



**Grupo Eumed.net  
Universidad de Málaga,  
España, 2010**

# **GASTO PÚBLICO Y SECTOR PARAESTATAL EN MÉXICO.**

**HILARIO BARCELATA CHÁVEZ**

INTRODUCCIÓN	4
CAPITULO 1.FUNDAMENTOS TEÓRICOS DEL INTERVENCIONISMO ESTATAL	8
1.1. El Estado, el Pacto de Dominación y el Intervencionismo Estatal.	8
1.1.1 El Estado liberal y las transformaciones sociales.	9
1.1.2. El Pacto de Dominación en el Estado Capitalista.	15
1.1.3 EL Pacto y el conflicto social en el Estado intervencionista.	18
1.1.4 La autonomía estatal del Estado intervencionista.	19
1.1.5 Acumulación y legitimidad. Las tareas del Estado Intervencionista	24
1.2. Los factores determinantes de la intervención estatal.	27
1.2.1. Los factores suficientes de la intervención estatal.	28
1.2.2. Los factores necesarios de la intervención estatal	30
1.2.3. Las fallas del mercado, la eficiencia Paretiana y la inevitabilidad del intervencionismo estatal.	31
1.3. El intervencionismo estatal y la administración pública	35
1.3.1. La función administrativa del Estado.	35
1.3.2. La administración pública y la intervención estatal.	38
CAPÍTULO 2: LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL INTERVENCIONISMO ESTATAL 1917-1954.	41
2.1. La creación del Estado intervencionista postrevolucionario.	41
2.2 La nueva concepción de las finanzas públicas en el Estado intervencionista.	44
2.3 El gasto público y la acumulación de capital.	47
2.4. El gasto público y el sector paraestatal.	53
2.5 Las fuerzas sociales y los cambios en el contenido del intervencionismo estatal.	56
CAPÍTULO 3. EL INTERVENCIONISMO ESTATAL EN EL DESARROLLO ESTABILIZADOR. 1954-1970	59
3.1. La reorganización y la vigencia de las funciones sociales del Estado.	59
3.2. El gasto público en el desarrollo estabilizador.	62
3.3. El sector paraestatal en el desarrollo estabilizador.	67
CAPÍTULO 4. EXPANSIÓN Y CRISIS DEL INTERVENCIONISMO ESTATAL 1970-1982.	76
4.1. Las contradicciones del crecimiento económico.	76
4.1.1. El fin del desarrollo estabilizador y el desajuste económico	76
4.1.2. La estrategia de reorganización estatal y los conflictos sociales.	78
4.2. La recomposición económica y la estrategia de expansión estatal.	82
4.3. La restauración de la acumulación de capital y la acción del Estado.	86
4.4. El sector Paraestatal: Expansión, crisis y derrumbe del modelo de desarrollo.	88
4.4.1.Finanzas Paraestatales y expansión económica	88

---

4.4.2. Expansión del gasto y déficit paraestatal	91
<b>CAPÍTULO 5 RUPTURA Y AJUSTE ESTRUCTURAL. DEL ESTADO INTERVENCIONISTA AL ESTADO MÍNIMO.</b>	<b>95</b>
5.1. Crisis y ruptura del Pacto.	95
5.2. La reforma económica del Estado: La contracción fiscal.	97
5.2.1. Las tendencias del gasto público y la expansión del PIB.	97
5.2.2. La estructura interna de la contracción fiscal.	100
5.2.3. El sector paraestatal y la producción nacional.	101
5.3. Un análisis comparativo. Del Estado interventor al Estado mínimo.	104
5.4 Hacia un Estado interventor renovado	108
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>110</b>
<b>ANEXO LEGAL DEL SECTOR PARAESTATAL</b>	<b>130</b>
<b>ANEXO ESTADÍSTICO</b>	<b>136</b>

## INTRODUCCIÓN

Después de la segunda guerra mundial, en el mundo se extendió un amplio consenso en torno al papel del Estado en la economía. La idea adquirió fuerte aceptación debido a la magnitud de los problemas derivados de la guerra y de la gran crisis de 1929 y en virtud del reconocimiento de la capacidad del Estado para hacer frente a la problemática económica del momento. Bajo este modelo, tanto los países desarrollados, como los no desarrollados, extendieron las tareas y responsabilidades de sus gobiernos rebasando la tradicional provisión de los servicios mínimos básicos (moneda, defensa, ley y orden) para desempeñar una importante labor en materia de asignación de recursos, de provisión de servicios educativos, de salud y seguridad social y del manejo macroeconómico, adquiriendo, además, el compromiso de combatir la pobreza y redistribuir el ingreso.

Se constituye así el llamado *Estado Social* o *Intervencionista* en cuyo origen podemos hallar dos grandes vertientes: De un lado los profundos problemas económicos que aquejaron al capitalismo durante la segunda y tercera década del presente siglo y que frenaron el proceso de acumulación de capital, poniendo en riesgo la vigencia misma del sistema capitalista. De otro lado, la efervescencia de las luchas sociales reivindicadoras de las masas populares sujetas a un intenso desarrollo ideológico y de organización, como resultado de sus condiciones de miseria económica y social y a la subordinación política que les impedía el acceso a espacios de poder.

El Estado intervencionista surge como una alternativa viable de reorganización económica, política y social pretendiendo resolver, lo que Keynes<sup>1</sup>, resumía como el problema político de la humanidad: la combinación de la eficiencia económica, la justicia social y la libertad individual. Esto fue posible mediante una profunda reforma a las concepciones liberales del momento y dio como resultado una estructura económica novedosa denominada *economía mixta*.

En lo económico, las ideas que nutrieron esta reforma del capitalismo se fundamentaban, en el desencanto por la idea de los equilibrios presupuestales y la desconfianza en los mecanismos de mercado para asegurar, mediante ajustes automáticos, los equilibrios necesarios. Ello propició un rompimiento con los postulados del liberalismo económico tradicional. De igual modo, la profunda revolución teórica también se acompañó de una profunda revolución moral que se expresó en un cambio radical en cuanto a la concepción de la libertad social. Así, la libertad entendida como ausencia de coerción, como ausencia de imposiciones o limitaciones, como el derecho a no sufrir despojo de la propiedad, es decir *libertad negativa* pierde su preeminencia ante la nueva concepción de la libertad social como *libertad positiva*, que se entiende como una libertad para el autodomínio, para adquirir capacidad de autodeterminación y autonomía. Es decir, la posibilidad de perseguir fines racionales. Por tanto es una libertad que legitima el derecho a recibir algo. Basado en este principio, el Estado adquirió, el compromiso de velar por el mejoramiento material de las clases trabajadoras como fórmula para dar respuesta a sus luchas sociales, así como la responsabilidad de asegurar el funcionamiento adecuado de los mecanismos de acumulación cumpliendo objetivos de legitimación política y de armonización social.

A partir de la década de los setentas, sin embargo, se va a producir un gran rompimiento en torno a dicho consenso, cuestionándose en el ámbito político y teórico, los fundamentos sobre los que se construyó la economía mixta. Los resultados macroeconómicos adversos a escala mundial, un conjunto de deficiencias de las instituciones y los organismos públicos en el desempeño de sus tareas y responsabilidades y un fuerte reflujo teórico e ideológico a favor de liberalismo, fueron la causa fundamental de dicha ruptura. Las corrientes liberales opositoras a la economía mixta terminaron imponiéndose al lograr un nuevo consenso en torno a las bondades del libre funcionamiento del

---

<sup>1</sup> Keynes, John Maynard, *Ensayos de Persuasión*, 1931.

mercado y la reducción de las tareas del Estado. Como consecuencia, a principios de los años ochenta, se da un profundo desmantelamiento de las estructuras de la economía mixta a través de amplios procesos de privatización y desregulación económica.

El fin del consenso, sin embargo, no significó el fin de las tesis en favor de la intervención estatal ni de su validez. El nuevo consenso a favor de una economía basada exclusivamente en el mercado no ha estado exento de severas críticas, sobre todo por el hecho de que el modelo de él derivado no ha resuelto los problemas de inestabilidad y mucho menos de desarrollo en el mundo. Al mismo tiempo, las condiciones que dieron origen al surgimiento de la intervención del Estado, aún prevalecen en el mundo capitalista. Así, hay claros signos de que la discusión acerca de la intervención del Estado en la economía no se encuentra agotada, está vigente y es, hoy, urgente y necesaria.

En el marco de esta reflexión teórica e histórica, se lleva a cabo este trabajo de investigación que se propone hacer un análisis del papel que desempeñó el Estado en el proceso de desarrollo económico de México y más particularmente el llamado *sector paraestatal*, con el fin específico de valorar sus resultados, su pertinencia, su validez y vigencia. La tesis que aquí se sostiene, es que este sector fue factor fundamental en el mencionado proceso de desarrollo, en tanto que permitió que el Estado pudiera cumplir con sus objetivos de promoción de la acumulación de capital y de justicia social. Se pretende demostrar que, efectivamente, el sector paraestatal y el Estado, cumplieron con su contribución histórica, no sin contradicciones, errores y omisiones.

El enfoque teórico que guía el trabajo de investigación, se fundamenta en el conjunto de consideraciones que sostiene la teoría moderna de las Finanzas Públicas acerca del papel que juega el Estado en el proceso de desarrollo económico y la tarea específica que tienen aquellas en el mismo, en la medida que se les reconoce un compromiso con la sociedad, de modo que no sólo representan un instrumento de asignación de recursos, sino, principalmente, un instrumento para la obtención de metas de contenido social. Por esta razón, el análisis se lleva a cabo considerando la forma en que se usan los recursos financieros estatales, la forma en que se asignan y la relación que guardan con el desempeño general de la economía mexicana y en particular con cada uno de sus sectores productivos.

Este enfoque reconoce que las Finanzas Públicas guardan una estrecha relación con los procesos políticos y sociales, y se constituye en una amplia perspectiva que considera la necesidad de incorporar estos aspectos a la comprensión e interpretación de los fenómenos financieros, trascendiendo la tradicional perspectiva del análisis económico de la teoría clásica de las finanzas públicas.

La moderna concepción teórica de las finanzas públicas considera que las grandes necesidades derivadas del crecimiento económico exigen el uso de medidas fiscales encaminadas a lograr fines sociales de gran alcance, tales como una distribución más equitativa de los ingresos y el aumento del consumo colectivo de la comunidad. La elaboración de una teoría de las finanzas públicas a partir de una filosofía social le da a las finanzas públicas un sentido y una utilidad distinta a que la que habían tenido hasta entonces, entendiendo que una filosofía social ofrece un conjunto de principios que permitan elegir entre diferentes tipos de organización social y atribuye un papel determinado a las finanzas públicas en una economía de mercado. Esta nueva concepción atiende y justifica la necesidad de la expansión del gasto público para atender la problemática económica y social derivada del desarrollo del capitalismo.

Este trabajo considera que en México, el manejo financiero para la creación y expansión del sector paraestatal, conllevó como resultado un deterioro de las finanzas públicas debido a sus recurrentes déficits presupuestales. Pero, al mismo tiempo, considera a éstos como el costo de la expansión de la acumulación de capital, del crecimiento económico y de la solución de los déficits sociales.

Desde luego, se considera que el déficit público es un recurso temporal para propiciar el desarrollo, pero que resulta nocivo en el largo plazo si se mantiene de manera permanente.

De acuerdo con la teoría moderna de las finanzas públicas, he partido de la consideración de los diversos factores de orden político que determinan la forma en la que se establecen las reglas de operación y la asignación de los recursos financieros entre las diversas alternativas que tiene el Estado. Esto porque, según se sostiene a lo largo del trabajo, el aspecto financiero del Estado de ninguna manera es una cuestión de estricto orden técnico. Por el contrario, está sujeto a un conjunto de determinaciones políticas de profunda trascendencia. De hecho, las finanzas públicas se entienden, aquí, como la forma de expresión que adquiere la voluntad política estatal, con un signo ideológico y teórico específicamente determinado y diferenciado. Las finanzas públicas, no son neutras, ni en lo que se refiere a los montos específicos que han de gastarse o que se recaudan, ni en el conjunto de normas financieras que tienen como fin causar algún efecto en la economía o en la sociedad.

Para cumplir con los fines propuestos, este trabajo está constituido por cinco capítulos. El primer capítulo establece un conjunto de elementos de orden teórico y conceptual y se encuentra dividido en tres subcapítulos. En el primero se lleva a cabo un planteamiento acerca de un conjunto de aspectos de orden teórico que permiten establecer una concepción específica del Estado para entender de qué modo se construye un proyecto de nación en un marco de profundas contradicciones políticas y de lucha de intereses y objetivos aparentemente irreconciliables entre clases y grupos sociales. Para tal fin se concibe al Estado como un campo de confrontación y consensos. Un campo de contradicciones que no se resuelven sino mediante acuerdos de carácter temporal, cuya naturaleza es dinámica y desequilibrante, porque las confrontaciones sociales son permanentes y ello obliga a renegociar los términos de la dominación y de la subordinación política. Desde esta perspectiva teórica el Estado adquiere responsabilidades y tareas producto de los consensos, que lo llevan a una intervención directa y permanente en la economía con el fin de dar cumplimiento a las posiciones de las clases y grupos participantes y en conflicto.

El argumento que aquí se establece y defiende consiste en afirmar que las funciones que realiza el Estado en general y particularmente aquellas que tienen que ver con las reformas sociales, tienen su fundamento en la capacidad de las clases, fracciones y grupos sociales, para exigir al Estado concesiones basados en un poder de negociación, que sin bien es limitado, puede desestabilizar al sistema. Es decir, las tareas del Estado se derivan de la conjunción conflictiva de los intereses de la sociedad que lo conforman y no de una valoración de rentabilidad política que intercambia concesiones graciosas por estabilidad y permanencia del poder, es decir la capacidad de movilización social de las clases sociales y su poder de amenazar al Estado son esenciales para entender el comportamiento de éste.

En el segundo subcapítulo se argumenta en torno a las razones por las que el Estado interviene en la economía y las razones por las cuales realiza un conjunto de funciones económicas tales que interviene directamente en los procesos que caracterizan al mercado y que se suponen exclusivos de los propietarios de capital. En el tercero se hace un planteamiento teórico-conceptual para definir y entender la forma específica en que se implementa y opera la intervención estatal en la economía.

A partir del segundo capítulo se realiza un análisis empírico para mostrar de qué manera se materializa la intervención estatal en la economía mexicana desde la perspectiva de la instrumentación, estructura y dinámica del contenido de las finanzas públicas nacionales. En este, se plantea la forma en que surge el Estado Social en México, su significado para el proceso de desarrollo nacional y el modo en que a partir de él y de la nueva concepción de las finanzas públicas que lo sustenta, se lleva a cabo un amplio proceso de crecimiento y desarrollo económico desde la etapa inmediata posterior al fin de la revolución de 1910 hasta 1954. Para tales fines se incorpora un

análisis estadístico que permite corroborar los planteamientos teóricos con fundamento empírico. La información estadística que se presenta ha sido obtenida de fuentes primarias como el Inegi, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México. En los casos en que la información no se encontraba disponible en estas fuentes, fue necesario recurrir a otras fuentes secundarias. Tal es el caso del estupendo trabajo sobre Finanzas Públicas en México que desarrolló James Wilkie, de donde han sido tomados datos, sobre todo referidos a las primeras décadas del siglo XX. Cabe señalar que la importancia de ese estudio en materia estadística financiera es tal que incluso el propio Inegi ha elaborado algunas estadísticas históricas con ellos.

La información que se presenta sistematizada en cuadros estadísticos, pretende mostrar la relación entre las diversas variables analizadas, por tanto ha sido organizada y calculada a la luz de las necesidades de esta investigación, particularmente en lo que se refiere a su presentación en unidades monetarias reales para poder hacer las comparaciones pertinentes. En cada caso se señala el año que ha sido tomado de base, ya que por la amplitud del período de tiempo de análisis no se ha podido deflactar con base en un año único. De igual modo se presenta un conjunto de gráficas creadas a partir de la información estadística de los cuadros. Esto es con el fin de ofrecer una visión más clara del comportamiento de las variables que se describe en el texto.

En el capítulo tres, se plantea la forma en que se consolida el intervencionismo estatal y el amplio esfuerzo de construcción del sector paraestatal, así como el modo en que éste influye en el rumbo económico del país. Este capítulo abarca un análisis de 1954 a 1970.

En el capítulo cuatro se analiza la expansión del Estado, con el fin de resolver el conjunto de contradicciones que había acumulado hasta ese momento el modelo de desarrollo adoptado y que transcurre desde 1970. De igual modo se explica la forma en que, debido a estas contradicciones, el intervencionismo estatal entra en una crisis mortal que lo lleva a su fin hacia 1982.

Finalmente se ofrece un quinto capítulo en el cual se propone un análisis comparativo entre el desempeño del Estado intervencionista y el Estado neoliberal con el fin de valorar los resultados de cada uno de ellos en términos macroeconómicos y corroborar la pertinencia o inviabilidad del intervencionismo estatal. Para tal fin se utiliza un conjunto de información estadística referida a variables macroeconómicas que sirven para realizar la comparación de un modo objetivo e imparcial.

El trabajo no intenta hacer un estudio del comportamiento financiero en general del Estado, por lo que primordialmente se hace un análisis del gasto y no de los ingresos públicos. También es pertinente decir que interesa sobre todo lo que pasa con el sector paraestatal en particular y sólo de modo complementario lo que sucede con el resto del sector público, por lo que no se estudian ni valoran el conjunto de estrategias que tienen que ver con el sector centralizado del Estado. Desde mi personal punto de vista, la mayor incidencia en el desarrollo del país lo recibía la economía del lado del sector paraestatal y en menor medida del sector centralizado, incluso, de otros niveles de gobierno.

Al final se presentan un conjunto de conclusiones que intentan constituir una reflexión profunda acerca del desempeño del Estado en el pasado y acerca de la necesidad y posibilidad de reincorporarlo como factor fundamental para la construcción de sociedades más justas y democráticas.

## CAPITULO 1

### FUNDAMENTOS TEÓRICOS DEL INTERVENCIONISMO ESTATAL

#### 1.2. El Estado, el Pacto de Dominación y el Intervencionismo Estatal.

Elemento central para comprender la conducta y la naturaleza del Estado mexicano del período posterior a la revolución de 1910, es la relación que se establece entre las distintas clases sociales que intervienen en la lucha armada. Clases enfrentadas y en permanente conflicto debido a sus objetivos e intereses diferenciados y contrarios entre sí. Clases que, sin embargo, van encontrar en la negociación, el consenso y la concesión los instrumentos mediante los cuales garantizar la sobrevivencia misma del sistema económico y su sobrevivencia como clase. De este modo encuentran un factor de estabilidad social y económica que poco a poco irá sustituyendo el uso de las armas y la represión como mecanismo para conservar el poder y defender los intereses de clase, sin que estos instrumentos sean abandonados.

El consenso está basado en una relación de dominación entendida como la capacidad de un individuo o grupo de individuos, de imponer a otros una determinada conducta<sup>2</sup>, con probabilidad de encontrar obediencia en ellos para toda clase de mandatos, lo que significa que se sustenta en un mínimo de voluntad, de interés por obedecer, cosa que es esencial en cualquier relación auténtica de autoridad<sup>3</sup>. Por eso, esta relación de dominación puede sustituir a otras formas violentas de dominio y se reproduce a sí misma, garantizando la limitación y anulación de la capacidad de los dominados de modificar, por cualquier medio posible, su condición de subordinación, no así su capacidad para negociar las condiciones de dicha subordinación. Esta es la raíz de la naturaleza del Estado postrevolucionario, porque lo define en cuanto a su forma de operar, las instituciones que lo conforman, los objetivos que persigue y los mecanismos que deberá utilizar para distribuir ingreso y riqueza y para mantener sin violentar el sistema, a cada clase sujeta a un rol específicamente determinado por parte de quien ejerce el dominio.

Esta nueva organización política se fundamenta en el reconocimiento de las profundas desigualdades e inequidades económicas y sociales entre clases, grupos e individuos. Implica la reformulación del Estado capitalista liberal clásico que bajo la forma del Estado intervencionista, intentará resolver los problemas a los que conllevan los resultados adversos derivados del funcionamiento del capitalismo. El Estado intervencionista postrevolucionario, como forma particular del Estado capitalista, es una fórmula que surge, de modo histórico, derivado del consenso social respecto a que un sistema económico cuyo funcionamiento se basa de modo exclusivo en el libre mercado, no ofrece, ni condiciones de participación igualitarias para todos los miembros de la sociedad, ni propicia resultados socialmente aceptables y conduce a un estado de atraso y crisis recurrentes. De este modo, entonces, el Estado intervencionista se constituye en mecanismo mediante el cual el capitalismo se propone superar el atraso en el desarrollo económico, la inequidad y la injusticia social.

---

<sup>2</sup> Viviane Brachet-Márquez, *El pacto de dominación, Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*, El Colegio de México, México, 1996, Pág.15.

<sup>3</sup> Weber, Max, *Economía y sociedad*, F.C.E., México, 1964, Tomo I, Pág. 17.

### 1.1.1 El Estado liberal y las transformaciones sociales.

La concepción liberal clásica<sup>4</sup> considera que existe un estado de naturaleza anterior a la vida civil de los hombres, en el que estos gozan de absoluta libertad y en el que existen ciertos derechos naturales, (es decir, anteriores al Estado) el derecho a la vida, a la libertad y a la propiedad. Para garantizar el respeto a esos derechos naturales, los hombres, libre y voluntariamente crean, la sociedad civil, el Estado capitalista, que constituye la posibilidad de preservar los derechos naturales y garantizar que todos los individuos permanezcan libres e iguales por siempre.

Este Estado se constituye, por hombres libres e iguales que se reconocen entre sí como *propietarios privados*. Gracias a ello, establecen relaciones de intercambio, porque la propiedad privada de medios de producción les permite producir mercancías para el intercambio. *Esta relación jurídica, cuya forma es el contrato -legalmente formulado o no- es una relación entre voluntades en la que se refleja la relación económica*<sup>5</sup>. Relación que expresa un interés privado, que es, a fin de cuentas, la fuerza que pone en contacto a los individuos posibilitando dicha relación<sup>6</sup>. Las relaciones de cambio tienen como base un conjunto de relaciones voluntarias, lo que supone y requiere un individuo libre e igual desde el punto de vista jurídico y político que pueda ejercer esa voluntad libremente. Esas relaciones de cambio son, el punto de partida para la organización política del capitalismo y aparecen, como el resultado de un *acuerdo libre de voluntades* de individuos que organizan la sociedad y el Estado, en función a su voluntad e interés y sobre la base de las formas de producción de la vida material. El Estado capitalista moderno se presenta, así, a nuestros ojos, como un Estado formado por individuos iguales y libres y, como tales, individuos libres e iguales para ejercer el derecho de propiedad. Porque este Estado iguala a todos los individuos de manera que puedan actuar como *poseedores de medios de producción y de mercancías* y, de ésta manera, establecer relaciones de cambio. Es por ello que el Estado adquiere autoridad y autonomía delegada voluntariamente por los hombres libres en tanto que es expresión de su interés, como afirma Córdoba, *...la igualdad de oportunidades de los propietarios requería la igualdad formal y abstracta de los ciudadanos ante la ley. En este intercambio, la función del Estado se reduce a garantizar esa igualdad formal*.<sup>7</sup>

El Estado capitalista se presenta, entonces, como un poder separado de la sociedad, que se identifica consigo mismo como poder general de la sociedad. El interés del Estado deja de ser (como era en las sociedades precapitalistas) directamente el interés de un grupo o de un individuo, y se constituye en el interés de toda la sociedad<sup>8</sup>. Es un Estado de propietarios privados, que, por tanto, va a garantizar la reproducción de las condiciones en las cuales se dan las relaciones de propiedad, la libertad y la igualdad jurídica para todos los individuos, identificando esto como un *interés general* para toda la sociedad. Sin embargo, contrario a lo que piensa el liberalismo, las relaciones que establecen los individuos no son puramente voluntarias. Son producto de una determinación externa a la voluntad del individuo, es decir, se le imponen independientemente de su voluntad. De este modo, en tanto no hay forma de elección, los individuos deben aceptar las reglas establecidas, es decir, deben subordinarse a ellas para insertarse en ese marco de relaciones.<sup>9</sup> Por eso, es posible afirmar, (contradiciendo el espíritu del pensamiento liberal) que las condiciones en las cuales ha sido creada

<sup>4</sup> Particularmente esta es la concepción original en Hobbes y en John Locke, fundadores del pensamiento liberal. Para un tratamiento amplio sobre el liberalismo puede consultarse José Guilherme Merquior, *Liberalismo viejo y nuevo*, F.C.E., México, 1993 y Ma. De la Luz González, *Valores del Estado en el Pensamiento político*, McGraw Hill, México, 1997.

<sup>5</sup> Marx, Karl, *El Capital*, Ed. Siglo XXI, México, 1979 Tomo I Vol. I Pág. 103.

<sup>6</sup> Marx, Karl, *Op. Cit.* Pág. 214.

<sup>7</sup> De la Garza, Enrique, *Ascenso y crisis del Estado social autoritario*, El Colegio de México, México, 1988, Pág., 20.

<sup>8</sup> Córdoba, Arnaldo, *Sociedad y Estado en el mundo moderno* Ed. Grijalbo. México 1976. Pág. 44.

<sup>9</sup> Por supuesto que los individuos pueden proponerse cambiar esas relaciones si deciden que no les favorecen, pero antes harán uso de los mecanismos existentes para insertarse en ese marco de relaciones de manera tal que aunque se subordinen a ellas puedan obtener los beneficios que la existencia de éstas les otorga.

la sociedad capitalista y su forma de funcionar, propician un *proceso de diferenciación* económica y social entre sus miembros. Esta diferenciación se deriva, precisamente de la existencia de la propiedad privada, que implica la posibilidad de que todos puedan ser propietarios de medios de producción, pero propicia una situación en la que sólo algunos conservan ese estatus, en tanto que muchos otros dejan de serlo. Esto trae como consecuencia que la sociedad se divida en clases sociales según que los individuos que las conforman sean propietarios o no.

No obstante que se presenta esta división social, el Estado, no cambia su contenido. Sin embargo el cambio social mencionado convierte al Estado en la expresión de la voluntad y el interés de sólo una parte de los individuos que conforman esa sociedad: los que permanecen como propietarios, es decir de las clases propietarias. La voluntad dominante someterá a toda la sociedad a su ley y, por tanto, necesariamente, privilegiará a unos cuantos y no a todos los miembros de esa sociedad. El Estado se convierte entonces, en un Estado de clase porque, aunque sigue respondiendo a la misma voluntad e interés que lo creó, esa voluntad e interés ya no está generalizado como en el principio. El Estado aparece, entonces, respondiendo a los intereses de las clases propietarias, que en lo económico son ya clases dominantes. Pero ello no se debe a que el Estado se haya transformado en algo distinto a lo que era en un principio. Lo que se transforma es la sociedad, como resultado de la acción del mercado y del derecho de propiedad. No es, pues, la clase propietaria la que impone su voluntad al Estado y lo transforma en un instrumento de dominio, porque el Estado no es producto de esa voluntad dominante, sino que, adopta la forma de una voluntad dominante al ser el resultado del modo de vida material de los individuos.

*No es la voluntad de la clase dominante la que se esconde detrás del poder político: Es la misma constitución de la sociedad la que determina que el Estado no pueda servir a la sociedad sino como Estado de clase, como Estado de los propietarios privados. (...) Al poner como fundamento del derecho en general el derecho de propiedad y todos los derechos derivados que le son inherentes, el Estado no tiene necesidad de "interpretar" la "voluntad de la clase " dominante"*

10

Pero una vez que la forma de existencia del Estado capitalista basado en la libertad irrestricta y el derecho de propiedad privada ha propiciado desigualdades, éstas se agudizan al extremo de que se vuelven socialmente intolerables y se convierten en amenaza para la existencia del propio capitalismo. Esto llevará, necesariamente, a la reformulación del Estado, para que mediante su intervención activa en lo social y en lo económico, actúe como mecanismo de combate a esas desigualdades entre individuos que componen una sociedad capitalista. Individuos que ante la ley son iguales para ejercer con plena libertad el derecho de apropiarse del excedente económico, para llevar a cabo procesos de acumulación privada de capital, para ejercer la propiedad privada. Sin embargo, en la práctica, estos individuos no se encuentran en igualdad de condiciones para ejercer tal derecho, es decir hay una *igualdad formal*, pero no una *igualdad material*. Ello se debe a que la existencia de esa amplia diferenciación económica y social ya mencionada, propicia para cada uno, una diferente forma de inserción en el sistema económico, lo que determina su capacidad para participar en la apropiación del excedente económico y en los procesos de acumulación de capital. Esta diferenciación tiene un doble origen:

**a)** La existencia de desiguales capacidades entre los individuos al momento en que alcanzan su igualdad jurídica (*desigualdad de oportunidades*)

---

<sup>10</sup> Córdoba, Arnaldo, *Op. Cit.*, Pág. 63.

**b)** El hecho de que en el capitalismo el mercado es el mecanismo que distribuye el ingreso y la riqueza, pero lo hace de modo tal que favorece de modo permanente a los propietarios de los medios de producción a costa de los que no lo son, por lo que le es intrínseca la *generación* de desigualdades (*desigualdad en los resultados*) La fortaleza económica así creada, crea a su vez un poder político que permitirá mantener y perpetuar esta situación.

El mercado, pues, genera resultados adversos para un gran número de individuos, aunque estos tengan iguales derechos para participar en el mercado. Esto se debe a que el mercado opera con base en la competencia y produce, por tanto, ganadores y perdedores. Pero los perdedores no solo pierden participación en la riqueza que contribuyen a crear, también se vuelven, por esa razón, económicamente débiles y, por ello, pierden, igualdad de condiciones para seguir participando en la competencia. Esta debilidad económica de los perdedores (que es relativa a la fortaleza económica que adquieren los ganadores) se convierte en impedimento perpetuo para que puedan ejercer su derecho de propiedad. Es decir, bajo esta nueva circunstancia de poco sirve la igualdad jurídica.

Los que ganan, por su parte, estarán en una posición superior a los perdedores, a tal grado que ya no se les puede considerar iguales porque ya no lo son. No existe ya igualdad de oportunidades para competir, para el disfrute de la libertad de empresa y para acceder a satisfactores sociales. Es decir, la *desigualdad económica* entorpece o disminuye el principio de *igualdad jurídica*. La desigualdad de oportunidades genera resultados desiguales, los cuales amplían la desigualdad de oportunidades.

Esta argumentación conduce a rechazar la *teoría igualitaria* que sostiene que la justicia es igualdad de los individuos ante la ley o *isonomía*, pues, como se ve, ello puede ser generador de injusticias. De hecho este rechazo no significa ninguna novedad. Platón consideraba esta situación de la misma manera: *El tratamiento igual de los desiguales debe engendrar iniquidad. Y Aristóteles decía: Igualdad para los iguales, desigualdad para los desiguales.*<sup>11</sup> El mismo Platón advierte, en su *República*, sobre la *paradoja de la libertad* postulando que: *...la libertad en el sentido de ausencia de todo control restrictivo, debe conducir a una severísima coerción, ya que deja a los poderosos en libertad para esclavizar a los débiles*<sup>12</sup>.

La alternativa es considerar la *justicia* desde la perspectiva de la igualación de resultados y no, exclusivamente, desde la igualdad jurídica. Sin embargo esta noción es incompatible con las concepciones liberales, en tanto que este principio de *equidad* se contrapone a su concepto de *libertad*, porque sólo sería posible igualar resultados mediante restricciones a la *absoluta libertad* que los individuos requieren en el mercado para hacer uso de su derecho a la propiedad. Es decir, si se quisiera hacer justicia mediante procesos de redistribución, para mejorar la situación de los que menos tienen con parte de la riqueza de los que tienen más, se obtendría igualdad pero a costa de renunciar a parte o a toda la libertad del mercado. Por ello, Friedman afirma al referirse al análisis de la desigualdad económica: *...la igualdad entra en grave conflicto con la libertad. No puede ser uno al mismo tiempo igualitario, en este sentido, y liberal*<sup>13</sup>. Pero si hay que salvaguardar el principio de la igualdad, tal como es el propósito que fundamenta la existencia del Estado, entonces el Estado deberá proveer los medios para nivelar o compensar las diferencias sociales y redistribuir los resultados de dicha diferenciación. De un modo tal que la sociedad alcance los niveles de igualdad que se ha propuesto o, al menos, mantenga esa desigualdad dentro de los límites socialmente aceptables<sup>14</sup>. La cuestión es que la libertad irrestricta promueve una diferenciación social de tal

<sup>11</sup> Citado por Popper, Karl, *La sociedad abierta y sus enemigos*, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1957, Pág.118.

<sup>12</sup> Popper, Karl, *Op.Cit.* Pag. 527.

<sup>13</sup> Friedman Milton. *Capitalismo y libertad*. Editorial. Rialp, Madrid, 1966, Pág., 248.

<sup>14</sup> Según Rawls las desigualdades sociales serán toleradas sólo en la medida en que beneficien a los miembros menos aventajados de la sociedad, es decir, si se respeta el "principio de diferencia" Véase John Rawls, *Una teoría de la Justicia*,

magnitud que destruye los fundamentos del propio Estado y condena a la sociedad a vivir en una situación de permanente desigualdad e injusticia, porque, como afirma Popper *...la libertad económica ilimitada puede resultar tan injusta como la libertad física ilimitada, pudiendo llegar a ser el poderío económico casi tan peligroso como la violencia física*<sup>15</sup>. Por ello es necesario *crear instituciones sociales, impuestas por el poder del estado, para proteger a los económicamente débiles de los económicamente fuertes*<sup>16</sup>, lo cual implica, necesariamente que:

*el principio de la no-intervención, del sistema económico sin trabas, debe ser abandonado; si queremos la libertad de ser salvaguardados, entonces deberemos exigir que la política de la libertad económica ilimitada sea sustituida por la intervención económica reguladora del estado. Deberemos exigir que el **capitalismo sin trabas** dé lugar al **intervencionismo económico**.*<sup>17</sup>

Es decir, la implementación de un Estado que regula las desigualdades sociales e interviene en lo económico, deviene indispensable e inevitable. Desde luego, bajo la consideración de que las restricciones a la libertad de los individuos para alcanzar la igualdad, no deberán anular esa libertad, que en todo caso, también debe ser salvaguardada. Por eso la tesis de la posibilidad de la transformación del capitalismo por métodos graduales y pacíficos se contraponen a la tesis marxista de la inutilidad de la reforma del capitalismo para alcanzar la justicia social y la necesidad de una transformación destructora del Estado capitalista. Desde la óptica marxista, el intervencionismo estatal sirve para consolidar el poderío burgués y profundizar y perpetuar la explotación capitalista. Desde luego, esta conclusión se deriva del hecho de que para el marxismo, todo gobierno (dentro del capitalismo) es una dictadura de la clase gobernante sobre la gobernada. En el capitalismo, el Estado capitalista es una dictadura de la burguesía, instrumento para reprimir y mantener las condiciones propicias para la explotación del proletariado. Y esto vale, tanto para un gobierno totalitario como para una democracia.<sup>18</sup>

Esto parece tener su explicación y es congruente con el hecho de que el capitalismo que vive Marx (capitalismo sin trabas, de libre mercado) constituye una etapa del capitalismo en el que, efectivamente el Estado no era la expresión de una voluntad social, sino el de una clase en particular. Etapa en el que la democracia no era un instrumento que sirviera para distribuir y equilibrar el poder político<sup>19</sup> capaz de permitir que el Estado adquiriera un contenido distinto al que le imponía la clase dominante de manera absolutamente unilateral. Pero el capitalismo del siglo XX es un capitalismo distinto en el que las luchas sociales y la democracia abren un camino para que, al interior del Estado, se expresen los intereses y la voluntad de las clases subordinadas (que ni en lo político ni en lo económico tienen que dejar de serlo para que esto suceda)

De acuerdo con Popper, *para Marx es vana la esperanza de lograr algún cambio importante mediante el solo uso de recursos jurídicos o políticos*<sup>20</sup>. Esto es así porque considera que existe una

---

F.C.E. México, 1979. Para una discusión precisa sobre este aspecto véase el excelente trabajo de Robert Paul Wolff, *Para Comprender a Rawls*, F.C.E., México, 1981.

<sup>15</sup> Popper, Karl, *Op. Cit.*, Pág. 322.

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Popper, Karl, *Op. Cit.*, Pág. 322. (Subrayado en el original)

<sup>18</sup> Ibid, Pág. 318. *En realidad, el Estado no es más que un engranaje para la opresión de una clase por parte de otra, y esto no vale menos para una república democrática que para una monarquía.* Marx, Karl, *La luchas de clases en Francia*, Introducción de F. Engels, Martin Lawrence, 1933 Pág., 19. Citado por Popper. Ibid., Pág. 354.

<sup>19</sup> Bovero, Michelangelo, *Liberalismo, socialismo, democracia*, Cuadernos de Liberalismo social 1, Cambio XXI, Fundación Mexicana, México, 1993, Pág. 89.

