

LAS EMPRESAS PARAESTATALES

Ramón MARTÍNEZ ESCAMILLA*

RESUMEN: En este artículo se analizan los principales renglones financieros y técnicos de una importante muestra de empresas paraestatales. El análisis revela que el subsector paraestatal mexicano tiene un buen nivel de rentabilidad, por lo que resulta a todas luces inconveniente su transferencia al sector privado.

En los círculos de opinión especializada se acepta y sostiene que la intervención del Estado mexicano en la vida económica tiene un fundamento institucional que se expresa con claridad como mandato, entre otros, en los artículos 3o, 27, 28, 123 y 131 de la Constitución General de la República.

También es de común aceptación que tal mandato tiene una inspiración popular no sólo por integrarse a la doctrina social de la propia Constitución, sino por cuanto la intervención económica estatal se da fundamentalmente a través del sector paraestatal, es decir, ese conjunto de unidades productivas cuya existencia, sujeto de derecho público, proviene de resoluciones que dictan los representantes populares, trátese del Congreso o del Poder Ejecutivo y, esas resoluciones tienen, además, un sentido que hace del pueblo su dueño o al menos su beneficiario directo o indirecto.

Al parecer se trata de una materia de la que existe no sólo

* Investigador del IIEC-UNAM. El autor agradece la ayudantía de Daniel Peña, Gustavo López Pardo y Jaime Bautista. En la elaboración de este artículo se utilizó información disponible hasta noviembre de 1982.

una bien definida ideología, sustentada principalmente por los componentes sociales del poder público, sino sobre todo una persistente política del Estado, en la que éste ha fincado desde la tercera década de este siglo su proceso de consolidación, al par que ha inducido unas veces y ha complementado otras un tipo específico de desarrollo capitalista de cuyos resultados, a estas alturas, ya sólo es posible dar una explicación en términos de la articulación de fuerzas e intereses económicos oficiales y privados.

En esta vertiente, el trabajo del especialista Juan F. Castellanos intitulado *Las Empresas Paraestatales productoras de bienes*¹ expresa que, el estudio del sector paraestatal no puede ni debe desprenderse del de la evolución de la sociedad mexicana de la cual, las entidades que lo conforman, han logrado profundas transformaciones económicas, políticas y sociales y, a la vez, merced a su influjo, se han modificado cuantitativa y cualitativamente. Agrega que, por lo tanto, lo que han sido, lo que son y lo que serán las paraestatales han de considerar un punto esencial de referencia: lo que ha sido, lo que es y lo que será México, pues el desarrollo de esas empresas es resultado y, en su momento, condición del desarrollo económico, social y político del país.

El breve pero revelador resumen a que se contrae dicho trabajo acerca de lo que han sido en la economía de México las empresas paraestatales, expresa que la decisión de crearlas, y en su caso de adquirirlas o absorberlas, ha respondido a momentos y exigencias específicas del desarrollo nacional. Así, con las constituidas en los años veinte, como el Banco de México, el Banco Nacional de Crédito Rural, la Comisión Nacional de Caminos y la Comisión Nacional de Irrigación, se mostró el interés de los gobiernos de modernizar la estructura económica e iniciar la construcción de la infraestructura básica en la que el crecimiento de aquélla descansaría.

En la primera mitad de los años treinta se erigieron empresas tales como Nacional Financiera y el Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas para apoyar el financiamiento de la incipiente industria nacional, de las obras de infraestructura y de los servicios públicos de México. En la segunda mitad de la década, se comenzó a dar impulso a la agricultura mediante la creación de entidades como el Banco Nacional de Crédito Ejidal y los Almacenes Nacionales de Depósito, y en 1938 se inició, para mantenerse irreversible, el rescate de los recursos del subsuelo con énfasis en

¹ Véase *El Economista Mexicano*. Vol. XVI, No. 3, mayo-junio de 1982, p. 40.

los hidrocarburos, base de impulso a la modernización de la economía en conjunto, mediante la creación de Petróleos Mexicanos y otras empresas y organismos.

