítulo, quizá el que mejor resume el proyecto del país que soñaba la Revolución en ese periodo, y para ello creó la Comisión Nacional de Irrigación. Una parte sustancial del presupuesto de 1926 a 1928 (46 millones de pesos, 6.5% del presupuesto) se derivó hacia la irrigación. El programa agrícola de esta política económica se completaba con la creación de una red de escuelas centrales agrícolas. En 1926 se inició, además el envío de técnicos al extranjero para dotar a las escuelas del personal docente del más alto nivel.

Esta política económica puso en práctica una serie de medidas destinadas a explotar racionalmente los recursos naturales; la minería, la electricidad, el petróleo. La Ley Orgánica de la Industria Petrolera de diciembre de

1925, y su Reglamento de marzo de 1926, fueron una ofensiva franca para recuperar la soberanía nacional sobre el petróleo y un esfuerzo para racionalizar la industria petrolera.)

↳ El triunfo de esta política económica supone la coalición Estado-iniciativa privada que señala prioridades absolutas a la construcción de un sistema económico moderno que busca llegar a la solución industrial a través del desarrollo de las exportaciones de los productos del suelo y del subsuelo. Como la iniciativa privada no puede emprender la construcción de la estructura que haga posible este proyecto, tendrá que encargarse el Estado de esa tarea.>

En cuanto a la actividad industrial y agrícola, el Estado apoya de mil maneras la actividad económica a través de subvenciones, participaciones, exenciones fiscales, desarrollo del crédito, etcétera.

Se puede hablar, en suma, de una verdadera teoría del crecimiento que legitima una política que debe conciliar intereses antagónicos que, de otra manera, en el marco de una estrategia económica distinta, hubieran entrado necesariamente en conflicto. Según esta estrategia de crecimiento, los intereses financieros y los procesos capitalistas sirven para realizar los objetivos nacional-revolucionarios de acuerdo con estas pautas: 1] el que los maneja es el Estado; 2] responden a aspiraciones de los sectores más importantes de la sociedad (financieros, campesinos, burocráticos, obreros, industriales); 3] existe una interdependencia estrecha entre los diversos miembros de estos sectores; 4] existe, asimismo, una influencia recíproca entre la iniciativa privada y el Estado, entre los factores económicos y los intereses políticos. El gobierno funciona como un organismo de planificación y de coordinación de los programas de desarrollo, y responde simultáneamente a los procesos económicos y a las demandas políticas.

↳ Podemos decir, pues, que el desarrollo en México ha seguido un camino paralelo al del ensanchamiento del papel económico del Estado. Principal instrumento de



capitalización de los recursos financieros, poder regulador, principal interlocutor con los grupos internacionales, el Estado se presenta como intérprete del interés público, y se define en esos años como una institución política y administrativa sui géneris, con responsabilidades económicas directas y muy amplias, provisto de una autoridad muy peculiar. Se trata de construir el desarrollo a través de la centralización de las decisiones económicas y de una rectoría ejercida por el Estado.<sup>7</sup>

### 3

Ciertamente, el proceso de integración del Estado mexicano en la economía es contemporáneo de las convulsiones sociales que presiden las grandes transformaciones del Estado moderno en el mundo: la revolución rusa, la Gran Guerra, la República de Weimar, la formación del fascismo, el surgimiento del nacional socialismo. Recordemos, sin embargo, que el marco jurídico fundamental que da lugar al nuevo Estado mexicano, la Constitución de 1917, es anterior a todos estos fenómenos mundiales que caracterizan al siglo XX. Recordemos que la Constitución de Weimar es de 1919 y que el modelo por excelencia de participación estatal en la economía, que es el Istituto per la Ricostruzione Industriale (IRI), procede de 1933. Recordemos que la Autoridad del Valle de Tennessee, como organismo público norteamericano destinado al desarrollo regional, se crea en 1934. En Europa, Francia e Inglaterra conocen una gran actividad del Estado sólo después de la segunda guerra.<sup>8</sup> Recordemos, finalmente, que Keynes formula su famosa teoría económica en 1936 y que ésta no forma parte de un programa práctico de acción económica sino hasta 1942, cuando se publica el *Beveridge Report* a propósito de los servicios sociales que debe emprender el Estado, lo cual da origen al *Welfare State*. Según la teoría keynesiana, "era preciso y posible llegar, por métodos democráticos y sin alterar fundamentalmente la economía capitalista, a la cancelación del desempleo mediante el aumento de la ca-