<sup>20</sup> Popper, Karl., *Op. Cit.* Pág.308.

cadena causal de dependencia que nos liga con el sistema social y no a la inversa. Pero, aunque no es posible modificar a voluntad el sistema, la sociedad esta obligada a contribuir a su transformación y a la liberación definitiva de sus redes<sup>21</sup>. Según Popper, para Marx:

*la política es impotente. Ella sola no puede alterar en forma decisiva la realidad económica; (...) los desarrollos políticos, o bien son superficiales, no condicionados por la realidad más profunda del sistema social, en cuyo caso están condenados a pasar sin dejar huella alguna y sin poder aspirar a contribuir realmente en favor de los oprimidos y explotados, o bien constituyen la expresión de un cambio en el fondo económico y en la situación de clase, en cuyo caso adquieren el carácter de las erupciones volcánicas, de las revoluciones totales susceptibles de ser previstas, puesto que surgen del sistema social, y cuya violencia puede moderarse abriendo las puertas a las fuerzas eruptivas, cuyo avance jamás podrían detener las trabas ideadas por la acción política.*<sup>22</sup>

De acuerdo a su propia teoría según Marx ...no podemos modificar la realidad económica a voluntad, por ejemplo, mediante reformas legales<sup>23</sup>. El verdadero poder reside, para él, en la revolución violenta que como una necesidad histórica se deriva de las contradicciones del capitalismo y es el único instrumento capaz de llevar a cabo la transformación institucional y destruir la explotación y la tiranía de la burguesía. De aquí que Marx prohíba, prácticamente, toda *tecnología social* entendida como aquella *herramienta que nos permite construir los medios y las formas para crear instituciones sociales*<sup>24</sup>. Así, Marx, estaría planteando un desprecio hacia la construcción de las instituciones sociales producto de la razón y la voluntad humana como parte de una realidad susceptible de ser planificada racionalmente. Sin embargo, Popper argumenta que el poder político es fundamental y puede controlar al poder económico(...) ...podemos, por ejemplo, desarrollar un programa político racional para la protección de los económicamente débiles (restringir la explotación, reducir la jornada de trabajo, ofrecer seguridad contra la incapacidad, la desocupación y la vejez) (...) *garantizar por ley un nivel de vida digno a todos aquellos que estén dispuestos a trabajar*<sup>25</sup>. En una palabra hacer imposible la existencia de formas de explotación basadas en la desvalida posición económica de un trabajador. El hecho que Marx no pudo tomar en cuenta, es que no toda forma de gobierno dentro del Estado capitalista constituye una tiranía de clase. Un Estado capitalista puede llegar a la revolución social, mediante reformas. Entendiendo por *revolución* un conjunto de transformaciones institucionales radicales y profundas<sup>26</sup>, y por reformas un proceso prolongado de cambios graduales que conducen a revolucionar un eje social por la vía pacífica. El Estado mismo puede propiciar la revolución cuando se vuelve expresión de los intereses de toda la sociedad, aún si lo hace de modo conflictivo, inequitativamente y mediante procedimientos autoritarios. Por esta vía es posible crear instituciones sociales. Así el Estado interviene para salvar las contradicciones propias del capitalismo, reformarlo y darle continuidad y viabilidad, propiciando el mejoramiento productivo, en el bienestar social y la disminución, hasta la cancelación, de la explotación. Por ello la intervención del Estado es fundamental para la vida del capitalismo y lo único que podría decirse con certeza es que más que la revolución violenta, es *la intervención* propiciada por el reformismo lo que se impone como una necesidad histórica producto del desarrollo

<sup>21</sup> Ibid, Pág.313.

<sup>22</sup> Ibid, Pág. 317.

<sup>23</sup> Ibid, Pág. 322.

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> Ibid Pág. 323.

<sup>26</sup> Bobbio, Norberto, “¿Porque somos reformistas?” *Nexos*, abril 1987, México. Pág. 4.

de las contradicciones del capitalismo. Lo cual no es negar la necesidad de una revolución social, sino precisar los mejores medios para llevarla a cabo.

Esta concepción del intervencionismo estatal implica una combinación de los valores y principios del liberalismo con los del socialismo, ya que por una parte se plantea la vigencia del capitalismo que se sustenta en la libertad de los mercados y en la libertad del individuo. Pero se sostiene la necesidad de la mediación del Estado como fórmula que permita alcanzar la justicia social.

El intervencionismo económico, entonces, se ubicaría, en terreno común que comparten el *liberalismo* y el *socialismo*. Es decir, a la libertad irrestricta del mercado debe establecerse límites en virtud de sus nocivos efectos sobre la justicia y la equidad. Desde luego debe reconocerse que todo intervencionismo conduce al aumento del poder estatal y la burocracia y que ese es su mayor riesgo, porque un intervencionismo excesivo puede cancelar las libertades y atentarse contra la justicia y la equidad. Es decir, el intervencionismo debe tener límites perfectamente establecidos, constituirse en una herramienta de tecnología social de carácter democrático, en un instrumento de contenido democrático, creador de instituciones sociales democráticas. De modo que, como afirma Popper planifiquemos no sólo *...para la seguridad, sino también para la libertad; si no por otra razón, porque la libertad es lo único que puede asegurar la seguridad.*<sup>27</sup> De modo que el Estado es necesario para impedir el abuso de la libertad, pero, a la vez, es necesaria la libertad para impedir que el Estado abuse de su poder<sup>28</sup>. Y es necesaria la democracia para reformar al Estado y librar a la sociedad de malos gobiernos sin derramamiento de sangre, es decir, sin revoluciones violentas, porque la democracia...*es el conjunto de instituciones dirigidas a defenderse de la dictadura, que no permite una acumulación del poder, sino limita el poder estatal*<sup>29</sup>.

La planificación intervencionista puede llevar a la pérdida de la libertad (la formal y la material) Porque si se planifica en exceso, si se le otorga excesivo poder al Estado, ello conduce a la pérdida de la libertad, que por ser la base de la democracia y ésta de la planificación, lleva a la ruina nuestra planificación. Porque, como pregunta acertadamente Popper, *¿por qué habrán de llevarse a cabo los planes para el bienestar del pueblo si el pueblo carece de facultades para hacerlos cumplir?*<sup>30</sup>

Debe quedar claro, como ya se afirmó antes, que la libertad formal (en el sentido liberal) no es suficiente para crear una sociedad justa porque no asegura una igualdad de oportunidades o, más bien, porque lo asegura formalmente pero no materialmente. Es decir porque las oportunidades se ofrecen de igual manera para todos, desde el punto de vista jurídico, y no todos tienen la capacidad para acceder a ellas porque los menos capaces, los desplazados del reparto de la riqueza, los perdedores de la competencia en el mercado (en cualquier mercado) no tienen la misma posibilidad que los otros y lo que se requiere es que exista un mecanismo nivelador para equilibrar las desigualdades. De aquí puede decirse que la justicia no es que todos tengan la misma libertad de acceso a lo mismo. No es que todos sean iguales, porque una desigualdad a favor de los menos capaces puede ser más justa. De igual modo tampoco se trata de que exista un igualitarismo tal que nadie puede tener más que otros. Más bien se trata de que garantizar una situación tal que ofrece una base mínima de posibilidades de mejoramiento permanente para los más débiles<sup>31</sup>. Al mismo tiempo, se trata de que las diferencias entre la capacidad de estos y la de los más poderosos no sea tal que cancele las posibilidades de mejoramiento de aquellos y la reducción de la desigualdad.

<sup>27</sup> Popper, Karl., *Op. Cit.* Pág. 318.

<sup>28</sup> Gil Villegas, *Op. Cit.*, Pág. 6.

<sup>29</sup> Gil Villegas, Francisco, La reforma del Estado, *Confluencias* No. 2 Vol. 1, Xalapa, octubre de 1996, Pág.5.

<sup>30</sup> Popper, Karl., *Op. Cit.* Pág. 327.

<sup>31</sup> Dasgupta, Partha, "Positive Freedom, Markets, and the Welfare State" y Helm, Dieter, "The economic Borders of the State", en Helm, Dieter, (Editor) *The economic Borders of the State*, Oxford University Press, Oxford, 1989, Pág. 40 y sig.

### 1.1.2. El Pacto de Dominación en el Estado Capitalista.

El desarrollo del capitalismo, propicia un proceso de diferenciación social y económica que se convierte en un permanente conflicto que amenaza al Estado capitalista debido a las desigualdades e inequidades que genera.

La sociedad se vuelve más desarrollada, diversificada, compleja y articulada, constituida por grupos y clases cada vez más y mejor organizados e institucionalizados. Esto, necesariamente se va a reflejar en una mayor capacidad de movilización, de presión y de penetración de estos grupos y clases al interior del Estado. A tal grado que les será posible reformular su contenido, imponiéndole nuevos valores y objetivos que reflejen los intereses de esa renovada sociedad y de las clases populares en particular. Entendiendo por clases populares, un conjunto social que...*incluye un abanico amplio de clases subordinadas, desde campesinos hasta vendedores ambulantes, pasando por los empleados, subempleados y desempleados.*<sup>32</sup> Y cuyo rasgo común es la subordinación que ejercen sobre ellas las clases propietarias. Subordinación que es resultado de su nula o precaria condición de propiedad de medios de producción. Estas clases, entonces, se identifican por su situación común respecto a la participación en la distribución de recursos económicos en la sociedad. Distribución que define, por un lado, su posición económica dentro del sistema y su conciencia política y por otro, restringe sus aspiraciones y medios de acción colectiva.

El conflicto clasista al interior del capitalismo trae como consecuencia una gran transformación del Estado a través de un nuevo arreglo social que se refleja en un *Pacto de dominación*<sup>33</sup> entre clases, fracciones de clase y grupos sociales que constituyen fuerzas políticas enfrentadas, cuyos intereses y objetivos contradictorios, incorporados en mayor o menor medida, determinan el contenido de dicho Pacto. Desde luego, el Pacto no es un convenio adoptado formalmente, sino resultado de la lucha social y la negociación a distintos niveles. Tampoco se trata de un contrato razonado y estable al que se adhieren de manera voluntaria las distintas partes pactantes. Representa las formas concretas en que se negocian los conflictos permanentes y constantes entre clases, fracciones y grupos, entre capital y trabajo. Y la forma en que el resultado de las negociaciones, (de los acuerdos y desacuerdos sociales) se constituyen en un conjunto de reglas de convivencia política y social. Reglas relativamente flexibles, que determinan la relación de dominio-subordinación y se encuentran administradas por el Estado<sup>34</sup>. Reglas que establecen las condiciones, legalmente definidas y aceptadas, de apropiación del excedente y del reparto de los recursos económicos del sistema. Y que establecen, también, los medios institucionales a disposición de las clases sociales para modificar los términos de su subordinación.

El sustento del Pacto es el reconocimiento y sujeción de todos los participantes a un régimen político y de propiedad, donde se dan por sentadas las relaciones capitalistas y sobre cuya permanencia existe un acuerdo tácito. De este modo, el enfrentamiento social no desborda dicho régimen, ni lo cuestiona y representa la seguridad de su continuidad institucional.

El Pacto de Dominación está respaldado coercitivamente, pero es resultado de un proceso consensual, es decir es parte de un acuerdo, de un asentimiento, porque se basa, precisamente, en la aceptación y apoyo social al sistema, que se renueva permanentemente a través de las reformas sociales a favor de las clases subordinadas. De este forma, el Pacto define, de modo estable, quien domina y gobierna y quien se subordina, y establece el modo en que se acepta la dominación y la subordinación entre clases sociales.

El Pacto de dominación, es pues, la base sobre la que se erige el nuevo Estado capitalista, mediante el cual el capitalismo recupera su viabilidad reduciendo sus contradicciones y, estableciendo, por

<sup>32</sup> Brachet-Márquez, Viviane, *Op. Cit.*, Pág. 35.

<sup>33</sup> El uso de esta categoría se adopta de Brachet-Márquez, Viviane, *Op. Cit.* Pág. 54 y sig.

<sup>34</sup> *Ibid.* Pág. 58

ésta vía, una tendencia a la armonía de las fuerzas políticas cuyos intereses expresa el Pacto. Sólo de este modo el Estado capitalista estará en posibilidades de promover las condiciones de estabilidad institucional que dicho sistema requiere. Pero este acuerdo es flexible y cambiante, ya que responde al peso de cada fuerza política (la cual es variable en el tiempo) y a los resultados que obtengan cada una de ellas como resultado del Pacto. Es decir, se trata de un equilibrio inestable porque el Estado es, ante todo, una relación, y *...mas exactamente una condensación material de una relación de fuerzas entre clases y fracciones de clase, tal como se expresa, siempre de forma específica, en el seno del Estado*<sup>35</sup>. De hecho es pertinente establecer aquí, que, como afirma Engels:

*...el Estado no es de ningún modo un poder impuesto desde fuera a la sociedad; tampoco es la "realidad de la idea moral", ni "la imagen y la realidad de la razón", como afirma Hegel. Es mas bien un producto de la sociedad cuando llega a un grado de desarrollo determinado; es la confesión de que esa sociedad se ha enredado en una irremediable contradicción consigo misma y está dividida por antagonismos irreconciliables, que es impotente para conjurar. Pero a fin de que estos antagonismos, estas clases con intereses económicos en pugna, no se devoren a sí mismas y no consuman a la sociedad en una lucha estéril, se hace necesario un poder situado aparentemente por encima de la sociedad y llamado a amortiguar el choque, a mantenerlo en los límites del "orden". Y ese poder, nacido de la sociedad, pero que se pone por encima de ella y se divorcia de ella cada vez más es el Estado.*<sup>36</sup>

Esto significa que el Estado es el reflejo de los acuerdos y desacuerdos entre clases, fracciones y grupos sociales a partir de los cuales se conforma el Pacto de dominación que es síntesis y expresión material de dichos acuerdos y desacuerdos. Síntesis en la que se incorporan valores, intereses y objetivos de toda la sociedad a partir de lo cual se elabora un *proyecto político* fundamentado ideológicamente y constituido por un conjunto de estrategias, medios, reglas y fines sancionados institucionalmente que se materializan en un *proyecto nacional*. Entendiendo por este concepto, o su equivalente *proyecto de nación*, la visión de largo plazo del Estado para alcanzar el desarrollo económico, conformada a partir de la síntesis de los diversos intereses y objetivos de las clases, fracciones y grupos que constituyen el Pacto de dominación. Proyecto que es expresión de los valores y principios que guían al Estado e incluye un conjunto de medidas de política económica y social.

El pacto de dominación constituye, pues, un instrumento mediante el cual *...se regulan los antagonismos profundos -en particular pero no exclusivamente- los originados en las desigualdades de clase-...*<sup>37</sup> dando como resultado el Estado capitalista moderno, que constituye un orden institucional asentado legalmente que regula dicho Pacto y sólo con el cual las fuerzas políticas son capaces de resolver sus conflictos sin poner en riesgo la armonía social. Pero esto no quiere decir que una vez alcanzado la armonía social se acaben las contradicciones. El Pacto de dominación social, el proyecto político, la síntesis, son todos elementos de carácter dinámico. Las fuerzas políticas de donde se derivan cambian y adquieren mayor o menor peso, mayor o menor organización y alteran su contenido, su significado y la forma en que se concretizan en la práctica. De hecho, el Pacto de Dominación se encontrará permanentemente cuestionado<sup>38</sup> en la medida en que impone una distribución desigual de los recursos económicos y políticos de la sociedad entre las diversas clases que lo conforman. Ello implica la existencia de un proceso constante de renovación de los *consensos sociales* sobre los que se sustenta, sin lo cual no es viable el sistema. De esta manera el Estado, como

<sup>35</sup> Poulantzas, *Estado, poder y socialismo*, Siglo XXI, México, 1986, Pág. 154.

<sup>36</sup> Federico Engels, *El origen de la familia, la propiedad privada y el estado*, Ediciones Quinto sol, México, s/f, Pág. 136.

<sup>37</sup> Viviane Brachet-Márquez, *Op. Cit.* Pág. 55.

<sup>38</sup> *Ibid*, Pág. 59.

garante de ese pacto, logra una *convergencia* de clases, fracciones y grupos sociales a través de una coincidencia política e ideológica que los unifica, obligándolos a renunciar a sus intereses de corto plazo y aceptar el respaldo a los ajenos, como fórmula para la defensa y prevalescencia de los propios y, por esa vía, asegurar la viabilidad del sistema.

El Pacto de dominación implica una mayor presencia y participación de las clases populares en la esfera política-ideológica y una mayor capacidad de éstas para proponer al Estado un mayor número y más amplias demandas sociales. Esto termina por transformar radicalmente su contenido, y en ese proceso adquiere una nueva filosofía social, basada en un concepto de justicia social, que implica la igualdad de oportunidades y la igualdad de resultados. Filosofía social que, sobre esta base, reconoce un *interés nacional*, que se entiende como el principio que guía, unifica e integra los objetivos de todas las clases, fracciones y grupos en un momento histórico y dentro de un territorio dados. En el que se expresan los intereses colectivos y los instrumentos requeridos para alcanzarlos. Así, el interés nacional es producto del Pacto de dominación y pieza fundamental que guía al Estado en el ejercicio de la acción pública, en su toma de conciencia social y en la adquisición de una ideología y una filosofía social propias. Entendiendo aquí, por ideología, *una organización de opiniones, de actitudes y de valores(...) una manera de pensar sobre el hombre y la sociedad*, que es independiente de cualquier individuo, y que resulta de un proceso histórico.<sup>39</sup> Y por filosofía social se entiende *una ideología por la cual a unas instituciones y prácticas se les justifica y a otras se les condena; ofrece las frases con las cuales se inician las demandas, se hacen críticas, se pronuncian exhortaciones, se formulan proclamas...*<sup>40</sup>

En este sentido considero que el interés nacional no expresa de modo exclusivo el interés particular de la clase dominante, convertido por el Estado en interés colectivo. A mi juicio, este interés nacional es producto de un amplio y complejo proceso de negociaciones y consensos que resume y sintetiza, incluso de manera contradictoria, la disputa alrededor de las modalidades que adquiere la generación, apropiación y uso del excedente económico. Así, por ejemplo, la propiedad privada, la libertad individual y la igualdad ante la ley, como instrumentos que permiten la acumulación privada del capital, no sólo benefician a las clases propietarias, también, conforman una expectativa real de mejoramiento material para las clases populares, quienes por ello apoyan su existencia. Lo mismo pasa con las reformas sociales, que siendo una exigencia de las clases populares, se vuelven una necesidad para la modernización del capitalismo y el mejoramiento de los mecanismos de acumulación de capital. No sólo porque abaratan la fuerza de trabajo, sino porque mejoran su productividad y su eficiencia. En todo caso lo único que no cuestionan las clases pactantes, es la permanencia de la propiedad privada y la apropiación privada del excedente económico, porque no es componente exclusivo del interés particular de la clase dominante, sino que lo es, también, del resto de las clases sociales.

Sin este proceso de negociaciones y consensos, el interés nacional, en tanto interés colectivo, no sería viable como objetivo del Estado, ni sería posible su legitimación frente a la sociedad. Porque el consenso es la única vía sobre la cual se pueden establecer relaciones de obediencia y sumisión, sin quebrantar la armonía social. Y es la única vía, mediante la que, la sociedad en su conjunto, en un marco de armonía social, puede aceptar como válido un marco legal, jurídico e ideológico y las diversas formas de coerción para hacerlo respetar. Por lo anterior, podemos decir que: el Estado es, entonces,

*...un organismo que es propio de un grupo y que está destinado a crear las condiciones favorables para la máxima expansión de tal grupo; pero ese desarrollo y esa expansión se*

<sup>39</sup> Adorno, T.W. et. al. *The authoritarian Personality*, New York, 1950, Pág. 2.

<sup>40</sup> Mills, C. Wright, *The marxists*, New York, 1962, Pág. 12.

*conciben y se presentan como la fuerza motriz de una expansión universal, de un desarrollo de todas las energías "nacionales"; es decir, al grupo dominante se le ve coordinando concretamente con los intereses generales de los grupos subordinados y la vida estatal se concibe como un continuo formarse y superarse de equilibrios inestables (en el ámbito de la ley) entre los intereses del grupo fundamental y los intereses de los grupos subordinados, equilibrios, estos, en los que los intereses del grupo dominante prevalecen sólo hasta cierto punto, es decir no se reducen al grosero interés económico corporativo.<sup>41</sup>*

Bajo su nueva forma de existencia, el Estado capitalista ha adquirido, pues, un papel protagónico producto de las nuevas circunstancias sobre las que se desarrolla el capitalismo del siglo veinte. Su nuevo perfil y contenido manifiestan el nuevo carácter de la relación Estado-sociedad en la que el primero ya no aparece como el aliado de una clase social específica cuyos intereses favorece, sino como el *órgano que implementa y garantiza los intereses colectivos de todos los miembros de una sociedad de clases dominadas por el capital.*<sup>42</sup> Un Estado que, protege y sanciona un conjunto de instituciones y relaciones sociales necesarias para el dominio de la clase capitalista. Es decir, un Estado que se transforma ante la necesidad de responder a las presiones sociales, que se manifiestan por la vía de la movilización de las masas. En parte debido al riesgo que esto implica para la armonía social y para la acumulación de capital, debido a la mayor capacidad de éstas para amenazar el sistema, ya sea por su mejor organización, combatividad y un más acabado discurso ideológico. En parte, también debido al avance democrático de las sociedades capitalistas. Estos cambios imponen la incorporación de intereses y objetivos sociales y obligan a crear y cumplir compromisos con las clases populares, como única forma para mantener el poder por la vía pacífica y garantizando la armonía social. Pero también, como fórmula para legitimarse frente a esas clases que esperan el cumplimiento de dichos compromisos, para mantener su lealtad al Estado. De esta forma es posible afirmar que el conjunto de medidas económicas del Estado y

*..., muy particularmente las relativas a la reproducción ampliada de la fuerza de trabajo, **le han sido impuestas por la lucha de las clases dominadas** en torno a lo que puede designarse con la noción, determinada social e históricamente, de "necesidades populares(...)" las famosas funciones sociales del Estado dependen directamente, tanto en su existencia como en sus ritmos y modalidades, de la intensidad de la movilización popular; ya sea como efecto de las luchas, ya sea como tentativa del Estado para desarmarlas por anticipado.<sup>43</sup>*

Es precisamente la necesidad de implementar esas medidas lo que lleva al Estado a implementar un esquema de intervencionismo económico y social, que pueda garantizar la satisfacción de las demandas de todas las clases y grupos sociales pactantes, hasta consolidar una política e ideología de Estado. Entendiendo, aquí, por intervencionismo económico y social:

*el conjunto de funciones y actividades del Estado, indispensables para dirigir y controlar las actividades económicas del conjunto social, sin cuya mediación no podría lograrse simultáneamente su realización y las condiciones sociales de convivencia (...) como una actuación innata e imprescindible para el funcionamiento del capitalismo y que adopta formas y*

<sup>41</sup> Gramsci, A, *Note sul Machiavelli, sulla politica e sullo Stato moderno*, Torino, 1949. Pág. 46. citado por Córdoba, Arnaldo, *Op. Cit.*, Pág. 65.

<sup>42</sup> Offe, Claus, *Contradictions of the Welfare State*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1984, Pág. 120.

<sup>43</sup> Poulantzas, Nicos, *Op. Cit.*, Pág. 225. (Subrayado en el original)

*modalidades con elementos similares en los diferentes tipos de Estado y regímenes de gobierno...*<sup>44</sup>

De este modo, el *Estado liberal clásico* protector de lo adquirido (vida, libertad propiedad), organizador material del espacio político-social de la acumulación de capital, se va a transformar en un *Estado Social*, en la medida que adquiere, de modo predominante, funciones de carácter social y económico, que no tenía y que se concretan en acciones positivas como: rectoría económica, redistribución del ingreso, provisión de servicios públicos y seguridad social. El Estado Social se constituye en una de las formas que adquiere el Estado capitalista moderno.

### **1.1.3 EL Pacto y el conflicto social en el Estado intervencionista.**

*El Estado se reconstituye, entonces, a partir del Pacto de dominación que se sustenta en la necesidad de mantener vigente la propiedad privada de los medios de producción, la apropiación privada del excedente económico mediante mecanismos de mercado, y en la necesidad de crear y recrear las condiciones propicias para la acumulación de capital.*

El contenido del Pacto de dominación que dará origen a la intervención estatal, no sólo se deriva de un conflicto existente entre clases propietarias y clases no propietarias, sólo parcialmente resuelto, y que es producto de las desigualdades propiciadas por el propio capitalismo. También se deriva del conflicto entre fracciones de la clase propietaria (que es hegemónica y dominante), el cual puede obstruir la expansión del capital en sus diversas formas. Para evitarlo, el Estado debe establecer, también, un equilibrio entre las fracciones de la clase dominante que se disputan el poder económico mediante la competencia en el mercado. Para tal propósito requiere constituirse en un instrumento que crea y establece las condiciones para la reproducción del capital social en su conjunto y no sólo de una fracción de clase.

Esa despiadada lucha que representa la competencia económica entre capitalistas es una amenaza constante a la viabilidad del capitalismo ya que puede obstaculizar el eficiente proceso de acumulación de capital. Es decir, puede derivar en el hecho de que un capitalista individual o una fracción capitalista, concentre en sus manos la propiedad y el control de aquellos sectores que se consideran indispensables para la reproducción del capital social en su conjunto (energía, investigación, comunicación, educación, reproducción ampliada de la fuerza de trabajo, etc.) y los utilice para su beneficio exclusivo. Ello provocaría un efecto grave sobre el resto de las fracciones del capital y sobre el resto de las clases sociales, lo que agudizaría las contradicciones y provocaría un conflicto que impediría la expansión económica y el desarrollo armónico del capitalismo. Por tal razón, el pacto impone como necesidad, que el Estado intervenga en la economía mediante el control de sectores económicos estratégicos que le permitan mantener un

*...equilibrio de fuerzas en la sociedad (estabilidad y control) e impedir que los agentes acumulen suficiente poder económico en pocas manos (sea por su localización en industrias estratégicas o por monopolizar ciertas actividades) o, dicho de otra forma, adquieran la autonomía suficiente como para que su influencia en la estructura política sea determinante y el Estado pierda capacidad de conducción.*<sup>45</sup>

De aquí tenemos, entonces, que el Pacto estará definiendo una forma particular de intervencionismo estatal para evitar los desequilibrios de poder económico entre fracciones de la clase dominante.

<sup>44</sup> Marúm Espinosa, Elia, *Empresa pública e intervencionismo estatal en México*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 1992, Pág. 34.

<sup>45</sup> Casar, María Amparo, Pérez, Wilson, *El Estado Empresario en México ¿agotamiento o renovación?* Siglo XXI, México, 1988, Pág. 24.

Pero, al mismo tiempo, en la medida que esto impide que el poder se concentre en una fracción de la clase dominante, esta intervención actúa como mecanismo para salvaguardar la *soberanía estatal*, entendida como el poder de mando estatal frente a la sociedad y principalmente frente a las distintas fracciones de la clase dominante, sin la cual se reduciría su poder y con ello la posibilidad de servir como instrumento para asegurar la viabilidad del sistema. Así, pues, las negociaciones y soluciones de los conflictos entre clases, fracciones y grupos se van a dar y a encontrar solución en el marco y sobre la base del Estado porque sólo de esta manera, éste puede imponer una dimensión nacional al proyecto político y unidad al país. De hecho, parece haber una coincidencia entre la creación del Estado capitalista moderno y el proceso de integración y articulación económica, política y social del territorio nacional, la extensión de una política nacional y un proceso de conformación de una identidad nacional. De modo que al proyecto de nación que representa el Estado no sólo se incorporan clases, grupos y fracciones de clase distintas y enfrentadas, también lo hacen regiones, instituciones e identidades culturales diferenciadas y desiguales. Se puede afirmar, entonces, que las grandes transformaciones económicas, políticas y sociales propician las reformas al interior del Estado, exigiendo, de éste, una recomposición política, ideológica y administrativa para responder a la nueva realidad social. Esto se traduce en la imperiosa necesidad de abandonar las concepciones liberales e implementar, (como ya se dijo antes) un intervencionismo económico de amplias magnitudes.

*Con la expansión de la población, la proliferación de las ciudades, el avance de la industrialización, todo en grado tan vasto, cualquier rígida adscripción a las concepciones del laissez-faire habría sido una receta para la anarquía social. Los gobiernos, junto con los órganos municipales, ampliaron la escala de sus actividades para enfrentar el desafío de ordenar y servir sociedades formadas por aglomeraciones de personas más amplias, densas y móviles que en lo previamente experimentado.*<sup>46</sup>

A partir de éste momento, el Estado empieza a operar bajo una *racionalidad política* que le exige el mismo Pacto de dominación con el fin de conciliar intereses y consensuar acciones. Entendiendo por *racionalidad política del Estado* la fórmula mediante la cual se logra un desempeño adecuado de la acción pública de manera que se satisfaga eficiente y eficazmente el interés nacional. Dicho de otro modo, es el conjunto de mecanismos, decisiones y acciones necesarios para la reproducción armónica del sistema.

El Pacto de dominación social implica una racionalidad política que deriva de los principios, valores e intereses que ha adquirido el Estado de las fuerzas políticas que lo conforman. Es una racionalidad política que asegura el equilibrio de fuerzas y la eficiencia y eficacia de las políticas públicas para cumplir con los acuerdos pactados y que establece límites a la presión que implica la lucha de intereses de cada clase, grupo o fracción. De igual modo, es una fórmula que crea una capacidad en el Estado para operar de manera autónoma, esto es, al margen de las fuerzas políticas, y que da sentido, forma y fuerza a esa autonomía. Esto en la medida que es una racionalidad política derivada del pacto de dominación y para la permanencia del mismo. Es decir, que no es una racionalidad promovida por la clase dominante, sino por el Estado que ha ingresado a un proceso de *autonomización*. Esa racionalidad, desde luego, puede perderse cuando alguno de los pactantes (en particular la clase dominante) rebasa los acuerdos que sustentan el pacto poniendo en entredicho su vigencia y la materialización del *interés nacional*. Si el pacto de dominación se rompe, el interés de

<sup>46</sup> Biddis, Michael D, *The Age of the Masses. Ideas and Society in Europe since 1870*, volumen VI, The Pelican History of European Thought, Penguin Books, 1977, Págs. 32-33. citado por Kaplan, Marcos (Coordinador) *Crisis y futuro de la Empresa Pública*, UNAM-PEMEX, México, 1994, Pág. 84.

la clase dominante y su proyecto político, en toda su extensión y de forma exclusiva son impuestos a la sociedad por el Estado. Este pierde su *autonomía relativa* frente a las clases en general y en particular frente a la dominante. En ese momento, desde luego, se remueve esta forma particular del Estado capitalista y habría un nuevo arreglo político en el que la clase dominante logra la subordinación total, por la vía de la coerción. Y de no recomponerse el Pacto, se abre un período de crisis política que puede frenar la expansión capitalista. El Estado se enfrenta, entonces, a lo que Gramsci llama *crisis orgánica*<sup>47</sup>, es decir, una situación caracterizada por la pérdida de la hegemonía, es decir de la dominación mediante consensos, beneficios sociales y unidad ideológica<sup>48</sup> (ruptura entre estructura y superestructura) Momento éste en el que la clase dominante deja de cumplir con su función económica e ideológica y no sirve mas como impulsora de la sociedad, por lo que *el bloque histórico*, representado, aquí por el Pacto de dominación, tiende a desintegrarse. La hegemonía se convierte en pura dominación, es decir, deja de basarse en un Estado social (coerción, consenso y beneficio social) porque la clase dominante rompe con el Pacto de dominación y ello obliga a la pura coerción.

#### **1.1.4 La autonomía estatal del Estado intervencionista.**

El Estado intervencionista manifiesta un contenido cualitativamente distinto con una base ideológica sobre la que construye un conjunto de mecanismos e instrumentos para reorganizar el manejo de los recursos esenciales en la búsqueda del interés colectivo que ahora tiene, explícitamente, el encargo de defender. En esta transformación, el Estado aparece como una instancia que, por éste medio, adquiere *autonomía* con respecto a las clases sociales en general y a la dominante en particular. Separándose y colocándose por encima de la sociedad en la medida que es exigido como árbitro de ésta. Y se le reviste de una capacidad para resolver las contradicciones y los conflictos entre las diversas clases sociales con intereses encontrados, otorgándosele la autoridad y el poder necesario para consolidar y preservar el sistema en su conjunto. Dotado de éstas facultades y responsabilidades, el Estado utiliza esa *autonomía* para imponerle a la sociedad (como reflejo del interés colectivo) su supremacía y rectoría basada en un amplio intervencionismo económico, que no es la única forma de intervención, pero sí la más importante para cumplir con su tarea fundamental de controlar, reducir y hasta cancelar los conflictos sociales y conciliar los intereses encontrados. La autonomía otorga libertad al Estado para elegir la forma de intervención económica más adecuada y su contenido queda definido a partir de la *integración conflictiva* de los proyectos de cada una de las clases sociales y del proceso interno de maximización de la autonomía estatal. De esta forma el intervencionismo económico se constituye en el principal mecanismo a través del cual se lleva a cabo una eficaz y eficiente defensa y promoción del interés colectivo. Lo que se traduce en una expansión armónica del sistema capitalista. De aquí que pueda establecerse una relación directa entre el grado de conflicto interclasista e intraclasista y la autonomía relativa del Estado, de modo que a medida que son más amplios los conflictos existentes, hay un mayor espacio y necesidad para la intervención estatal. Y este mayor grado de conflictividad se debe a la mayor diferenciación en la capacidad de acumulación de capital y uso de las libertades jurídicas respecto a la propiedad privada de las fracciones de la clase dominante, así como a la mayor diferenciación social derivada de la capacidad de cada clase para apropiarse de una determinada proporción del excedente económico. De modo que entre más amplias sean las disparidades sociales y económicas, mas se requerirá la

<sup>47</sup> Portelli, Huges, *Gramsci y el bloque histórico*, Ed. Siglo XXI, México, 1983, Págs., 30, 32 y 120.

<sup>48</sup> Gramsci, en realidad, sólo reconoce explícitamente, el consenso y la unidad ideológica, no así el beneficio social a las clases dominadas. Sin embargo, es un factor que es necesario considerar pues, de otro modo, es impensable la hegemonía de la forma en que él la plantea, y que aquí se reconoce, es decir como asentimiento de la dominación por parte de los dominados.

intervención económica del Estado. Pero esa mayor intervención sólo es posible si la fuerza del Pacto de dominación le ha otorgado suficiente autonomía, la que, a su vez, se ampliará con esa mayor intervención. Esto significa, que a medida que las disparidades sociales y económicas son mayores en una sociedad, el Estado requiere una mayor autonomía debido a la mayor fuerza y presión que clases y grupos menos privilegiados van a ejercer sobre él. De aquí que sea posible decir, entonces, que la autonomía estatal esta en relación directa a la fuerza con la que se impongan las clases populares y ello, a su vez, depende del grado de conflictividad social que exista en la sociedad.

El proceso mediante el cual el Estado adquiere esta autonomía con respecto a la clase dominante implica un *proceso de disociación* entre los integrantes de la clase dominante y los grupos burocráticos que componen el aparato estatal que ya no serán reclutados de aquella. Implica, también, un *proceso de adquisición* de una conciencia e ideología propias que proviene, de un *proceso de identificación y de selección* de aquellos valores y objetivos que las clases populares se proponen y tratan de imponer, bajo presión, al Estado y que éste adopta para sí, en un esfuerzo por constituir un *proyecto nacional* de largo plazo que asegure la viabilidad del sistema capitalista. Así, esto hace posible que la autonomía estatal exista como fenómeno que implica una capacidad de actuación del aparato estatal, políticamente independiente de la intervención directa de la clase dominante. Actuación que permite, a éste aparato, imponer restricciones, redefinir límites y formas de participación, redistribuir incentivos y tareas y reorientar objetivos a todas las clases, fracciones y grupos, en particular a la dominante y para buscar fines distintos a los particulares de ésta, tales como los intereses específicos del Estado<sup>49</sup>. De este modo el Estado puede imponerle a la clase dominante, desde la aceptación de la redefinición de las tareas y objetivos del Estado, (con las que normalmente no está de acuerdo) hasta la obligatoriedad para seguir determinada conducta. Es decir, que sólo mediante la adquisición de una autonomía relativa con respecto a las clases sociales en general y a la dominante en particular, el Estado puede imponer, al sistema, modos específicos de funcionamiento y poner en práctica un conjunto de decisiones y medidas que constituyen, en conjunto, un *proyecto de nación* cuyos elementos constitutivos se derivan del Pacto de dominación y sin el cual es imposible asegurar la viabilidad del sistema en el largo plazo. Esto implica la inclusión de acciones, objetivos y compromisos materiales que pueden estar en contradicción, de modo inmediato, con los intereses de la clase propietaria, pero que constituyen mecanismos para mantener en equilibrio la presión de las diversas fuerzas sociales (ya sean clases subordinadas o fracciones de la clase dominante) y mantener dentro de sus cauces el predominio del capital, que sin esa autonomía sería imposible imponer.

La autonomía del Estado con respecto a las clases que lo conforman rebela una *neutralidad estatal* en relación con los intereses de dichas clases, lo que debe entenderse no como el hecho de que el Estado no reparta incentivos a nadie, sino que los va a repartir de manera más equitativa. Es decir, se entiende como el hecho de que el Estado esta trabajando en interés de la sociedad en su conjunto y no para el de una clase específica. Aunque no por ello renuncia a salvaguardar el sistema económico y las relaciones de clase sobre las que éste se sustenta. Por el contrario, dicha autonomía es necesaria para la supervivencia del sistema capitalista, sobre todo cuando aquello que se requiere para mantener el sistema, constituye una contradicción con respecto a los intereses de la clase dominante en general y de la fracción hegemónica en particular.