En general, en las últimas cuatro décadas la creación de no pocas entidades paraestatales en las diferentes ramas de la producción, o la adquisición por parte del Estado de empresas localizadas en toda la diversidad de la estructura económica, fueron brindando a éste la oportunidad de tomar los mandos o al menos ejercer la orientación general de las ramas estratégicas de la economía mexicana, tanto en la generación de insumos como de productos de uso final.

Paralelamente, la creación de entidades ubicadas en el sector comercial y de servicios públicos, ha brindado apoyo directo e indirecto a la economía de los particulares operando éstas como subsidiarias de la actividad económica privada al par que generadoras de medios de consumo masivo; mediante el suministro de prestaciones y auxilios asistenciales como respaldo al salario y como expedientes de respaldo a la economía campesina.

Como sostiene Juan F. Castellanos, algunas de las empresas paraestatales al ser creadas, "materializaron una idea gestada y desarrollada en el seno del propio Estado; otras, empero, fueron recibidas en el ámbito estatal procedentes de la esfera privada, donde nacieron, pero donde su estabilidad y posibilidades de sobrevivencia peligraban".

El acogerlas, las más en precarias condiciones financieras y operativas, no fue un hecho fortuito. El Estado siempre persiguió alguna finalidad de necesario impacto en la estructura productiva nacional, haya sido ésta la de mantener la ocupación y la demanda efectiva, la dotación de algún insumo básico, la oferta de bienes de consumo esencial, la actividad económica en alguna región del país o, en todo caso, el cumplir con una de sus encomiendas esenciales: mantener la paz social en el país.²

Es así como en 1982 el Estado mexicano por conducto de sus 780 empresas, controlaba la totalidad de generación de energía eléctrica para consumo público, la producción total de hidrocarburos, de productos petroquímicos básicos y de fertilizantes; controlaba el 65 por ciento de la capacidad instalada de la producción nacional de acero; manejaba el transporte ferroviario; producía el 99 por

² *Ibidem.*, p. 44.

ciento de autobuses de pasajeros y pronto llegaría, según se lo proponía, al 30 por ciento del transporte de carga; regulaba la comercialización de productos agrícolas básicos; elaboraba bienes de consumo popular; atendía las necesidades de seguridad social de la mayoría de los habitantes del país y, en síntesis, permeaba al aparato productivo mexicano en su conjunto.⁸

De manera que, por una parte, ha sido mediante las entidades paraestatales que el Estado mexicano ha podido facilitarse en gran medida el cumplimiento del mandato constitucional de erigirse en el rector absoluto del desarrollo económico y social y, por otra parte, como consecuencia de la indiscutida titularidad en la rectoría de ese desarrollo, el propio Estado ha quedado sujeto a las dificultades de la eficiencia; es decir, a las dificultades derivadas de la elección de los medios, las políticas y las técnicas para cumplir con el mandato constitucional, y sujeto también a las vicisitudes del beneficio, esto es, a las mayores o menores probabilidades de retenerlo o, en su caso, de canalizarlo hacia el impulso del desarrollo de la sociedad que representa. Veamos por qué:

El sector paraestatal mexicano es todo menos rígido y unívoco pues, por una parte, se consideran empresas paraestatales todas aquéllas que satisfagan *cualquiera* de los siguientes requisitos:

1. Que el Gobierno Federal aporte o sea el propietario del 50 por ciento o más del capital social o de las acciones de la empresa.
2. Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal.
3. Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva u órgano equivalente, o designar al presidente, director o gerente, o tenga facultad para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración o de la junta directiva u órgano equivalente.

Por su parte, son organismos descentralizados todas las personas morales creadas por ley del Congreso de la Unión o decreto del Poder Ejecutivo Federal, *cualquiera* que sea la forma o estructura que adopten siempre que reúnan los siguientes requisitos:

⁸ *Ibidem.*

1. Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el Gobierno Federal o con los rendimientos de un impuesto específico.
2. Que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Los fideicomisos, en cambio:

1. Son operaciones mercantiles mediante las que una persona física o moral llamada fideicomitente destina ciertos bienes a la realización de un fin lícito determinado, encomendando esta realización a una institución fiduciaria.
2. Sólo pueden ser fideicomitentes las personas físicas o jurídicas que tengan la capacidad legal para hacer la afectación de los bienes que implique el fideicomiso y las autoridades administrativas y judiciales competentes, cuando se trate de bienes cuya guarda, conservación, administración, liquidación, reparto o enajenación corresponda a tales autoridades o a las personas que éstas designen.
3. Es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la fideicomitente única de la Administración Pública Federal Centralizada, de acuerdo con la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

Como puede advertirse, es sumamente difícil establecer con rigor las fronteras precisas entre una y otra de las figuras que asume la intervención estatal en la economía, como difícil es llegar al deslinde del ancho campo en que ha de interpretarse el bien social en el marco de la filosofía, la técnica y la práctica de quienes encarnen socialmente las atribuciones y las decisiones de política del Estado en materia de acción o intervención en la vida económica; si bien, por la forma y tipo de organización es, pues, evidente la enorme flexibilidad que puede asumir la estructura paraestatal de unas a otras unidades que la conforman.

Ello induce en principio, a la imposibilidad de que se llegue a establecer una política económica unitaria a seguir irrestrictamente por todo el sector, y que muchas veces el Estado tenga que operar

casuísticamente frente a circunstancias y problemas no sólo de alcance sectorial y carácter coyuntural, sino incluso frente a aquéllas de alcance global y carácter estructural, es decir, de alcance nacional y de largo plazo.

Ahora bien, es evidente que un análisis somero de la estructura del sector paraestatal de la economía mexicana obligaría a hacer de inmediato la distinción que hemos hecho entre organismos descentralizados y empresas de participación estatal por una parte y los fideicomisos por la otra; subsectores que, no obstante su carácter general más complementario que fronterizo, a nuestro modo de ver, por su distinta naturaleza, estructura y funciones, no pueden ser analizados al unísono sino separadamente; aunque siempre será deseable la conjunción de los resultados subsectoriales para dar una idea del sector paraestatal en conjunto.

El registro de la Administración Pública Federal Paraestatal apareció en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de enero de 1981. La lista correspondiente clasifica a las entidades paraestatales en cuatro grupos:

- i. 77 organismos descentralizados.
- ii. 450 empresas de participación estatal mayoritaria.
- iii. 54 empresas de participación estatal minoritaria.
- iv. 199 fideicomisos de la administración pública federal.⁴

Pero no de todas las entidades de este vasto sector de la economía mexicana, existe información económica y contable disponible para los observadores, y el resultado de sus gestiones y ejercicios en el campo de la producción o la distribución generalmente se engloban en informes económicos referidos a la estructura socio-económica en conjunto, acogiéndolos a la confidencialidad que otorgan las normas jurídicas federales en materia de estadística, o presentándolos en el desglose por ramas de actividad económica de que se sirve el sistema nacional de información, a través de cuadros que se contraen a grandes resúmenes.

Con todo, es posible ilustrar, así sea de manera gruesa, las principales características económicas de los subsectores, a partir de algunos resúmenes oficiales. A manera de ejemplo, en el presente artículo nos servimos del volumen intitulado *Empresas de Partici-*

⁴ El registro puede consultarse también en *El Mercado de Valores*, Año xli, Núm. 15, del 13 de abril de 1981.

pación Estatal y Organismos Descentralizados del X CENSO INDUSTRIAL 1976, que publica datos de 1975 y tiene la fecha de edición en el año de 1979. De los muy valiosos datos que ahí se ofrecen al público desprendemos el análisis que sigue, adelantando las siguientes aclaraciones:

1. Se trata de 247 empresas y organismos cuyos datos incluyen los de las unidades auxiliares que se integran a ellos.
2. Por unidad auxiliar se entiende aquella unidad económica que presta sus servicios a uno o más establecimientos de la misma empresa, aun cuando físicamente esté separada de los establecimientos productores; por ejemplo, las oficinas administrativas, depósitos y almacenes, unidades de distribución, talleres de reparación y similares.
3. Se trata de industrias extractivas y de transformación.
4. No se incluye la generación de energía eléctrica ni la extracción, refinación o industrialización del petróleo.
5. Se excluye, asimismo, la fabricación de armas, moneda, billetes; las empresas u organismos que por cualquier motivo no operaron en 1975, las pertenecientes a organismos sindicales y políticos y las que están controladas por representaciones diplomáticas de otros países.