pacidad de adquisición de las masas, la cual operaría, a su vez, como causa del crecimiento de la producción y, por consiguiente, de la oferta de empleo, fines que se lograrían mediante la orientación y control del proceso económico por parte del Estado, pero manteniendo la propiedad privada de los medios de producción".<sup>9</sup>

La experiencia mexicana es, en este sentido, capital: el Estado mexicano no pretende la abolición de la propiedad privada, tampoco busca la socialización de todos los medios de producción. Nace, en su sentido más puro, como un *Estado social*. Los valores básicos del Estado liberal eran la libertad, la propiedad individual, la igualdad, la seguridad jurídica y la participación de los ciudadanos en la formación de la voluntad estatal a través del sufragio. El Estado revolucionario pretende hacer efectivos estos valores; no lo fueron nunca en la realidad de nuestro siglo XIX y apenas lo son en nuestro tiempo. Así, no hay posibilidad de libertad si su establecimiento y garantías formales no van acompañados de unas condiciones existenciales mínimas que hagan posible su existencia real. Mientras que el liberalismo clásico piensa que la libertad es un atributo de la dignidad humana, el Estado mexicano piensa que la dignidad humana (materializada en ciertos supuestos socioeconómicos) es un prerequisite de la libertad. La propiedad individual tiene como límite los intereses generales de la comunidad ciudadana y los particulares de los que participan en hacerla productiva (obreros, campesinos y empleados). La seguridad formal tiene sentido sólo si va acompañada de la seguridad material frente a necesidades estrictamente económicas (salario mínimo, seguridad social, sistema de salud, etc.). La igualdad ante la ley ha de ser complementaria de la seguridad de condiciones vitales mínimas.

Con estos objetivos, determinados por el Constituyente en 1917, el Estado mexicano interviene activamente en los distintos procesos económicos, políticos y sociales del país; dirige la tarea de reconstrucción nacional y construye la infraestructura indispensable para el desa-

rollo general. Con ello, se convierte en la única instancia capaz de conducir la marcha de un país atrasado al tiempo que se constituye a sí mismo y a la propia sociedad.

Así pues, a partir de la década de los treinta, el Estado mexicano está preparado para asumir el nuevo papel histórico que la organización estatal empieza apenas a cumplir en el resto del mundo. Ello a pesar de la crisis de 1929 y a pesar de las propias dificultades económicas internas y aun de los levantamientos armados que hubo de enfrentar. En este nuevo papel histórico, el Estado revolucionario entiende que los organismos públicos son uno de los instrumentos idóneos tanto para ejercer la rectoría de los procesos socioeconómicos y dar cuenta así del proyecto social surgido de la Constitución, como —y esto es fundamental— para constituirse a sí mismo como un Estado legitimado en las masas. Cuando busca instrumentos de acción ágiles, libres de la tradicional carga burocrática del sector central, encuentra en las comisiones y en los bancos, es decir, en su incipiente sector paraestatal, desconcentrado y con una rápida capacidad de planeación y actuación, las herramientas fundamentales de esta nueva característica que lo define, su actividad en la vida económica de la nación.