*El Estado organiza y reproduce la hegemonía de clase fijando un campo variable de compromiso entre las clases dominantes y las clases dominadas, imponiendo incluso, a menudo*

---

<sup>49</sup> Hamilton, Nora, *México, Los límites de la autonomía del Estado*, Ediciones Era, México, 1983, Pág. 25.

*a las clases dominantes ciertos sacrificios materiales a corto plazo a fin de hacer posible la reproducción de su dominación de largo plazo*<sup>50</sup>

Esto último va a plantear la posibilidad de identificar en el Estado capitalista un mayor o menor grado de *neutralidad estatal*, que no es sólo una apariencia, sino que forma parte de la nueva naturaleza de ese Estado sujeto a condicionamientos. El grado de neutralidad que alcance el Estado dependerá del grado de autonomía que logre obtener, lo que, a su vez, está sujeto al resultado del conflicto que se abre entre el Estado y la clase dominante por la necesidad de aquél de obtener mas autonomía.

El Estado, como ente autónomo, tiene entre sus finalidades la búsqueda de la maximización de su autonomía. Porque, como he dicho antes, es la forma mediante la cual puede actuar de manera más eficiente en la realización del interés nacional. Pero esta búsqueda se traduce en una relación conflictiva entre el Estado (y más particularmente sus instituciones y los cuerpos burocráticos) y las clases sociales, en particular la clase dominante, porque el incremento de la autonomía implica una disminución de la capacidad política de ésta clase para imponerle al Estado su proyecto particular. Y representa, al mismo tiempo, la posibilidad de que el proyecto nacional contenga una menor proporción de elementos coincidentes con el proyecto de la clase dominante y más de los de las clases populares. Porque de hecho la adquisición de la autonomía es mayormente un fenómeno de separación entre el Estado y la clase dominante y una pérdida de la capacidad de ésta para imponer su proyecto e impedir la implementación de otro que incluya a las clases populares, ya sea, como se ha dicho, por el poder que estas representan, ya sea porque es la única fórmula para hacer viable el sistema. Por esa razón toda pérdida de autonomía es una pérdida para el interés colectivo en general y para las clases populares en particular. Y significa, a su vez, una pérdida de los valores, principios y objetivos que sustentan la filosofía social del Estado a favor de la justicia, la equidad y el desarrollo económico. Así la neutralidad y la autonomía misma, existen bajo límites determinados. Esto significa que el Estado puede ejercer una influencia determinada sobre los diversos procesos políticos económicos y sociales al interior del sistema capitalista imponiéndole a la sociedad condiciones, acciones, compromisos y objetivos que constituyen, en conjunto, los intereses específicos del Estado. Pero éstos deberán implicar, al menos en última instancia, la supremacía de la clase capitalista y la defensa y supervivencia del capitalismo. Ese es su límite, de modo que el Estado nunca podrá actuar, ejerciendo su autonomía, en contra de los intereses últimos de la clase dominante. De hecho la clase dominante puede impedir, en un momento determinado, que el Estado actúe autónomamente si sus intereses se vieran amenazados. Lo cual puede deberse, ya sea a que se tenga la percepción de que existe una incapacidad manifiesta para cumplir con las tareas de acumulación, ya sea porque la autonomía ha trascendido sus límites *instrumentales* y ha adquirido una *autonomía estructural* que le permite proponerse un cambio fundamental en las relaciones de propiedad y de dominio de clase, con lo que se enfrenta a una situación revolucionaria que podría significar el fin del Estado capitalista. Se entiende, aquí, por *autonomía instrumental del Estado* la situación en que la intervención de la clase dominante al interior del Estado se da de manera indirecta mediante el establecimiento del compromiso y condicionamiento implícito de salvaguardar los intereses de dicha clase. Ello permite que el Estado establezca un amplio margen de maniobra para dar cabida a los intereses de las clases subordinadas e implementar las medidas necesarias para que mediante la defensa de dichos intereses se asegure la viabilidad del sistema capitalista. Se habla de *autonomía estructural* al referirse a aquella situación en la cual el Estado ha sido permeado de

---

<sup>50</sup> Poulantzas, *Op. Cit.* Pág. 224.

manera absoluta por intereses distintos y contrapuestos a los de la clase dominante de modo que se cuestiona su hegemonía y puede llegar a proponerse, incluso, la desaparición del sistema capitalista. La pérdida de la autonomía instrumental del Estado con respecto a la clase dominante no implica una debilidad del gobierno, por el contrario significa una forma distinta de imponer condiciones de gobernabilidad temporal. Dicha pérdida se deriva de la incapacidad del Estado para responder de manera eficiente a los intereses de dicha clase, o del avance “excesivo” de su autonomía estructural. Pero cualquiera que sea el caso debe ser reestablecida mediante un nuevo pacto. De otro modo la armonía social y la legitimidad quedan expuestas a un riesgo que conlleva la interrupción de la acumulación de capital.

La autonomía estatal esta en función directa al grado de eficiencia y eficacia que alcance el Estado en la preservación y expansión no conflictiva del sistema. Es decir que su mayor eficiencia y eficacia, permiten ampliar sus márgenes de manejo autónomo. Pero el mejor desempeño requiere, necesariamente, la maximización de su autonomía. Porque, en la medida que la autonomía se expande, se incrementa su poder para intervenir en el proceso de acumulación y distribución del excedente económico. De este modo el Estado va a ir construyendo un conjunto *de instituciones sociales y estatales*, entendidas no sólo como órganos de un aparato estatal, sino también, como un conjunto de reglas, normas, valores, principios y costumbres que le permiten modificar, en el sentido requerido, el comportamiento económico, político y social dentro del sistema y que a la vez, refuerzan su autonomía al cumplir con sus tareas de acumulación y legitimidad.

La autonomía estatal otorga racionalidad al sistema capitalista por cuanto posibilita la implementación de medidas que permiten la expansión de la acumulación privada de capital, hacen posible el mejoramiento material de las clases populares y, gracias a ello, la posibilidad de un desarrollo económico no conflictivo. Sin embargo, el conflicto desatado entre la clase dominante y el Estado derivado de la necesidad de la autonomía de parte de éste y la búsqueda de su limitación por parte de la otra, trae como consecuencia, un proceso de variación de los componentes que dan la esencia al proyecto nacional o de la forma que adquieren éstos en diversos períodos. Lo que implicará mayor o menor búsqueda del interés colectivo y, en coyunturas específicas, puede significar la imposición de medidas que, aunque no alteran el proyecto si frenan su implementación, afectando con ello los intereses de las clases populares.

### **1.1.5 Acumulación y legitimidad. Las tareas del Estado Intervencionista**

El Estado intervencionista tiene una connotación histórica y su contenido varía de acuerdo a las transformaciones que presente el arreglo social del que se deriva. Su tarea primordial, en última instancia, es la de darle viabilidad al sistema capitalista. La forma en la que lo hace varía históricamente de acuerdo al peso de cada una de las fuerzas políticas que se disputan el poder y el grado de autonomía que el Estado llegue a tener sobre ellas. Esto implica una amplia flexibilidad del Estado para ajustarse a las transformaciones sociales y crea la posibilidad de existencia, en el entorno capitalista, de proyectos o modelos de desarrollo diferenciados y hasta encontrados como es el caso de la *economía pura de mercado* y la *economía mixta* cuya contradicción básica radica en la posibilidad de que el Estado adquiera y resuelva tareas y compromisos fuera de su ámbito tradicional de influencia. En este sentido, se puede decir que, existen, al menos, tres modalidades distintas de arreglo institucional dentro del capitalismo: Uno, *economía pura de mercado* en la que la asignación de recursos se realizará a través de mecanismos automáticos de éste y sólo se justifica la intervención del Estado en asuntos relacionados con la distribución del ingreso. Dos, la *economía social de mercado* que considera inevitable cierto tipo de intervención del Estado en asuntos económicos, lo cual se justifica en tanto *facilita, el funcionamiento del mercado, corrige las distorsiones inevitables*

*producidas por la economía de mercado y contrarresta algunas de las mayores injusticias sociales.*<sup>51</sup> Y tres, *economía mixta*, cuyo fundamento radica en la desconfianza en torno a la eficiencia de los mecanismos del mercado y en el convencimiento de que existen amplios sectores de la economía que deben estar fuera de la lógica del mercado, debido a que éste, o bien no opera eficientemente, o bien ocasiona costos sociales inadmisibles, aunque se reconoce la necesidad de la existencia de las relaciones de mercado. Este régimen constituye una variedad de organización del sistema capitalista en el que *...parte de la actividad económica responde a principios de mercado: Individuos y empresas toman decisiones de forma descentralizada, la propiedad de los recursos es privada y los precios resultan de la interacción de ofertas y demandas*<sup>52</sup>. Y otra parte de la actividad económica esta determinada por la forma en que *... las decisiones de asignación de recursos basados en el principio de autoridad y la toma centralizada de decisiones se manifiestan fundamentalmente en la propiedad pública, en la legislación, en las regulaciones, en los impuestos y en los gastos públicos.*<sup>53</sup> Se trata, entonces, de un régimen en cuya estructura no sólo se combinan mercado e instituciones públicas, sino, también y primordialmente objetivos económicos y sociales, privados y públicos, de corto y de largo alcance. En donde habrán de combinarse los intereses privados con las expectativas sociales. Esta última modalidad es la que caracteriza las sociedades capitalistas del siglo XX y se constituye, a partir de un fenómeno de creciente intervención del Estado en la economía, en él confluyen elementos no sólo de carácter económico, sino también, aspectos de orden político, ideológico, social e histórico que son los que definen sus posibilidades de existencia. La forma y el contenido de esa intervención estatal están definidos a partir de la conformación del Pacto de dominación, en la medida que éste expresa, de manera muy clara, dos de los factores que determinan dicha intervención: El primero está constituido por la recurrencia de las crisis económicas y la inexistencia de mecanismos propios de la economía de mercado para evitarlas y superarlas eficientemente. Efectivamente, la amplitud y profundidad de la crisis trae como consecuencia que el interés de las clases dominantes se exprese en la necesidad de una intervención estatal para evitar la aparición de las causas y consecuencias de dichas crisis. De este modo el Estado aparece como el único factor capaz de encontrar las soluciones más eficaces, debido a que posee características que ningún otro agente o institución posee.

*El Estado como institución puede modificar los comportamientos económicos, políticos y sociales de otros agentes, y establecer ordenamientos jurídicos que cambien la operación del sistema económico. Estas características dan al Estado una ventaja comparativa sobre otras instituciones.*<sup>54</sup>

El segundo factor es el carácter cada vez mas participativo de la sociedad en la definición de las políticas del Estado. Sobre todo en la medida que las clases populares adquieren un mayor desarrollo ideológico y de organización y, con ello, un mayor peso político en la correlación de fuerzas que al interior del Estado se disputan el poder de influir sobre las tareas, los compromisos y la función del Estado.

De esta doble circunstancia se deriva un Pacto de dominación que da origen a un Estado cuyas tareas fundamentales, por cuanto son condición necesaria para mantener vigente dicho pacto y el sistema capitalista, son:

<sup>51</sup> Casar, Ma. Amparo, Pérez, Wilson, "Proyecto Empresarial y alternativas de estructuración de la economía" en *Investigación Económica* 175, UNAM, enero-marzo, 1986.

<sup>52</sup> Albi, Emilio, Contreras, Carlos, et. al, *Teoría de la Hacienda Pública*, Ariel, Barcelona, 1994, Pág. 15.

<sup>53</sup> Albi, Emilio, Contreras, Carlos, et. al, *Op. Cit.* Pág. 15.

<sup>54</sup> Ayala Espino, José Luis, *Límites del mercado límites del Estado*, INAP, México, 1992.

- *La función de acumulación* para propiciar y cuidar la eficiencia económica del sistema, creando y conservando oportunidades para la acumulación privada de capital, y
- *La función de legitimación* para generar condiciones de justicia social para la sociedad, en particular para las clases populares.<sup>55</sup>

Con la primera, el Estado trata de crear y mantener las condiciones en las que la acumulación de capital es posible. Es decir, despliega un conjunto de medidas y acciones encaminadas a asegurar el funcionamiento eficiente de los mecanismos de acumulación que garanticen la plena expansión de los propietarios del capital. Pero, también, por ello, trae como resultado un proceso de crecimiento y diversificación económica que es condición necesaria para la existencia y permanencia del propio sistema y constituye la base sobre la que se erige todo proceso de *desarrollo económico*. Entendiendo aquí, por *desarrollo económico*, un fenómeno caracterizado por un incremento constante y creciente del producto nacional y por una distribución más equitativa del ingreso y la riqueza producidas. Es decir, un fenómeno que implica un mejoramiento constante de la capacidad productiva y tecnológica del país y en el nivel de vida de la población.

Por otra parte, el proceso de acumulación privada de capital propicia fenómenos de monopolización de mercados, desigualdades regionales, desequilibrios sectoriales, insuficiencias en la oferta o la demanda y desempleo. Fenómenos que se pueden entender como un “costo” de la *expansión irracional* del capital. Irracional en el sentido que genera ineficiencias. Y son fenómenos cuya corrección entra a formar parte de las responsabilidades del Estado, porque la función de acumulación es, al mismo tiempo, *función de reordenación y racionalización* del proceso de expansión capitalista. De igual modo, los beneficios de la acumulación capitalista se concentran en manos de los propietarios del capital (y, normalmente, no en todos sino en una reducida proporción) y ello provoque fenómenos de concentración del ingreso, desempleo, sobreexplotación y pobreza.

Es aquí donde cobra sentido la segunda función del Estado arriba señalada. Función mediante la cual se busca repartir los beneficios del crecimiento económico e igualar las posibilidades de tener acceso a las fuentes de acumulación y riqueza y a una mayor participación en el excedente económico. Es decir, es una función orientada a generar el mejoramiento en el nivel de vida de la sociedad y de las clases populares en particular. Lo cual es, por cierto, un instrumento que sirve, también, al propósito fundamental de establecer los mecanismos necesarios y las condiciones básicas para asegurar la *lealtad* de las masas hacia el Estado y mantener su *legitimidad* frente a toda la sociedad, constituyendo, con ello un mecanismo mediante el cual se crean y mantienen las condiciones necesarias para la *armonía social*. Entendiendo, aquí, por legitimidad, *una actitud positiva y de apoyo al sistema y que supone un consenso activo*<sup>56</sup>. Es decir, es el resultado de un acuerdo social que acepta la existencia del Estado y su funcionamiento como algo justo y adecuado en tanto que se le reconoce como mecanismo que promueve los intereses nacionales y cuya autoridad aceptan, asumen y se someten voluntaria y justificadamente las clases sociales. Situación que se mantiene vigente y se renueva, siempre que sea posible mantener la obediencia y sumisión al Estado, mediante la promoción de los intereses colectivos. Para que exista dicha legitimidad deberá haber una correspondencia entre las demandas de las clases que integran al Estado y el conjunto de decisiones y acciones que éste lleva a cabo.

Las dos funciones básicas del Estado capitalista sirven, cada una de ellas, para dos propósitos distintos, pero a la vez complementarios y contradictorios entre sí. Por un lado la promoción de la acumulación de capital sirve, en primera instancia, para la expansión de los propietarios del capital.

<sup>55</sup> O'Connor, James. *The Fiscal Crisis of the State*. St. Martin's Press, New York, 1973.

<sup>56</sup> Cansino, César, *Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México*, CIDE, México, 1995, Pág.18.

Pero no por ello deja de tener un interés y una utilidad más general. Por el contrario, para la sociedad representa un factor determinante, toda vez que puede constituir el fundamento de una expansión económica tal que permita la aparición de un proceso en donde el resto de los actores sociales se vean beneficiados. Esto porque el crecimiento económico (y en el capitalismo el crecimiento de los grupos empresariales) es condición necesaria para la existencia del desarrollo económico. Por otro lado, al establecerse un conjunto de instituciones sociales y estatales, y redistribuirse los recursos para evitar la sobreexplotación de la fuerza del trabajo, la concentración del ingreso y los rezagos sociales, se están corrigiendo los “males sociales” propios de la expansión capitalista. Pero, al mismo tiempo, esto permite llevar a cabo un proceso de reducción de los costos de reproducción de la fuerza de trabajo y ello resulta en el incremento de la tasa de ganancia, en beneficio del capital privado. Y sirve, al mismo tiempo, para el mantenimiento de los consensos y acuerdos básicos sobre los que descansa la sociedad y que permiten la armonía social.

Es necesario aclarar que el carácter intervencionista del Estado es la forma particular en que se manifiesta el Pacto de dominación (en tanto que expresión política), en el ámbito técnico-económico. Y que dicho carácter no depende de la actitud voluntarista o paternalista de los gobernantes, ni de la previsibilidad de estos para establecer mecanismos que, por su naturaleza y contenido son formas de eficientar la explotación de la fuerza de trabajo, pero también y de manera importante, fuente de legitimidad estatal. Esto significa que el activismo de las clases populares (normalmente subordinadas) y las tensiones que esto genera al interior del Estado, juegan un papel determinante en la conformación de las *instituciones estatales* (marco legal, política económica y estructura administrativa y productiva) y en la filosofía social que sustenta dichas instituciones, mediante las cuales se hace posible esa forma particular de intervencionismo estatal. Por ello es posible afirmar que el Estado no actúa como instrumento de la clase dominante, o de alguna de sus fracciones, con mecanismos de intervención, sólo porque de esa manera beneficia al capital. Como tampoco es posible afirmar que su actuación constituye un acto de pura concesión legitimadora hacia las clases populares. Su acción es producto de las alianzas políticas y la conciencia social del Estado. Ello, contribuye a explicar el hecho de que el Estado requiere autonomía relativa y por qué algunas medidas son contradictorias con las metas de corto plazo de la acumulación de capital. El Estado interviene, entonces, porque las sociedades modernas, se plantean, como tales, objetivos mas elevados, de mayor alcance que los que el mercado propone y le puede ofrecer. Objetivos que sólo el Estado (entendido como un líder social, que recoge los intereses de toda la sociedad) puede plantearse y alcanzar. Objetivos que sólo es posible alcanzar si el funcionamiento del mercado se regula y se orienta en un sentido determinado. De este modo, podemos decir que el Estado interviene en la economía fundamentalmente porque el mercado es un instrumento de alcances muy limitados tal que le es inherente una absoluta incapacidad para asegurar un adecuado funcionamiento de la economía y dar cumplimiento a un conjunto de objetivos superiores que la sociedad pretende alcanzar.

Finalmente es necesario aclarar que la intervención del Estado no significa *per se* la negación de la economía de mercado. Por el contrario el Estado interviene para darle viabilidad, para corregir sus imperfecciones para evitar su autodestrucción debido a las crisis recurrentes. Sin embargo, si implica una subordinación de ésta al Estado para que permita alcanzar objetivos que van mas allá de los suyos propios.

## **1.2. Los factores determinantes de la intervención estatal.**

Las razones por las que el Estado interviene en la economía no son, como suele pensarse, estrictamente económicas. Principalmente porque no existen, como tales, funciones económicas que sólo el Estado sea capaz de realizar. La *exclusividad* con la que realiza o debe realizar un conjunto de

actividades se debe, también, a razones de índole político e histórico, mediante las cuales se explica por qué el Estado interviene directamente en los procesos que caracterizan al mercado y que se suponen exclusivos de los propietarios de capital ...*la realización por el Estado de estas funciones de interés general para la burguesía en su conjunto es, por consiguiente, una necesidad política.*<sup>57</sup>

El Estado interviene en la economía bajo diversas modalidades, a distintos niveles de profundidad y con distintos grados de influencia. En términos generales podemos decir que estas modalidades son de tres tipos:

- a) *Garantía del orden, administración de justicia, proporción del marco jurídico.* (P.Ej: garantizar los derechos de propiedad, el cumplimiento de los contratos, la libertad, etc.)
- b) *Regulación mediante la política económica* (fiscal, monetaria, comercial y laboral)
- c) *Conducción económica mediante la producción y provisión de bienes del sector paraestatal:* Organismos descentralizados y Empresas públicas, es decir, propiedad estatal.

Los dos primeros tipos de intervención constituyen lo que se denomina *tareas de gobierno* y corresponden de manera directa al sector centralizado de la administración pública. La tercera modalidad corresponde a las denominadas *tareas administrativas de provisión de bienes y servicios públicos*. Aunque todas estas son formas distintas de intervención es importante considerar que no son excluyentes sino complementarias, y que, por tanto, una mayor complementariedad entre ellas conduce a acercarse más rápido y eficientemente a los objetivos del Estado.

La intervención estatal y las modalidades que adquiere se dan en un contexto amplio que las determina, condiciona e influye y las hace mayor o menormente posibles. Se diferencian, aquí, dos tipos de factores:

*Factores suficientes:* Es el conjunto de condiciones materiales que se expresan preferentemente en concepciones teóricas, ideológicas o en relaciones de poder, que determinan la posición del Estado frente a una problemática concreta en términos de cómo la entiende y de que soluciones considera viables. Es decir, representan un conjunto de valoraciones del Estado respecto a la realidad inmediata y acuerdos de orden político a partir de los cuales se queda incorporado o no en el Estado la consideración de la intervención estatal como un recurso deseable socialmente y de utilidad real para los fines del Estado.

*Factores necesarios,* Es el conjunto de condiciones materiales que derivan en una problemática concreta y cuya solución más eficiente en términos del interés nacional es la intervención estatal.

La anterior categorización de factores significa que pueden existir, en la práctica, condiciones materiales que exijan y promuevan la intervención estatal. A pesar de ello, tal decisión no se llevará a efecto si no se cumple el requisito de que, ésta, constituya un hecho con probabilidad real de ser, que el Estado desea realizar por voluntad propia.

### **1.2.1. Los factores suficientes de la intervención estatal.**

Estos factores podemos dividirlos en dos niveles: Los que tiene un origen nacional y otros que influyen desde el nivel internacional.

#### **Factores de origen nacional:**

La correlación de fuerzas políticas al interior del Estado: Se refiere al hecho de que las acciones en las que se expresa el Estado en lo económico, lo político y lo social no tienen una naturaleza neutra. Obedecen todas al carácter de clase que ha adquirido el Estado en el proceso de conformación de la sociedad capitalista. Pero es importante observar que no sólo la clase propietaria puede expresar su

---

<sup>57</sup> Poulantzas, Nicos, *Op. Cit.*, Pág. 221. (Subrayado en el original)

dominio a través del Estado. También las clases populares lo hacen, porque el Estado es un campo de acción en donde se dirime la disputa por el poder político y se reconocen a las fuerzas políticas en pugna. Unas como representantes de las clases propietarias y otras como representantes de las clases populares.

De éste modo al interior del Estado se manifiesta una particular situación de la correlación de fuerzas políticas en un momento determinado. Y dicha situación determinará la orientación del Estado en su actuar en tanto cada una de las clases sociales tiene un proyecto político distinto e incluso en contradicción con el de las demás clases sociales.

*...un conjunto complejo de acciones que encuentra en el Estado a su protagonista principal, pero en realidad resume, en cada caso y siempre de manera contradictoria la disputa en torno a la generación y la forma de utilizar el excedente económico, en los cuales se basan la reproducción de la sociedad y los rumbos de esta reproducción<sup>58</sup>*

Es decir que la intervención del Estado puede influir en la determinación de la forma y los ritmos que adquiere la acumulación de capital y la forma en que el excedente generado se distribuye y expresa el contenido del proceso histórico de desarrollo de toda la sociedad. Así entonces, el mayor o menor peso político que tengan las clases, fracciones o grupos sociales, económicos o políticos en las decisiones de Estado, sus objetivos, su nivel de organización, su representatividad, combatividad, capacidad negociadora, sus mecanismos de presión política o económica y el nivel de compromiso de sus líderes con otros grupos o clases y hacia el interior del Estado son todos factores que definen las posibilidades de intervención estatal.

- a) La democracia: Proceso cuya presencia se ve reflejada en las decisiones que toma el Estado y la forma en que lo hace. Particularmente la democracia permite que se exprese la “voluntad popular” en las acciones de gobierno. Un Estado autoritario propicia que se desvíen los objetivos sociales y que las decisiones del Estado deriven en abusos, corrupción, ineficiencia e injusticia. De igual modo, propicia la conformación de grupos sociales que se privilegian con este esquema de funcionamiento: empresarios, contratistas, funcionarios públicos, líderes sindicales, etcétera.

#### **Factores de origen internacional:**

- a) La composición, estructura y grado de difusión de las corrientes políticas, las teorías económicas e ideologías dominantes en el ámbito internacional. Se refiere a las diversas interpretaciones teóricas e ideológicas prevalecientes en los centros de poder económico y político que se difunden mediante diversos mecanismos como la academia, los medios de comunicación, libros, revistas especializadas, conferencias, congresos, etcétera y que influyen en la concepción de los problemas económicos y las soluciones propuestas.
- b) Grado de influencia de los organismos e instituciones internacionales en la política económica del país. Se refiere al modo en que las decisiones de un país están condicionadas o determinadas por la tendencia teórico-ideológica de los centros internacionales de poder económico y político del que dichos organismos e instituciones forman parte, como es el caso Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Organización Mundial de Comercio, Organización para la Cooperación y el Desarrollo, el Gobierno de Estados Unidos. Esta influencia se deriva de la condicionalidad con que éstas otorgan apoyo económico o firman acuerdos comerciales y por el grado de dependencia económica que existe de parte de quien lo solicita.

<sup>58</sup> Cordera, Rolando, “El discreto encanto de la economía política”, en *Nexos* 123, México, 1981.

- c) La coyuntura internacional. La caída del socialismo, la extensión geográfica de los programas de corte neoliberal, los resultados obtenidos en los programas de reforma económica. En general se trata de experiencias históricas en el ámbito internacional que actúan como efecto demostración y generan certezas sobre los resultados de determinados tipos de políticas.

### 1.2.2. Los factores necesarios de la intervención estatal

En este orden podemos encontrar un conjunto de factores de orden económico, político y social, que son los que a continuación se presentan, de acuerdo con su contenido.

**Los factores históricos,** son de diverso orden (político y económico principalmente) pero tienen que ver con las especificidades históricas del Estado. En particular de los objetivos y características de los pactos o acuerdos que sustentan el proyecto nacional fundacional y con la forma en que se expresan históricamente, en ese proyecto, los objetivos superiores de la sociedad. Una vez aceptados ciertos consensos básicos que comparte la sociedad, el Estado debe darse la tarea de determinar de qué manera puede lograr el desarrollo, bajo qué formas de propiedad, a través de qué mecanismos y si estos ya existen o se encuentran funcionando adecuadamente.

El principal factor de carácter histórico es la inexistencia o escaso desarrollo de estructuras de mercado vitales y en general la ausencia de los elementos necesarios para impulsar el proceso de acumulación de capital, es decir, de los mecanismos que garanticen el funcionamiento adecuado de la economía nacional (productores, mercado interno, sistema financiero, etcétera.)

Todo proceso de desarrollo capitalista requiere un conjunto de elementos que constituyen la base sobre la cual se levanta la planta productiva que alimenta el crecimiento económico y la acumulación de capital. Si no existen ciertas actividades productivas, agentes económicos, canales de comercialización, capacidad técnica o financiera, el Estado debe de crearlos, supliendo la incapacidad o falta de desarrollo del sector privado, porque de otro modo se trabarían las posibilidades de crecimiento y acumulación. Pero, incluso si ya existen y su funcionamiento no va en el sentido requerido por el proceso de desarrollo deseado por la sociedad, el Estado actúa ya sea sustituyendo a esos elementos, ya sea orientándolos en un sentido distinto.

Por lo anteriormente dicho, es posible afirmar que no es válido el argumento, de extendida aceptación, de que existen sectores de baja o nula rentabilidad que sólo el Estado puede desarrollar, porque, en realidad, el Estado ha intervenido e interviene en sectores que si son rentables para el capital privado (autopistas, compañías petrolíferas, transportes, comunicaciones, ciencia y tecnología, vivienda, etcétera) Sectores que sólo en un momento histórico determinado adquieren el carácter de no rentables y, bajo particulares circunstancias de la lucha por el poder económico, el Estado se reserva su control. De aquí se puede postular que la intensidad de la intervención del Estado en la economía está directamente relacionada con el grado de atraso económico de un país, es decir, con el desarrollo relativo de sus estructuras económicas. Y también puede decirse, en contraste, que el grado de modernidad y desarrollo de una economía está altamente correlacionada con el desempeño que tenga, o haya tenido, el Estado en la economía.

**Los factores políticos:** Se refiere a instrumentos de poder político que actúan en un ámbito económico y a cuyo control se accede en ese ámbito porque sirven para generar riqueza. Son de dos tipos:

- a) La producción de bienes y servicios que constituyen una *fuerza de poder social*. Esto significa que hay empresas que pueden desarrollar un poder sobre la sociedad, debido a su control sobre la producción de ciertos bienes, particularmente aquellos que representan una importancia muy

amplia para el funcionamiento adecuado de la economía. Al estar en manos de la sociedad ésta establece y controla sus propias fuentes de poder, mientras que dejarlas en manos privadas constituye una amenaza para dicho funcionamiento porque puede desviar el rumbo del desarrollo nacional hacia la consecución de fines particulares.

El poder social se deriva, particularmente de actividades frente a las cuales la sociedad no tiene mecanismos para garantizar que operen orientadas a objetivos sociales, es decir a favor del desarrollo nacional. De este modo, los resultados de la propiedad privada de algunas empresas son socialmente inaceptables ya que un capitalista individual, grupo económico o fracción de clase puede obtener provecho económico a costa del resto de la sociedad, propiciando procesos de concentración del poder económico y político.

Ante una situación de esta naturaleza, a mi juicio, la propiedad estatal debe considerarse una opción más viable y eficaz para resolver esta problemática por las siguientes razones:

- i) Puede garantizar de un mejor uso social de los recursos que la propiedad privada.
- ii) Puede garantizar, de manera más eficiente, la equidad y evita las desigualdades económicas ya que impide la concentración del poder que da la concentración de la propiedad privada sobre ciertos recursos.
- iii) Porque, en general, los fines privados tienden a alejarse de los fines sociales en la medida que el beneficio privado no se convierte, por extensión, en beneficio colectivo.

Constituye un instrumento que permite ejercer de manera más eficaz el control sobre las fuerzas del mercado (sobre la lógica del mercado todo) de modo que se le pueda imponer el rumbo que la sociedad defina y requiera a través del Estado. Con ello se convierte en el mecanismo que asegura el ejercicio eficaz de la rectoría que constitucionalmente debe cumplir el Estado en la economía.

Finalmente porque las tareas de garantizar el orden, administrar la justicia y proporcionar un marco jurídico, así como la Política Económica se encuentran en planos meramente regulatorios y, si bien son fundamentales en el logro de ciertos objetivos, no tienen la suficiente capacidad para revertir, en toda su extensión, procesos de irracionalidad económica e injusticia social, que son resultado del funcionamiento del sistema capitalista.

- b) El control recursos, bienes y servicios para la defensa de la soberanía estatal, tal como es el caso de las fuentes de energía, las vías de comunicación, las aguas territoriales, etcétera.

Los **factores económicos** aparecen en la medida que la intervención del Estado se entiende como una necesidad derivada de la incapacidad del mercado para garantizar el desarrollo nacional con niveles adecuados de *eficiencia* y *equidad*. Son factores de orden económico los siguientes:

- a) La existencia de *bienes fundamentales o estratégicos*, es decir aquellos que constituyen un instrumento para la satisfacción de necesidades colectivas y que se utilizan de modo amplio para la producción de otros bienes o que representan una parte muy importante del consumo familiar de la mayoría de la población. Si la empresa que los produce lo hace mal, a precio alto, o no se producen, toda la comunidad es afectada sensiblemente, porque la economía nacional en su conjunto detiene su crecimiento y la población disminuye su bienestar. La necesidad colectiva queda insatisfecha, porque la sociedad queda a expensas del régimen de propiedad y control privado en bienes y servicios de este tipo. Es el caso, entre otros, del petróleo, la energía eléctrica, la seguridad pública, la red de producción y comercialización de productos que satisfacen necesidades primarias, y la generación de nuevas tecnologías.
- b) La necesidad de fomentar y financiar la acumulación de capital que el mercado, es decir bancos e instituciones financieras privadas nacionales, no realiza por no ser una actividad

- rentable o porque no están en condiciones de hacerlo, pero que son socialmente necesarias e indispensables. Por ejemplo el apoyo a la industrialización o al desarrollo agrícola.
- c) El riesgo de pérdida de actividades económicas cuya desaparición puede afectar el funcionamiento económico, por ejemplo porque signifique el rompimiento de cadenas productivas o porque propicie escasez de un producto o servicio muy necesario.
  - d) La existencia de una inequitativa estructura de la distribución de la riqueza y el ingreso que ocasiona un alto nivel de pobreza y de insatisfacción de necesidades sociales básicas.
  - e) La necesidad de capacitar y educar la fuerza de trabajo y generar conocimiento científico.
  - f) La desigualdad en el desarrollo alcanzado por empresas, sectores, industrias y regiones.

### 1.2.3. Las fallas del mercado, la eficiencia Paretiana y la inevitabilidad del intervencionismo estatal.

Las fallas del mercado son un factor importante que justifica la intervención estatal en la economía. Constituye el principal aporte de la Teoría Neoclásica al estudio de la intervención del Estado y la vía mediante la cual lo acepta, a pesar de que en sus postulados se opone a esa idea. Incorporo por separado el análisis de este factor por su origen teórico y porque, además, interesa observar como partiendo de los postulados de esta Teoría económica, no sólo es posible descubrir que la intervención estatal es necesaria, sino que, además, es inevitable.

La teoría neoclásica considera innecesaria la intervención del Estado en la economía, pues supone que la acción de los agentes económicos se da bajo condiciones de competencia perfecta, es decir, en un mundo en donde todo se ajusta automáticamente y encuentra siempre su mejor lugar. Ante la falta de coincidencia entre la teoría y la práctica, han surgido, dentro de esa misma corriente de pensamiento económico, posiciones que consideran la existencia de las llamadas fallas del mercado. Es decir, situaciones en las que no existe una o más de las condiciones necesarias para el funcionamiento óptimo del mercado y que caracterizan a la competencia perfecta. Más específicamente, una falla del mercado, de acuerdo con la teoría económica denominada *Nueva Economía del Bienestar*<sup>59</sup> es el resultado de la trasgresión de los supuestos o condiciones sobre los que funciona el modelo de una economía competitiva, los cuales son: *competencia perfecta, rivalidad, exclusión, información perfecta y mercados completos*. De acuerdo con esta teoría, el mercado, con su sistema de precios competitivos genera *asignaciones eficientes* de los recursos, en el sentido paretiano<sup>60</sup> siempre que se cumpla con los supuestos señalados. De modo que la ausencia de estos impide una asignación eficiente de los recursos, es decir, en cualquier mercado, con ausencia de estas condiciones, el sistema de precios competitivos estará generando *asignaciones ineficientes* de recursos. Y cuando hay ausencia de estas condiciones se dice que se está frente a una falla del mercado. Las fallas del mercado son:

- i) competencia imperfecta, ii) monopolio natural iii) provisión de bienes públicos para los que los precios del mercado son inapropiados, iv) la existencia de externalidades no internalizadas: v) recursos de propiedad común, vi) información imperfecta y costosa, vii) mercados incompletos.

<sup>59</sup> *La economía del bienestar aportó la justificación para que el Estado se encargara del manejo de los indicadores del mercado, explicando por qué el sistema de libre mercado, basado sólo en la maximización del comportamiento individual no puede lograr socialmente la distribución óptima de los recursos...* Chang, Haa-Joon, *El papel del Estado en la economía*, Ed. Planeta Mexicana, México, 1996, Pág. 17.

<sup>60</sup> Primer Teorema fundamental de la Economía del Bienestar o *Teorema de la mano invisible*.

La noción de *eficiencia* que aquí se utiliza, remite al planteamiento del *óptimo de bienestar* del economista italiano Vilfredo Pareto<sup>61</sup>. Según sus planteamientos, la eficiencia está determinada por el mejor uso que sea posible dar a los recursos en propiedad de los agentes económicos. De este modo, un sistema económico podrá ser considerado como eficiente si:

- a) Realiza asignaciones óptimas de recursos,
- b) Maximiza el bienestar colectivo.