En suma, el análisis conlleva las mismas restricciones que plantea la mencionada publicación del *X Censo Industrial 1976*.

De las 247 paraestatales y organismos descentralizados se reparten por ramas de la actividad económica de la siguiente manera:

INDUSTRIAS EXTRACTIVAS	20
Extracción y beneficio de carbón mineral y grafito	5
Extracción y beneficio de minerales metálicos	10
Extracción de minerales no metálicos excepto sal	3
Explotación de sal	2
INDUSTRIAS DE TRANSFORMACIÓN	227
Fabricación, elaboración o beneficio de alimentos, bebidas y tabaco	96
Producción textil y de prendas de vestir	25
Producción de madera, corcho y muebles y accesorios no metálicos	17
Industrias del papel, editorial y de impresión	13

ción, llegaría, como hemos visto, a la conclusión de que la tasa de plusvalía sería de 113 por ciento y para ser congruentes, la tasa de ganancia oficialmente reconocida para las paraestatales del Censo estaría definida por ese 113 por ciento como factor de una composición orgánica de 0.76 descontada de 1.00 lo que arrojaría una tasa de ganancia de 27.12 por ciento que parece más razonable y realista, pero que en realidad no es así.

Efectivamente, si se deduce del valor de la producción bruta total a precios de venta el valor de los insumos totales, de las remuneraciones totales, de la depreciación, de los pagos por comisiones sobre ventas, de los pagos por maquila, de los gastos por uso de patentes y marcas, asistencia técnica y transferencia de tecnología, de los pagos por alquileres de maquinaria y consumo de energía eléctrica (que juntos dan un total de 40 895 millones de pesos), el margen para la ganancia bruta es del 12.80 por ciento del valor de la producción, conclusión similar a la que habíamos llegado por el primero de tres procedimientos probados.

Hasta aquí, queda demostrada técnicamente la rentabilidad de las 247 paraestatales tanto desde el punto de vista económico como desde el contable.

Ahora bien, el grado de racionalidad capitalista contable y técnicamente se observará mejor si se toman en cuenta las siguientes características:

1. La relación de activos fijos brutos a valor agregado es de 1.15, lo que refleja directamente la productividad de este renglón de los activos.
2. Los activos fijos brutos por persona ocupada ascendían a sólo 189 000 pesos.
3. El activo fijo en general mostraba ya una depreciación acumulada del 43.5 por ciento, lo que hacía esperar, para el año de estudio, una ya muy elevada tasa de reposición.
4. Los intereses sobre préstamos internos y externos a corto, mediano y largo plazo ascendieron a 1 495.5 millones de pesos, lo que representa un 3.2 por ciento de la producción total bruta, un 7.9 por ciento del valor agregado y un 3.5 por ciento de las ventas netas.
5. Los pagos por uso de patentes, marcas y transferencia de tecnología ascendieron a 373 millones de pesos.
6. El valor agregado representó el 37.7 por ciento del valor de la producción bruta total, y
7. El valor agregado por persona ocupada fue de 135 000 pesos.

Sin embargo, de acuerdo a los distintos criterios de evaluación que se adoptan frente a las empresas públicas y que parecen no corresponder plenamente a la racionalidad capitalista, no se puede demandar de éstas el tipo ni el grado de eficiencia y rentabilidad que se exige de las empresas privadas.

Algunas observaciones del especialista René Villarreal ilustran cómo se evalúa, dentro del propio marco institucional, a las empresas públicas:

El concepto de eficiencia para una empresa pública es a su vez más amplio y complejo [...] De esta manera una empresa pública será eficiente en la medida en que logre alcanzar los objetivos de política económica y social que le corresponden con el menor sacrificio de recursos no para la empresa sino para el país en su conjunto, es decir, su eficiencia debe corresponder a un modelo de beneficio-costos social establecido por la comunidad y no necesariamente por el mercado, [...] Además de que la empresa pública se basa en lo que sería el sistema de precios sociales, ésta debe tomar en cuenta para su evaluación, los efectos directos e indirectos que su actividad provoca sobre otras entidades económicas.⁵

Así resulta concluyente la reivindicación que se hace de la función social y del papel estratégico que cumplen las empresas públicas en la economía del país, por más que sea del dominio público, el hecho de que en sus estados financieros se registre déficit o se declare incapacidad para la reinversión a corto o mediano plazo.