“Se puede afirmar que la mayor parte de este tipo de instituciones —a las que formalmente se engloba dentro del término de *administración pública paraestatal*— fueron creadas con el propósito definido de auxiliar al gobierno federal en la atención de las nuevas funciones que la Constitución de 1917 otorgó al Estado mexicano. Sin embargo, su notable desenvolvimiento se debe no sólo al papel encomendado al Estado como rector del proceso de desarrollo nacional, con la idea de conseguir una mayor *independencia económica* y una más acrecentada *justicia social*, sino también a la necesidad de remontar *los bajos niveles de actividad económica* que se presentaban en el país durante la primera etapa que siguió al establecimiento de un nuevo orden constitucional.”<sup>10</sup>

Remontar los bajos niveles de la actividad económi-

ca significó, para el Estado mexicano, convertirse en el primer inversionista y esto mediante instancias económicas y de servicio mucho más que de nacionalizaciones (en nuestro país la expropiación es la excepción) (A diferencia de los países desarrollados en que la discusión acerca del "tamaño del Estado" se cifra en la cantidad de nacionalizaciones que la organización estatal ha debido emprender (sobre todo, a partir de la segunda guerra), en México el tamaño del Estado está condicionado por la extensión de las actividades económicas y servicios en que éste debía intervenir para satisfacer nuevas necesidades originadas en la creciente complejidad de la sociedad. Puede asegurarse que, en la mayor parte de los casos, no había en el campo de la intervención estatal, una empresa privada que buscara desarrollar esa actividad o proporcionar ese servicio.

#### 4

El análisis de la actividad económica pública en nuestro país, iniciado muy recientemente por investigadores como Alejandro Carrillo y Sergio García Ramírez en el sector público y, más recientemente, en el ámbito de la Secretaría de Programación y Presupuesto o de la Secretaría de Hacienda; y grupos académicos de trabajo tan importantes como los que se han desarrollado en el CIDE, en la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM, en el INAP, en El Colegio de México, etc., permite ahora plantear hipótesis o hacer afirmaciones que hace apenas unos años eran meras intuiciones especulativas. Creo que una vez realizado el ordenamiento cronológico de la empresa pública, el análisis jurídico y buena parte del análisis macroeconómico, podría tal vez subrayarse la importancia de la vinculación de estos estudios entre sí para ofrecer nuevas perspectivas de comprensión en una etapa tan importante de la vida de la empresa pública en nuestro país.\*

---

\* Ya en prensa este ensayo, apareció el trabajo fundamental de María Am-

Así, creo que en México se distinguen por lo menos dos periodos de la participación del Estado en la economía y obedecen a la importancia y a la calidad de esta participación. A partir de 1920 y hasta los años treinta, el Estado impulsa el desarrollo económico dirigiendo la inversión pública hacia la realización de obras de infraestructura básica. Es decir, se orienta a crear las condiciones esenciales para la expansión industrial de los años cuarenta, pero sin entrar a formar parte activa del propio desarrollo industrial.

A mediados del tercer decenio, en el periodo que los historiadores llaman propiamente "posrevolucionario", la intervención del Estado en la economía adquiere una modalidad nueva: empieza a participar en forma más amplia y directa en la promoción del desarrollo. Las políticas económicas emprendidas a partir de 1935 fueron condición importante para el despegue industrial de los años posteriores, me refiero fundamentalmente a los grandes logros de la etapa cardenista: el impulso a la reforma agraria, el control directo de los principales recursos estratégicos (petróleo, ferrocarriles), la formación de mecanismos financieros para promover el desarrollo industrial, la creación de organismos y empresas paraestatales para subsidiar a la industria, y la reorientación del gasto público en sectores productivos para la formación de capital.

Además, el Estado destinará fuertes sumas de capital para la creación de otras industrias fundamentales que el proceso de industrialización va necesitando. A partir de aquí, el Estado asume aquellas actividades que requieren de gigantescas cantidades de inversión inicial o los sectores económicos importantes pero que han sido desatendidos por la inversión privada por su baja utilidad.