Bajo esta consideración, un sistema económico es eficiente cuando todas y cada una de las asignaciones de recursos que se realicen, son asignaciones *Pareto eficientes* o *Pareto óptimas*, es decir, son asignaciones de recursos que permiten alcanzar una situación B, que resulta ser superior o preferible a la situación inicial A, porque el cambio implica una mejora para algún o algunos miembros de la sociedad sin que ninguno otro resulte perjudicado. Asimismo se considera el concepto de *Pareto Superioridad* que se utiliza con frecuencia para comparar la eficiencia relativa de asignaciones alternativas. De donde se entiende que una asignación A es *Pareto Superior* a otra B cuando, en el cambio, la situación de toda la sociedad mejora sin que la de nadie empeore. Evidentemente, una asignación se considera *Pareto óptima* si y sólo si no se tiene ninguna otra asignación alternativa que sea *Pareto superior*<sup>62</sup>. Esta perspectiva de la eficiencia se aplica tanto en la producción como en el consumo. En este sentido, la eficiencia exige que no sea posible encontrar una mejor asignación para producir más de un bien sin reducir la cantidad producida de los demás bienes. Lo mismo debe darse en el consumo. Para que una asignación en el consumo tenga esa característica deberá ser imposible mejorarla en el sentido de no poder aumentar el bienestar de un individuo, derivado del consumo, sin reducir el de otro (u otros) mediante redistribuciones en los bienes. Desde esta perspectiva, entonces, el mercado puede producir ineficiencias, pero, también, resultados *inequitativos*, es decir, conducir a situaciones en las que, existe *déficit de bienestar social*. Esto es, que no se puede maximizar dicho bienestar debido a que se está maximizando sólo el bienestar individual de algunos. Esto significa que algunos individuos no están dispuestos a someterse a procesos de redistribución, porque no están dispuestos renunciar a una parte de su bienestar individual, aunque esta renuncia permita maximizar el bienestar colectivo. De lo anterior es posible afirmar que la ineficiencia y la inequidad que son derivadas de las fallas del mercado, deben entenderse como una *disfuncionalidad* del mercado, que puede ser coyuntural, pero normalmente es de carácter estructural, crónico, y permanente. Ello debido a que, en muchos casos, esto es resultado de la ausencia permanente de una, varias o todas las condiciones bajo las cuales puede funcionar eficientemente el mercado. Adicionalmente, es importante decir, que esta disfuncionalidad se entiende, en términos generales, producto de que el funcionamiento y las decisiones macroeconómicas son el resultado de un número muy grande de decisiones y acciones de orden microeconómico (de carácter individual) que generan, como consecuencia, situaciones que no coinciden siempre con las elecciones individuales. Esto significa que las soluciones económicas que se dan en el ámbito del mercado no son, necesariamente, *soluciones eficientes*, de modo tal que es posible afirmar que las decisiones racionales individuales pueden producir un resultado irracional en el plano social y macroeconómico. Por ello es válido decir que, bajo condiciones de mercado, en donde ese tipo de soluciones es predominante, un funcionamiento eficiente del capitalismo, es un resultado poco probable ya que dichas soluciones no son suficientes para garantizar un estado social óptimo. Desde luego, el esquema teórico paretiano, está sustentado en el liberalismo económico, sin embargo parece que su validez sea una defensa del libre mercado. Por el contrario, como se observa de lo argumentado más arriba, este esquema se sustenta en un criterio de eficiencia y equidad que

<sup>61</sup> *Manual of Political Economy*(1906) Pareto es fundador de la Economía del Bienestar Clásica junto con A.C: Pigou (*The economics of the welfare* 1920) y Alfred Marshall.

<sup>62</sup> Rees, Ray, *Public enterprise economics*, London School of Economics, London, 1976. Pág. 3.

remite a una valoración social en las asignaciones de recursos. Se entiende que si el mercado no está asignando eficientemente, se están dejando de alcanzar situaciones *Pareto óptimas o superiores*. Por tanto la solución óptima está fuera del mercado. Es decir, se rechaza el *teorema de la mano invisible*. En este sentido Sen opina que:

*Aunque tradicionalmente se haya pensado que el criterio de Pareto era una expresión de libertad individual, resulta que, cuando se trata de escoger entre más de dos alternativas, dicho criterio puede tener consecuencias que son, de hecho, profundamente antiliberales.*<sup>63</sup>

Adicionalmente, es necesario considerar que, una situación de equilibrio general competitivo es un óptimo paretiano, pero un óptimo paretiano no necesariamente constituye un equilibrio. Por lo tanto es posible alcanzar situaciones óptimas sin estar en equilibrio y de hecho, la búsqueda del equilibrio general deja de tener sentido porque puede resultar una solución inferior a una óptimo Paretiana. Si este es el caso, el mercado sólo podrá ofrecernos equilibrios generales, pero no óptimos paretianos.

*...la elegante solución teórica del óptimo individual no resuelve, sin embargo, el problema del óptimo social, que depende no sólo de la mejor asignación de los recursos, sino también de la distribución de la renta, que queda indeterminada en el planteamiento paretiano.*<sup>64</sup>

De todo lo anterior se desprende que este planteamiento teórico resulta ser una justificación teórica para la intervención estatal en los mercados y una refutación al planteamiento liberal de que ésta no es necesaria y que el mercado puede lograr el bienestar. Esta conclusión se refuerza con los aportes de la *Nueva Economía del Bienestar* (Bergson 1938, Kaldor 1939, Hicks 1939, Scitovsky 1941, Samuelson 1947, Little 1949)<sup>65</sup> en que se revitaliza la idea de que los juicios de valor, específicamente los relacionados a la distribución del ingreso, no pueden eludirse, por lo que es necesario explicitarlos. Idea que permite concluir que no es posible considerar que existe incremento de la eficiencia o bienestar si no existe distribución del ingreso. Sin embargo, la pretensión de la teoría es poder determinar una fórmula con la que se pueda maximizar el bienestar, de manera ampliamente aceptada, objetiva y sin controversias, de modo que se reduzca al mínimo los juicios de valor y las elecciones políticas en el proceso de asignación de recursos. De este modo, Bergson inicia y Samuelson continúa, la construcción de una *función de bienestar social*, entendida como una fórmula que expresa y determina el bienestar colectivo a partir de una escala de preferencias individuales de una comunidad. Preferencias, éstas, que, a su vez, expresan y determinan el bienestar de cada individuo. Desde luego, el punto más importante y delicado de la construcción de dicha función es el que refiere al paso de las preferencias individuales a las colectivas, porque significa poder establecer una combinación tal que exprese las aspiraciones de toda la sociedad considerando las aspiraciones individuales y la forma que adquiere la función estará determinada por las decisiones específicas sobre los objetivos que le sean introducidos y, por lo tanto, por quien o quienes corresponde tomar esas decisiones. Sin embargo, la Nueva Economía del Bienestar pretende que dichas decisiones carezcan de juicios de valor y que quienes las tomen lo hagan con estricta objetividad. Es decir, plantea la posibilidad de tomar medidas políticas sin apelar

<sup>63</sup> Sen, Amartya, "The impossibility of Paretian Liberal" en *Journal of Political Economy*, No. 78, 1970, Pág. 157.

<sup>64</sup> De Figueroa, E. "Curso de Política Económica" Ed. *Revista de Derecho Privado*, Madrid, 1969, citado por Fernández Días, Andrés et. al. *Política Económica*, Mc Graw-Hill, Madrid, 1996.

<sup>65</sup> Kaldor, N, "Welfare propositions in economics", *Economic Journal*, 1939. Hicks, J. R., "The foundations of Welfare economics", *Economic Journal*, 1939. Little, I.M.D., "The foundations of welfare economics" *Oxford economic papers*, Vol. 1, 1949. Bergson, A, "A reformulation of certain aspects of Welfare Economics" *Quarterly Journal of Economics*, febrero de 1938 Samuelson, Paul A. *Foundations of Economic Analysis*.

a consideraciones políticas, ni otras de carácter valorativo, por ello, pierde relevancia quién tomará las decisiones. La posibilidad de realizar una cuestión de esta naturaleza es desvirtuada totalmente por *el Teorema de la Imposibilidad de Arrow*<sup>66</sup>, mediante el cual, este autor encuentra que es imposible encontrar una función de bienestar social que cumpla, simultáneamente el conjunto de condiciones necesarias que debe tener toda fórmula que exprese el bienestar colectivo a partir de las elecciones individuales. Es decir,

*que, en general, no se puede encontrar una regla para pasar de las ordenaciones individuales a una ordenación social compatible con sus condiciones "razonables". La compatibilidad requeriría una función de bienestar social impuesta o dictada*<sup>67</sup>.

Esto significa, en otras palabras, que las posibilidades de lograr un funcionamiento eficiente y maximizar el bienestar por la vía del mercado, son muy limitadas, ya que la función social del bienestar debe reflejar los acuerdos a los que llegan los miembros de la sociedad, pero es escasamente probable que estos se alcancen de manera espontánea, por lo que se requiere que desde fuera del mercado se fije la función social que satisface a toda la sociedad. Esto significa que las reglas para el funcionamiento económico y los alcances del mismo, se determinan en una esfera distinta a la económica, en el ámbito político de la lucha por el poder, en la confrontación social por el dominio del Estado. Porque el Estado es el único instrumento capaz de promover la eficiencia y el bienestar, siempre que eso esté al alcance de los consensos alcanzados por las clases y grupos sociales. Es decir, la voluntad de hacerlo no le es inherente al Estado, la sociedad debe de imponérselo. De ese modo las preferencias individuales, de grupos y de clases que conformarían la función de bienestar, no se resuelven a través del mercado, sino a través del Estado que, como resultado de ella, permite que la economía funcione de una u otra manera. Es decir, que si al mercado o al Estado se le restringen, o se le asignan ciertas funciones económicas, o todas, ello se debe a que así lo han valorado, individuos, grupos y clases cuya voluntad resume el Estado en un conjunto de decisiones que impone como autoridad social. Por tanto, si el mercado no garantiza eficiencia y bienestar, ni los mecanismos adecuados para revelar adecuadamente las preferencias individuales, el Estado debe intervenir. Pero ello puede darse o no, dependiendo quien se encuentre tras el poder del Estado y hasta que punto está dispuesto a permitir que esa intervención se dé.

### **1.3. El intervencionismo estatal y la administración pública**

#### **1.3.1. La función administrativa del Estado.**

La conservación del Estado y la satisfacción del llamado interés nacional definido en el proyecto de nación que lo sustenta, la realiza el Estado través de la llamada *función administrativa*, que se define como la actividad que el Estado lleva a cabo mediante el Poder Ejecutivo<sup>68</sup>, es decir, la actividad que realiza el poder público con el fin de propiciar la satisfacción de los intereses considerados dentro del ámbito estatal<sup>69</sup>. Más específicamente se puede afirmar que esta función se realiza,

---

<sup>66</sup> En resumen el teorema afirma que: *No puede haber ninguna constitución que satisfaga simultáneamente las condiciones de la Racionalidad Colectiva, el Principio de Pareto, la Independencia de las opciones improcedentes y la ausencia de dictadura*. Su exposición amplia se encuentra en Keneth Arrow, "Los valores y la toma de decisiones colectivas", en *Philosophy, Politics and Society*, Tercera Serie, (Blackwell, 1967)

<sup>67</sup> Mishan, E. J., *Panoramas*. Pág. 289.

<sup>68</sup> Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1979, Pág. 51.

<sup>69</sup> Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, Editorial Porrúa, México, 1979, Pág. 305.

*bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés y bajo un régimen de policía o control* <sup>70</sup>.

Esta actividad se deriva fundamentalmente de dos tipos de atribuciones que el Estado tiene:

- a) las de fomento, limitación y vigilancia de la actividad de los particulares y
- b) las de sustitución total o parcial a la actividad de los particulares o la combinación con estos <sup>71</sup>. Vemos, así que al interior del Poder Ejecutivo y como parte de la función administrativa, puedan distinguirse dos tareas específicas en tanto Poder Público, porque, como afirma Jean Rivero:

*la actividad de la administración pública como toda actividad humana, utiliza dos vías: La de la decisión y la de la operación; administrar es a la vez hacer los actos jurídicos que fijan los derechos y las obligaciones respectivas de las personas jurídicas y los particulares y realizar la masa de operaciones tanto materiales como intelectuales, que exige la satisfacción del interés general* <sup>72</sup>

A la primera la denomino aquí genéricamente como *tarea de gobierno*, y a la segunda, *tarea técnico-administrativa*. La primera se refiere a la formulación de mandatos y disposiciones que regulan todas las actividades de los ciudadanos y que permiten la conservación del Estado. Tiene una connotación estrictamente política ya que se refiere a la creación y funcionamiento de los órganos estatales encargados de velar por el cumplimiento y acatamiento consensual o forzoso del marco jurídico del Estado en beneficio de sus miembros, con el fin de asegurar la existencia y mantenimiento del propio Estado e impulsar su desarrollo a partir de un determinado proyecto nacional. Como dice Serra Rojas, la función gubernativa es aquella actividad que proponiéndose aplicar las normas jurídicas generales y abstractas a los casos concretos no entra en los dominios de la función jurisdiccional <sup>73</sup>. La segunda tarea, se refiere a la producción, organización control y vigilancia de los bienes y servicios públicos destinados a apoyar o suplir la actividad de los particulares y que son necesarios para satisfacer los intereses de los miembros del Estado. Corresponde a los llamados actos administrativos materiales, es decir, aquellos que no producen efectos de derecho y se consideran simples desplazamientos de la voluntad <sup>74</sup>. Se entiende aquí por bienes y servicios públicos, aquellas actividades que proporcionan prestaciones concretas individuales, y con ello satisfacen una necesidad del individuo y del interés general <sup>75</sup>. El servicio público implica la existencia de un régimen jurídico especial a que se sujetan las prestaciones que lo forman, y se encuentra integrado por tres principios.

- a) *Principio de adaptación*, que significa que el servicio debe adaptarse a la necesidad que tiende a satisfacer y sufrir las modificaciones que impongan los progresos de la técnica.

<sup>70</sup> Marienhoff, Miguel, *Tratado de Derecho Administrativo*, citado por Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1992, Pág. 59.

<sup>71</sup> Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, Editorial Porrúa, México, 1979, Pág. 25.

<sup>72</sup> Rivero, Jean, *Droit Administrative*, Ed. Dalloz, Pág. 833.

<sup>73</sup> Serra Rojas, Andrés, *Op. Cit.* Pág. 64.

<sup>74</sup> *Ibid*, Pág. 65.

<sup>75</sup> Servicio de correos, telégrafos, transportes, instituciones médicas, de asistencia, educativas, servicios de defensa, de salubridad, vías de comunicación, etc.

- b) *Principio de regularidad y continuidad de los usuarios*, que establece que el servicio deberá prestarse con la regularidad que lo exijan las necesidades duraderas de la colectividad.
- c) *Principio de igualdad de los usuarios*, que implica el acceso al servicio y al disfrute de sus beneficios, en igualdad de condiciones, por parte de todos aquellos que tengan la necesidad del mismo, sin que esto exente la posibilidad de imponer requisitos al acceso o cobrar una remuneración por la prestación <sup>76</sup>.

Desde una perspectiva económica, se consideran bienes públicos aquellos que tienen una doble característica:

- *No-rivalidad en el consumo*, es decir que puede ser consumido simultáneamente por todos los individuos, todos pueden consumir la misma unidad del bien, su consumo no disminuye la cantidad disponible para otros consumidores y el costo marginal de aumentar el número de personas que lo consumen es cero.
- *No-excluibles*: Cuando a un costo razonable, no se puede impedir que alguien consuma el bien sin pagar (el *free rider*) cuando un bien es no excluible, la provisión privada es imposible ya que no se puede evitar el consumo sin pago, que es algo que llevaría a todos los consumidores a no pagar y ello llevaría a la empresa a no producir el bien. Si el bien se vuelve excluible la provisión privada es posible aunque el nivel de consumo y producción se vuelven ineficientes. En lo que se refiere al consumo, la exclusión es ineficiente porque se propicia infraconsumo y, por tanto, inequidad, debido a que porque el costo marginal de ofrecer el mismo bien a un consumidor adicional es cero, y porque la exclusión no tiene razón de ser en términos sociales, ya que si se permite que un individuo que no consumía el bien, se sume al consumo, su utilidad aumentaría a un costo cero para la sociedad. Es decir el individuo mejoraría y nadie empeoraría. En cuanto al nivel de producción hay una infraproducción, porque al planearse la producción no se toma en cuenta el consumo de quienes no pagan la totalidad de lo producido.

Para efectos de este trabajo, es necesario, considerar, adicionalmente, otra clase de bienes públicos que permiten ampliar la comprensión de la intervención estatal, particularmente, por lo que se refiere a las razones que aquí se establecen, como causas justificadas de su intervención.

- *Los bienes fundamentales o estratégicos*, es decir aquellos que constituyen un instrumento para la satisfacción de necesidades colectivas y que se utilizan de modo amplio para la producción de otros bienes o que representan una parte muy importante del consumo familiar de la mayoría de la población.
- *Bienes y servicios cuya producción constituye una fuente de poder social*. Esto significa que hay empresas que pueden desarrollar un poder sobre la sociedad, debido a su control sobre la producción de ciertos bienes, particularmente aquellos que representan una importancia muy amplia para el funcionamiento adecuado de la economía.

Ambos conceptos han sido definidos más ampliamente en la segunda parte de este mismo capítulo.

De todo lo anterior, podría entenderse, que lo técnico-administrativo, implica ausencia de elementos y determinaciones de carácter político en la toma de decisiones en materia de la prestación y provisión de bienes y servicios públicos y que, de hecho, su presencia puede obstaculizar la búsqueda del objetivo para el cual fue creado el organismo. Sin embargo, esto no es así. Por el contrario la separación de las actividades y oficinas estatales a partir del criterio de la función que realizan (de gobierno o técnico-administrativo) no constituye sino una división formal que responde a las características propias de cada una de las funciones. El criterio de separación, en este sentido, es

<sup>76</sup> Fraga, *Op. Cit.* Pág. 253

útil para entender cómo funciona el Estado. Pero es necesario considerar que detrás de todas las decisiones tomadas por el Estado existe una intencionalidad de carácter político intrínseca a él mismo. Ello porque la tarea del Estado tiene que ver con un proyecto político al cual se subordinan todos sus actos y decisiones. Por lo que, incluso en aquellos casos en que de modo aparente sólo están consideradas criterios de orden técnico-administrativo, subyacen en ellos, de modo no muy evidente, criterios de orden político. Por lo mismo, dichos actos y decisiones, estarán sujetos a las determinaciones políticas derivadas de los intereses, necesidades y consensos existentes entre las diferentes clases, fracciones y grupos sociales que componen al Estado.

*...las dependencias económicas encargadas de la (...) producción de algunos bienes estratégicos y de los servicios públicos llegan a tener un considerable peso político. Este peso lo derivan del monto de los recursos que manejan, de las funciones que desempeñan, del área en la que actúan y del contacto con algunos de los principales grupos de presión, ya sean los banqueros, la industria, el comercio, las compañías constructoras o algunos de los sindicatos más poderosos*  
77.

De acuerdo con lo anterior es posible afirmar que la parte del aparato estatal al que corresponde a la función *técnico-administrativa del Estado*, constituye, en amplia medida, el instrumento para cumplimentar los dos objetivos básicos del Estado capitalista ya señalados antes: la legitimidad y la acumulación de capital. La búsqueda de estos dos objetivos, de carácter eminentemente político, convierte a esta parte técnico-administrativa del Estado en una pieza importante de las tareas de gobierno propiamente dichas.

### **1.3.2. La administración pública y la intervención estatal.**

Para llevar a cabo la Función Administrativa, se ha creado una organización especial que constituye lo que conocemos como *Administración Pública*, entendiéndose como el conjunto de *organismos del poder Ejecutivo* Federal facultados y provistos de los medios necesarios por parte del poder político para satisfacer el interés nacional. Constituye, por ello, uno de los mecanismos mediante el cual se pone de manifiesto la personalidad del Estado. Estos organismos públicos constituyen amplias y variadas esferas de competencia cuya existencia se deriva de la, a su vez, amplia y variada cantidad de tareas y objetivos que se propone el Estado, implicados en su función Administrativa. Los órganos de la Administración Pública, son, en otras palabras, unidades en las que se divide la competencia que le corresponde al Estado en materia Administrativa.

La distribución de las facultades entre los órganos de la administración pública está dada por la propia Ley, que es la que determina la competencia de cada órgano para realizar los actos que se le autorizan. Esta distribución implica una división de competencias que se clasifican de acuerdo a las facultades que se les atribuye a dichos órganos. Estos órganos se pueden clasificar en dos categorías: los que tienen el carácter de autoridades y los que tienen el carácter de auxiliares. A los primeros pertenecen aquellos cuya competencia implica *...la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones*”<sup>78</sup> Es decir cuando existen facultades de decisión y ejecución. A la segunda categoría pertenecen aquellos

<sup>77</sup> Camacho Solís, Manuel, *Los nudos del sistema Político Mexicano, Las crisis en el Sistema Político Mexicano (1928-1977)*, México, 1977, El Colegio de México, Pág. 186.

<sup>78</sup> Fraga, Gabino, *Op. Cit*, Pág. 126.

órganos cuyas facultades consisten en servir de auxiliar a las autoridades y preparar los elementos necesarios para que puedan tomar resoluciones <sup>79</sup>.

La administración pública es, entonces, un conjunto de dependencias y organismos públicos que conforman el instrumento a través del cual el Estado lleva a cabo su función administrativa. Se entiende, entonces, que la estructura de la administración pública está definida por la forma particular que adquiere el Estado, por el contenido de éste. Esto significa que el conjunto de dependencias y organismos existentes y las tareas particulares que realizan, refleja el ser del Estado. Es decir, expresa la forma a través de la cual el Estado, resuelve, en la práctica su compromiso de líder social, de posibilitar que la sociedad sea y continúe siendo. Es, en éstas, donde se resuelve el conjunto de objetivos y metas que se plantea, porque todas y cada una de ellas son creadas para un fin específico y en atención a un conjunto de necesidades y compromisos. Su existencia, sus alcances y sus límites, están, de esta manera, determinados por la naturaleza del Estado, por el contenido que le determine el Pacto de Dominación. Se entiende, así, que si el Pacto se rompe o se reformula, cambia la naturaleza del Estado, su contenido y sus objetivos, y, con ello, la estructura de la administración pública tomará una forma distinta. Desde luego, es posible que existan transformaciones en dicha estructura que pueden no reflejar un cambio tan esencial. Es cuando el Estado busca perfeccionar sus instrumentos sólo en cuanto a su forma. Propongo denominar a este tipo de cambios en las formas como de carácter operacional. De igual modo, denomino como cambios de contenido, aquellas transformaciones dentro de la administración pública que constituyen cambios en la estructura misma del Estado, que se manifiesta en un cambio en la naturaleza de sus órganos administrativos y de gobierno. Un cambio en cuanto a los objetivos que persiguen dichos órganos y en cuanto a la filosofía social que los sustenta.

Es necesario considerar que la Administración Pública se presenta bajo dos modalidades particulares: *El régimen de centralización administrativa* y *el régimen de descentralización administrativa*. Estos constituyen formas de organización de uno de los Poderes Públicos: el Poder Ejecutivo.

*El régimen de centralización administrativa*, cumple, de manera fundamental, con la función de gobierno señalada antes. Tiene como característica central la agrupación de los órganos de la administración bajo un vínculo de dependencia, que constituye una relación jurídica denominada *jerarquía*, que sirve para mantener la unidad del Poder Administrativo y que parte del órgano de mas alto grado, hasta el de menor categoría. Situación que implica una concentración del poder de decisión y de mando de arriba hacia abajo.

*El régimen descentralizado*, por su parte, cumple la función técnico-administrativa y consiste en un conjunto de órganos cuya relación con el centro no es de jerarquía, y tienen asignada la realización de un conjunto de actividades administrativas. La creación de estos órganos responde a la obligación del Estado de cumplir con las atribuciones que tiene conferidas en el sentido de satisfacer necesidades de orden general que requieren procedimientos técnicos, sólo al alcance de funcionarios que garanticen su eficaz funcionamiento gracias a su preparación especial.

La creación de órganos de esta naturaleza está determinada por la tarea que el Estado tiene asignada en materia de producción, organización control y vigilancia de los servicios públicos necesarios para satisfacer los intereses de toda la sociedad. Son características esenciales de éste régimen, las siguientes:

- a) Personalidad jurídica propia de los organismos.
- b) Patrimonio propio.

---

<sup>79</sup> Ibid, Pág. 128.

c) Autonomía técnica. Que consiste en que los organismos no se sometan a las reglas de gestión administrativa y financiera aplicable al régimen centralizado.

d) Autonomía orgánica, se refiere a la capacidad de las autoridades distintas del poder central, para oponer a éste su esfera de autonomía, en razón del hecho de que ejercen las prerrogativas propias de un servicio público <sup>80</sup>.

El desarrollo del denominado régimen o sector descentralizado está estrechamente ligado a la ampliación de las funciones, tareas y objetivos, particularmente las funciones de acumulación y legitimidad. Funciones que el Estado ha adquirido como resultado de las profundas transformaciones en el desarrollo del capitalismo en el presente siglo.

De este modo, ha sido a través de este sector que el Estado ha adquirido una mayor participación en la conducción de los procesos económicos y sociales. Es decir, el llamado intervencionismo estatal se concretiza y se fortalece mediante la construcción y ampliación de un aparato económico estatal que constituye el llamado sector paraestatal, siendo la modalidad más recurrente en este régimen las empresas de participación estatal, conocidas en la doctrina como Empresas Públicas o empresas de economía mixta y los organismos públicos descentralizados.

Este aparato económico permite al Estado ir construyendo espacios de legitimidad frente a la sociedad, en tanto que a través de ellos, se establecen principios y condiciones para un funcionamiento racional en la economía y es, al mismo tiempo, mecanismo esencial para llevar a cabo el proceso de maximización de la autonomía estatal.

---

<sup>80</sup> Ibid, Págs. 201-202

## CAPÍTULO 2

### LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL INTERVENCIONISMO ESTATAL. 1917-1954.

#### 2.1. La creación del Estado intervencionista postrevolucionario.

El proceso de desarrollo económico nacional en México a partir del período post-revolucionario de 1910 ha estado determinado, de manera fundamental por la intervención económica estatal. Una intervención que de manera primordial utiliza un gasto público expansivo para impulsar y orientar la economía y mejorar las condiciones de vida material de la población y la creación de empresas y organismos de propiedad estatal, como el mecanismo a través del cual se intenta fortalecer y modernizar la economía nacional y establecer las condiciones para que la acumulación de capital se convierta en un proceso que ocurra sobre una base más independiente que garantice la soberanía económica del país y con una base de mayor certidumbre.

Esto es así, porque en México, a partir del proceso revolucionario, el desarrollo nacional se concibe desde una perspectiva que considera necesario cumplir el requisito de autonomía nacional como condición para impulsar el desarrollo industrial e incorporar de manera distinta al país en la economía internacional, por lo menos, en mejores condiciones de competencia. Y esta concepción deriva directamente de un enfoque nuevo del Estado en el que se intenta constituir una instancia que sea capaz de recoger y procesar las demandas de los diferentes grupos o clases sociales, resultando en un nuevo Pacto de Dominación, cuyo contenido y composición se manifiestan en las decisiones que toma el Estado con el fin de establecer el lugar y la función que desempeñará cada clase, fracción o grupo social.

En este sentido es importante considerar que esta nueva concepción del Estado cuyo fundamento es la Constitución de 1917, significa un rompimiento con las concepciones liberales que habían inspirado la organización económica y política del país, desde el proceso de Reforma de mediados del siglo XIX y que proclamaban una separación entre Estado y sociedad civil, en donde lo social y estatal son reconocidas como cosas distintas y separadas. Así que, dicho de otro modo, la nueva concepción del Estado reintegra lo social con lo estatal en una misma esfera, como resultado del reconocimiento de la lucha de clases y la imposibilidad de su eliminación y estableciendo una nueva relación entre clases sociales y Estado capitalista. Se crea, entonces, el *Estado social*, que constituye una etapa superior del Estado capitalista<sup>81</sup>. En donde *...Estado y sociedad se compenetran, y todos los asuntos que eran estatales devienen sociales y viceversa, todos los asuntos hasta ahora sólo sociales se convierten en estatales...*<sup>82</sup>

El nuevo Estado que se propone, es fuerte e interventor. Tal como se lo propusieron las fuerzas políticas más influyentes en el Constituyente de 1917, como es el caso de los autodenominados *jacobinos*, quienes constituían una corriente de pensamiento de izquierda, antiliberal, liderado por Francisco J. Múgica, quien, expresando el sentir de esa corriente, consideraba que el concepto de Estado liberal era anticuado, ya que el Estado no debía permanecer sin hacer nada dejando libre a la economía, mientras los mas débiles eran explotados<sup>83</sup>. Como es claro, al observar la redacción de la Constitución, esta corriente de pensamiento se impuso a las fuerzas conservadoras liberales carrancistas y de otros grupos revolucionarios. Sin embargo, el nuevo marco legal tardó en entrar en vigor debido al enfrentamiento entre clases sociales, grupos políticos e intereses económicos. Pues, es cierto que la Constitución de 1917 sienta las bases para el desarrollo capitalista con profundas

<sup>81</sup> Véase Consoli, Francesco, "El Estado social, forma superior del Estado capitalista", *Debate*, No.9, 1980.

<sup>82</sup> Schmitt, C., *Der begriff des politischen*, Leipzig, Dunker Humbolt, 1926, Citado por Consoli, *Op. Cit.* Pag. 31.

<sup>83</sup> Wilkie, James, W., *La revolución mexicana. Gasto federal y cambio social*. F.C.E., México, 1978. Pág. 83.

reformas sociales, basado en la actuación de un Estado fuerte e intervencionista. Pero, también es cierto que, a su redacción no siguió un proceso de promulgación de leyes reglamentarias. Y sin éstas, el contenido constitucional se redujo a un mero propósito social. De éste modo, en éste momento, como afirma Wilkie, *...la Constitución solamente poseía una fuerza moral que serviría como guía para la acción, porque no se contaba con medios para hacerla efectiva, o castigar a los que la violaran*.<sup>84</sup> Carranza y muchos grupos se negaron a reconocer la Constitución de 1917 y no se aplicó en la práctica. Eso mismo sucedió en los gobiernos posteriores al de Carranza. Es conocida, por ejemplo, la oposición de Calles al reparto agrario y su enfrentamiento con Cárdenas por el programa social que implementó el gobierno de éste. Enfrentamiento que, incluso, derivó en la expulsión de Calles del país.

*Si las clases sociales subordinadas lograron imponer una constitución propia del Estado social, no por ello éste surgía como por encanto de la misma. Hubo un período de transición, en el que aparecieron claramente las fuerzas sociales y las necesidades objetivas de la acumulación. Durante la transición en la conformación del Estado social mexicano, que va de 1917 a 1935, (...) se definieron también los dos polos del bloque en el poder (fuera de perturbaciones caudillistas o religiosas) aquellos que impulsan la cristalización del Estado social y los que seguían privilegiando una concepción de trato autoritario hacia las clases subalternas*<sup>85</sup>

Así, durante el período de 1917 a 1934, el proyecto revolucionario permanece con un escaso desarrollo en virtud de que las fuerzas revolucionarias conservadoras, se propusieron no trastocar los esquemas existentes a pesar del mandato constitucional.

Hay que recordar, que estos grupos habían participado en la revolución movidos por objetivos políticos y no sociales. Su lucha era una lucha por la democracia, por la modernización del sistema político. Representan a las fuerzas de la *revolución política*, mas no de la *revolución social*, que estaba representada por las fuerzas que luchaban por reivindicaciones sociales como el reparto agrario, tal es el caso de Zapata y Villa. Aquellos grupos, mientras pudieron, lograron aplazar las transformaciones revolucionarias porque afectaban sus intereses. Por lo anterior, los gobiernos postrevolucionarios entre 1917 y 1934, prácticamente no hicieron uso de la fortaleza y la capacidad interventora que le otorgaba la Constitución. El Estado siguió siendo un Estado pasivo que orientó acciones para lograr el fortalecimiento de la acumulación capitalista, sin un programa de reformas sociales que reivindicara a las masas populares.

*La ideología expresada en la Constitución de 1917, según la cual las masas debían beneficiarse directamente del levantamiento mexicano, gradualmente, fue echada a un lado durante la década de 1920 (...) Las exhortaciones de que la Revolución se preocupaba por las masas todavía estaban en evidencia, pero el poder político fue el factor que apagó el fervor de la conciencia social del gobierno*<sup>86</sup>

La resistencia de los gobiernos postrevolucionarios para abandonar la pasividad del Estado se puede observar muy claramente en la forma en que estos ejercieron el gasto público. Así, podemos ver en el cuadro 1, como la estructura del gasto no cambia, al comparar la composición que éste tuvo en diferentes etapas del gobierno porfirista, con su composición durante los primeros gobiernos

<sup>84</sup> Wilkie, James, *Op. Cit.* Pág. 89.

<sup>85</sup> De la Garza, Enrique, *Ascenso y crisis del Estado social autoritario*, El Colegio de México, México, 1988, Pág., 28.

<sup>86</sup> Wilkie, *Op. Cit.*, Pág. 98.

postrevolucionarios. Así es posible observar que para los años 1869-1870 el gasto administrativo concentraba el 93.4%, en tanto que al gasto económico sólo correspondía el 5% y al gasto social un ínfimo 1.6%. Para los últimos años del Porfiriato, estos valores habían cambiado a favor del gasto económico y social. Así, para los años de 1910-1911 el gasto administrativo concentraba el 72.5% del gasto total, el gasto económico un 17.4% y el social un 9.9%. Durante el primer gobierno postrevolucionario, en el período 1917-1919, el gasto administrativo crece a un 80.5% a costa de una reducción considerable del gasto social que se reduce a un 2.3%, en tanto que el gasto económico se mantiene en un 7.2%. Para 1933, (a dieciséis años después de promulgada la Constitución) esta estructura había cambiado muy poco, ya que la composición del gasto público era del 64% para el gasto administrativo, 15.7 para gasto social, y 20.3% para el gasto económico. Sólo hasta el gobierno Cardenista, es que estas variables van a mostrar una considerable transformación, obedeciendo a la reformulación del Estado y de las finanzas públicas.

La preocupación de los gobiernos postrevolucionarios, hasta 1934, había sido el pago de la deuda pública y el manejo de los presupuestos equilibrados. Por cierto, fuertemente presionados y condicionados por el gobierno de Estados Unidos para mantener una política financiera de esta naturaleza. En este sentido, hay que hacer notar que las grandes transformaciones financieras y sociales posteriores a 1934, contaron con el beneplácito del gobierno norteamericano, el que en esos momentos, como resultado de la crisis, conducido por el Presidente Roosevelt proponía el llamado *New Deal*, que, con mucho, encerraba el mismo contenido ideológico, político y social que las reformas que Cárdenas empezaría a promover una vez iniciado su mandato.

La situación material del país una vez terminada la revolución, explica, parcialmente, la inclinación hacia una decidida participación estatal en la economía. Consideremos los siguientes puntos: Primero, los capitales nacionales no tenían la suficiente capacidad o no estaban interesados en desarrollar áreas productivas o de servicios cuya existencia era necesaria para el desarrollo del país. Segundo: el contenido ampliamente nacionalista del Estado impedía que capitales extranjeros interesados en invertir en esas áreas lo hicieran. Tercero: era necesario que ante esta situación hubiera alguien que se hiciera cargo de: a) impulsar, dirigir y darle orientación al desarrollo nacional. En particular porque urgía acelerar el proceso de acumulación de capital en todos los sectores y propiciar un proceso de industrialización nacional y b) generar producto, empleo e ingreso. Cuarto: era necesario llevar a cabo la explotación de los recursos propiedad de la nación y realizar la prestación directa de servicios públicos considerados de interés nacional. Es decir, el país no contaba con una base económica para sustentar el desarrollo y sólo el Estado tenía la capacidad, en ese momento, para crearla.

La institucionalización del intervencionismo estatal, entendida como el proceso mediante el cual los organismos gubernamentales, leyes y acuerdo sociales logran valor y estabilidad<sup>87</sup> permitiendo alcanzar los objetivos que el Estado se propone, se inició en la década de los veinte, con acciones concretas para crear y consolidar un sistema financiero, cuya existencia era de hecho, una condición inicial para el crecimiento económico y el impulso al desarrollo nacional.

El proceso revolucionario propició la destrucción de un sistema financiero en formación, lo que resultaba muy grave para el desarrollo de una economía de mercado en la medida que su ausencia dificultaba

*...las transacciones económicas y el avance de la comercialización de bienes y servicios y, por tanto, el tamaño del mercado. Aparte de que la disminución de la liquidez dificultaba los pagos y transacciones, la falta de un mercado de dinero y*

<sup>87</sup> Huntington, Samuel, *Political Order in changing societies*, Yale University Press, New Haven, 1968, Pág. 25-36.

*capitales impedía a los empresarios obtener préstamos con qué establecer o ampliar sus empresas...*<sup>88</sup>

Así, pues, en primer lugar, era esencial, crear un banco central que resolviera el problema de la emisión única de moneda, la regulación y control sobre los bancos privados y la promoción del desarrollo nacional. En este sentido, vale la pena considerar que la función primordial que tuvieron los préstamos que el Banco de México hacía a los bancos privados, era la de financiar la producción o comercialización de bienes específicos, pues el espíritu de la legislación bancaria fue, desde un principio, el de utilizar los fondos obtenidos por el nuevo sistema bancario, para aumentar la riqueza nacional y no para crear monopolios o privilegios.<sup>89</sup>

Para poder contar con fondos para la constitución de un banco central controlado por el gobierno, fue necesario consolidar, primero, el sistema fiscal estatal. Ello fue posible, mediante el reforzamiento de la Secretaría de Hacienda, hecho que permitió el fortalecimiento y control de los ingresos públicos a través, primordialmente, de la ampliación de la base tributaria y el establecimiento del impuesto sobre el ingreso. Sin embargo en estos momentos, estas acciones se dan todavía bajo una óptica que no reformula la concepción de las finanzas públicas, ni reconoce las nuevas facultades del Estado para convertirse en agente directo del cambio económico y social.