Es comprensible, pues, que el Estado haya financiado el proceso de expansión del sector paraestatal unas veces con recursos fiscales y otras veces recurriendo al endeudamiento externo.

Las contradicciones del sector paraestatal no desaparecen por el hecho de ser el instrumento directo para la acción económica del Estado; al contrario, el Estado enfrenta las dificultades que le impone el logro de la rentabilidad, la eficiencia y la productividad en los sectores de la economía nacional en conjunto. Estas dificultades provienen del hecho de que la actuación del Estado se realiza en el marco de una economía de mercado, integrada ésta por empresas privadas que ejercen una acción específica de lucro frente a la actuación de las paraestatales a las que, operativamente, se les tiene asignada la función global de promover el desarrollo nacional que

⁵ Villarreal, René, "La Empresa Pública", en: *Opciones de Política Económica*, Varios autores, Ed. Tecnos, México, 1977, pp. 77.

ción, llegaría, como hemos visto, a la conclusión de que la tasa de plusvalía sería de 113 por ciento y para ser congruentes, la tasa de ganancia oficialmente reconocida para las paraestatales del Censo estaría definida por ese 113 por ciento como factor de una composición orgánica de 0.76 descontada de 1.00 lo que arrojaría una tasa de ganancia de 27.12 por ciento que parece más razonable y realista, pero que en realidad no es así.

Efectivamente, si se deduce del valor de la producción bruta total a precios de venta el valor de los insumos totales, de las remuneraciones totales, de la depreciación, de los pagos por comisiones sobre ventas, de los pagos por maquila, de los gastos por uso de patentes y marcas, asistencia técnica y transferencia de tecnología, de los pagos por alquileres de maquinaria y consumo de energía eléctrica (que juntos dan un total de 40 895 millones de pesos), el margen para la ganancia bruta es del 12.80 por ciento del valor de la producción, conclusión similar a la que habíamos llegado por el primero de tres procedimientos probados.

Hasta aquí, queda demostrada técnicamente la rentabilidad de las 247 paraestatales tanto desde el punto de vista económico como desde el contable.

Ahora bien, el grado de racionalidad capitalista contable y técnicamente se observará mejor si se toman en cuenta las siguientes características:

1. La relación de activos fijos brutos a valor agregado es de 1.15, lo que refleja directamente la productividad de este renglón de los activos.
2. Los activos fijos brutos por persona ocupada ascendían a sólo 189 000 pesos.
3. El activo fijo en general mostraba ya una depreciación acumulada del 43.5 por ciento, lo que hacía esperar, para el año de estudio, una ya muy elevada tasa de reposición.
4. Los intereses sobre préstamos internos y externos a corto, mediano y largo plazo ascendieron a 1 495.5 millones de pesos, lo que representa un 3.2 por ciento de la producción total bruta, un 7.9 por ciento del valor agregado y un 3.5 por ciento de las ventas netas.
5. Los pagos por uso de patentes, marcas y transferencia de tecnología ascendieron a 373 millones de pesos.
6. El valor agregado representó el 37.7 por ciento del valor de la producción bruta total, y
7. El valor agregado por persona ocupada fue de 135 000 pesos.

Sin embargo, de acuerdo a los distintos criterios de evaluación que se adoptan frente a las empresas públicas y que parecen no corresponder plenamente a la racionalidad capitalista, no se puede demandar de éstas el tipo ni el grado de eficiencia y rentabilidad que se exige de las empresas privadas.