Así, en la década de los cuarenta, cuando la indus-

---

paro Casar y Wilson Peres, *El estado empresario en México: ¿agotamiento o renovación?*, Siglo XXI Editores, México, 1988, que es precisamente el producto de un aprovechamiento sistemático de todos los estudios previos, con una perspectiva original sobre la periodización.

trialización se convierte en el motor del crecimiento económico del país, el Estado reorienta el gasto público a las ramas de fomento industrial, se intensifica la construcción de obras de infraestructura para adecuarlas a las nuevas condiciones de crecimiento y se da una diversificación del gasto público entre las distintas actividades industriales, con lo que el Estado refuerza su presencia en la economía, al tiempo que apoya y fomenta la actividad económica del sector privado.

La inversión pública dedicada a los sectores básicos de desarrollo (fomento agropecuario, fomento industrial, comunicaciones y transportes), representó el 85% del total, de 1940 a 1955, siendo las ramas de fomento industrial y de comunicaciones y transportes las que más incidencia tuvieron dentro de estas inversiones (68% del total de la inversión pública). La participación de las empresas estatales y de los organismos descentralizados dentro de la inversión pública va adquiriendo mayor importancia: del 44% del total en 1940, pasa a representar el 53% para 1955.

En este periodo, el Estado inicia sus primeras inversiones en el sector manufacturero y se fortalecen las inversiones en infraestructura, básicamente comunicaciones, transportes, irrigación y energéticos. Se promueve, de este modo, la inversión privada con la producción de energéticos, hierro, acero, maquinaria, fertilizantes, etc., y se fortalece la formación de capital en esta primera etapa de desarrollo industrial.

[La estrategia económica estatal buscaba promover un tipo de crecimiento basado en el predominio creciente de las grandes empresas, como la del hierro y acero, industrias mecánicas, maquinaria y equipo para la generación de energía eléctrica, para la industria automotriz, embarcaciones, aparatos electrónicos, eléctricos y de telecomunicaciones. Esto es, se da lugar a una profundización en la sustitución de importaciones de bienes intermedios y de capital, ramas cuyo dinamismo estaba dependiendo en forma creciente de los sectores oligopólicos.<sup>11</sup>

El desarrollo industrial manufacturero recibió gran empuje mediante un régimen tributario favorecedor del capital, una política de subsidios y estímulos generalizada al sector privado, un sistema crediticio que alentaba a los inversionistas y la continuación y fortalecimiento del régimen de precios y tarifas bajos por parte de las empresas estatales.

La inversión pública se canalizó a obras de infraestructura (camino, recursos hidráulicos, transportes y obras urbanas) y a los energéticos. La industria eléctrica, el petróleo, el gas y la petroquímica, que a fines del período eran ya sectores controlados totalmente por el Estado, absorbieron más del 80% de la inversión pública de fomento industrial. Éstos eran insumos, entre otros, que se otorgaban al sector privado a precios muy reducidos, a fin de crear estímulos suficientes para la inversión industrial. Se sostenía que, "La reducción de los precios relativos de los energéticos y de los servicios proporcionados por el sector público es consecuencia de la decisión de abastecer a la economía de elementos básicos."<sup>12</sup>

La política de precios bajos en las empresas del Estado, sin embargo, trae una serie de consecuencias no siempre positivas para la justicia social, parte fundamental del proyecto revolucionario. Se acentúa la concentración del ingreso al favorecer aumentos en las utilidades de las empresas privadas subvencionadas con estos bienes y servicios. Este proceso se fue acelerando a raíz del modelo de acumulación que se venía implantando, basado en el dinamismo creciente de las ramas productoras de bienes de consumo duradero. Se inicia también la "expansión no planeada" del sector público, que consiste en la absorción de empresas privadas en quiebra (o poco rentables) con el fin básico de socializar la ineficiencia del capital y "contrarrestar" el desempleo abierto.\* De esta

---

\* Un análisis de consulta indispensable para comprender las razones de la actividad empresarial del Estado mexicano en las últimas décadas es el de A. Acle y M. Vega, *La empresa pública: desde fuera, desde dentro*.

manera, el Estado adquirió a través de NAFINSA y como una de sus tareas encomendadas, la participación "tanto mayoritaria como minoritaria, en numerosas empresas manufactureras nacionales, algunas de las cuales habían fracasado en manos de la iniciativa privada."<sup>13</sup>