## **2.2 La nueva concepción de las finanzas públicas en el Estado intervencionista.**

La llegada de Lázaro Cárdenas al poder, significa un rompimiento con las fuerzas *revolucionarias-conservadoras*. Esto es posible observarlo tanto en el contenido del Plan Sexenal como en el apoyo mismo otorgado a Cárdenas por las fuerzas radicales de izquierda al interior del PNR.

El Plan Sexenal para quien debería de gobernar al país de 1934 a 1940, era una propuesta de Calles, pero fue enmendado por los radicales de la Convención del PNR celebrada en Querétaro en 1933. Ahí también, Cárdenas fue electo candidato de ese partido, básicamente con el apoyo de estas fuerzas y en respuesta al programa social que éste desarrolló en Michoacán cuando fue gobernador en el período 1928-1932.

Este Plan recoge las ideas más claras del contenido del nuevo Estado mexicano, reconociendo que la tesis en que se funda el plan de gobierno de dicho Estado, es *asumir y mantener una política de intervención reguladora de las actividades económicas de la vida nacional*. Conceptualizando, de hecho, al *Estado mexicano revolucionario* como aquel que se constituye en un agente activo de gestión y ordenación de los fenómenos vitales del país, y no un mero custodio de la integridad nacional de la paz y el orden público.

Es en este momento, en que ya se puede hablar de la conformación real del *Estado Social*, forma material que adquiere el Estado derivado del Pacto de Dominación resultado de las luchas revolucionarias<sup>90</sup>. Un Estado que reconoce jurídicamente la lucha de clases, que asume una política de concesiones hacia las clases populares, pero también la responsabilidad de impulsar la acumulación de capital, ya sea destruyendo relaciones no específicamente capitalistas, ya sea creándolas ahí en donde todavía no existen. Valga decir que el origen y el contenido de este tipo de Estado no implican una forma específica de reparto y distribución del poder. De hecho el Estado mexicano postrevolucionario adquiere un carácter antidemocrático, tanto al interior de su gobierno, como entre las propias organizaciones sociales. Ello de ninguna manera entra en conflicto con su contenido por el contrario, le facilita la posibilidad de mantener aglutinadas a todas las fuerzas

<sup>88</sup> Solís, Leopoldo, *La realidad económica mexicana, retrovisión y perspectivas*, Siglo XXI, México, 1981, Pág., 93.

<sup>89</sup> Hamilton, Nora, *Op. Cit.*, Pág. 85.

<sup>90</sup> De la Garza, *Op. Cit.* (Véase el capítulo 1)

sociales y políticas representativas y mantener la capacidad para distribuir incentivos a dichas fuerzas, sin que esto entre en contradicción con el proyecto nacional definido. Es decir, para cumplir con sus tareas de acumulación al mismo tiempo que realiza las reformas sociales, el Estado mexicano deviene en un *Estado social autoritario*, como lo denomina De la Garza<sup>91</sup>, debido a la dificultad de compatibilizar, el impulso acelerado a la acumulación de capital, en el marco del fuerte atraso económico del país, con el conjunto de reformas sociales que, por otro lado, condicionaban dicho impulso. Esta realidad exige, entonces, un control organizacional y jurídico sobre las organizaciones sociales a través de las cuales se llevan a cabo las reformas sociales. Control que va más allá del necesario aglutinamiento de las clases populares en torno al Estado, que le es propio a un Estado social, desarrollando un tipo de autoritarismo que Linz<sup>92</sup> conceptúa como estatal-corporativo o *corporativismo estatal* y en el que, de acuerdo con Schmitter<sup>93</sup> el Estado organiza reconoce, admite o crea un número limitado de unidades de representación válidas y obligatorias de los diversos grupos de interés, otorgándoles el monopolio de la representación de intereses a cambio de poder influir en la selección de sus líderes y en la articulación de sus demandas y apoyo. Un Estado coercitivo y que crea condiciones propicias para la explotación, pero se fundamenta también en el consenso.

La base para poder llevar a cabo las transformaciones económicas y sociales necesarias fue, sin duda, la forma y el monto en que se utilizaba el gasto público a partir de este momento. Esto sólo fue posible mediante el abandono de la antigua concepción liberal de las finanzas públicas equilibradas, útiles como mecanismo de estabilización exclusivamente, en un momento en que el mundo vive la decepción de los presupuestos equilibrados y de la libertad económica, que se entienden como causas de la crisis de los años treinta. A partir del gobierno de Lázaro Cárdenas, las finanzas públicas son utilizadas para crecer y no para estabilizar, para consolidar objetivos de orden económico, social y político, creando nuevas fuentes de financiamiento para el desarrollo del país, que vienen a sustituir a las tradicionales, primordialmente a la inversión extranjera directa.

Cárdenas establece un abierto rechazo al antiguo concepto de *Estado administrativo* y es propiamente con él, con quien se marca el cambio decisivo hacia un Estado intervencionista, un *Estado Social*, que permitirá la concreción de los objetivos revolucionarios, sobre todo en materia de reforma social, establecidos en la Constitución de 1917 y pospuestos por los gobiernos anteriores. Los déficits presupuestales se van a convertir en un elemento de carácter cotidiano, social e institucionalmente aceptable.

De este modo, podemos decir, que la concepción y el manejo distinto de las finanzas públicas (en particular el gasto público) se constituyeron en los elementos mediante los cuales fue posible darle un contenido y una orientación nueva a la intervención estatal.

Desde luego, una decisión de esta naturaleza requería reestructurar las fuentes de financiamiento del gasto público. Para ello hubo necesidad, también, de modificar la concepción acerca de la política monetaria y crediticia inclinada fuertemente a la ortodoxia de la tarea reguladora del banco central.

La fuente tradicional de ingresos públicos estaba constituida por: los impuestos a la industria, la importación, la exportación y la renta y aunque fueron el sustento más importante de la expansión de la inversión pública durante los años del Cardenismo, no fueron suficientes para solventar el amplio plan de expansión del Estado empresario que requería un inmenso volumen de recursos económicos. Esta expansión propició que los gastos empezaran a superar los ingresos generándose déficits presupuestales, lo cual requirió sustentarse en otros mecanismos de financiamiento,

<sup>91</sup> Ibid..

<sup>92</sup> Linz, Juan, "Totalitarian and Authoritarian Regimes" en Greesterin, F. y Poslby, N. (editors) *Handbook of Political Science*, Reding Massachussets, 1975.

<sup>93</sup> Schmitter, Philippe, *Trens toward Corporatis Intermediation*, Sage, Beverly Hills-Londres, 1979.

recurriéndose, en primera instancia al uso de deuda pública interna, mediante emisión de bonos de la tesorería. Sin embargo, ello no fue suficiente y el gobierno Cardenista inauguró el mecanismo de financiamiento de los déficits presupuestales, de manera muy considerable, con fondos del Banco de México, a través de la emisión de moneda nueva primordialmente.

*Ello significó que el gobierno tuviera la posibilidad real de ejercer un déficit presupuestal significativo por primera vez en su historia, pues podría ser financiado imprimiendo billetes para comprar bonos de la Tesorería nacional. De esta forma, el gobierno adquirió un instrumento poderosísimo para estimular la actividad económica y hacer frente a demandas sociales que no podrían satisfacerse de otra forma.<sup>94</sup>*

De éste modo, se dio un cambio conceptual en la política monetaria y el Banco de México se transformó, de una institución exclusivamente reguladora, a una institución promotora del desarrollo económico.

En efecto, la creación y funcionamiento del Banco de México y del resto de las instituciones bancarias del propio Estado, durante la década de los veinte y treinta, están asociadas a una estrategia de consolidación del sistema financiero que se requería para impulsar y darle orientación a la acumulación de capital, cosa que los bancos privados, por sí solos, no eran capaces de garantizar. Consolidación que obedecía al interés estatal de encargarse directamente de éste conjunto de tareas, aunque, en un principio, bajo la misma mirada conservadora de las finanzas públicas. Prueba de ello es que:

*hasta antes de 1938, el Banco de México fue una institución completamente independiente de la Secretaría de Hacienda, pues no tenía la obligación de emitir dinero y entregárselo a la secretaría, ya fuera a través de un crédito directo en exceso del límite legal, o mediante la compra de bonos públicos. Sin embargo, mediante una reforma adicional a la Ley Orgánica del Banco de México en diciembre de 1938, un año después de que las autoridades monetarias tuvieron que excederse significativamente en el límite de crédito al gobierno, se permitió que la Secretaría de Hacienda emitiera bonos y de esta forma se endeuda con el Banco de México dentro de ciertos límites relativamente amplios<sup>95</sup>.*

Todavía bajo la misma concepción financiera, junto con el banco central se crearon otras instituciones financieras para apoyar el crecimiento económico. Ya en 1926 se había creado, el *Banco Nacional de Crédito Agrícola* para otorgar préstamos a pequeños campesinos y ejidatarios y en 1933, el *Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas*, para el financiamiento de la infraestructura municipal, obras públicas y construcciones urbanas y de carreteras. En este mismo año se creó, también, una de las instituciones de más importancia en las tareas económicas del *Estado: Nacional Financiera*. Institución que nació para restituir al sistema bancario el grado de liquidez indispensable para sus tareas, pero que muy rápidamente, al darse el cambio de perspectiva teórica y política en cuanto a las finanzas públicas y al papel del Estado, se convirtió en una importante palanca de apoyo al desarrollo industrial del país.

Ya bajo la nueva perspectiva política y teórica, se creó, en 1935, el *Banco Nacional de Crédito Ejidal* y el *Banco Nacional Agrícola*. El primero para apoyar el desarrollo de las actividades agropecuarias realizadas por los campesinos que recibieron una amplia dotación de tierras y el

<sup>94</sup> Cárdenas, Enrique, *La hacienda pública y la política económica 1929-1958*, F.C.E, México, 1994, Pág. 79.

<sup>95</sup> Cárdenas Enrique, Op. Cit. Pág., 79.

segundo para fomentar la producción de los propietarios privados. Del mismo modo se fundó el *Banco Nacional Obrero de fomento Industrial* en 1936, cuya operación estaba orientada a financiar la creación de cooperativas industriales. Posteriormente se creó el *Banco Nacional de Comercio Exterior (1937)* cuya función principal era financiar y facilitar las exportaciones nacionales (sobre todo agrícolas) y las importaciones de mercancías necesarias para el aparato productivo nacional. Con ello se trataba de evitar la intermediación, la usura y la especulación, elementos que obstaculizaban el desarrollo de los sectores económicos.

Este nuevo sistema bancario realizó todo un extenso programa de transformaciones socioeconómicas respaldado por el Banco de México, que se encargó de proveer los recursos necesarios a los bancos, en virtud de que la ley permitía a las instituciones oficiales de crédito ser parte integrante del banco central y recibir de él ayuda financiera.

### **2.3 El gasto público y la acumulación de capital.**

A la reconstitución del sistema financiero y fiscal siguió un conjunto amplio de acciones estatales, todas dirigidas a potenciar el desarrollo económico, bajo el impulso directo del Estado. Una de ellas, de enorme peso, fue la promulgación de la *Ley de Expropiaciones* de 1936, que fortaleció jurídicamente al Estado para impulsar el reordenamiento económico, sobre todo en materia de reforma agraria y control de los recursos naturales. Esto permitió una reorganización de la economía nacional gracias a la modificación de la estructura de la propiedad de la tierra, que permitió impulsar el desarrollo agropecuario del país, sin el cual hubiera sido imposible plantearse el desarrollo industrial y en general el desarrollo nacional. Y, al mismo tiempo, permitió resolver el conflicto agrario que, al modificar las relaciones de propiedad en el campo, daba respuesta a uno de los principales postulados revolucionarios.

Del mismo modo, la facultad expropiatoria del Estado, brindó la oportunidad para crear los instrumentos para el impulso a la acumulación capitalista independiente. Primero mediante la expropiación de los *Ferrocarriles Nacionales de México* en 1937 y luego con la expropiación de la industria petrolera en 1938. Con ello el Estado no sólo preparaba las bases para la renovar el patrón de acumulación de capital convirtiéndose él mismo en agente de la acumulación, también daba respuesta al espíritu nacionalista que subyacía en la nueva ideología revolucionaria, creando, con ello, cauces para su legitimación.

Como resultado de estas decisiones y acciones concretas, se empieza a construir un conjunto de entidades productivas de carácter público, que, al mismo tiempo que resuelven problemas de orden particular, multiplican las posibilidades de expansión de la acumulación del capital privado.

*Algunas de las empresas estatales, permiten que aumente la demanda del sector privado; otras, crean economías externas que facilitan la instalación y operación de empresas privadas y algunas más de carácter distinto, como los bancos y financieras, captan y asignan recursos para actividades de fomento socialmente necesarias y para el financiamiento de la acumulación privada.*<sup>96</sup>

Así, se puede afirmar que el Estado, al hacerse cargo, prácticamente, de dirigir los procesos económicos, logra imponerle una dinámica distinta al desarrollo económico nacional. No sólo en el sentido de la velocidad del crecimiento sino, particularmente en la forma en que se llevan a cabo las actividades económicas. Es decir, posibilita la reformulación de las bases del crecimiento

<sup>96</sup> Ayala Espino, José, *Estado y desarrollo. La formación de la economía mexicana (1920-1982)*, F.C.E., México, 1988, Pág. 147.

económico, volviéndolo menos dependiente de la economía mundial y más dependiente de las inversiones públicas y privadas nacionales.

En una primera etapa, principalmente durante el Cardenismo, el apoyo estatal se dio primordialmente hacia el sector agropecuario, sobre cuya base se intentó impulsar el desarrollo nacional. A partir de 1940, y en particular de 1946 en adelante, en cambio, el apoyo se orientó a impulsar el desarrollo industrial y la infraestructura productiva necesaria, para lo cual se ejecutó una política económica más activa, dedicada a desarrollar la infraestructura básica y fomentar la inversión privada nacional. Ello fue posible, en particular, gracias a una política fiscal que permitió establecer subsidios para la creación de nuevas empresas y expandir la inversión pública. Así, se promulgó la *Ley de Industrias de Transformación* en 1941, la *Ley de Fomento de Industrias de Transformación*, y la *Ley de Industrias Nuevas y Necesarias*, que exentaban del pago de casi todos los impuestos a las empresas industriales que se establecían.

De igual modo, se expandió la generación de energía eléctrica, extracción de petróleo, construcción de caminos, puertos, ferrocarriles y obras de irrigación. En ambos casos, el uso del gasto público fue factor fundamental ya que constituyó la base del subsidio fiscal y de la inversión pública. Por tal razón, el gasto público del gobierno federal manifestó a partir de 1934 una tendencia expansionista muy importante. Como puede verse en el cuadro 2 y en sus correspondientes gráficas 2.y 2.1, el gasto pasó de 3.442 millones de pesos (de 1970) en 1934 a 16.494 millones de pesos en 1954. Esto significa un incremento del 379% y una tasa de crecimiento promedio anual de casi el 20%, en términos reales. Pero, al mismo tiempo que crece en su magnitud, también su composición está variando. En el mismo cuadro mencionado, se puede observar como cambia la composición interna del gasto, que en 1935 se componía en un 70.8% de gasto corriente y apenas un 12.6% de gasto de capital. Los cambios en la política económica condujeron a una alteración de esta composición, de modo que ya para 1954 el gasto corriente redujo su participación porcentual a un 33.9%, en tanto que el gasto de capital absorbía el 52.8% del total.

Este cambio es trascendente ya que el gasto corriente constituye una erogación del sector público que no tiene como contrapartida la creación de un activo y constituye, en realidad, un acto de consumo, es decir pago de los recursos humanos y compra de bienes y servicios para el desarrollo propio de las funciones administrativas<sup>97</sup>. En cambio, el gasto de capital es una erogación destinada a la creación de bienes de capital y la conservación de los ya existentes; a la compra de bienes inmuebles y valores y a trasferencias a otros sectores para los mismos fines, que contribuyen a *acrecentar y preservar los activos físicos patrimoniales o financieros del país*.<sup>98</sup> Es un cambio que obedece a la distinta concepción acerca de los fines del Estado y se da para poder impulsar la acumulación de capital. De hecho, hay que observar que en términos absolutos, los montos del gasto total y sus componentes se incrementaron muy ampliamente. Sin embargo, el mayor incremento se registró en el gasto de capital cuyo crecimiento fue del 1716%, mucho mayor que el del gasto total que fue de 379% y el del gasto corriente de 107.3% como se puede observar en el mismo cuadro. Este notable incremento, y su comportamiento diferenciado, se puede observar, también, al comparar los montos del gasto público con el Producto Interno Bruto nacional (PIB) En el cuadro y gráfica 3 se presentan los datos correspondientes a esta comparación. Ahí es posible notar que el Gasto Público total incrementó su proporción con respecto al PIB, de 6.4% en 1935 a 10.7% en 1954. Asimismo, el gasto de capital muestra un notorio incremento ya que pasa de significar el 0.8% del PIB en 1934 a 5.7% en 1954. El gasto corriente, en cambio, disminuye en términos de esta comparación, pasando de 4.7% en 1935 a 3.6% en 1954.

<sup>97</sup> Inegi, *El ingreso y el gasto público en México*, Inegi, Aguascalientes, 1998, Pág. 322.

<sup>98</sup> Inegi, *Op. Cit.*, Pág. 322.

También se puede observar la magnitud y el impacto social del incremento del gasto público mediante el cálculo del gasto público per cápita y su tendencia durante el mismo período. Según se puede observar en el cuadro y gráfica 4, con pesos deflactados de 1950, este rubro pasó de 55.40 pesos en 1934 a 186.20 pesos en 1954, es decir, mostró un incremento de 236%.

Como se ve, en esta etapa el Estado ha entrado en una dinámica de gasto muy amplia, lo cual refleja, también, nuevas preocupaciones sociales, observables en la orientación del destino que se le da al gasto y que prueban que, efectivamente, la conducta financiera del Estado ha entrado está guiada por las dos nuevas tareas que ha adquirido: acumulación de capital y legitimación y armonización social. De acuerdo a la metodología establecida por James Wilkie<sup>99</sup>, se puede observar, más claramente, la forma en que evoluciona la distribución de los gastos públicos a favor de áreas que no representaban una preocupación central para *el Estado administrativo*, pero que se advierten esenciales en el nuevo *Estado interventor*. Este autor ha hecho una reclasificación de los gastos del Estado, considerando el tipo de función que este desempeña. Así, clasifica el gasto público en tres rubros: *económico*, *social* y *administrativo*. El primero engloba el gasto realizado en comunicaciones y transportes; agricultura, ganadería, conservación y silvicultura; e industria y comercio. Se trata de un tipo de gasto que contribuye, promueve, fomenta y apoya la expansión de la producción, la comercialización y en general el crecimiento económico. Incluye, por ejemplo, el gasto en crédito agrícola, inversiones en fideicomisos, acciones, ferrocarriles, industria eléctrica, obras de irrigación, infraestructura, transferencias a la industria y comercio, apoyo a los precios y subsidios a organismos paraestatales como Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales, etc. *El gasto social*, se entiende como aquel que contribuye al desarrollo social. En él se incluyen los gastos del sector educación y cultura, salubridad, asistencia y programas hospitalarios, beneficencia y seguro social. De ahí que se observen en éste rubro gastos en educación, salud, asistencia, agua potable, servicios médicos a empleados y gastos del sector paraestatal que ofrece servicios para el bienestar social tales como el ISSSTE, IMSS, etcétera.

Por último, el gasto administrativo, incluye solamente las erogaciones dedicadas a gobernar la sociedad. En palabras de Wilkie, son gastos que *...no contribuyen a la edificación de la nación, sólo sirven para, mantener una atmósfera ordenada en que pueda efectuarse el desarrollo.*<sup>100</sup>

En el cuadro y gráfica 5, se muestra la profunda transformación que sufren las finanzas públicas como resultado de las transformaciones políticas y sociales derivadas del proceso revolucionario y la conformación del nuevo Estado. Ahí podemos ver, de acuerdo con esta clasificación, como la estructura del gasto público, manifiesta unos énfasis en los gastos administrativos durante todo el Porfiriato, propios del Estado liberal prerrevolucionario. Es notorio que desde 1869 hasta los primeros años de la revolución, el gasto administrativo representa mas de tres cuartas partes del gasto total, 93.4% en 1869 que se reduce a 75.6% en 1913. Es posible observar, también, que el intervencionismo estatal, medido por el gasto económico y las reformas sociales, medidas por el gasto social, no se manifiestan durante los primeros años de la institucionalización de la revolución. Así tenemos que, todavía para 1919, el gasto administrativo concentraba la mayor parte del gasto público, 81.7%, mientras que el gasto económico apenas ha sufrido una ligera modificación pero aún sigue siendo muy reducido, 16.3% para el mismo año y el gasto social es un escasísimo 2%.

Esta situación prevalecerá hasta mediados de la década de los veinte en que se empiezan a impulsar algunos aspectos de orden económico (impulso al sistema financiero principalmente) por lo cual el gasto económico se incrementa a expensas del gasto administrativo. Para 1925, el primero ocupa ya el 32.5% del total, mientras que el segundo ha reducido su participación a un 58.8%. Pero va a ser

<sup>99</sup> Wilkie, James, W., *Op. Cit.* Pág. 1.

<sup>100</sup> *Ibid*, Pág.43.

hasta mediados de los treinta en que se muestre ampliamente el papel del nuevo Estado a través del manejo de las finanzas públicas. Como puede verse en el mismo cuadro, para 1938, el gasto social ocupa ya un 19.9% del gasto total, en tanto que el gasto económico incrementa también su participación en un 37%, en tanto que el gasto administrativo se ha reducido a un 43.1%. Todo esto muestra las nuevas tareas del Estado y la necesidad de transformar el uso de los recursos públicos para llevarlas a cabo, derivado de la nueva concepción del Estado, una nueva ideología y una nueva doctrina sobre las finanzas públicas.

De igual modo podemos constatar la profunda transformación financiera, al observar el incremento del gasto per cápita de acuerdo con la distribución en cada uno de los tres rubros mencionados. En el cuadro 6. y gráficas 6, 6.1. y 6.2., se realiza este análisis y, a través de él, se puede entender la importancia que adquiere el volumen de recursos de acuerdo a su uso y con relación al tamaño de la población. Para este caso los cálculos se realizaron con pesos deflactados de 1950. Ahí se nota el considerable incremento que presenta el gasto total en términos per cápita, el cual era de 29.6 pesos en 1900 y apenas crece a 39.6 pesos para 1913, es decir, en el Estado pre-revolucionario el gasto total alcanza una tasa promedio anual de crecimiento del 2.3% como lo indica el cuadro y la gráfica 7.

Esta situación va a cambiar radicalmente aunque no de modo inmediato pues el triunfo de la revolución no trajo automáticamente el incremento del gasto. Tal como se observa en el cuadro 6 entre 1918 y 1920 el gasto per cápita fue considerablemente menor que en 1913 alcanzando un valor de 25.7 pesos en ese último año. Pero a partir de 1921 inicia una etapa de crecimiento, superando los valores obtenidos en el Estado pre-revolucionario, con 47.7 pesos en ese año y con 64.9 pesos en 1924. Valor, éste último, que es el doble del mostrado en 1900. En promedio, según se puede observar en el cuadro 2.7. la tasa de crecimiento promedio anual para el período 1918-1924 fue de 20.9% ( a pesar del decremento de los tres primeros años)

Analizado por rubros, es notable el incremento del gasto económico per cápita, que pasa de 4.5 pesos en 1900, a 11.9 en 1924, mostrando un comportamiento muy similar al del gasto total, ya que su tasa de crecimiento promedio anual de 1900 a 1913 es de 2.4% y de 1918 a 1924 de 20.8%. La velocidad con que crece el gasto económico significa un salto cualitativo muy importante debido a que está orientado a cumplir las nuevas tareas de acumulación de capital del Estado. Pero, a diferencia del gasto total, aquél seguirá creciendo a tasas promedio anual más altas que el otro, aunque menores a las que alcanzó en el segundo período mencionado, tal como puede verse en el cuadro 7. Así vemos que para 1925-1933 crece al 5.8% promedio anual, para 1934-40 lo hace al 17%, 5.7% en 1941-46 y 17.3% entre 1947 y 1952. Años en que el gasto total decrece -0.9%, y crece 6.7%, 3.7 y 11.3% respectivamente.

Esta tendencia estaría confirmando la importancia que adquiere el gasto económico en el contexto de la nueva concepción de las tareas del estado, aunque, todavía de un modo limitado, en virtud de que sigue representando una proporción todavía reducida del gasto total (véase el cuadro 5) y la mayor parte del gasto se realiza en el rubro administrativo.

Otro cambio cualitativo importante es el que se manifiesta con el incremento real del gasto social per cápita, cuyo crecimiento en el primer período de expansión del gasto total es a una tasa de 70% promedio anual (cuadro 7) aunque su valor en pesos es apenas de 7.1 para 1924. Su espectacular incremento hay que entenderlo a partir del hecho de que en 1900 era de apenas 1.2 pesos. Es decir, es el rubro que más crece, aunque su participación en el total del gasto, en esta etapa todavía es muy reducida. Según se vió en el cuadro 5 ésta es de apenas el 11% y sólo se incrementa de manera considerable y sostenible hasta 1934 en que pasa a representar el 17% del total. Esto se debe a que en el período 1925-1933 crece a una tasa media anual de 3.4% y en 1934-1940 a una tasa muy superior del 10.5%. De hecho para todo el período analizado el ritmo de crecimiento del gasto social per

cápita será menor que el del gasto económico y entre 1940 y 1952 menor al resto de los rubros analizados.

Como puede observarse las tasas de expansión del gasto económico y el social son diferentes, siendo mayores siempre las del primero. Ello se debe a la decisión del Estado de resolver de manera urgente, mediante el gasto, la problemática económica de la reconstrucción y creación de las estructuras económicas del país, antes que cumplir con las reformas sociales pactadas constitucionalmente, para las cuales, además, había un particular desinterés.

El énfasis económico sobre el social de los primeros períodos, es posible observarlo comparando el gasto social como proporción del económico, lo que se presenta el cuadro 6 y la gráfica 6.2. En la etapa que va de 1913 y hasta 1933 el gasto social oscila en entre un 12.9% y un 72.5%. Aunque esto es así, no porque el gasto social sea muy alto, sino porque el gasto económico es muy reducido todavía. A partir de 1934 esta proporción muestra un crecimiento constante a pesar del incremento que está mostrando el gasto económico, y del hecho de que éste pasa a representar hasta un 41% del total del gasto público, lo cual, entonces, indica una fuerte presencia del gasto social. De hecho, para el periodo 1934-1940, la diferencia entre uno y otro fue, cuando más de 1 a 2. Sin embargo esta relación se va a alterar debido a la pérdida del dinamismo en el crecimiento del gasto social como indica el cuadro 2.2.6 y a la mayor dinámica de crecimiento del gasto económico. Así, para el período 1947-1952 la diferencia entre uno y otro va a ser de 4 a 1 a favor del gasto económico. Esta diferencia muestra la prioridad que dio el Estado a las tareas de acumulación por sobre las de legitimación, sobre todo a partir de 1940 y con mayor intensidad desde 1946, sin que esto quiera decir que haya dejado de lado las reformas sociales. Es posible, también, que esta diferencia en cuanto al volumen de recursos esté reflejando, en menor medida, el hecho de que las tareas económicas requieren, debido a su costo, un volumen de inversión mucho mayor que las de corte social.

Por último, es notable el menor ritmo de crecimiento del gasto administrativo per cápita, lo cual confirma el cambio en el orden de prioridades de las finanzas públicas. Pero, a la vez, confirma que aún ahí, el gasto tuvo una tendencia expansiva. De acuerdo con el cuadro 7 el gasto administrativo muestra las tasas de crecimiento promedio anual más bajas en todos los períodos antes mencionados comparadas con las de los otros rubros, de hecho de 1925 a 1946 sólo mostró tasas de crecimiento negativas

Por otra parte, debido a la necesidad impuesta al Estado de ejercer un gasto más amplio, fue necesario que los ingresos públicos se incrementaran en la misma magnitud. Ello fue posible como ya he dicho, gracias, a la política de endeudamiento y emisión monetaria apoyada ampliamente por el Banco de México. Pero también, se sustentó, en la ampliación de la recaudación de impuestos que tuvo lugar como consecuencia de la reforma fiscal realizada en la década de los veinte, en que se creó el impuesto al ingreso y por el incremento del cobro de los impuestos a la industria, a la importación y a las exportaciones, como resultado de la amplia expansión de la actividad económica durante este período. Asimismo, se llevaron a cabo reformas fiscales para reforzar los ingresos públicos por la vía de los impuestos. Así, en 1951 se reformó la *Ley del Impuesto sobre la Renta* y se creó el *Impuesto sobre Ingresos Mercantiles*. Del mismo modo, se crearon nuevos impuestos a varios productos tales como la cerveza, los cigarrillos, bebidas alcohólicas, refrescos, autos y camiones. De esta manera, los ingresos públicos pudieron crecer de manera muy importante, tal como se observa en el cuadro 8 y las gráficas 8 y 8.1. en que se muestra el incremento que presentan estos en el período estudiado. Incremento, éste, que alcanza un nivel de 423%, dado que en 1934 sumaban 3.8 millones de pesos (pesos deflactados de 1970), y representaban el 7.1% del PIB y ya para 1954 se elevan a 16.1 millones de pesos, significando el 10.5% del PIB en ese año.

A pesar de que los ingresos públicos crecieron más que los gastos en el período referido, en la mayoría de los ejercicios presupuestales se observa un déficit en las finanzas públicas del país. Sin embargo, como se puede ver en el mismo cuadro 8, dicho déficit fue de un tamaño relativamente reducido. El mayor monto que se observa en este rubro corresponde a los años de 1948 y 1950, cuando alcanza un monto de 1.6 millones de pesos y un porcentaje del 1.5 y 1.3% con respecto al PIB, respectivamente. Para el resto de los años, se mantiene por debajo del 1% del PIB y se observan cinco años en los cuales existe superávit.

Estos montos, nos hablan de una política fiscal expansiva, que se sustentó, como ya dije antes, en una política monetaria también expansiva. Sin embargo, el costo en términos deficitarios fue muy reducido. Al mismo tiempo puede considerarse que en términos inflacionarios tampoco hubo un impacto considerable, como puede verse en el cuadro 9, en donde es notorio que, salvo en los años 1937, 1943, 1944, 1946 y 1951, en que la inflación fue de 19.8%, 14.8%, 24.1 y 21.8% y 16.4%, respectivamente, en el resto de los períodos, se mantuvo por debajo del 10%. Además de considerar, también, el efecto multiplicador que sobre la economía en su conjunto, tuvo el creciente intervencionismo estatal con una política de ésta naturaleza.

En el cuadro 10 es posible observar la forma en que se incrementó la inversión pública gracias a la expansión del gasto de capital y los rubros que se impulsaron de manera primordial. Es notorio el incremento de la inversión en la industria petrolera y en la energía eléctrica, dos importantes instrumentos para impulsar el desarrollo industrial y en general de toda la economía del país. Destaca el hecho de que, a pesar de que la producción de energía eléctrica no estaba en manos del Estado, la inversión pública ahí, crece a un ritmo mucho mayor que el sector petrolero que ya era propiedad estatal. Mientras que para la primera las inversiones crecen a una tasa anual de 35.6%, acumulando un incremento de 2,033.3% de 1939 a 1949, las inversiones en la industria petrolera crecen a una tasa anual de 13.7%, acumulando un incremento en el período de referencia de 362.5%. Ello se debe, en gran medida, a que el Estado había invertido relativamente poco en energía eléctrica hacia esa fecha y para impulsar su desarrollo debía darle un fuerte impulso a la inversión. Esto, por otra parte, habla del decidido interés estatal por orientar el gasto público en el apoyo al crecimiento económico. Las otras prioridades, en esta etapa fueron: las inversiones para la creación de sistemas de riego, en apoyo a la expansión de la agricultura, cuya inversión se incrementó 242.1% en el período; la inversión para la construcción de caminos, que se incrementó 229.4% y la inversión para la expansión de los ferrocarriles, otro sector cuya propiedad estaba en manos del Estado y cuyo monto se elevó 139.3% en el mismo período. En el cuadro y gráfica 11, es posible observar el comportamiento que siguió la inversión pública federal en materia de fomento al desarrollo económico y social, lo que permite ver la tendencia de cada uno de los rubros que sustentan las tareas de legitimación y acumulación. Así, podemos observar que a partir de 1934 inicia un descenso en la importancia que representa en la inversión pública el fomento para la construcción de infraestructura de comunicaciones que, en ese año, alcanzaba más del 70% del total de la inversión. Es notable, que mientras este rubro disminuye, se incrementa la importancia del fomento agropecuario, que pasa de representar un 10.2% del total de la inversión en 1934, a un 18.2% en 1939 y hasta un 23.5 en 1949. De igual modo, sólo que a mayor velocidad, se incrementa la participación del fomento industrial, casi inexistente hasta 1938, año en que representa apenas el 1.5% del total de la inversión pública y ya para 1945 representa el 15.6% del total. El notorio incremento de la participación que presenta este último rubro en la estructura de la inversión pública a partir de 1949, en comparación a todos los años anteriores, muestra la importancia que el impulso al desarrollo industrial va a adquirir para el Estado. Y el hecho de que a partir de ese mismo año, el fomento agropecuario comienza a ver disminuida progresivamente su participación, muestra el cambio de énfasis en la política financiera del Estado de lo agropecuario a lo industrial.

#### 2.4. El gasto público y el sector paraestatal.

La deliberada política de uso del gasto público para la expansión económica, tuvo como principal destino la búsqueda del fortalecimiento del sector paraestatal, cuya consolidación, constituiría la piedra angular para el desarrollo nacional. En el cuadro 12 y gráficas 12 y 12.1., puede observarse la importancia que va adquiriendo, dentro de la Inversión Pública total, la inversión en organismos y empresas públicas, en el período que va de 1934 a 1954. Con cálculos realizados con pesos deflactados de 1970, tenemos que para el primer año del período dicha inversión representaba el 35.7% de la inversión pública total y para el último representaba ya el 54.6%. Este incremento en su participación se debió al hecho de que en términos absolutos, la inversión paraestatal pasó de 454 mil pesos en 1934, a 4 millones 760 mil pesos en 1954. Es decir, el sector paraestatal incrementó más de 10 veces el valor de la inversión que tenía en estos veinte años. Este ritmo de crecimiento fue superior al que mostró la Inversión pública total, ya que mientras la primera mostró una tasa de crecimiento de medio anual de 15.5%, el crecimiento de la Inversión Pública total fue de 11.1%. Este importante incremento de los recursos destinados al sector paraestatal sirvió primordialmente para solventar la creación de un total de 144 entidades paraestatales en el período. Estas entidades fueron creadas en diferentes actividades económicas observándose, según la información del cuadro y gráfica 13, la preeminencia de aquellas ubicadas en el sector industrial, las cuales representan el 38.5% del total, seguidas por las de servicios que abarcan el 25.6%. Una menor participación muestran, por su número, las ubicadas en el sector primario y las de construcción de infraestructura con un 14% en ambos casos.

Esta estructura interna del sector paraestatal revela el interés del Estado Mexicano de dar un fuerte impulso al desarrollo industrial del país y evidencia la estrategia elegida, esto es, la creación de una importante fuerza corporativa y económica estatal capaz de propiciar ese impulso. Así fueron incorporadas a la actividad productiva empresas tan importantes como Petróleos Mexicanos (PEMEX) y Comisión Federal de Electricidad (CFE) que se convirtieron en la base del desarrollo industrial nacional como proveedoras de energéticos. Pero también se incorporan otras empresas cuyo volumen de inversión no es comparable con el de las anteriores y sin embargo contribuirán a producir insumos y bienes necesarios e inexistentes e impulsarán la creación de cadenas productivas y nuevas empresas privadas. Así destacan, entre otras, la Compañía Industrial Atenosique (1941) Altos Hornos de México (1943), Compañía Minera de Guadalupe (1944), Compañía Mexicana de Tubos (1945), Ayotla Textil (1946), Ingenio Independencia e Industria Petroquímica Nacional (1949)<sup>101</sup>.

De otro lado, también se impulsó la creación de instituciones dedicadas al financiamiento de las actividades productivas y la refuncionalización de las ya existentes. Destaca en importancia la inversión que concentra Ferrocarriles Nacionales, empresa que después de su nacionalización empezó a ser utilizada por el Estado como el eje central para el movimiento de mercancías hacia las fronteras y puertos y hacia los mercados nacionales. Lo amplio de su participación en la inversión total del sector paraestatal y en la inversión pública total, es reflejo de su importancia en el proceso de expansión industrial durante el período analizado.