Algunas observaciones del especialista René Villarreal ilustran cómo se evalúa, dentro del propio marco institucional, a las empresas públicas:

El concepto de eficiencia para una empresa pública es a su vez más amplio y complejo [...] De esta manera una empresa pública será eficiente en la medida en que logre alcanzar los objetivos de política económica y social que le corresponden con el menor sacrificio de recursos no para la empresa sino para el país en su conjunto, es decir, su eficiencia debe corresponder a un modelo de beneficio-costos social establecido por la comunidad y no necesariamente por el mercado, [...] Además de que la empresa pública se basa en lo que sería el sistema de precios sociales, ésta debe tomar en cuenta para su evaluación, los efectos directos e indirectos que su actividad provoca sobre otras entidades económicas.⁵

Así resulta concluyente la reivindicación que se hace de la función social y del papel estratégico que cumplen las empresas públicas en la economía del país, por más que sea del dominio público, el hecho de que en sus estados financieros se registre déficit o se declare incapacidad para la reinversión a corto o mediano plazo.

Es comprensible, pues, que el Estado haya financiado el proceso de expansión del sector paraestatal unas veces con recursos fiscales y otras veces recurriendo al endeudamiento externo.

Las contradicciones del sector paraestatal no desaparecen por el hecho de ser el instrumento directo para la acción económica del Estado; al contrario, el Estado enfrenta las dificultades que le impone el logro de la rentabilidad, la eficiencia y la productividad en los sectores de la economía nacional en conjunto. Estas dificultades provienen del hecho de que la actuación del Estado se realiza en el marco de una economía de mercado, integrada ésta por empresas privadas que ejercen una acción específica de lucro frente a la actuación de las paraestatales a las que, operativamente, se les tiene asignada la función global de promover el desarrollo nacional que

⁵ Villarreal, René, "La Empresa Pública", en: *Opciones de Política Económica*, Varios autores, Ed. Tecnos, México, 1977, pp. 77.

aquéllas no promueven y de asumir los riesgos que aquéllas no asumen.

Es explicable entonces, que al considerar el doble carácter o la doble función de las empresas públicas salte a la vista el problema fundamental: qué orientación y destino se les da a los beneficios y los excedentes de explotación generados.

La siguiente expresión del presidente José López Portillo es suficientemente reveladora al respecto:

En un sistema como el nuestro donde la distribución se logra por el salario y la redistribución por el fisco, el apoyo del sector paraestatal, es fundamental porque la utilidad tiene un destino que el Estado y el interés que representa puede otorgarle [...] que haya eficiencia en el sector paraestatal, en el que el juego de los factores de la producción se sale del esquema tradicional del capitalismo, porque aquí los socios son todo el pueblo [...] ¿Qué destino tienen las utilidades que puedan tener las empresas públicas? Enriquecer, claro, el propio capital de la nación y al hacerlo, facilitarle la función distributiva vía derecho del trabajo y la capacidad de servicio que tiene el Estado hacia la justicia social.⁶

En otros términos, las empresas públicas generan por una parte, bienes y excedentes económicos que sirven de soporte para apoyar a los demás sectores de la estructura productiva mediante la reducción de costos que representa para éstos la creación de infraestructura, el suministro de insumos y el suministro de servicios públicos y, por otra parte, generan condiciones favorables al empleo y la participación de un buen segmento de los consumidores en el quehacer productivo.

Así, el sector paraestatal es un ayuda eficaz en la reproducción del sistema de mercado, lo que en términos del discurso presidencial equivale a decir que "el sector paraestatal es el seguro de la ineficiencia del sector privado. Cuando fracasan empresas importantes, el Estado tiene que recogerlas por la participación que tienen en el desarrollo y en el empleo".⁷

Pero además, existen «factores» de índole técnica, política, social y financiera, que se suman desfavorablemente y condicionan la acción de las empresas públicas y que, al final, ponen en entredicho su rentabilidad.

Algunos de esos «factores» son:

- a) La no siempre bien justificada existencia de empresas que se mantienen gracias al apoyo constante de la Federación.
- b) La insana competitividad con empresas privadas en operación dentro de la misma rama.
- c) La no siempre adecuada localización geográfica y a veces hasta la sobreestimación de los recursos y la sobrevaluación artificiosa de sus costos.
- d) Una grave falta de integración según las líneas de producción y la complementariedad de objetivos y funciones.