∟ Para 1980 el sector paraestatal de México contaba con más de un millar de empresas públicas agrupadas en las distintas figuras jurídicas que nuestra legislación comprende. En su conjunto el sector participaba en ese año con el 29% de los ingresos tributarios del gobierno federal, con el 75% de las exportaciones y el 27% de las importaciones; ocupaba a casi un millón de personas y abarcaba las más variadas actividades de la actividad económica. Para 1983 el sector paraestatal aportaba el 18.2% del PNB. Creo que bastan estas cifras mínimas para comprender la importancia que la empresa pública había adquirido en 50 años de vida.<sup>14</sup>

## 5

He querido señalar algunas de las que creo son las causas histórico-políticas fundamentales del surgimiento de la empresa pública en México y de su evolución hasta los inicios de nuestra década, estoy convencido de que si no intentamos comprenderlas, menos aún podemos hacer el intento de abordar su presente. Llegamos, pues, a la década de los ochenta con más de un millar de empresas de Estado, algunas de ellas totalmente innecesarias, otras más, ineficientes. Esto, en el momento en que las corrientes dominantes en la teoría económica nos señalan que la economía mixta y el Estado social son las causas de todos nuestros problemas, de la crisis por la que atravesamos. Y se nos dice que para librarnos de estos problemas debemos librarnos de las supuestas causas: de la economía mixta y del Estado social, y volver a formas más sencillas de organización económica. >

(Una versión remozada de ciertos preceptos del liberalismo clásico está implícita en esas formas sencillas, y en nombre de esta tendencia conservadora se presume



que debemos deshacernos de estorbos como la empresa pública para dejar libre tránsito a la iniciativa individual y a la libre empresa. >

El neoliberalismo parece olvidar que ya no se pueden adoptar sus soluciones sencillas porque los sencillos problemas para los que fueron creadas no existen más: enfrentamos ahora, dentro y fuera de nuestro país, problemas muy complejos. Habría que preguntar a quienes piensan que es posible un paraíso de pequeñas empresas en donde la iniciativa individual sea la fuente principal de riqueza qué harían, por ejemplo, con la tecnología que el siglo XX ha creado: ¿destruirla?, ¿olvidarla y volver al inicio del siglo XIX para encontrar otra vez el arranque agresivo del capitalismo y de la acumulación? Los conservadores que sueñan con desmantelar el Estado social y la economía mixta y creen que el Estado puede convertirse de nuevo en el gendarme al servicio de los intereses particulares, ¿cómo supondrán que se podrá proporcionar la seguridad personal y el sustento colectivo del que todos dependemos? La historia es una acumulación de experiencia; la evolución social no permite el retroceso a formas más simples de organización: la sencillez en nuestro tiempo requiere de una enorme complejidad.

┌ El capitalismo individualista, producto del liberalismo clásico, fue superado por su incapacidad orgánica para evitar las crisis económicas y por su absoluta insensibilidad frente a las demandas sociales. "Para eliminar estos dos defectos estructurales del capitalismo individualista, la cultura occidental no ha encontrado otra solución que recurrir a la intervención del Estado, al que se demanda el mantenimiento del equilibrio económico general y la persecución de fines de justicia social (lucha contra la pobreza, redistribución de la riqueza, tutela de los grupos sociales más débiles, etc.)

"La crítica de los teóricos del *Welfare State* al *laissez faire* se resume así: El mercado autorregulado no es capaz de registrar y satisfacer ciertas necesidades materiales y morales que además son fundamentales tanto para

los individuos en cuanto tales como para la colectividad. En particular el Estado liberal deja al 'libre' trabajador prácticamente indefenso frente a las exigencias impersonales del mercado y expuesto a todos los golpes de las fluctuaciones económicas. Es necesario, por lo tanto, institucionalizar el principio de la protección social, y esto exige que el sistema económico capitalista sea sometido al control de la sociedad y que la lógica de la oferta y la demanda sea moderada de alguna forma por la lógica de la justicia distributiva. El moderno Estado asistencial brota del compromiso político entre los principios del mercado (eficiencia, cálculo riguroso de los costos y de los importes, libre circulación de las mercancías, etc.) y las exigencias de justicia social avanzadas...