Como es posible observar en el cuadro y gráfica 14, las empresas públicas que destacan por su participación en el total de la Inversión Paraestatal hacia 1940 son, en primer lugar, Ferrocarriles Nacionales con el 53.8%, seguida de PEMEX que concentraba el 39.9% y la CFE con el 2.1%. Empresas que en conjunto concentraban el 95.8% del total de la inversión paraestatal. Esta es una característica que va a permanecer a lo largo de toda la vida del sector paraestatal: la alta

<sup>101</sup> Cabral, Roberto, "Industrialización y Política Económica" en Cordera Rolando, *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, F.C.E., México, 1981, Pág.85.

concentración de los recursos en unas cuantas empresas y organismos. Esto se explica, primordialmente, por la importancia de las actividades que realizaban algunas empresas públicas que, en el contexto de la estrategia estatal, se constituyen en el mecanismo mediante el cual el Estado impulsa el desarrollo y la modernización productiva del país.

Desde luego, también el tamaño de estas empresas (asociado a su importancia nacional) está determinando su participación el volumen total de recursos. Sin embargo, se encontrarán otras empresas con menores recursos que, a pesar de ello, también estarán cumpliendo un importante papel económico, sobre todo, a nivel sectorial.

Hacia el año de 1954 la estructura de la inversión se transforma de modo considerable, haciéndose notorio que el rubro referido a “otras empresas” comienza a adquirir importancia. Así, mientras que para 1940 prácticamente este rubro era inexistente, para 1954 alcanza a ocupar un 14% del total de la inversión paraestatal. Ello significa que a lo largo del período de referencia, el Estado llevó a cabo un proceso de diversificación de sus inversiones, creando nuevas empresas y organismos. Este proceso dio como resultado una disminución del grado de concentración de la inversión, ya que para 1954, el 85.2% del total de la inversión paraestatal se concentra en 5 empresas, según consigna el cuadro 14. También es notorio que Ferrocarriles Nacionales pierde importancia y su participación se reduce a un 23% (la mitad de la que tenía al inicio del período) en tanto que la de PEMEX se refuerza después de algunos años de disminución quedando casi al mismo nivel que en 1940. En cambio la CFE experimenta un crecimiento sumamente importante ya que su participación pasó a ser del 14.27% para 1954 (contra el 2.1% del primer año)

La importancia que adquirieron estas empresas en el conjunto de la economía nacional, es posible medirla al comparar el monto de su inversión con el de la Inversión Nacional. El Cuadro y la gráfica 15 contienen esta comparación, notándose como la inversión en PEMEX alcanza a representar un 21.9% del total de la inversión nacional, en tanto que la CFE alcanza un 7.79% y Ferrocarriles Nacionales un 12.9% para el mismo año. Y se observa, también, que el total de la inversión paraestatal representa, para el año de referencia, el 46.5% del total de la inversión nacional, lo cual prueba el peso de este sector en la economía nacional.

La expansión de este cada vez más vigoroso sector, estuvo sostenida, durante estos años, primordialmente por recursos propios, es decir, su financiamiento se llevaba a cabo mediante los ingresos que recibía, derivados de las actividades que realizaba. Como se observa en el cuadro y su gráfica 16, poco a poco esa situación irá cambiando de modo que mientras en 1939 el 96% de los recursos requeridos para financiar las actividades del sector eran recursos propios, ya para 1954 sólo el 47.5% tienen esa característica. En cambio se incrementa el financiamiento por la vía de los recursos presupuestales que le otorga el gobierno federal, en tanto que, también, se incrementa el uso del financiamiento externo e interno. Así para el primer año de referencia, el uso de recursos presupuestales equivalía apenas al 4% del total requerido y no había uso del crédito. En cambio para 1954, los recursos presupuestales alcanzan un 21.7%, en tanto que, el 31% de las necesidades de financiamiento fueron cubiertas con créditos: 22.7% de origen externo y 8.1% interno.

Este cambio en la composición de las fuentes del financiamiento se explica por la rápida expansión de las empresas ya existentes y la velocidad con que nuevas empresas y organismos iban siendo incorporados al sistema productivo. Esto, sin duda, representó un volumen tan elevado de recursos que los ingresos propios ya no fueron suficientes para el financiamiento. Al mismo tiempo, hay que considerar que la mayor parte de estas empresas y organismos empezaron a operar bajo criterios de rentabilidad distintos a los de una empresa privada, es decir, guiados por el impacto que pudieran generar en el resto de los agentes económicos y no orientados a la maximización de las ganancias monetarias. De modo que su rentabilidad debía medirse por la dinámica económica que pudieran generar en el ámbito sectorial o nacional.

En la búsqueda de tales fines, jugó un papel primordial la política de precios y tarifas que el Estado impuso a las empresas y organismos públicos. Esta política se constituyó en un mecanismo de transferencias de recursos públicos al sector privado, con el fin de acelerar los procesos de acumulación de capital. De este modo, se ofrecían productos y servicios a precios subsidiados con el fin de abaratar los costos de las empresas privadas a las que vendían, lo que afectaba, directamente, la posibilidad de hacer autofinanciables las entidades paraestatales, es decir, las dejaba impedidas para financiar sus operaciones con recursos propios. Por lo menos ese fue el caso de las tres empresas más importantes y las de mayor requerimiento de financiamiento en este período: PEMEX, CFE y Ferrocarriles Nacionales<sup>102</sup>.

Hay que destacar, también, el papel que los organismos financieros estatales realizaron como apoyo a la expansión económica y a la industrialización. Tal es el caso de Nacional Financiera que fue sujeta de un proceso de *refuncionalización*<sup>103</sup> que consistió en redefinir sus funciones para convertirla en un banco de inversión, debido a la necesidad de apoyar financieramente la expansión de las paraestatales productivas. Gracias a este cambio, Nacional Financiera se convirtió en un gran promotor industrial, que en 1940 apenas destinó para tal fin 1.9 millones de pesos (de 1950) y ya para 1950 apoyaba a la industria (paraestatal y privada) con un monto de 646.4 millones de pesos. Estos recursos se aplicaron primordialmente en la industria petrolera, la producción de hierro, los alimentos, los textiles, el papel y las sustancias y los productos químicos.<sup>104</sup> Pero además, esta institución financiera propició el desarrollo interno del mercado privado de capitales en general y de la bolsa de valores en particular creando y ampliando industrias basándose en adquisición de obligaciones hipotecarias, acciones preferenciales y acciones comunes.<sup>105</sup>

El importante impulso que tuvo el gasto público orientado a la inversión productiva, trajo como consecuencia una muy amplia expansión de la economía mexicana. Así, durante, este período de referencia, como puede verse en el cuadro 9, el Producto Interno Bruto (PIB) del país, presentó un crecimiento muy amplio, al pasar de 53.90 millones de pesos (de 1970) en 1934, a 154 millones de pesos en 1954. Lo que equivale a un crecimiento real de casi tres veces, con una tasa de crecimiento medio anual de 5.48%.

Con respecto a este período de análisis, Solís confirma el impacto positivo del intervencionismo estatal.

*Los instrumentos de política fiscal constituyeron los medios para establecer el nivel y destino de la inversión pública; así mismo, a través de los controles de política monetaria se logró la reasignación de fondos prestables para apoyar un mayor gasto de inversión, especialmente en la industria. Estos instrumentos permitieron mejorar la asignación de factores productivos; facilitaron a la industria el acceso al crédito institucional y a créditos externos para fines de desarrollo; hicieron posible ir formando el mercado de capitales, es decir, un mecanismo de colocación de deuda y de captación de ahorro interno; finalmente proporcionaron los estímulos necesarios para la sustitución de importaciones, que favoreció el crecimiento industrial.*<sup>106</sup>

<sup>102</sup> Grupo Hacienda-Banco de México, *Manual de estadísticas básicas*, Pág. 58.

<sup>103</sup> Cabral, Roberto, *Op. Cit.* Pág. 88.

<sup>104</sup> *Ibid.*

<sup>105</sup> Nacional Financiera-CEPAL, *La política industrial en el desarrollo económico de México*, Nacional Financiera, México, 1971, Pág. 299.

<sup>106</sup> Solís, Leopoldo, *Op. Cit.* Pág. 103.

Durante esta etapa, la política fiscal expansionista, que impulsa de modo amplio el crecimiento económico, propicia desequilibrios presupuestales e inflación, pero sirve al Estado para realizar los cambios institucionales que permitirán el desarrollo más estable de la etapa posterior (1954-1970), entre otros: mayor movilidad de la tierra, capital y trabajo; elevación del nivel educativo; capacidad de absorción de adelantos tecnológicos, y el fortalecimiento de la clase empresarial. Y, desde luego, una reformulación de las relaciones entre el Estado y las clases populares como mecanismo para contener la fuerza social de éstas últimas. De este modo, el Estado buscaba mantener el poder sobre el desarrollo del capitalismo mediante el control de la extensión de los factores de bienestar y de acumulación. Extensión que, en adelante, quedaría sujeta a la congruencia que el Estado encontrará entre las demandas sociales, el marco del Estado social y los límites reformistas que el Estado mismo consideraba como máximos sin poner en riesgo su poder, su autonomía relativa y la viabilidad del desarrollo capitalista.

### **2.5 Las fuerzas sociales y los cambios en el contenido del intervencionismo estatal.**

Del anterior análisis no debe quedar la impresión que el período estudiado, es un todo homogéneo. Existen aspectos diferenciales que es importante remarcar para comprender de mejor manera la conducta que observa el Estado y los objetivos que persigue. Se puede hablar, entonces, de la existencia de varios subperíodos, cada uno con características particulares. Primero, el que precede este análisis que va 1910 a 1917. Es la etapa de la *revolución política*<sup>107</sup>. En materia económica, social y financiera la actividad del Estado se diferencia muy poco de lo realizado por el Estado porfirista. No hay abandono del Estado administrativo ni reformas sociales profundas.

El segundo período, va de 1917 a 1934. Es la etapa de la institucionalización de la revolución. Aunque el discurso gubernamental habla del apoyo a las masas y la nueva fuerza del Estado, en la práctica se mantiene en mismo concepto de Estado. Los cambios existentes se refieren a reformas administrativas y económicas para mejorar el funcionamiento económico. Siguen pendientes las reformas sociales.

El tercer período, va de 1934 a 1940. Es la plena construcción y vigencia del Estado social que significa la adopción en la práctica de los principios revolucionarios y, por tanto, la reformulación de las tareas estatales y el rompimiento con los enfoques liberales que permiten avanzar en la reforma social y proponer para ello, un nuevo enfoque de las finanzas públicas.

El cuarto subperíodo, va de 1940 a 1954. El Estado refuerza su intervención en lo económico para impulsar los procesos de acumulación, con un énfasis muy marcado en el apoyo al desarrollo industrial. Para ello se sigue utilizando, la política fiscal expansiva, que se basa en la misma concepción no liberal de las finanzas públicas. Sin embargo, se observa un cambio en cuanto a la orientación del gasto público, ya que el gasto social reduce su participación en el gasto total y es notorio un reflujo de las reformas sociales expresado en el formato dosificado que adquieren y que va acompañado de la agudización de la lucha de clases en el marco del Estado social y de un considerable deterioro del bienestar de las masas no integradas a sindicatos u organizaciones institucionalizadas.

De hecho la agitación electoral al iniciar este subperíodo señala el rumbo que va a tomar el Estado y el país. Así, el que sea Ávila Camacho y no Francisco Múgica (a pesar de su cercanía a Cárdenas) el candidato del PRM a la presidencia de la República, indica un cambio en la concepción del proyecto revolucionario y en la profundidad de las reformas sociales a favor de las clases populares. Indica la búsqueda de una vía más moderada de transformaciones revolucionarias.

---

<sup>107</sup> Wilkie, James, *Op. Cit.* Pág. 90.

La postulación de Almazán que unifica a las fuerzas de la derecha conservadora y radical (que va a tener el apoyo del PAN) y su derrota <sup>108</sup> habla, también, de la imposibilidad de volver a las concepciones superadas del liberalismo pre-revolucionario y de la decisión de no abandonar la línea de acción del Estado interventor, pero, también, del Estado autoritario y antidemocrático. Incluso, se puede afirmar que el proyecto revolucionario va a moderarse, aún más, a partir de 1946, con la llegada de Miguel Alemán a la Presidencia de la República, cuyo proyecto económico, sin dejar de apoyarse en el Estado social y sin dejar de reconocer las reivindicaciones sociales, sustituye la política *redistribucionista* por una *productivista*. E impone medidas en materia agraria, que favorecen abiertamente a la burguesía agrícola en perjuicio de las masas campesinas. Tal es el caso de la ampliación de los límites de la pequeña propiedad, la aparición de los *certificados de inafectabilidad* para los ranchos ganaderos y el freno a la Reforma Agraria que significó un reparto de tierras de apenas el 20% del que realizó Cárdenas. Al mismo tiempo, se frenaron las reivindicaciones del movimiento obrero que, mediatizado y reprimido, vió caer su participación en el ingreso nacional del 52.0% en 1940 a 42.9% en 1950 y sufrió una reducción considerable en su salario real, que de 1940 a 1947 perdió un 40% de su valor y hacia 1957 apenas pudo recuperar la mitad de esa pérdida lo que, desde luego, favoreció a la burguesía industrial.

Este importante viraje en el proyecto revolucionario dentro de los márgenes del mismo Estado social y del Pacto de Dominación debe entenderse, a mi juicio como resultado de los siguientes factores:

- el cambio en la correlación de fuerzas políticas propiciada por la segunda guerra mundial y el *Pacto de Unidad Nacional*. Este último implicaba un acuerdo entre el Estado y el movimiento obrero para abolir las huelgas, los paros y las luchas intergremiales (entre otras disposiciones) durante el tiempo que durara la segunda guerra mundial. Ello significó un *impasse* muy importante para detener y debilitar la fuerza que habían adquirido las clases populares durante el Cardenismo y para someterlas al control estatal. Pero, también, para imponerles una política indeseada por ellas.
- En este marco, se puede hablar, también, entonces, de la corporativización que sufrió el movimiento obrero y campesino a través del control institucional de sus organizaciones que sirvieron, también para encausar las reformas sociales selectivas.
- El fortalecimiento de nuevas clases y fracciones de clase ligadas a la industrialización que adquirieron fuerza dentro y frente al Estado Tal es el caso de la gran burguesía financiera e industrial y los grupos comerciales, así como los nuevos empresarios agrícolas. De igual modo la aparición de otros grupos sociales que promovían proyectos distintos al revolucionario, algunos promoviendo claras propuestas contra-revolucionarias.<sup>109</sup>

Así, entonces, la hegemonía de la clase dominante ya no se siguió sosteniendo en un proceso de concesiones generalizadas y requirió de otros medios tales como el corporativismo obrero y campesino; la represión sindical; *la reforma social selectiva*; y el mantenimiento del discurso ideológico de la revolución.

Por lo anterior, es importante considerar que se observa una línea de acción estatal diferenciada y se podría pensar, por momentos, que contradictoria. En realidad, yo sostengo que los vaivenes de la política del Estado social, la mayor o menor presencia de reformas sociales o el énfasis en el aspecto de la intervención económica, tienen que ver con la naturaleza de la lucha de clases y el hecho de que el Estado no resuelve el conflicto social de modo definitivo, sino que va creando acuerdos parciales y temporales en función a las condiciones económicas y políticas del momento, dado que la base sobre la que se dan los acuerdos y el consenso, a veces forzado, está cambiando

<sup>108</sup> Contreras, Ariel José, *México 1940: industrialización y crisis política*, Ed. Siglo XXI, México, 1980, Cáp. 1.

<sup>109</sup> Contreras, Ariel José, *Op. Cit.* Cáp. 7

permanentemente. Pero los acuerdos y los cambios se dan dentro del marco del Estado Social y de un Pacto de Dominación que no se cuestiona. Todo esto es comprensible en función a la diversidad de las fuerzas políticas y sociales que componían el PRM y en función a la heterogeneidad de los grupos que participaron en el proceso revolucionario y de sus proyectos e intereses y aspiraciones.

## CAPÍTULO 3

### EL INTERVENCIONISMO ESTATAL EN EL DESARROLLO ESTABILIZADOR. 1954-1970

#### 3.1. La reorganización y la vigencia de las funciones sociales del Estado.

A mediados de la década de los cincuentas, la economía mexicana se ve inmersa en un proceso de acelerado crecimiento económico gracias a la expansión de sus sectores agrícola e industrial, primordialmente, debido al fuerte impulso que recibe el proceso de industrialización. En particular gracias a la profundización del proceso de sustitución de importaciones, derivado del desarrollo de ramas industriales especializadas, que permitieron rebasar la etapa de la sustitución de bienes de consumo básico y pasar a la sustitución de bienes intermedios y de capital. Lo que en parte fue resultado de la ampliación del mercado interno y en parte debido a la mayor participación del capital extranjero en dicho sector.

Esta etapa marca la transición de una economía dinamizada por el gasto público con altos niveles de demanda pero con desequilibrios presupuestales, cambiarios e inflacionarios, a una economía con mayor estabilidad en los precios, en el tipo de cambio y las finanzas públicas. Esta transición servirá de marco para la consolidación del proceso industrializador. Así, el desarrollo industrial tomará cauce entre dos vertientes: Una, la necesidad de incrementar la demanda de bienes de consumo no duradero, para lo cual se requería redistribuir el ingreso, impulsar el desarrollo tecnológico de la pequeña y mediana empresa y desarrollar nuevos mecanismos de financiamiento para ellas. Y dos, la necesidad de impulsar la producción de bienes de consumo duradero y de capital mediante el abierto apoyo del capital extranjero<sup>110</sup>. Esta situación obliga al Estado a reorganizar sus funciones económicas, por un lado para apoyar esa nueva etapa del desarrollo industrial mediante una profundización en la actuación de las empresas paraestatales y a través de una política económica que impulsara la acumulación de capital. Y por el otro lado, para implementar políticas de bienestar social.

En particular, el Estado va a desempeñar en esta etapa el papel de proveedor de insumos subsidiados desde sus empresas públicas y de controlador de precios y mecanismos de comercialización para asegurar el abasto al mercado interno. De este modo, cumplirá tareas de agente de la acumulación de capital que cobran una preeminencia sobre las tareas de legitimación. De hecho a partir de este momento va a hacerse mucho más notoria una doble contradicción al interior del Estado social: Primero, porque, aunque su fundamento sigue siendo el mismo Pacto de Dominación que le dio vida, no implementa una política económica que promueva amplias políticas de bienestar social, por lo que el programa económico adoptado profundiza la iniquidad en la distribución del ingreso<sup>111</sup>. Segundo, porque esto es contradictorio con la necesidad de legitimación del Estado para garantizar la sobrevivencia del sistema.

Lo que sucede es que durante esta etapa se presenta una alteración de los equilibrios de poder existentes entre clases, fracciones y grupos sociales que, respondiendo a nuevas expectativas, buscan crear nuevos acuerdos dentro del marco del Pacto de Dominación o modificar a su favor los ya existentes. Esta alteración se aprecia en el contenido de las decisiones gubernamentales. En la práctica y en el discurso, sin embargo, la acción estatal parece seguir respondiendo a las necesidades de las clases populares en materia social, en la medida que se llevan a cabo acciones que favorecen a

<sup>110</sup> Ayala Espino, José, *Op. Cit.*, Pág. 325.

<sup>111</sup> Ayala, José, *Op. Cit.* Pág.333.

dichas clases. Sin embargo, el carácter de estas acciones no es el mismo que antes. Estas adquieren un carácter selectivo, por lo que es posible calificarlas como *reformas sociales dosificadas*<sup>112</sup>, que se constituyen en una característica de esta nueva etapa del Estado social, que mediante un amplio y prolongado proceso de corporativización, integra hacia su interior, funcionalmente, al movimiento obrero y campesino con el fin, precisamente de implementar esta forma distinta de legitimación. De acuerdo con Brachet-Márquez<sup>113</sup>, esta situación, de hecho, aparece desde 1945, a través de las barreras institucionales que el gobierno impone para obstaculizar la acción política directa de los sindicatos, concretamente con: la transformación del PRM en PRI, con la imposición de un líder de la CTM completamente comprometido y manipulado por el gobierno (Fidel Velásquez) y con la creación de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP). Esto traerá como resultado una estructura estatal más coercitiva que antes (por ejemplo, como la existente durante el Cardenismo).

Esta nueva circunstancia permite cambiar la forma en que se establecen las concesiones hacia las clases populares, pues al quedar éstas “desautorizadas” para luchar por ellas, deberán aceptar la forma y la extensión que el Estado les determine a dichas concesiones, lo cual contrasta con las formas de legitimación precedentes como la del gobierno Cardenista durante el cual, la lucha de clases fue prácticamente legalizada, como medio para darle extensión y contenido a las reformas sociales.

De este modo, las reglas que regulan los acuerdos básicos para mantener las *condiciones de desigualdad* en el país, se están reformulando a favor de las clases propietarias, en el marco de un movimiento social cada vez más controlado y mediatizado por el Estado, gracias a su labor ideológica y de acción social y política. Pero, también gracias al mejoramiento material de sectores específicos de las clases populares que se beneficiaron con acciones concretas como la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1943, cuya cobertura de servicios médicos pasó de 4.2% del total de trabajadores sindicalizados, en el año de su creación, a un 20% en 1950. Favoreciendo, principalmente a los sindicatos más grandes y más combativos<sup>114</sup>.

Este tipo de acciones va a permitir que, a pesar de sus limitaciones, la política social que se implementa, cumpla con sus fines de legitimación y de armonización social y de mecanismo impulsor de la acumulación de capital. En tanto que, su utilidad, entendida como mecanismo generador de justicia e igualdad, disminuirá en contraste con que lo que había sucedido hasta antes de la década de los cincuentas.

Desde luego, parece contradictorio que pudiera darse un proceso de legitimación y de armonización social sin mejorar los niveles de justicia e igualdad. Sin embargo, al respecto, hay que considerar dos aspectos. Primero la armonía social que se logra es relativa. Es decir, habrá descontento en ciertos grupos de las clases populares que generan una importante agitación social, que si bien amenaza al Estado, no pone en riesgo la paz social. Segundo, estos conflictos tienen que ver más con el autoritarismo y la intolerancia del gobierno frente a las demandas sociales y los conflictos derivados de ello. Los más fuertes, relacionados o amplificadas por la falta de democracia y corrupción al interior de las organizaciones sindicales (propiciada por el propio Estado) lo cual genera profundo descontento.

Efectivamente, sobre todo a partir de la segunda mitad de los cuarentas, el Estado social, ha adquirido profundos rasgos de autoritarismo y antidemocracia. Sin embargo, mantendrá su legitimidad, a pesar de no mejorar los niveles de justicia y equidad, gracias al carácter selectivo de las reformas sociales, que al impactar de manera diferenciada a las distintas fracciones de la clase

<sup>112</sup> Brachet-Márquez, Viviane, *Op. Cit.* Pág. 131.

<sup>113</sup> *Ibid.*

<sup>114</sup> De la Garza, Enrique, *Op. Cit.*, Pág. 48.

popular, generan ese efecto. Porque la eficiencia de las reformas sociales, radica en el efecto que tienen sobre los grupos sociales mejor organizadas y con mayor capacidad para amenazar al Estado o cuestionar su legitimidad y no en su capacidad para revertir, de manera generalizada, la injusticia o iniquidad sociales. Los grupos sociales no organizados, fragmentados, o eliminados por la fuerza, no son ni *socios* ni *opositores*<sup>115</sup> del Pacto de Dominación. Por ello, aunque no lleguen a beneficiarse de las reformas, e independientemente de su tamaño, no tienen capacidad para convertirse en *interlocutores* del Estado y mucho menos podrán reclamar abiertamente, la extensión de las reformas sociales o el incumplimiento gubernamental de los términos del Pacto. De este modo, el Estado social, si bien autoritario y antidemocrático, va a llevar a cabo el proyecto nacional consensuado en el Pacto de Dominación de origen, en el que se han incluido objetivos de las clases populares. Impone y guía dicho proyecto limitando el poder de las masas, incluso mediante la represión física. A pesar de ello, siempre hay un avance en materia de reformas sociales para lo cual somete y compromete también, el apoyo de las clases propietarias, en la medida en que había ganado autonomía respecto a las mismas.

Aquí es importante recordar que si bien los compromisos entre el Estado y las clases sociales están establecidos en el Pacto, su cumplimiento y extensión dependen de la capacidad que éstas puedan tener y desarrollar, para oponerse al Estado como fuerza independiente. Es decir depende de su capacidad de negociación, interlocución, presión e influencia sobre el Estado.

En el caso de las clases populares, la falta de autonomía de sus organizaciones como fuerza social, producto de su corporativización, posibilitó una debilidad temporal, que retardó la elaboración, el planteamiento y el cumplimiento de sus demandas. Y el Estado utiliza esta falta de autonomía y debilidad para controlar la *extensión* del bienestar social. Se puede decir, entonces, que una vez establecidos los términos del Pacto, su existencia y extensión estarán dados por la fuerza social de las clases, grupos y fracciones de clase que lo constituyen, su grado de autonomía respecto al Estado y el grado de autonomía del Estado con respecto a ellas. Este Estado social autoritario ejercerá su poder mediante el control corporativo de sindicatos y organizaciones populares ligadas orgánicamente al partido oficial. Mediante este mecanismo se legitima verticalmente la acción autoritaria del Estado. Al mismo tiempo, a través de él, también se construyen y validan las reformas sociales. Por lo menos así sucede desde 1954 y hasta 1970, período en que se consolida el control corporativo y los efectos de las reformas sociales del período anterior y se concretan otras que generan consenso y legitimidad. De este modo queda garantizada la vigencia del proyecto nacional y del Pacto de Dominación, que en todo caso, sólo se verá amenazado por el descontento que genera el carácter autoritario del Estado, pero no por abandonar su carácter *social*. Tal es el caso del movimiento contra la antidemocracia y la corrupción sindical de 1958-59, el movimiento ferrocarrilero, el de los médicos en 1965 y el movimiento estudiantil de 1968.

Con respecto a estos movimientos sociales es importante decir que los tanto el de los ferrocarrileros como el de los médicos se iniciaron por causas económicas que fueron resueltas rápidamente por el Estado, pero se mezclaron con demandas políticas. Éstas le dieron mayor profundidad y trascendencia al movimiento, pero ahí el Estado no les dio una respuesta satisfactoria. Accedió a resolver las demandas económicas de los ferrocarrileros y a los médicos no se les volvió a retirar el aguinaldo. Pero no transigió en las demandas políticas. En el caso de los primeros, no permitió que los disidentes tomaran el control del sindicato, reprimió el movimiento con la fuerza pública, a los líderes los puso en la cárcel y despidió a todos los huelguistas<sup>116</sup>. Con los médicos también uso la fuerza policíaca y los condicionó a afiliarse a las organizaciones populares del PRI para canalizar

<sup>115</sup> Brachet-Márquez, Vivian, *Op. Cit.*, Pag.56.

<sup>116</sup> *Ibid.* Pág. 146 y sig..

sus demandas. La gran agitación causada por el movimiento ferrocarrilero y los sindicatos que le antecedieron en la década de los cincuentas, maestros y telegrafistas en 1956, electricistas en 1956 y 1957, demostró la disposición del Estado a la concesión económica y a la profundización de las reformas sociales<sup>117</sup>, pero no a reducir su poder corporativo sobre las clases populares y las organizaciones sindicales, mediante las cuales mantenía el poder político, controlaba y limitaba la extensión de las reformas sociales y garantizaba su legitimidad.

Por otra parte y en el mismo sentido, el movimiento del '68 no tuvo causas económicas. Por el contrario es el caso más claro de una movilización social en contra del autoritarismo del gobierno. Como movimiento de protesta carece en lo absoluto de reclamos de índole social que permitan identificarlo como una muestra del descontento por la falta de reformas sociales y, mucho menos, como un símbolo de las contradicciones del proyecto nacional o del Pacto de Dominación. De hecho, la protesta no tiene como origen un conflicto de clase que involucre la lucha entre el trabajo y el capital. Los obreros y los campesinos, sobre todo los organizados, nunca apoyaron a los estudiantes o trataron de utilizar el movimiento estudiantil para unirle su protesta. Se trata, pues, de un movimiento que se origina y sustenta en clases que económicamente se habían beneficiado por el desarrollo económico del país y por las reformas sociales (las llamadas clases medias: estudiantes, profesores y padres de familia no proletarios ni campesinos) Clases que no representaban, ni por su origen, ni por sus demandas a quienes habían sido excluidos de los beneficios del desarrollo. El movimiento estudiantil no llamaba la atención sobre la desigualdad o la injusticia social sino que se proclamaba en contra de los rasgos autoritarios del gobierno.

Todo esto es posible considerarlo como una prueba de la suficiencia del Estado para generar consenso sobre su contenido y actuación. Y prueba la coherencia del proyecto nacional con el pacto, que no se cuestiona en el ámbito social y garantiza su existencia.

### **3.2. El gasto público en el desarrollo estabilizador.**

La etapa de 1954-1970 se caracteriza por la posibilidad de hacer compatible un crecimiento económico rápido y sostenible con bajos niveles de inflación, recurriendo a una política económica que asegura la estabilidad presupuestal, cambiaria y crediticia<sup>118</sup>. Esto permitirá una ampliación e intensificación del proceso de acumulación de capital, al mismo tiempo que se atienden aspectos básicos del desarrollo social, bajo las condiciones ya señaladas en el apartado anterior.

La economía nacional alcanza así, una tasa de crecimiento del 6.3% promedio anual para el período, según lo muestra el cuadro y gráfica 17. Tasa que resulta ser más alta que la del período 1934-1954 que fue de 5.4%. De igual modo, la tasa de inflación del período alcanza un 3.6%, lo que implica una reducción de la tendencia inflacionaria, ya que en el período anterior los precios se incrementaron en promedio 8.2% (con tasas anuales hasta del 24.1%)

Como parte de la estrategia seguida por el Estado en materia económica para estabilizar los precios, la política fiscal se orientó a controlar el crecimiento del gasto, haciéndolo compatible con los niveles de ingresos públicos, con el fin de reducir un déficit presupuestal que cada vez se ampliaba más y, sobre todo, cambiando la fuente de

---

<sup>117</sup> Esta agitación social trajo como consecuencia una oleada de reformas sociales trascendentales: La modificación de la ley del seguro social en 1959, para incluir nuevas categorías de trabajadores y extender su cobertura; la profundización del reparto agrario; la creación del ISSSTE en 1959; el reparto de utilidades en 1963; las acciones de construcción de vivienda popular mediante la creación de grandes unidades habitacionales ente 1959-1967 como Tlatelolco y la extensión de la protección del IMSS a la población urbana que se duplicó entre 1959-1964. *Ibid.* Pág. 157 a 159

<sup>118</sup> Ayala, *Op. Cit.*, Pág. 330.

financiamiento de la expansión del gasto, sustituyendo la emisión monetaria por deuda. Es decir, la estrategia de financiamiento del gasto público cambió en este período, eliminándose el uso del crédito directo con el banco central (para restringir el crecimiento de la base monetaria) y, en cambio, se recurrió al financiamiento mediante recursos del sistema bancario comercial. Esto fue posible a través de la venta de bonos del gobierno y el incremento del encaje legal que el banco central destinó al financiamiento del gobierno federal. Estos mecanismos fueron insuficientes, por lo que se acompañaron de endeudamiento externo, principalmente para financiar proyectos de inversión pública.

Como es posible observar en el cuadro y gráfica 18 y 18.1, los objetivos de estabilidad y reordenamiento fiscal van a lograrse pues el déficit fiscal se reduce, siendo el de mayor

magnitud de -0.4% como proporción del PIB en 1957, cuando en el período anterior se alcanzaron déficits de hasta de 1.5% del PIB, al tiempo que, como ya mencioné, también se redujo el ritmo de incremento de los precios.

Esta política de gasto fue complementada por medidas de tipo administrativo con el fin de apoyar el control inflacionario. Tal es el caso de la promulgación de *la Ley de Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica*, que, en otras cosas, permitía la intervención discrecional y directa del Presidente de la República para hacer respetar los precios oficiales impuestos por el gobierno a los bienes servicios. Del mismo modo, se crearon más dependencias públicas con el fin de dar mayor coherencia y fluidez a la ejecución presupuestaria y modernizar el manejo de las finanzas públicas, cuestión necesaria debido al tamaño que había alcanzado el gasto público y el crecimiento que experimentaron las responsabilidades y el tamaño Estado, en respuesta a la cada vez más compleja realidad económica. Tal fue el caso de la reestructuración de la Secretaría de Hacienda y la creación de las subsecretarías de Egresos y Crédito; la expedición de *la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado* y la creación de la Secretaría de la Presidencia, encargada de coordinar la inversión del sector público. De igual modo las entidades paraestatales se incorporaron en 1965 a un sistema de control presupuestal mediante el cual se integraron al presupuesto del sector público. De la misma manera se creó el Fondo de Garantía y Fomento de la industria mediana y pequeña.

La cautelosa política económica, sin embargo, no significó una reducción del gasto público.

Éste va a mostrar una expansión a lo largo del período gracias a una política que permitió incrementar los ingresos públicos, que, como se ve en el mismo cuadro 18, crecieron para sostener la expansión del gasto sin recurrentes déficits. Sin embargo se presenta un comportamiento diferenciado a lo largo de todo el período, ya que en una primera etapa, de 1955 a 1963 hay una desaceleración del ritmo de crecimiento del gasto, que contrasta con una segunda etapa, de 1964 a 1970, en que se reinicia un vigoroso incremento. En el mismo cuadro mencionado es posible observar las características particulares de este comportamiento dual. De acuerdo con estos datos, en la primera etapa el gasto público crece un 82.5%, a una tasa media anual del 7.4%. Este crecimiento es menor al que había mostrado el gasto en el período inmediato anterior y obedece al reordenamiento fiscal requerido por la ya mencionada necesidad de generar estabilidad económica. De hecho, medido como proporción del PIB es posible observar que se reduce pues mientras que en 1955 representa un 10% del PIB, en 1963 es un 9.8%. En cambio, la segunda etapa el gasto público muestra un incremento del 343.5%, con una tasa promedio anual de 24.8%, lo que hace que el gasto de 1970 sea 240% más alto que el de 1963. Por esta diferencia en el ritmo de crecimiento, el gasto público en términos absolutos resulta ser, en 1970, un 200% mayor al existente en 1955. El gran salto que este incremento significa puede observarse más claramente al medirlo como proporción del PIB, ya que para 1970 es de 24.6%, mientras que, como dije líneas arriba, en 1955 fue del 10%. De igual modo se observa un importante crecimiento del gasto público per cápita. Según se ve en el cuadro y gráfica 19, esta variable crece (en términos reales) de 176.2 pesos en 1955 a 423.1 en

1970. Creciendo de 1955 a 1963 a una tasa media anual del 3.7% y de 1964 a 1970 del 6.5%, superando la tasa de crecimiento de la población, por lo que se entiende que la expansión fiscal resulta en una expansión real de la capacidad del Estado para atender las necesidades sociales que se van presentando a lo largo del período. Capacidad que crece a menor ritmo durante el primer período que durante el segundo. De acuerdo con el crecimiento que muestra esta variable se puede decir que dicha capacidad creció más del doble de 1955 a 1970.

El control del gasto público, no limitó el ritmo de crecimiento de la economía en su conjunto, aunque como consecuencia de su comportamiento diferenciado, la economía nacional muestra ritmos de crecimiento desiguales en los períodos de referencia.

La reducción del ritmo de crecimiento del gasto en el primer período propicia una disminución en el ritmo de crecimiento del PIB cuya tasa de expansión cae al 5.2% promedio anual, menor a la del período anterior y propicia un incremento del valor real del PIB de un 84.5%. En cambio, la importante recuperación en la capacidad financiera del Estado del segundo período, permite acelerar el ritmo de expansión económica a un 6.6% promedio anual, lo cual resulta en un incremento en el valor real del PIB en un 224.7%

Sin embargo, en el ámbito sectorial, la nueva estrategia tuvo impactos diferenciados ya que significó la disminución del gasto económico y llevó a un reordenamiento de las prioridades del mismo, mediante una reorientación que se expresa en un cambio en su estructura porcentual, lo que propició efectos sobre la dinámica de las distintas actividades económicas.

La reasignación del gasto público llevó a una disminución del gasto económico a favor del gasto administrativo y del gasto social, como es posible apreciarlo en el cuadro y gráfica 20. Mientras el primero disminuye su participación en el total, pasando del 57.9% en 1954 a 40% en 1970, el gasto social incrementa su participación de un 12.7% en el primer año, a 22% en el segundo. De igual modo sucede con el gasto administrativo, el que pasa de un 29.4% a un 37.9%.

Siguiendo los datos este cuadro, es posible observar, también, dos tendencias distintas que conforman el período de análisis. Una primera de 1954 a 1962 en la que el gasto económico reduce radicalmente su participación como proporción del gasto total pasando del 57.9% en el primer año, hasta llegar a un 35% en el segundo. Reducción que opera a favor del incremento del gasto administrativo y social, de manera mucho más amplia para el primero que para el segundo. Estas tendencias y la recomposición del gasto obedecen, en primer término a la desaceleración del ritmo de crecimiento del gasto total ya mencionada, que de esta forma se expresa en su estructura interna. En segundo término se explica por el hecho de que, durante esta primera etapa, se lleva a cabo un reordenamiento financiero del sector público basado en medidas de corte administrativo y menos en medidas de intervención directa. Al mismo tiempo, esta recomposición se explica por la necesidad de expandir el gasto social para ampliar la extensión de las reformas sociales, para dar mayor cobertura a los servicios de salud y educativos, primordialmente para una población urbana-industrial en expansión que había sufrido un fuerte deterioro del bienestar en el período anterior.