En 1976 el Gobierno Federal puso en marcha una reestructuración de la administración pública que tenía como objetivo lograr una mayor eficiencia en la gestión y operación de las distintas instituciones, organismos y empresas, como elementos para enfrentar la crisis mediante su articulación en un poco realista proceso de planeación económica.

Para ello promulgó el 26 de diciembre de 1976 la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que contemplaba la especialización sectorial y el reagrupamiento de los diferentes organismos públicos y empresas adoptando a las Secretarías de Estado como cabezas de sector.

Creadas las condiciones jurídico-administrativas, el Estado emprendió en abril de 1980 la integración del Plan Global de Desarrollo, segunda etapa de su estrategia para la superación de la crisis y para brindar continuidad al proceso de crecimiento económico.

A través de las empresas estatales el gobierno se propuso ampliar la infraestructura, los servicios esenciales y la industria básica para deprimir las tendencias al desempleo, sostener sin decremento la magnitud del mercado y avanzar en la improbable redistribución del ingreso mediante el escalonamiento de algunas readecuaciones fiscales.

En la definición del propósito del Plan en materia de empresas paraestatales y organismos públicos, el gobierno mantuvo presente que "dadas su naturaleza y objetivos muchos de ellos no pueden operar, ni su eficiencia puede ser evaluada en los mismos términos de una empresa privada, en especial en aquéllos que responden a las necesidades de servicio que tiene que atender el sector público. Sin embargo [reconocía que] ante la serie de problemas de índole administrativo, de operación, de productividad, de eficiencia y financiero, la política de las empresas públicas [...] debía orientar-

⁶ Declaraciones en la reunión con los delegados del PARM (12 nov. 1979).

⁷ *Ibidem*.

se...] a lograr que en general, la operación de las mismas se fundamentara en una mayor productividad y en una administración eficiente de sus recursos físicos y financieros, fortaleciendo a estos últimos sobre la base de adecuar las relaciones entre sus costos y sus precios y entre su capital y sus pasivos [...]”.⁸

Para alcanzar estas metas, el Estado proponía las siguientes acciones:

1. Fijación de precios, que les permitieran una rentabilidad adecuada para financiar con sus propios recursos sus requerimientos de expansión.
2. Otorgamiento de subsidios, sólo en aquellos casos en que contribuyeran al objetivo de redistribución del ingreso o a propósitos de estímulo dentro de las prioridades marcadas.
3. Impulso a la integración sectorial de las empresas afines, dando mayor congruencia, eficiencia y eficacia al sector público.
4. Aumento de la productividad, mediante la mejor estructuración de la administración y de los procesos productivos.
5. Suministro de capacitación, para reforzar la eficiencia de la administración.
6. Fomento del crecimiento, basando las decisiones de expansión de la capacidad instalada en estudios de factibilidad técnica y económica.
7. Fortalecimiento de los órganos de vigilancia y los mecanismos de evaluación efectiva del gobierno central.
8. Seguimiento de los proyectos y acciones para definir objetivos y metas específicos de cada empresa u organismo con el objeto de posibilitar la evaluación de su desempeño y resultados.
9. Diseño de una reestructuración financiera a través de clientes, proveedores, contratistas, inventarios y deuda.
10. Fomento de la coordinación de los organismos públicos dentro de cada sector y con el resto de los sectores.⁹

El problema fue que, estando aún fresca la tinta de los volúmenes del Plan Global, el propio Gobierno Federal comenzó a dar

⁸ Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, pp. 105-106.

⁹ *Ibidem*, pp. 108-109.

acelerados pasos de retroceso respecto de sus propósitos y metas. En ese contexto, el cambio fundamental en las empresas paraestatales tuvo que esperar, una vez más, una futura y mejor oportunidad.

SUMMARY: This article analyzes the principal financial and technical facets of an important sample of government-owned industries. This analysis reveals that the government-owned subsector of Mexican industry has a high level of rentability, making its transfer to the private sector inadvisable.

RÉSUMÉ: Cet article est une analyse des aspects financiers et techniques d'un important échantillon d'entreprises publiques. Le transfert de celles-ci au secteur privé est inconvenient car l'analyse prouve que le sous-secteur public mexicain a un bon niveau de rentabilité.