✓ ("En consecuencia, el desarrollo económico ya no se regula exclusivamente por los mecanismos espontáneos del mercado sino también, y en ciertos casos sobre todo, por las intervenciones económicas y sociales del Estado...")<sup>15</sup>

\* \* \*

Improductividad, ineficacia, deshonestidad, competencia desleal, son algunos de los conceptos que todo crítico de la empresa pública tiene siempre a la mano y muchas veces los aplica a casos particulares con sobrada razón. ¿Es por ello la empresa pública un fracaso y su futuro está cancelado? La empresa pública es, a mi entender, una de las grandes aportaciones de la economía política del siglo XX que no está llamada a desaparecer; por el contrario, su futuro es la consolidación y el cambio. >

Robert L. Heilbroner, un economista norteamericano de intachable moral republicana, en consecuencia, muy poco sospechoso de socialismo, cree que el futuro es de la empresa pública, siempre y cuando ésta sea capaz de convertirse en motor del crecimiento. "La idea —dice Heilbroner— de que el crecimiento sólo se origina en las actividades del mundo empresarial y que las del gobierno son esencialmente enemigas del crecimiento no pue-

de sobrevivir a las realidades del siglo que viene. En pocas palabras, así como el vehículo estratégico de la acumulación en la época de Adam Smith fue la fábrica de alfileres, la empresa nacional en la época de Henry Ford y ahora las empresas transnacionales, creo que será la empresa estatal el vehículo del mañana.

“Ya hemos presenciado los primeros casos de ese vínculo entre los poderes del gobierno, las finanzas y la diplomacia con las capacidades empresariales de administración en el sistema japonés o en el consorcio público-privado que construye los Airbus europeos, o en la Volkswagen o en la British Petroleum. Dichas empresas público-privadas tienen muchas ventajas sobre las puramente privadas en el manejo de la participación en los mercados mundiales.

“Los empresarios... que protestan por el *dumping* y los subsidios —termina Heilbroner—, así como por las tácticas injustas de estas enormes empresas estatales me recuerdan a los pequeños empresarios de hace un siglo que se organizaban contra las prácticas de los monopolios que surgían.”<sup>16</sup>

Por supuesto que no todas las grandes empresas creadas sobre estas bases tendrán éxito y para demostrarlo están los ejemplos de Renault, Fiat, Lockheed, así como no todas las empresas públicas o privadas lo tienen en la actualidad. Pero esto no significa que la empresa del Estado no sea probablemente una de las modalidades más convenientes para resolver los problemas de producción en escala mundial.

Se habla con frecuencia de un Estado omnipresente, pesado, farragoso. El Estado mexicano debe perder lastre tanto en el sector paraestatal como en el centralizado. Pero la solución no es la desaparición del Estado, es el refinamiento, la modernización, la creciente eficacia en sus modos de operación, en sus modos de estar presente en la vida social. Si el verdadero propósito, como parece serlo, es que la empresa pública se convierta no en un mero factor de desarrollo con precios y tarifas bajos para subsidiar y subsidiada ella misma, sino en su verdadero

motor de crecimiento, en un verdadero productor eficiente, los problemas tradicionales deberán ser abordados desde nuevas perspectivas.)