Es importante observar que esta extensión de las reformas, no significó su generalización a todos los grupos sociales que las necesitaban, sino que se siguieron dando de manera selectiva, por un lado debido a las propias limitaciones del gasto público que impedían crecer más el gasto social y por otro porque tampoco existía un interés por ampliar dicha extensión, sobre todo porque el Estado contaba con capacidad para limitar las demandas populares. De este modo se pudo controlar el tamaño de los recursos destinados al bienestar social para responder a la necesidad de restringir el gasto público y, en su momento, redirigir más recursos hacia el gasto económico. Esto permitió financiar el crecimiento económico sin costos inflacionarios y sin atentar contra la legitimidad del Estado.

A partir de 1963, se nota una tendencia distinta, en la que se va a dar una recuperación de la participación del gasto económico mientras disminuye la del gasto administrativo. En cambio, el gasto social casi se mantiene con la misma participación. Este comportamiento obedece a la posibilidad de expansión del gasto público, la cual permite orientar una mayor proporción de recursos al fomento económico y a la inversión, mientras que la recomposición administrativa una vez concluida pasa a un segundo plano, desde la perspectiva financiera.

Como consecuencia de la reducción del gasto económico, se desatendieron actividades económicas que redujeron ampliamente su participación en el total de la inversión pública durante los años de menor crecimiento del gasto (1955-1962). Como puede verse en el cuadro y gráfica 21 tal fue el caso de la inversión en comunicaciones y transportes, que incluso en la etapa de renovada expansión del gasto, no recuperó su importancia anterior. En cambio la inversión en fomento industrial se incrementó de forma considerable, como se observa al comparar la participación que alcanza en los años 1961 y 1962 que es superior a la que alcanzó en 1955. De 1963 en adelante sigue reduciendo la atención a comunicaciones y transportes y el rubro de bienestar social sigue ampliando su participación. En cambio el fomento industrial sigue un comportamiento irregular de disminución, incremento y nueva disminución para quedar, en 1970 con una proporción menor a la de 1955.

Las actividades agropecuarias también se vieron desatendidas en esta recomposición del gasto al reducirse la inversión pública en el rubro de Fomento Agropecuario cuya participación pasó del 13.8 % en 1955 al 8.3% en 1962, que son los años de menor crecimiento del gasto público. A partir de 1963 se recupera lentamente, pero sólo será hasta 1970 en que alcance un 13.4%, valor cercano pero menor al que tenía en 1955.

La desatención a estas actividades, no sólo es resultado de una menor capacidad financiera del Estado, sino que también se deriva de un menor interés de su parte por apoyar la economía ejidal y la pequeña propiedad. Sectores sobre los cuales giraba la actividad agropecuaria nacional y en los que se había concentrado, en el pasado, la mayor parte del apoyo al campo, el cual era fuente de legitimidad para el Estado. Sin embargo, los recursos que se destinaban al fomento agropecuario directo y también aquellos dedicados a la creación de obras de riego, pudieron reducirse sin que se produjeran estallidos sociales en el campo, debido a que se mantuvieron otros mecanismos de mayor capacidad de legitimación como el reparto agrario, a pesar de que cada vez se repartían menos tierras y de menor calidad, lo que le restaba eficiencia al reparto como instrumento de bienestar social.

De igual modo operó el control del Estado sobre las organizaciones campesinas cuya corporativización y control de sus líderes (con puestos políticos u otras prebendas) permitió la mediatización de sus luchas y objetivos, las cuales sólo eran legítimas en el marco del Partido del gobierno.

Es decir, la extensión de la reforma social en el campo, que incluía apoyo a la producción, comercialización y consumo, fue limitada por el Estado mediante fuertes reducciones presupuestales, sin alteración de la armonía social pero a costa del deterioro de las actividades rurales y en buena medida del bienestar de los campesinos.

La tendencia a reorientar el gasto económico a favor de la industria deriva de una deliberada política para sustentar el crecimiento económico nacional, en el crecimiento del sector industrial. Particularmente mediante la intervención del Estado, impulsándolo ya por la vía de la política fiscal, ya directamente a través del sector paraestatal. En materia de política fiscal esto se llevó a cabo mediante tres grupos de acciones:

- a) *La asignación de recursos.* Esto fue por la vía de allegar créditos a empresas industriales, sobre todo a través de Nacional Financiera y por la orientación de recursos para construir obras públicas de infraestructura para apoyar el desarrollo industrial<sup>119</sup>.
- b) *Una política impositiva.* Principalmente mediante incentivos fiscales tales como: la exención del pago del impuesto sobre la renta, de importación, de ingresos mercantiles y a la exportación y una depreciación acelerada. Y
- c) *Una política comercial* basada en la protección comercial mediante aranceles, precios oficiales, permisos previos o licencias de importación que favorecieron la sustitución de importaciones.<sup>120</sup>

La asignación de recursos para apoyar la acumulación de capital durante este período adoptó características particulares derivadas de un cambio en la composición del gasto público económico. Destaca el hecho de que de 1955 a 1960 se da una reducción de la participación del gasto de capital en el gasto total, que pasa de un 49.6% a un 41.6% debido a su lento crecimiento durante estos años, de acuerdo con los datos del cuadro y gráfica 22.

Esto es atribuible a la desaceleración del crecimiento del gasto público ya señalado. Es decir, que los recursos para la formación de capital son los que sufren una reducción ante una situación de restricción presupuestal. Lo cual coincide con la reducción del gasto económico en el mismo período que pasa del 57.9% del total a un 42.1% en los mismos años, así como la inversión pública en fomento industrial, que se reduce de 39.6% a 37.4%, la de comunicaciones y transportes de 32.1% a 29.7 y el fomento agropecuario de 13.8% al 8.1% como proporción del gasto total, como se aprecia en el cuadro y gráfica 21. En general según se ve en el cuadro 22.1. mientras que en 1955 el 85.5% del total del gasto de capital, que equivale al concepto de inversión pública, se destinaba a inversión económica, para 1964 su participación se ve reducida al 65.1%, recuperándose para 1970 al alcanzar un 70.3% del total, lo cual, de todos modos es menor a su participación en 1955.

A partir de 1961 y hasta 1964 el gasto de capital muestra una recuperación en términos de su participación en el total ya que crece hasta representar un 61.6% y como proporción del PIB alcanza un 7.1% contra un 5.2% de 1960. Sin embargo su participación vuelve a reducirse a partir de 1965 hasta un 20.4% del total, para volverse a incrementar año con año hasta un 26.7% en 1970.

Al mismo tiempo, en contraste, la proporción destinada al gasto corriente se incrementa de 1955 a 1960 de 50.4% a 58.4% del total. Y como proporción del PIB pasa del 5% al 7.4%, lo que confirma la tendencia a concentrar el gasto en aspectos de orden administrativo ante la restricción presupuestal. En cambio a partir de 1961 tiende a disminuir hasta un 38.4% en 1964. Sin embargo su participación se vuelve a incrementar en 1965 hasta un 79.6% y tiende a disminuir a partir de ese año y hasta 1970 en que alcanza un 73.3% del total.

Por lo anterior es posible afirmar que, en general, las funciones de acumulación de capital del Estado son las que se ven restringidas en esa etapa en que se reduce el crecimiento del gasto debido a la necesidad de reordenar las finanzas públicas y es este factor el que determina la desaceleración del crecimiento económico.

El menor ritmo de crecimiento del gasto de capital durante los cincuenta afectó el ritmo de crecimiento de la economía ya mencionado, combinado con el resto de las restricciones presupuestales señaladas. La recuperación que muestra a partir de 1961 influirá para impulsar el proceso de acumulación de capital y el crecimiento económico nacional, a pesar de la reducción de su participación en el total del gasto de 1965, que no se debe a una reducción en términos absolutos sino al hecho de que a partir de ese año, los gastos del sector paraestatal se anexan en la Cuenta de

<sup>119</sup> Solís, Leopoldo, *Op. Cit.*, Págs. 173 y 174.

<sup>120</sup> *Ibid*, Págs. 175 y 176.

la Hacienda Pública Federal. Esto propicia una mayor participación de los gastos corrientes en el total del gasto, muy por encima de los de capital. Esto se debe a que se están incluyendo los gastos de administración derivados del funcionamiento de todo el sector paraestatal que son muy altos y que antes no estaban incluidos. De acuerdo con los datos del cuadro 22.2 estos gastos representaron en 1965 el 25.7% del total del gasto público y para 1970 ya representaba el 34.1%. Por esa razón, como proporción del PIB, el gasto de capital se incrementa de 4.9% en 1955 a 6.6% en 1970, aunque su participación en el total del gasto disminuye de 49.6% a 26.7% en los mismos años.

Por otra parte, la disciplina presupuestal no significó que a través del sector paraestatal se dejaran de resolver problemas de estrangulamiento y monopolios<sup>121</sup>, aunque es cierto que el crecimiento de este sector no estuvo sujeto a criterios de planeación de largo plazo y en realidad respondió, en muchos casos, a situaciones coyunturales muy particulares<sup>122</sup>

Sin embargo, en la medida que el Estado recurrió al financiamiento mediante recursos del sistema bancario comercial y al endeudamiento externo, cualquier aumento del gasto público empezó a descansar en el incremento de la captación de ahorro interno y externo. Esto, a su vez, transformó por completo la estructura del financiamiento de la inversión pública a favor de un incremento del crédito en detrimento de la participación de los recursos presupuestales y propios. Así, según se observa en el cuadro y gráfica 23, el crédito (interno y externo) pasó de representar el 13.24% en 1955 a un 48.65% en 1970, siendo la participación del crédito externo de un 25.31% y la del interno 23.34%. En cambio los llamados recursos presupuestales redujeron su participación como instrumento de financiamiento al pasar de un 50.8% en 1955 a un 16% en 1970, en tanto que los recursos propios mantuvieron su participación por encima del 30%.

Este cambio en la composición del financiamiento de la Inversión Pública es el resultado de un enfoque distinto en la política fiscal del país, en el que la deuda ocupa un lugar preponderante en el financiamiento público, lo que si bien propicia un período amplio de estabilidad y crecimiento, termina por imponerse como el único recurso para resolver las necesidades financieras del Estado antes de recurrir a la expansión de los ingresos por la vía tributaria. Situación que terminará socavando las bases del crecimiento y la estabilidad, a pesar de que en este período el nivel de endeudamiento no es muy alto y los ingresos federales provenientes de la recaudación de impuestos representaban el 65% hacia 1970. Ingresos que en su mayor parte provenían del impuesto sobre la renta.

### **3.3. El sector paraestatal en el desarrollo estabilizador.**

Entre 1955 y 1970 se crearon 166 nuevas entidades paraestatales para sumar un total de 272. Esta expansión fue posible gracias al crecimiento permanente que tuvo la inversión pública en organismos de este tipo a lo largo del período y cuyo volumen creció un 400%, con lo que, además, se amplió su participación en el total de la inversión pública total, al pasar de un 56.5% en 1955 a un 63.8 en 1970, según se observa en el cuadro 24.

En esta etapa, la expansión del sector paraestatal adoptó la forma de *mexicanización* y *nacionalización*<sup>123</sup> de empresas ya existentes, tal es el caso de Comisión Federal de Electricidad. Esta expansión dejó claramente delineada su política industrial, cuya base fue la configuración de dos campos de intervención estatal: el primero caracterizado por una participación directa y exclusiva en actividades como la minería, petróleo, petroquímica y electricidad y el segundo con

<sup>121</sup> Reynolds Clark, W. "Por qué el desarrollo estabilizador fue en realidad desestabilizador" en el *Trimestre Económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1977, Pág. 1004.

<sup>122</sup> Ayala, José, *Op. Cit.* Pág. 332.

<sup>123</sup> *Ibid.* Pág. 356.

una participación principalmente de regulación y apoyo a empresarios privados en las actividades manufactureras.

El papel del sector paraestatal fue, básicamente, de proveedor de bienes e insumos de bajo costo al resto de la industria, a través de una política de precios para productos que consumían las empresas industriales privadas, lo que permitió que esos precios crecieran menos que la inflación, con el consecuente beneficio para quienes los compraban.

En particular de 1965 a 1970, los precios de la industria estatal crecieron el equivalente a la mitad del incremento de los precios manufactureros, primordialmente por la reducción de los precios de los derivados del petróleo, tal como puede observarse en el cuadro y gráfica 25. De hecho puede decirse que la industria paraestatal permitió ganancias por la vía de la inflación al resto de la industria nacional hasta por un 100%, pues según se observa, la tasa de crecimiento de los precios de ésta, fue hasta tres veces superior a la de aquella.

De igual modo, la participación productiva se llevó a cabo siguiendo objetivos de apoyo a la sustitución de importaciones y de progreso técnico para apoyar la industrialización, aunque, como dije antes, muchas empresas públicas aparecieron sin ser parte de un plan y más bien obedeciendo a factores coyunturales de rescate para proteger el empleo, el abasto de productos o las cadenas productivas.

Los objetivos buscados por el Estado en materia económica propiciaron la conformación de una estructura del sector paraestatal, con una marcada concentración en el sector industrial, el cual concentraba el 33% del total de entidades paraestatales existentes en ese período, según puede verse en el cuadro y gráfica 26. Enseguida encontramos a las del sector primario que, a su vez concentran el 26% del total de dichas entidades.

Por lo que hace al sector industrial, esta es una etapa en que se lleva a cabo un proceso de diversificación y ampliación de la participación estatal, sobre todo en la industria no petrolera, ya que se crearon empresas dedicadas a la producción de insumos estratégicos como petroquímica, siderurgia, química y combustibles. Pero también en las ramas textil, alimentaria (incluso refrescos embotellados), envases, papel, bicicletas y equipo de autotransporte<sup>124</sup>. Pero, de hecho, su mayor participación se dio en las ramas de insumos intermedios, mientras que mostró una menor presencia en bienes de consumo durable.

Esta estructura significa un cambio en cuanto a la forma en que había venido participando el Estado en la industria de la transformación, pues pone mayor énfasis en las ramas relacionadas con la modernización industrial (química, insumos intermedios, equipo mecánico y bienes de capital) que se perfilan como las de mayor dinamismo, mientras que pierden relevancia relativa las actividades tradicionales (alimentos y textiles)

El peso de la industria paraestatal puede observarse en el cuadro 26.1 en el que se recogen datos referidos a su presencia en las diferentes ramas industriales. Destaca su participación en la industria eléctrica, en que el 90% del total de los establecimientos son estatales. Situación única, pues, en la industria de la transformación, pese al gran número e importancia de las empresas públicas y el carácter monopólico de algunas (como PEMEX) éstas sólo representan el 0.22% del total de establecimientos, en tanto que en la industria extractiva sólo participa con el 3.3% de los establecimientos totales. De hecho, en total, la industria paraestatal sólo contribuye con el 0.3% del total de establecimientos de la industria nacional. Sin embargo, la importancia de estas empresas se muestra, de modo más amplio con otros indicadores en el mismo cuadro. Así se observa que en la industria extractiva, el Estado aporta el 40% del empleo de toda la rama, en la eléctrica el 99.7% y

---

<sup>124</sup> Ibid. Pág. 357.

en la de transformación el 5.2%. En correspondencia con su capacidad para generar empleo, se observa una presencia muy importante en materia de salarios, sueldos y prestaciones sociales. En la industria extractiva genera el 83.6% de estos pagos, en la eléctrica el 99.9% y en la de transformación un 20%, con ello, el total de la industria paraestatal contribuye con el 41% del total de este rubro de salarios, lo cual significa un papel muy significativo en la economía nacional.

Más reveladores resultan los datos referidos a capital invertido y producción bruta total. En la industria extractiva, las empresas públicas participan con el 75.5% y el 50% respectivamente, en la eléctrica con el 100% en ambos renglones y en la de transformación con el 11.68 y el 12.42%. Esto significa que la industria paraestatal está constituida por pocas empresas, pero muy poderosas ya que representan fuertes volúmenes de inversión y concentran una muy alta proporción de la producción. En total, con el 0.3% del total de los establecimientos industriales, el Estado concentra el 33.7% del total de la inversión industrial y contribuye con el 17.8% del total de la producción industrial nacional.

Estos datos revelan el peso relativo del sector paraestatal en cada rama y dejan claro que el dinamismo económico, al menos en el sector industrial está determinado por la presencia del Estado. De hecho, es notable la expansión de la presencia del Estado en la industria durante el período, tal como puede verse en el cuadro 26.2 en el que se observa un crecimiento en la participación de las empresas industriales estatales en la producción y el empleo tanto en la industria de transformación como en la manufacturera. En la primera, la participación crece de un 12.4% en 1965, a un 17.1% en 1975, mientras que en la segunda, el incremento es del 6.6% a un 9.4%. De igual modo se incrementa su participación en el empleo. Para la industria de transformación el incremento es de poco menos del 100% al pasar del 4.6% a 8.4% del total, mientras que la participación en la industria manufacturera crece de un 3.7% a un 7.1%.

La presencia del Estado en la producción industrial se da de manera predominante en la industria de la transformación, medida por su importancia en la conformación del producto industrial estatal. Así, podemos ver en el cuadro y gráfica 27, que en 1965 el 63.9% de la producción industrial paraestatal pertenecía a ésta industria y crece hasta un 74.6% en 1975. Esto significa que la mayor presencia del Estado en la industria nacional en esta etapa, se basa en su mayor presencia en esta industria, en tanto que se reduce la importancia que representan la eléctrica y la minería, las cuales reducen su participación, en el mismo período, de 16.3 a 10% y de 19.8 a 15.4% respectivamente.

El papel que desempeña la industria paraestatal en la economía mexicana puede establecerse al observar el claro predominio de la producción de bienes intermedios e insumos dentro de aquella. De acuerdo con el cuadro y la gráfica 28, dichos bienes representan más del 89.2% de la producción industrial estatal en 1965 y el 78.8% en 1970.

Dentro de este rubro de intermedios, es notorio que los bienes intermedios petroleros son los de mayor significación pues representan, por sí solos, el 50% del total de la contribución estatal a la industria, mientras que los no petroleros, tiene una participación del 38.9% que va disminuyendo hasta llegar a un 28.8% en 1975. Participación que, a pesar de ir decreciendo sigue siendo mayor que la de los bienes de consumo final y duradero.

De hecho los bienes de consumo final y duradero constituyen los de menor contribución en el total de la industria estatal, aunque muestran un incremento considerable pasando de un 8.3% en 1965 a un 17.6% en 1970 y a un 18.2% en 1975. Porcentajes que, de todos modos, siguen siendo menores a los de los bienes intermedios. En cambio los bienes de capital representan una muy reducida parte del valor total de la producción estatal en la industria, como puede verse en el mismo cuadro de referencia.

De acuerdo a la importancia que el producto de la industria paraestatal representa en cada clase industrial en la que participa el Estado y de acuerdo a la relevancia que representa cada una de estas

en el total de la producción de la industria paraestatal, es posible observar la existencia de un *Núcleo de la industria paraestatal*,<sup>125</sup> constituido por las actividades industriales que tienen un mayor peso en el producto total de la industria paraestatal y cuya presencia es, al mismo tiempo, muy elevada considerada en el ámbito de la industria nacional.

De acuerdo a la información del cuadro y gráfica 29, se observa que este núcleo se compone por doce clases industriales, las cuales generan el 83% del total de la producción industrial paraestatal en 1965 y el 82.8% en 1975. En dos de las doce clases industriales la

participación estatal es de 100%, estas son: gasolina, aceites pesados y petroquímica básica. En tres, que son: beneficio de tabaco, tejido de henequén y equipo ferroviario, su participación es de aproximadamente el 87% y en una, los fertilizantes, es del 57%. En otras tres clases, que son, azúcar, pescados y mariscos y hierro de primera fusión, su participación es superior al 40%. Y sólo en las 3 restantes: Laminación secundaria, cobre y aleaciones y automóviles, autobuses y camiones, su participación es menor al 40%.

Este núcleo industrial paraestatal constituye realmente el instrumento mediante el cual el Estado lleva a cabo la intervención económica productiva para impulsar el desarrollo industrial y el de la economía en su conjunto.

Al interior del núcleo se reproduce la misma situación que prevalece para toda la industria paraestatal, como puede verse en el cuadro 29.1. La producción se concentra en bienes intermedios, entre los cuales destaca para 1965, de manera fundamental la producción de gasolina y aceites pesados, que concentra la mitad de la producción de la industria paraestatal y el 60% de la producción del núcleo y la laminación secundaria que representa el 14.7% y el 19% respectivamente. Vemos que en estas dos clases industriales se concentran el 79% de la producción total del núcleo y el 65% del total de la industria paraestatal, por lo que vale decir que constituyen *el subnúcleo industrial del núcleo industrial paraestatal*.

Para 1975 se observa una modificación sustancial ya que, aunque la gasolina y los aceites pesados siguen siendo el principal renglón productivo, su participación se reduce a un 41.6% del total industrial paraestatal y a un 50% del total del núcleo. En cambio otros productos adquieren mayor importancia como la petroquímica básica que contribuye con un 7.9% del total y un 10% del núcleo, los automóviles, autobuses y camiones con un 6.7% y 8% respectivamente y la laminación secundaria, que a pesar de reducir su participación a un 8.6% y 10% respectivamente, aun sigue siendo la segunda en importancia al interior del núcleo. En total estas cuatro clases industriales concentran el 65% del total de la producción industrial paraestatal y el 78% de la producción del núcleo. Por lo anterior podemos decir que *el subnúcleo del núcleo* sigue estando representado por el mismo volumen de producción (65% del total y 78% del núcleo) sólo que ahora se ha diversificado dando entrada a dos tipos de productos más.

La importancia del subnúcleo resulta más grande cuando se observa el peso que tienen en la producción nacional las clases industriales que lo componen. Así, la producción de gasolinas y aceites pesados en manos del Estado representa el 100% del total de la producción nacional, lo cual permite afirmar que esta clase industrial es la más importante no sólo a nivel del núcleo sino en el ámbito de toda la industria estatal y de toda la actividad económica del Estado. El resto de los componentes del subnúcleo tienen también una participación importante. Destaca el caso de la petroquímica básica que a pesar de que su contribución a la producción industrial estatal no es tan grande como la anterior, también muestra que el Estado concentra el total de la producción nacional

---

<sup>125</sup> Pérez Núñez Wilson, "La estructura de la industria estatal 1965-1975" en *Economía Mexicana*, No. 4, CIDE, México 1982.

de esos bienes y, con ello, ejerce un control monopólico necesario para alcanzar sus fines de promoción industrial.

Es necesario señalar que desde la perspectiva de la importancia de la participación de la industria paraestatal en la producción nacional, se observa que otras clases industriales expresan un papel muy importante, a pesar de que su peso dentro de la estructura de la producción industrial estatal no es relevante. Tal es el caso del beneficio del café que contribuye apenas con el 1.1% del total del producto paraestatal, pero ese volumen representa el 86.8% del total nacional. En el mismo caso se encuentra el tejido de henequén cuya contribución es del 1.5% y su participación del 87.3%. De igual modo, el equipo ferroviario con un 1.6% y 87.7% respectivamente y los fertilizantes con valores del 3.2% y 57.3% respectivamente. Estos datos expresan el hecho de que la influencia que el Estado ejerce sobre la producción industrial está en función a la magnitud del valor de su producto en términos absolutos y en función al grado de monopolización de la producción, en términos relativos. Pero, aún más, también está en función al tipo de producto en que se ejerce el control, por lo que es significativo que este fenómeno se dé en los bienes intermedios.

Las clases industriales que componen el núcleo, muestran un comportamiento muy dinámico en materia de producción, empleo y productividad, según se desprende de la información del Cuadro 29.2. Sus tasas de crecimiento de la producción durante el período 1965-1975 fueron muy elevadas sobre todo comparadas con el comportamiento que tuvo la industria nacional en su conjunto que creció un 7.3%, e incluso con relación al comportamiento de la misma industria estatal cuya tasa fue del 11.9%. El crecimiento correspondiente a algunas clases del núcleo fue del doble, como la producción de automóviles, autobuses y camiones que creció a una tasa del 22.6% en ese período. En otros casos el crecimiento fue todavía mayor, como el rubro de pescados y mariscos que creció al 35%. Del mismo modo es notorio el avance en materia de empleo y productividad, rubros en los que los componentes del núcleo crecen también muy por encima de la industria nacional cuya tasa de crecimiento del empleo fue del 2.7%, la que muy fácilmente fue rebasada por cualquiera de los componentes del núcleo.

Esta situación muestra la importancia que adquirió este llamado núcleo en la producción industrial nacional en el desarrollo de la industria mexicana y en su ritmo de crecimiento. Pero también su papel en el impulso al crecimiento económico de la economía en su conjunto, lo mismo que a su modernización.

El período 1965-1975 es trascendental para la intervención estatal en la economía. El Estado profundiza y consolida su participación en la actividad productiva y perfecciona su capacidad para influir sobre el proceso de acumulación de capital y sobre el desarrollo nacional. Su presencia se amplió en la producción de todo tipo de bienes industriales, lo cual se expresa en el incremento de su participación en la industria nacional, la que pasa del 12.4% en 1965 a 17.1% en 1975, tal como se observa en el cuadro 29.3., mientras que en la industria no petrolera pasa del 6.6 al 9.4%. En los bienes de consumo final pasa del 2% al 4.5% y en los de consumo duradero de 3.2% a 12.9%, lo que significa el mayor incremento de su participación en algún tipo de industria.

Este incremento de su presencia en la industria nacional se debe a la velocidad con que crece cada una de sus ramas. Como es posible observar en el cuadro 29.4, la tasa de crecimiento de industria paraestatal en conjunto fue de 9.2% en el período 1965-1970 y de 14.5% en 1970-1975, tasas mucho mayores a las que presentó la industria nacional en su conjunto. En un análisis por tipo de bien resalta el hecho de que el crecimiento de la producción de algunos bienes es mucho más alta, como es el caso de los bienes de consumo final que crece a una tasa de 17.6% y 14% en los períodos mencionados y los bienes de consumo duradero que crecen al 32.5% y 19.6% respectivamente. El resto de los bienes, si bien mostraron incrementos menores a estos, de todos

modos, crecieron más que el resto de la industria, lo que consolidó la posición estratégica de la industria paraestatal.

La presencia del Estado en la industria tiene un impacto muy importante en el sector y en toda la economía mexicana, debido al tamaño que adquirieron las empresas paraestatales. Como puede verse en el cuadro 29.5 en 1965 la industria estatal estaba formada por establecimientos que ocupaban, en promedio 329 personas, número que se incrementa hasta 584 personas para 1975. Esta situación contrasta con el tamaño de los establecimientos del resto de la industria mexicana que, para el caso de la no petrolera, es de 14 personas para 1975 y de 63 para 1975. Es decir, se trata de establecimientos mucho más pequeños, lo que confirma la presencia monopólica del Estado en cada una de las clases industriales en las que participa y el grado de control sobre la producción que alcanza. Pero también, evidencia el grado de centralización y concentración estatal que se llega a ejercer, por este medio, en todo el sector industrial y en la economía nacional.

Sin embargo, al comparar la participación del Estado con la del capital extranjero y nacional privado, se observa que, medida la participación por el número de empresas, estos últimos superan la participación estatal en casi todas las clases industriales. Según se observa en el cuadro 29.6 son las empresas transnacionales las que, por su número, muestran un alto grado de monopolización en áreas industriales específicas, mientras que el Estado, sólo muestra una participación relevante en cuatro de ellas: la refinación de petróleo y derivados en la cual participa con el 93% del total de empresas existentes en ese rubro en 1975. También es amplia su participación en tabaco con un 32.9% de las empresas, en metálicas básicas con un 28.6% y en equipo de transporte con un 20.3%. En el resto, su participación es menor al 20% En la mayoría de esos casos por debajo del 10%. Todo esto implica, dada la información referente a su participación en la producción, que las empresas estatales tienen una muy alta productividad, comparadas con las empresas que participan en las mismas ramas industriales, puesto que con pocas empresas participan con una gran parte del producto industrial nacional y monopolizan ramas industriales enteras.

Por lo que hace al financiamiento del sector paraestatal se puede observar que el gasto del Estado en empresas públicas se concentra en aquellas que se ubican en los sectores industriales de mayor participación en la producción, es decir en el llamado núcleo y subnúcleo de la industria paraestatal. De acuerdo con el Cuadro 30 y gráficas 30 y 30.1. las empresas con mayor volumen de inversión en 1955 eran: PEMEX, cuya inversión representa el 42.7% del total invertido por el Estado en ese año en empresas públicas. Le sigue en importancia, la Comisión Federal de Electricidad (CFE) con un 14.6%, Ferrocarriles Nacionales de México (FNM) con 13%, Ferrocarriles del Pacífico con un 9.3%, Altos Hornos de México con un 2.2% las Juntas de Mejoras Materiales (JMM) con un 2% y el IMSS con un 1.6% del total invertido. Otras que destacan con menores montos son: Banco Nacional de Obras (Banobras), Banco Nacional de Fomento Cooperativo (Banfoco), Compañía de Luz y Fuerza, Guanos y Fertilizantes y Almacenes Nacionales de Depósito S.A. (ANDSA)

Es notorio que la mayor parte de la inversión paraestatal se concentra en unas cuantas empresas y organismos descentralizados. Según se observa en el Cuadro 30.1, tan sólo siete entidades paraestatales concentran el 84.9% del total de la inversión en 1955, constituyendo lo que aquí denominó como el *núcleo de la inversión paraestatal* constituido por entidades cuya participación en la inversión total excede el 1% del total. Es posible observar, sin embargo, que esa concentración de la inversión, es aún mayor si se consideran sólo las entidades con participación por arriba del 5% del total de la inversión. Así se tiene, según puede verse en el cuadro 30.2, que son 4 entidades paraestatales las que concentran el 79% del total de la inversión paraestatal: PEMEX, CFE, FNM, y Ferrocarril del Pacífico, que constituyen lo que aquí llamo el *subnúcleo de la inversión paraestatal*.

A lo largo del período analizado, las entidades aquí consideradas van teniendo un comportamiento diferenciado: por un lado algunas ganan en participación, mientras que otras pierden importancia relativa. En el mismo cuadro se observa la disminución de la participación de PEMEX en el total de la inversión a lo largo del período, de manera que en 1970 ya sólo representa el 28% del total de la inversión. Misma situación se presenta en FNM cuya participación se reduce a un 6.2%; las JMM que caen al 1.2% y el Ferrocarril Pacífico que se reduce a un 1.1%. En cambio la CFE incrementa su participación a un 18%, el IMSS a un 3.1%, Altos Hornos a 3.5%, Banobras a 1.3%, Banfoco a 1.5% y Guanos y Fertilizantes a 1.5%. Adicionalmente aparecen nuevas entidades creadas durante los años sesenta, que por su importancia concentran un amplio monto de recursos. Es el caso de la Compañía de Luz y Fuerza (creada en 1961) y que explica el 3.6% de la inversión paraestatal en 1970 y el Sistema de Transporte Colectivo Metro (STC) creado en 1965 y cuya inversión representa en 1970 un monto equivalente al 9.3% de la inversión total. Estos cambios alteran la estructura del núcleo de la inversión paraestatal, principalmente en cuanto a la contribución de las entidades en el monto total de la inversión, aunque prácticamente siguen siendo las mismas. Por lo que esta alteración no significa que el fenómeno de concentración desaparezca, aunque disminuye un poco debido a la mayor diversificación que presenta la inversión.

En 1970 el núcleo lo constituye un número mayor de entidades paraestatales: doce en total, lo que contrasta con la situación de 1955 en que ese núcleo estaba formado por sólo siete entidades. De acuerdo con el ya mencionado cuadro 30.1., en orden de importancia, las empresas que constituyen este núcleo de la inversión son: PEMEX con un 28%, CFE con un 18%, STC con 9%, FNM con 6%, Luz y Fuerza con 3.6%, Altos Hornos con 3.5%, IMSS con 3.1%, Guanos y Fertilizantes con 1.6%, Banfoco 1.5, Banobras 1.3, JMM 1.2 y Ferrocarril del Pacífico con 1.1%. Esto hace un total de 75.2% del total de la inversión paraestatal para 1970, lo que significa una menor, pero aún así, muy alta concentración de la inversión. De igual modo esta concentración se expresa en el mantenimiento del subnúcleo de la inversión que sigue estando constituido por sólo cuatro entidades paraestatales: Tres que ya lo constituían como es el caso de PEMEX, CFE, FNM (aunque con participación distinta a la de 1955) y la inclusión del STC que sustituye a Ferrocarril del Pacífico cuya participación desciende sustancialmente.

Estos datos sobre concentración de la inversión y los anteriores referidos a la concentración de la producción industrial permiten observar una correspondencia entre los más altos niveles de inversión paraestatal y la mayor contribución a la producción. Esto significa que las empresas que más inversión concentran, y que pertenecen al *núcleo de la inversión paraestatal*, también son parte del *núcleo de la industria paraestatal* por su alta contribución a la producción. El caso más claro de esta relación existente es el de PEMEX que en 1965 concentraba el 27% de la inversión total paraestatal y su producción de gasolinas, aceites pesados y petroquímica básica representaba la mitad de la producción industrial del Estado, según puede verse en el cuadro 30.3. Resalta también el caso de Guanos y Fertilizantes, cuya participación en la inversión es del 2.2% y 2.7% en la producción estatal. Se incluye, también, el caso de Altos Hornos de México cuya contribución es del 4.7% en la inversión y del 22% en la producción con dos tipos de productos: hierro de primera fusión y laminación secundaria. Por último está el caso del equipo ferroviario al que corresponde el 1.8% de la producción total y concentra el 14.4% de la inversión en tres empresas FNM, Ferrocarril del Pacífico y STC. Puede advertirse, entonces, que el esfuerzo productivo del Estado estuvo acompañado de un amplio apoyo en inversiones. Apoyo que, si bien en algunos casos no se reflejaba en una amplia contribución al producto industrial total del Estado, si representaba una amplia presencia de las empresas públicas en las áreas productivas en que se desempeñaba. Tal es el caso, como pudo verse, del beneficio del tabaco, producción de azúcar, Pescado y mariscos, Henequén y Fertilizantes. Clases industriales en las que el Estado monopoliza ampliamente la

producción aunque por el volumen de la inversión ninguna empresa en estas áreas, salvo Guanos y Fertilizantes, pertenece al núcleo de la inversión paraestatal.

Es notorio, también como la producción estatal se concentra en bienes intermedios que sirven para complementar la expansión de la industria nacional. Esto se observa tanto por las clases industriales en las que se concentra la mayor parte de la producción industrial paraestatal, como por las clases industriales en las que el Estado ejerce un poder monopólico. Pero, así mismo, por las ramas industriales a las que pertenecen las empresas que concentran la mayor parte de la inversión paraestatal. Esta situación permite establecer muy claramente el papel que juega, durante estos años el Estado en la economía. Su preocupación central es profundizar el proceso de sustitución de importaciones y para ello se convierte en el principal agente para dinamizar el desarrollo industrial mediante una estrategia basada en la creación y ampliación de una base productiva que se encarga de abastecer el mercado con bienes intermedios necesarios y a bajo costo.

Por último es importante analizar la forma en que evolucionaron los mecanismos de financiamiento del sector paraestatal. De acuerdo con los datos del cuadro y gráfica 31, es notorio que a principios del período la mayor parte de los recursos para financiar la actividad de este sector son de origen propio en un 51%, mientras que los derivados de transferencias y subsidios del gobierno, es decir, recursos presupuestales, constituyen el 16.9%. En cambio el financiamiento mediante crédito interno y externo es más bien limitado, ya que alcanza una participación de un 32%, dividido en un 12% interno y 20% del exterior.

Sin embargo, conforme avanza la expansión paraestatal, la estructura del financiamiento va cambiando mostrando una menor participación de los recursos propios y los presupuestales y una mayor dependencia del financiamiento, principalmente del externo. Se observa así, en el mismo cuadro, que para 1970 los recursos propios como fuente de financiamiento se ha reducido a un 38.8%, esto es casi un 30% menos que en 1955, en tanto que los recursos presupuestales lo han hecho a un 8.8%, es decir, casi la mitad de su aportación de quince años antes. En cambio, el crédito externo se incrementó a un 30.5%, en tanto que el interno lo hizo a un 21.1%. De este modo, el crédito se constituyó en una fuente de recursos más importante que los recursos propios, explicando el origen de la mitad de los recursos para financiar al sector paraestatal.