“Asistimos a un proceso de modernización que se impone por decisión propia o por la fuerza de la realidad mundial. Ante esta presión económica hay también una transformación política mundial: los Estados nacionales están cambiando. No lo hacen por moda o mera imitación. Están cambiando para poder sobrevivir a una competencia feroz y enfrentar la nueva división del trabajo. Buscan en la modernización la clave para resolver sus problemas nacionales en el marco de cambios profundos en la economía mundial. Independientemente de ideología, sistemas políticos, nivel de desarrollo o ubicación geográfica, casi todos los Estados depuran hoy su tamaño, revisan el ámbito de su participación económica y fortalecen sus áreas estratégicas. La gran transformación en marcha está haciendo a los Estados menos pesados pero más fuertes, para que así puedan cumplir mejor su mandato fundamental: defender la soberanía frente a la competencia de otros Estados y garantizar la soberanía popular. Al mismo tiempo se apunta una presencia mucho mayor de la sociedad civil...”<sup>17</sup>

↳ Modernidad para pensar nuestro país en términos de una mayor justicia distributiva; modernidad para lograr una mayor eficiencia en la participación del Estado en la vida nacional, en la participación de la sociedad civil con la rectoría estatal, que es lo único que garantiza la prevalencia de los intereses generales de la sociedad. Modernidad para concebir la empresa pública como verdadera promotora del desarrollo, situada en las áreas estratégicas y prioritarias, ciertamente, pero también en las industrias punta, en la intermediación financiera, en el desarrollo tecnológico; es decir, en los sectores verdaderamente modernos de la producción.)

Para finalizar, podemos asegurar que el sistema político mexicano va a prevalecer con las modificaciones y adaptaciones que indudablemente requiere y que, desde luego, no transformarán los principios esenciales que

lo sustentan; si en el futuro nuestro país sigue sustentando como política, los postulados de la economía mixta y, como política fundamental, las tesis de los movimientos sociales que le han dado su identidad; si todo esto ocurre, prevalecerá la empresa pública. \

No podemos pensar en soluciones diametralmente distintas a las que a lo largo de nuestra historia hemos adoptado. Para nosotros, los mexicanos, la economía mixta como la solución a la producción, y las políticas de desarrollo social han sido una buena solución, que nos han mantenido con independencia en un mundo en donde ninguna nación, por fuerte o por desarrollada que sea, puede ufanarse de tener una estructura política totalmente libre de las influencias de otros países.

∟ México ha podido sobrevivir como nación soberana; ello ha sido porque su sistema político, novedoso aún en nuestros días, distinto aún pese a las corrientes hegemónicas que nos cercan, tiene una respuesta propia. No olvidemos que cuando en el mundo se buscaban soluciones totalitarias como único camino al desarrollo y al control político, México optaba por una vía en donde libertad e intervención del Estado se conjugaban para sentar las bases del desarrollo del México moderno. \

Nuestras soluciones, sin espectacularidad, sin demagogia, pueden satisfacer los anhelos de una vida mejor para nuestro pueblo, en tanto que logremos un sector público eficiente, una mayor cooperación y participación del sector privado, un mayor entendimiento de la responsabilidad y de las obligaciones del sector social, y una honestidad total de administradores, financieros, técnicos y trabajadores en todos los sectores.

A lo largo de su campaña política, el licenciado Carlos Salinas de Gortari insistió en el papel del Estado y de la empresa pública en este momento de la vida de México. “Propongo consolidar —dijo en Mérida—, la nueva etapa de las relaciones económicas entre el Estado y la sociedad civil. Se trata de crear un Estado fuerte, pero no grande, que garantice la soberanía frente a la competencia en otros Estados nacionales y hacia adentro haga

valer la soberanía popular. En el gran proceso de revolución científica y tecnológica que está ocurriendo en el mundo y que demanda mayor presencia de nuestro país, requerimos ese Estado fuerte."<sup>18</sup> Y en el mensaje fundamental de Monterrey subrayó: "La empresa pública es y seguirá siendo pieza esencial de nuestro desarrollo. Propongo sanearla y además fortalecerla mediante una dirección honesta y capaz, con el concurso de sus trabajadores, con el apoyo del gobierno federal, para enfrentar los retos de la modernización..."<sup>19</sup>

Cualquier consideración a propósito del pasado y del presente de la empresa pública en México, debe partir de la capacidad del propio Estado mexicano para transformarse. El Estado revolucionario ha sido extraordinariamente dúctil, ha demostrado continuamente una gran capacidad de negociación, cambio y adaptación a los nuevos problemas que han ido surgiendo conforme avanza el siglo. En este sentido el error más frecuente que solemos cometer es el de creer que las estructuras político-sociales sólo cambian a costa de rupturas violentas y que los sistemas llegan a un grado en que son inmodificables. Nuestro propio pasado, nuestro presente en marcha demuestran lo contrario.

## NOTAS

<sup>1</sup> Miguel de la Madrid Hurtado, *Estudios de derecho constitucional*, Porrúa, México, 1980, pp. 41-42.

<sup>2</sup> David, Brading, *Los orígenes del nacionalismo mexicano*, Editorial Era, México. Véanse pp. 125 y ss.

<sup>3</sup> Jesús Reyes Heróles, *El liberalismo mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1982 (3 vols.).

<sup>4</sup> Discurso pronunciado en la Ceremonia Cívica Conmemorativa del CLXXIV Aniversario del inicio de la Independencia de México, 16 de septiembre de 1984.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Véase Lorenzo Meyer, "El primer tramo del camino", en *Historia general de México*, t. 2, El Colegio de México, México, 1981, pp. 1185 y ss.; igualmente, Meyer, *Historia de la Revolución Mexicana. La reconstrucción económica. 1924-1928*, t. 10, El Colegio de México, México, 1981.

<sup>7</sup> Véanse Enrique Krauze, *Historia de la Revolución Mexicana. Estado y sociedad con Calles. 1924-1928*, El Colegio de México, México, 1981; igualmente, Krauze, *Plutarco E. Calles. Reformar desde el origen*, Fondo de Cul-

tura Económica, México, 1987 (Biografía del poder/7; Ana María León de Palacios, *Plutarco Elías Calles, creador de instituciones*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1978.

<sup>8</sup> Véase "Public Enterprises", en *Encyclopaedia Britannica*, Chicago, 1979 (15a. edición), t. 15, pp. 198-202.

<sup>9</sup> Citado por Manuel García Pelayo, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Editorial, Madrid, 1981, p. 86.

<sup>10</sup> Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez, *Las empresas públicas en México*, Porrúa, México, 1984, p. 39 (cursivas de los autores).

<sup>11</sup> La información estadística empleada en la redacción de este apartado fue tomada de *La economía mexicana en cifras*, Nacional Financiera, México, 1981.

<sup>12</sup> Antonio Ortiz Mena, "Desarrollo estabilizador. Una década de estrategia económica en México", en *El Trimestre Económico*, número 146, abril-junio, Fondo de Cultura Económica, México, 1970.

<sup>13</sup> A. Carrillo Castro y S. García Ramírez, *op. cit.*, p. 92.

<sup>14</sup> Véanse *El papel del sector público en la economía mexicana*, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1982; Jorge Tamayo, "Las entidades paraestatales en México", en *México 75 años de Revolución. Desarrollo económico II*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana/Fondo de Cultura Económica, México, 1988; Benito Rey Romay, *La ofensiva empresarial contra la intervención del Estado*, Siglo XXI Editores/UNAM, México, 1987.

<sup>15</sup> Norberto Bobbio y Nicola Mateucci, "Estado de bienestar" en *Diccionario de política*, Siglo XXI Editores, México, 1982, pp. 612-613.

<sup>16</sup> Robert L. Heilbroner, "¿Tiene porvenir el capitalismo?", en *Contextos*, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, noviembre 4, 1983.

<sup>17</sup> Carlos Salinas de Gortari, "Introducción" a *Cambio estructural en México y en el mundo*, Fondo de Cultura Económica/Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1987, pp. 13-21.

<sup>18</sup> "Modernización del sector público", Mérida, Yuc., 28 de febrero de 1988, en *Diálogo nacional*, IEPES, Partido Revolucionario Institucional, marzo, 1988.

<sup>19</sup> *El reto económico. Fortaleza de la nación y bienestar de los mexicanos*, Monterrey, 19 de mayo de 1988.