Este fenómeno tiene su explicación en la forma en que operan las entidades paraestatales. Forma que es, a la vez, el fundamento de la estrategia de intervención del Estado. Esta estrategia implica apoyar el proceso de acumulación nacional, para lo que se requiere promover la creación de empresas privadas y asegurar que obtengan un adecuado nivel de ganancias, pero también que cuenten con los bienes necesarios para su expansión. Al adoptar el papel de agente de acumulación, el Estado resolvió el problema de la expansión industrial por la vía de ofrecer bienes cuyo precio constituía un subsidio, una transferencia de recursos del Estado a las empresas privadas y por ende se convirtió en un instrumento para propiciar o acelerar la acumulación. Esto fue posible a través de un mecanismo que impedía que los precios de estos bienes crecieran al mismo ritmo que la inflación, lo que, de hecho, significa venderlos por debajo de su valor. Este procedimiento aplicado y repetido a lo largo de estos años, propició un amplio deterioro financiero del sector paraestatal, ya que la limitación de vender los bienes por encima de cierto nivel impedía que los recursos propios se ampliaran al mismo ritmo en que crecía la producción y las necesidades de inversión. Como consecuencia se tuvo que recurrir al endeudamiento, como ya se vió más arriba. Y esto fue así, porque la otra fuente de financiamiento pública que eran los recursos presupuestales mediante transferencias, no podían expandirse al ritmo en que se redujeron los recursos propios, debido a las limitaciones presupuestales a que estuvo sujeto el Estado durante este período. Esto abrió la puerta a un problema financiero que, terminaría por transformarse en una crisis fiscal, no sólo en el sector

paraestatal, sino en todo el sector público, lo que constituyó un escenario que ofreció argumentos suficientes para cancelar la vía de desarrollo basado en la intervención del Estado en la economía.

## CAPÍTULO 4

### EXPANSIÓN Y CRISIS DEL INTERVENCIONISMO ESTATAL. 1970-1982

#### 4.1. Las contradicciones del crecimiento económico.

Al iniciarse la década de los setentas, México presentaba un panorama económico aparentemente favorable. El país venía de vivir una expansión económica muy importante. La tasa de crecimiento del PIB de 1935 a 1970 fue de alrededor del 6% y desde 1957 se sostenía una tasa media anual de inflación de alrededor del 4%. La base de dicha expansión fue un amplio proceso de desarrollo industrial que permitió llevar a cabo una profunda transformación de una economía agrícola y rural a una predominantemente urbana e industrial.

Sin embargo, el inicio de la década se convierte en la desembocadura de las múltiples y profundas contradicciones que se habían desarrollado y se fueron acumulando en el seno de la economía mexicana a lo largo de casi cuatro décadas de crecimiento económico sostenido. Contradicciones que al evidenciarse en problemas específicos, ampliaron considerablemente el grado de conflictividad social en el país.

#### 4.1.1. El fin del desarrollo estabilizador y el desajuste económico

Los años setentas inician con una crisis económica provocada por una desaceleración del ritmo de crecimiento económico que manifiesta el agotamiento del modelo de desarrollo intervencionista y que se expresa a través de:

- a) El deterioro y crisis de la agricultura, sobre todo en la producción de granos y alimentos básicos debido al abandono en que el Estado dejó a la agricultura campesina propiciado por el creciente apoyo a la industria.
- b) Un creciente déficit externo que es resultado del hecho de que el patrón de industrialización sustitutivo es altamente dependiente del sector externo en materia de recursos tecnológicos y su expansión depende de la capacidad para importar. Debido al sesgo antiexportador de la economía mexicana y a la incapacidad para profundizar el proceso sustitutivo y llevarlo a un nivel superior, el déficit se profundizó y requirió mas recursos para ser financiado.
- c) La falta de profundidad del proceso industrializador y las desigualdades y carencias regionales y sociales propiciaron la aparición de cuellos de botella y la propia imposibilidad de avanzar mas en la creación y ampliación de las empresas que se enfrentaban a mercados que no crecían a la velocidad requerida.
- d) Un creciente déficit fiscal debido a la expansión del gasto público sin una consecuente expansión de los ingresos públicos.
- e) Un cambio en el eje del patrón de acumulación desde la industria manufacturera hacia las actividades petroleras que, además de incrementar la necesidad de importaciones, instala a la economía mexicana en la órbita de los vaivenes de la economía internacional, ya que ahora el crecimiento nacional depende del petróleo, que a su vez depende de lo que suceda en los mercados internacionales. Esto amplía la vulnerabilidad de la economía mexicana a tal extremo, que se convierte en el factor coyuntural más importante para entender la crisis económica de principios de los ochentas y el fin del modelo intervencionista.

Bajo estas circunstancias la economía mexicana se volvió altamente vulnerable y desarrolló características autodestructivas. Ello se explica por el hecho de que para continuar creciendo se requería la expansión del gasto público y dadas las restricciones en los ingresos, implicaba una ampliación del déficit fiscal. Al mismo tiempo el crecimiento implicaba la expansión del déficit del sector externo. Ambos requerían para ser financiados mediante la adquisición de préstamos con el exterior, por lo que el crecimiento económico pasó a depender de la capacidad de endeudamiento y de la capacidad para pagar fundada en la expansión petrolera. Al derrumbarse la ilusión petrolera provocada por la gran expansión productiva del petróleo y el alza sin precedente de su precio internacional, de fines de los setentas, el endeudamiento hizo crisis y con él la posibilidad de seguir creciendo basado en el mismo modelo de desarrollo. Sobre todo porque la expansión económica de estos años no significó una reestructuración industrial que modificara la oferta global. En cambio reafirmó el antiguo patrón de acumulación y con ello profundizó los problemas propios del modelo de desarrollo sustitutivo. El incremento de la demanda y del gasto público presionó una capacidad instalada casi al pleno empleo y provocó un crecimiento constante de los precios.

En el ámbito social la política de *reformas sociales dosificadas* propició que, a pesar de la amplitud de las reformas el volumen de no beneficiarios del crecimiento se incrementara de modo alarmante, haciéndose cada vez más amplias las desigualdades económicas y sociales. Esta es la causa primordial que desata la crisis política de principios de los setentas, en virtud de una evidente erosión de la legitimidad del Estado frente a las clases populares.

Por otra parte la política económica del Estado mexicano orientada a generar condiciones adecuadas para la acumulación de capital, principalmente mediante el ofrecimiento de precios y tarifas de bienes y servicios paraestatales por debajo de sus costos, propició una excesiva transferencia de recursos públicos a las empresas privadas para favorecer la acumulación de capital. Esto generó un desgaste financiero que deterioró la capacidad de autofinanciamiento de sus empresas y organismos paraestatales, obligándolos a endeudarse cada vez más. Pero también, deterioró la capacidad de expansión productiva del propio Estado en la medida que vulneró todo el esquema de finanzas públicas, lo que a su vez, disminuyó la capacidad para subsidiar la economía y frenó la expansión de sectores estratégicos del país.

Asimismo, la política de impuestos, orientada a mantener reducidos los costos de las empresas privadas y la falta de una reforma fiscal que reforzara y ampliara las fuentes de ingresos públicos, obligó a mantener los niveles de recaudación al mismo nivel durante toda la década de los sesentas<sup>126</sup>. En tal sentido se redujo la capacidad del Estado para dinamizar la economía y atender los rezagos sociales y lo obligó a ampliar los márgenes de endeudamiento para responder a esas necesidades. Así, se llegó a una situación paradójica, pues mientras la economía crecía, el Estado intervencionista, que era el factor primordial del desarrollo, se debilitaba.

De igual modo, se generaron grandes cuellos de botella debidos a la política industrial que generó un desigual desarrollo industrial, en tanto que la insuficiente creación de infraestructura para la producción, concentrada excesivamente en los grandes centros urbanos, dificultó la expansión de sectores estratégicos que sostenían el desarrollo, como la agricultura. Además de que dicha política favoreció la monopolización de la economía en general y de la industria en particular por parte de las grandes empresas transnacionales<sup>127</sup>.

<sup>126</sup> Véase Ayala, José, "Límites y contradicciones del intervencionismo estatal, 1970-1976", en Cordera, Rolando, *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, F.C.E. México, 1981.

<sup>127</sup> Tello, Carlos, *La política económica en México, 1970-1976*, Siglo XXI, México, 1980. Pág. 1.

De la misma manera, el amplio proteccionismo que sirvió de fuerte apoyo para el desarrollo industrial alcanzó niveles excesivos y generó ineficiencia, falta de competitividad y elevados precios entre las empresas nacionales y transnacionales y dio lugar a un creciente sesgo antiexportador de la economía mexicana<sup>128</sup>. Esa misma política industrial, propició un fuerte rezago productivo de actividades económicas primordiales como la agricultura debido a la falta de apoyo y fomento que resultó de una concentración del apoyo estatal a la industrialización<sup>129</sup>.

Otro factor de vital importancia para entender el comportamiento de la economía mexicana en este período es la crisis económica que estalló en el ámbito internacional que propició la reducción de las tasas de crecimiento del PIB de los principales países desarrollados e incrementó su tasa de inflación de modo sumamente severo<sup>130</sup> y, por supuesto, el brutal incremento que sufrieron las tasas de interés internacionales.

Todas estas contradicciones se expresan, en los primeros tres años de la década de los setentas, en un conjunto de problemas económicos tales como la reducción del ritmo de crecimiento del PIB, cuya tasa de expansión cae del 6.9% de 1970 a un 3.8% en 1971 según se ve en el cuadro y gráfica 32. También la inflación sufre un fuerte incremento al pasar del 7% en 1970 hasta un 27% en 1976. Valores que contrastan con la estabilidad de precios de la década anterior que presentó tasas por debajo del 2% para todos los años. Asimismo, se incrementa la deuda externa, el déficit del sector externo, la escasez de alimentos, el acaparamiento y especulación. Problemas que agravan el conflicto social porque promueven un mayor enfrentamiento entre clases y grupos sociales y entre estos y el Estado.

El período del desarrollo estabilizador había provocado, pues, no sólo una erosión muy grave de la legitimidad política del Estado, sino, también, *una diversidad de problemas estructurales que acechaban detrás de la cortina de la estabilidad de precios y del tipo de cambio*<sup>131</sup>

#### **4.1.2. La estrategia de reorganización estatal y los conflictos sociales.**

Para responder a la necesidad de reconstituir el proceso de reformas sociales a favor de una masa cada vez mayor de no beneficiarios del crecimiento económico, pero también para atender la necesidad de reforzar los mecanismos de acumulación de capital y resolver con ello los nuevos problemas a que se enfrenta el país, el Estado intentó replantear su papel en la economía. De ahí deriva la implementación de una estrategia de desarrollo basada en la expansión de su intervencionismo a través de la manipulación del gasto público y la reestructuración de su uso, así como mediante la creación de nuevas empresas públicas y organismos descentralizados que ampliaron la variedad de actividades en las que intervenía el Estado. Esto fue acompañado de reformas al marco legal en que se sustentaba la participación del Estado en la economía. En 1971 se crean, por ejemplo, el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, el Instituto Mexicano de Comercio Exterior y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y se reforman, entre otras, la Ley de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. De hecho, la implementación de esta estrategia se entiende como un reencauzamiento hacia un nacionalismo revolucionario y hacia la recomposición de la economía mixta, instrumentos esenciales de las reivindicaciones revolucionarias que algunos gobiernos postcardenistas apartaron del proyecto de nación.

<sup>128</sup> Blanco Mendoza, Herminio, *Las negociaciones comerciales de México con el mundo*, F.C.E. México, 1994, Págs. 25-37

<sup>129</sup> Solís, Leopoldo, *Op. Cit.* Pág. 128 y sig. y Tello, Carlos, *Op. Cit.*, Pág. 98.

<sup>130</sup> Tello, Carlos *Op.Cit.*, Pág. 1.

<sup>131</sup> Bazdresch, Carlos y Levy, Santiago, "El populismo y la política económica de México, 1970-1982" en Dornbusch, Rudiger (Comp.) *Macroeconomía del populismo en la América Latina*, F.C.E., México, 1992, Pág. 269-270

El Estado mexicano expresaba con ésta estrategia, la necesidad de ampliar sus márgenes de maniobra y con ello ampliar su *autonomía relativa* frente a las clases y grupos sociales, principalmente con respecto a los grupos de poder económico empresarial, para poder dirigir con plena libertad el rumbo del desarrollo del país. Esta búsqueda se intensifica como resultado de la ampliación del grado de *conflictividad social* existente, que es un factor condicionante del grado de autonomía estatal.

Esta estrategia agravó los conflictos políticos nacionales, ya que la ampliación de la autonomía relativa del Estado significó restarle poder a las clases y grupos sociales. Los empresarios (nacionales y extranjeros) se mostraron preocupados por la ampliación de la influencia del Estado que sentían como una amenaza a sus intereses económicos. En particular, los temores y el enfrentamiento de los empresarios se derivó, en primer lugar, de la propuesta de modificación de la política impositiva en diciembre de 1972 con el fin de incrementar sustancialmente los ingresos públicos por ésta vía. Dicha propuesta fue entendida como un atentado contra los grupos empresariales ya que pretendía eliminar las acciones y valores al portador y volverlas nominales, es decir, desaparecer la anonimidad de las sociedades. También proponía imponer gravámenes individuales a los causantes; impuestos a los ingresos derivados del capital con tasas iguales a los provenientes del trabajo; un nuevo impuesto nacional sobre el patrimonio; reducción de las deducciones en gastos de operación de los negocios y tasas impositivas progresivas para personas físicas<sup>132</sup>

De igual modo se constituyeron en preocupaciones y en fuente de conflicto, las modificaciones jurídicas como la *Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera* y la intensificación del reparto agrario. Pero también el hecho de que, en el terreno de los argumentos, se reafirmaba públicamente el papel rector del Estado para fijar el rumbo y el ritmo de desarrollo y junto con ello, se intensificaba el lenguaje nacionalista y a favor de reformas que consolidaran la rectoría del Estado y ampliaran las bases sociales en que se fundamentaba su acción rectora. El propio PRI contribuiría en buena medida a alimentar los temores empresariales ya que radicalizó su discurso a favor de mayores espacios políticos para las clases populares dentro del Estado<sup>133</sup>. Del mismo modo, los trabajadores se movilizan y plantean la defensa de sus espacios, sus logros y del modelo de desarrollo y su profundización. Es decir, se intensifica la lucha sindical a través de una gran cantidad de movimientos huelguísticos<sup>134</sup> a favor de las fuentes de empleo, la vigencia del salario mínimo y la expansión de su contenido<sup>135</sup> y se amplía la lucha por incrementar el salario de tal manera que pueda superar la pérdida del poder adquisitivo. Esto se sostiene hasta 1976, momento a partir del cual se practica una política de incremento distinta que inicia el proceso de deterioro de los salarios reales que se extiende hasta la fecha.

El gran movimiento sindical trató de estructurar un programa definido de organización nacional<sup>136</sup> congruente con una ideología popular y antiimperialista, a través del cual se proponía ampliar la nacionalización a sectores productivos de la industria alimentaria, químico-farmacéutica, de maquinaria agrícola, de los bancos comerciales y la expropiación de empresas extranjeras. De igual modo planteaban una ampliación de las funciones de Conasupo, incremento del gasto público, ampliación de la participación del Estado en la economía, abandono de la política económica “reaccionaria” del gobierno y una reforma fiscal que descansara en impuestos al capital.

<sup>132</sup> González, Eduardo, “Empresarios y obreros: dos grupos de poder frente a la crisis y la política económica en los setentas”, en Cordera, Rolando, *Op. Cit.*, Pág. 653.

<sup>133</sup> Véase el *Programa de Acción del Partido Revolucionario Institucional. VII Convención Nacional*, Octubre de 1972.

<sup>134</sup> González, Eduardo, *Op. Cit.*, Pág. 658 a 663.

<sup>135</sup> Trejo Delarbre Raúl, Woldenberg, José, “Los trabajadores ante la crisis” en Cordera, Rolando, *Op. Cit.*

<sup>136</sup> Para una análisis puntual sobre el tema véase Trejo Delarbre, Raúl y Woldenberg, José, *Op. Cit.*

Los temores empresariales se reflejaron, primero en un estancamiento de la inversión privada. La Inversión bruta fija privada que en 1971 fue equivalente a un 12.3% como proporción del PIB, se redujo a un 11.1% en 1973<sup>137</sup>. Luego tomó la forma de enfrentamiento verbal entre empresarios y el Poder Ejecutivo. Sin embargo, hay que considerar que la política fiscal no lesionó los intereses directos de los empresarios. De hecho el proyecto de expansión impositiva nunca se llevó a cabo, debido a la reacción empresarial que se opuso a toda costa y, pero también porque el Estado no se apoyó en las clases populares para darle un amplio respaldo popular a la reforma fiscal. Esto significó una gran victoria para las clases empresariales, una gran derrota para el Estado que pretendía ampliar su autonomía relativa para imponer su proyecto y marca el punto de partida del debilitamiento político del Estado frente a las clases propietarias para mantener vigente el Pacto de dominación bajo las condiciones que se planteó originalmente. Debilitamiento que propiciará el resquebrajamiento total de dicho Pacto y el surgimiento de un nuevo arreglo social, económico y político a partir de 1983.

La fuerza que demostraron los empresarios y su capacidad de negociación frente al Estado no sólo impidió perjuicios económicos en su contra, además, permitió mantener los mecanismos ya existentes de apoyo a la acumulación privada de capital, como lo demuestra el hecho de que la política de precios y tarifas bajas para los bienes y servicios producidos por el Estado, no se modificó sino hasta 1974. Tampoco hubo modificaciones profundas en materia fiscal, salvo un pequeño incremento en la tasa general del Impuesto sobre ingresos mercantiles que subió del 3% al 4%. De hecho la política impositiva se sustentó en la ampliación de los impuestos indirectos, antes que en aquellos que gravan los ingresos y la riqueza<sup>138</sup>. Aún así, los empresarios mantuvieron una estrategia de enfrentamiento con el Estado, a tal grado que en 1975 los dirigentes de las principales cúpulas empresariales crearon el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) con el fin de oponerse a la ideología estatal y a su política económica<sup>139</sup>. Este representa el primer caso de la creación de un organismo empresarial no promovida por el Estado y por lo tanto al margen de su control e intervención. Esto es trascendental porque la CANACO, la CAMCO, CONCAMIN, ABM, COPARMEX, y CANACINTRA, son todos organismos empresariales que surgieron promovidos por el gobierno para favorecer las actividades empresariales, manifestar sus opiniones y defender sus intereses pero sin cuestionar el contenido fundacional de la sociedad y sin cuestionar el modelo de desarrollo derivado de la revolución. Es decir, eran instrumentos mediante los cuales el Estado podía controlar y mediatizar la extensión de las demandas de las clases propietarias y, por esa vía, mantener bajo control el conflicto social subyacente al Pacto de Dominación. También es trascendental el hecho de que el enfrentamiento con el Estado llevó a los grupos empresariales a crear un clima de desconfianza en el gobierno y una visión catastrofista de la economía, a tal nivel, que creó dudas acerca de la gobernabilidad del país y la armonía social, generando fuertes tendencias económicas que actuaron en contra de las políticas públicas implementadas, como la gran fuga de capitales al exterior.

Estos hechos son significativos porque marcan el inicio del rompimiento del Pacto de Dominación que fundamentaba el papel socialmente aceptado del intervencionismo estatal en la economía y la forma en que se aceptaban y negociaban las decisiones del Estado. Es decir, el conflicto estaba impulsado por el objetivo de las clases propietarias de abandonar y modificar las formas en que el Estado satisfacía sus intereses, debido a una incapacidad para entender que, aunque de modo indirecto y en el mediano plazo, dichas reformas se proponían

<sup>137</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto, *Información económica y social básica*, Vol. 1, núm. 3 México, octubre de 1977.

<sup>138</sup> Tello, Carlos, *Op. Cit.* Pág. 61.

<sup>139</sup> Consejo Coordinador Empresarial, *Declaración de Principios*, 1975.

apuntalar la acumulación de capital, al reformular el sistema económico a favor del capital. El hecho de que esto no sea evidente para los empresarios deriva de la consideración de que la

*...política económica, en cuanto práctica social del poder, representa un fenómeno complejo que no sólo expresa la intencionalidad de quienes lo detentan hegemonícamente, sino, además, la manera como se procesan las contradicciones entre los diferentes componentes del bloque dominante*<sup>140</sup>

Así pues, la expansión intervencionista del Estado, acosada y acotada por el descontento y la persecución de las clases económicamente poderosas del país, representa una contradicción en sí misma, ya que dicha expansión se justificaba por la necesidad de ampliar los espacios para reformular y reconstruir los mecanismos de acumulación de capital y de aquellos que permitían el mejoramiento material de las clases populares y generaban legitimidad para el Estado, para el sistema económico y, por tanto, para la existencia misma de la acumulación privada de capital y de los mecanismos que el Estado manipulaba para hacerla viable. La ampliación de estos espacios implicaba crear un mayor grado de autonomía estatal porque, de hecho, sólo cuando el Estado obtiene más autonomía, es cuando mejor puede representar los intereses de todas las clases y grupos, en la medida que amplía los márgenes de maniobra de las políticas públicas.

Sin embargo, a pesar de la oposición empresarial, los espacios de acción se abrieron permitiendo la reformulación de las funciones y tareas del Estado y la ampliación de su base material, productiva y laboral, recuperando con ello la que tenía a fines de la década de los cincuentas, aunque ahora con mayores restricciones financieras y un gran deterioro ideológico.

*De lo que se trataba, en suma, era de “caminar” a través de una crisis inatajable y, al mismo tiempo, procesar una transición “indolora” hacia un capitalismo industrial más integrado económica y socialmente en lo interno y menos vulnerable en sus relaciones con el exterior. De ahí la necesidad de hacer compatibles, a través del “diálogo” con las clases dominantes y la “apertura” para algunos sectores del bloque dominado, las exigencias urgentes de la modernización económica con las que se derivaban de la notoria, pérdida de legitimidad sufrida por el sistema político y el Estado a lo largo de los años sesentas*<sup>141</sup>

Sin embargo, el Estado no pudo sostener eficientemente esta situación por mucho tiempo. La ausencia de una estrategia que le permitiera sustentar su proyecto en el poder que le confería su base social y con ello imponer su autonomía frente al embate de los grupos empresariales, significó la pérdida de la capacidad para imponer una política económica que le permitiera seguir cumpliendo eficientemente con sus tareas de acumulación y legitimación. Con ello se inició un proceso de descomposición de la lucha política de las clases populares en el marco del Estado y se agotó su capacidad legitimadora frente a ellas. Debilitado y con serios conflictos internos derivados de las posiciones encontradas entre miembros del gabinete en torno a la conducción del país, se observa su rendición ante las clases propietarias y el principio del fin del Pacto de Dominación Postrevolucionario.

<sup>140</sup> González, Eduardo, *Op. Cit.* Pág. 643.

<sup>141</sup> Cordera, Rolando, “Los límites del reformismo: la crisis del capitalismo en México”, en Cordera, Rolando, *Op. Cit.*, Pág. 408.

#### 4.2. La recomposición económica y la estrategia de expansión estatal.

La estrategia de expansión estatal estuvo sujeta a una profunda contradicción, derivada de la acción simultánea de una expansión del gasto público, junto con una política fiscal restrictiva del lado de los ingresos y una política monetaria que contrajo la oferta monetaria para impedir que siguiera creciendo la inflación y que el peso se devaluara.

A ello se aunó el hecho de que la inversión pública se volvió incapaz para impulsar a la economía en su conjunto, debido a dos factores: por un lado la carencia de un control adecuado del presupuesto federal que permitió un uso irracional, corrupto e ineficiente de los recursos públicos. Por otro lado porque el rechazo empresarial erosionó el esfuerzo fiscal a pesar de su amplitud, y diluyó sus efectos.<sup>142</sup>

La forma en que se materializó la estrategia estatal estuvo caracterizada por una rápida expansión del gasto público. Como se observa en el cuadro y gráfica 33, la tasa de crecimiento del gasto total alcanza niveles hasta del 28% anual en 1975, aunque su expansión se ve limitada por las condiciones que va creando la evolución de la economía mexicana que en 1976 vuelve a entrar en una crisis aguda. Ello disminuye los ingresos públicos y por lo mismo, a partir de ese año, el ritmo de incremento del gasto público.

Del mismo modo, la distribución del gasto según la función o el uso que se le da, expresa la intención del Estado de buscar transformaciones estructurales. Se observa en el mismo cuadro, que la participación del gasto económico en el total del gasto se va acrecentando a lo largo de los primeros seis años, hasta sufrir una severa contracción producto de la reducción del gasto total y de las restricciones financieras de 1976. Posteriormente tiende a mostrar una temporal recuperación gracias a la expansión petrolera, para volver a mostrar una disminución en sus tasas de crecimiento y cerrar el período con una participación disminuida de un 35%. Del mismo modo, el gasto social presenta un comportamiento diferenciado a lo largo de estos doce años. Primero tiende a incrementar su participación, como resultado de la expansión del gasto total y con tasas de crecimiento, que si bien son moderadas comparadas con las del gasto económico, son constantes a lo largo de los primeros cinco años. A partir de 1975, su tasa de crecimiento tiende a disminuir, lo que provoca que su participación en el total se reduzca de manera muy notable de modo que para 1982 representa, apenas, el 12.4% del total.

El gasto administrativo muestra una tendencia similar a la de los otros rubros hasta el año de 1975 en que su tasa de crecimiento los supera y por lo mismo, provoca una mayor participación en el total. Esta situación se profundiza en los años siguientes a tal grado de que para 1982 el gasto administrativo representa el 52% del gasto total. Este comportamiento es la respuesta estatal a la crisis que enfrenta la economía mexicana y es consecuencia de la insolvencia financiera del Estado y de la necesidad de hacer frente a los compromisos derivados del financiamiento externo, sobre todo a partir de 1981.

Esta crisis económica se manifiesta en una contracción de la producción a partir de 1975 y hasta 1977, años en que las tasas de crecimiento se reducen considerablemente. De igual modo, dicha crisis se expresa en una intensificación de los problemas financieros del Estado, provocados por un déficit fiscal que crece a gran velocidad y que en 1976 presenta su nivel más alto de los primeros seis años de los setentas, alcanzando un 10% como proporción del PIB, según puede verse en el cuadro y gráfica 34. Es decir, el Estado empieza a mostrar un agotamiento de su capacidad para seguir financiando la expansión económica del país, lo que evidencia ya una *crisis fiscal del Estado*, que a su vez, es resultado de la falta de mayores ingresos públicos y de una excesiva

<sup>142</sup> Ayala, José, *Op. Cit.*, Pág. 576 y 583.

transferencia de recursos a las clases propietarias por la vía de los subsidios del sector paraestatal y del sacrificio fiscal que representaba mantener bajos los impuestos.

*La creación acelerada y amplia de infraestructura material para impulsar el desarrollo de industrias clave, una política tributaria muy débil para estimular la formación de capital, la política de precios y tarifas por debajo de los precios reales, y la necesidad de atender necesidades colectivas crecientes. Toda esa combinación y su acción simultánea, provocó un desequilibrio fiscal que si bien inicia desde el arranque del proceso de industrialización, se amplía de manera sistemática y amplia durante los años de crecimiento estable a tal grado que de instrumento de apoyo al desarrollo se convierte en un obstáculo para el mismo<sup>143</sup>.*

En todo caso, esta crisis que aquí se perfila representa el costo de sostener al Estado como agente de acumulación bajo precarias condiciones financieras que lo conducen al endeudamiento externo, lo que aumenta su precariedad. Esta situación pone en riesgo el crecimiento basado en este modelo y muestra su agotamiento, en la medida en que pone de manifiesto la dependencia, casi exclusiva, del crecimiento económico nacional con respecto al gasto público en general y al gasto público económico en particular. Es decir, el crecimiento depende de la capacidad financiera del Estado y su estabilidad, de modo que como ésta se sostiene en los setentas, el crecimiento, si bien se reduce en algunos años, no se detiene y logra recuperarse. Sin embargo, el endeudamiento externo a lo largo de todo el período, el auge petrolero que revitalizó temporalmente el presupuesto público y la falta de una reformulación del modelo que eficientara el intervencionismo estatal y asegurara una retroalimentación financiera para mantener sanas las finanzas públicas, llevaron al colapso, no sólo a las finanzas públicas, sino a todo el modelo de desarrollo basado en este tipo particular de intervencionismo estatal y, por supuesto, también colapsaron los acuerdos sociales que se sostenían en el poder económico del Estado.

El primer signo evidente de la crisis fiscal del Estado fue el creciente déficit fiscal que se incrementa de manera acelerada desde 1971, en que alcanza un valor del 2.5% como proporción del PIB, hasta 1982 en que llega a 16.9%, lo que representa el mayor deterioro financiero en la época posrevolucionaria, que va acompañado de la necesidad de ampliar el financiamiento externo, por lo que la deuda externa pública crece, sobre todo a partir de 1973, a tasas de hasta del 44.9% anual en 1975, tal como se observa en el cuadro y gráfica 35. Ahí mismo se observa el incremento de dicha deuda como proporción del PIB, que se eleva de un 12.6% en 1970 a un 29.4% en 1982. De este modo, puede afirmarse que el incremento del déficit fiscal aparece como la causa de la expansión del endeudamiento externo, que permite mantener el crecimiento del gasto público, aunque a un menor ritmo. Es posible, además, afirmar que el crecimiento de la deuda externa se explica, primordialmente, por la actividad del sector paraestatal que concentraba el 85.4% del total de la deuda pública externa<sup>144</sup>. Esto se debe a que la ampliación de las actividades paraestatales demandaban un gran monto de recursos, particularmente como resultado de la expansión de la industria petrolera, que se convirtió en eje del crecimiento económico nacional de los últimos años de los setentas y principios de los ochenta. Pero también debido a su política de precios que deterioró su capacidad para generar recursos para la reinversión. De igual manera es posible afirmar

<sup>143</sup> González, Eduardo, *Op.Cit.* Pág. 641.

<sup>144</sup> *Información sobre el gasto público 1969-1978*, INEGI e *Información sobre las relaciones económicas de México con el exterior*, SPP.

que la expansión de la deuda sostiene el ritmo de crecimiento económico, en tanto que permite mantener la expansión del gasto público económico, que es el rubro más fuertemente ligado a la expansión del PIB, según puede verse en la gráfica 35.1. en donde también se observa la relación entre el nivel de endeudamiento y el déficit público y la forma en que la expansión de la deuda, el déficit fiscal, el gasto total y en particular el gasto económico operan en el sentido de sostener la tasa de crecimiento del PIB a un nivel elevado.

En lo que se refiere a la aplicación del gasto público, es necesario referir que la inversión realizada por el gobierno federal estuvo orientada durante todo el período a intensificar la dinámica de las diferentes actividades económicas. Por tal razón, la mayor parte de Inversión Pública Federal que se constituye en formación bruta de capital fijo, estuvo dirigida al fomento de las actividades económicas y de manera marginal al desarrollo social. Como se observa en el cuadro y gráfica 36, los recursos destinados a la inversión económica crecieron a lo largo de todo el período, pasando de representar el 71.3% del total en 1970, hasta el 88% en 1982. Esto significa que a lo largo de estos años, la tarea primordial del Estado en materia de inversión fue la expansión de la capacidad productiva del país. Y esto operó en contra de la atención que se le brindó a los aspectos sociales ya que, como se ve en el mismo cuadro, la participación de la inversión social presenta una caída sistemática durante todo el período, la cual era del orden del 27% para 1970 y se redujo al 8.4% en 1982, lo que implicó, incluso, reducciones en términos absolutos, como es notorio en 1976 y 1977. Este hecho evidencia el condicionamiento de las reformas sociales a una situación financiera favorable del Estado. Por ello, en los años posteriores en que hay una recuperación económica los volúmenes de inversión social se incrementan de manera sustancial, salvo en 1980 en que vuelve a reducirse en términos absolutos debido a las fuertes presiones presupuestales provocadas por el apoyo a la industria petrolera, entonces, en pleno auge. Por otra parte, el apoyo que se dio a cada una de las actividades económicas tuvo un carácter diferenciado. Uno de los sectores que más inversión recibió fue el agropecuario, principalmente mediante el otorgamiento de créditos e inversiones de infraestructura rural. De acuerdo con el cuadro y gráfica 37, a lo largo del período, la participación del fomento agropecuario y desarrollo rural en el total de la inversión pública fue creciendo, pasando del 13.4% en 1970 hasta llegar a un 19.4% en 1978, año a partir del cual su participación empieza a disminuir, como resultado de la ampliación del uso de estos recursos en el sector administrativo y por la mayor atención que se le va a otorgar al fomento industrial. Los recursos en este renglón fueron dirigidos en su mayoría a las actividades agrícolas, en particular a la creación de obras de irrigación y otras inversiones agrícolas para impulsar la acumulación de capital del sector empresarial en el campo, antes que para impulsar las reformas sociales en ese ámbito. Según puede verse en el cuadro 38, en 1970 la agricultura recibió el 92.5% del total de los recursos de este renglón, situación que se va modificando, de manera que hacia 1982 recibe el 70%. De igual modo la inversión destinada al fomento industrial, si bien reduce su participación durante los primeros años debido a las severas restricciones económicas, a partir de 1975 va a crecer de modo considerable y termina el período concentrando el 48.9% del total. Lo mismo se observa para el caso del sector comunicaciones y transportes, sobre todo entre 1970 y 1976. Del mismo modo y en razón de la importancia que las actividades petroleras habían adquirido en el entorno nacional e internacional, la inversión en petróleo y petroquímica ocupó alrededor del 50% de los recursos que se destinaban a ese sector industrial, como puede verse en el mismo cuadro. Asimismo en el ámbito general, dichas inversiones representaron el renglón de mayor importancia, considerando el total de las inversiones. Importancia que crece considerablemente durante el período, ya que en 1970 la participación de las inversiones en petróleo y petroquímica en el total era del 18.7% y ya para 1980 habían alcanzado un monto que representaba el 26.8% tal como puede verse en el cuadro 38.1.

La amplia expansión del gasto y la inversión pública referida, tuvo un fuerte apoyo en el financiamiento externo. De hecho puede decirse que los sectores de mayor expansión y apoyo como es el caso de los energéticos y el industrial se fundamentaron en este tipo de financiamiento. Según se puede ver en el cuadro 39 y gráficas 39 y 39.1. la participación el financiamiento externo del sector industrial creció de un 6.8% que tenía en 1970 a un 18.7% en 1975, para luego disminuir a un 10.6% en 1980, dato este último que de todos modos es mayor al de 1970. El sector energético también sufrió un fuerte incremento en el período que, sin embargo, se concentró en los últimos años en que el petróleo se convierte en el eje del patrón de acumulación, desplazando a la industria manufacturera. Así vemos que en 1970 dicha participación era de un 37.8% y para 1980 se ha incrementado a un 51.7%. De hecho mediante la disposición del financiamiento externo, puede verse como se da el cambio en el eje del patrón de acumulación antes mencionado pues la industria se sostiene y crece en importancia hasta 1976, en que la participación de los energéticos incluso disminuye. En cambio a partir de ese año, estos comienzan a cobrar relevancia en tanto que la industria reduce de manera considerable su participación. Desde luego, otros sectores se verán afectados por esta disputa por los recursos del extranjero, en particular el sector comunicaciones y transportes y el sector construcción, no así el sector agropecuario que también incrementa su participación en el financiamiento externo, lo cual es resultado de la política que pretende revertir, sin conseguirlo, la crisis agrícola nacional.

Todo este despliegue financiero significó un apoyo fundamental para la expansión económica en general y para la acumulación de capital en particular, sin embargo, se dio a expensas de una disminución del apoyo al bienestar social, tal como se aprecia en el cuadro 38.1. que muestra la reducción de la participación de las inversiones en obras y servicios urbanos y rurales, del 15% en 1970 a 9.6% en 1980. Lo mismo sucedió con la inversión en construcción de hospitales y centros de asistencia y la construcción de escuelas, renglones que pasaron de un 6.6% y 3.7% a un 3.4% y 2% respectivamente para los mismos años. Esto no significa que se hayan desatendido totalmente los aspectos sociales. En realidad, el Estado trató de recuperar sus bases sociales, reconstruyendo una legitimidad deteriorada mediante la expansión del gasto social. Sin embargo es notorio que el Estado mostró ser mas un Estado Económico que un Estado Social y le dio más prioridad a su función de acumulación de capital que a su función de legitimación social, en parte debido a la crisis fiscal, en parte por una incapacidad para reconstituir su base social y oponerla al embate empresarial que terminó imponiéndose. De ahí que los setentas constituyan una década de una gran agitación social y política, en que la oposición y el descontento social se expresan, incluso, con la aparición de grupos guerrilleros urbanos y rurales, por ejemplo la Liga comunista 23 de Septiembre y el ejército guerrillero de Lucio Cabañas y Genaro Vázquez en Guerrero. Estas expresiones de descontento, que constituyeron una abierto desafío al Estado y una fuerte amenaza a la armonía social, se derivan, en primera instancia, de un autoritarismo estatal exacerbado durante los primeros años de la década, que propicia que se mantengan vivas las fuerzas de oposición herederas de los movimientos sociales de los sesentas. Más allá de ello, sin embargo, su causa primordial, es el agotamiento de la capacidad de las reformas sociales dosificadas como generadoras de legitimidad. Es decir, las reformas sociales de la época fueron demasiado limitadas, de modo que no lograron revertir el carácter dosificado que había observado en décadas anteriores y que ya era insuficiente para mantener los niveles de legitimidad exigidos por unas clases populares que eran víctimas de fuertes rezagos sociales. Las reformas sociales dosificadas resultan ser, cada vez, mas limitadas, porque su alcance no crece al ritmo que la población y las necesidades y las exigencias sociales.

La inclinación presupuestal del Estado hacia lo económico más que a lo social, evidencia el peso superior que las clases propietarias habían adquirido dentro del Pacto de Dominación, en relación

con el de las clases populares y frente al mismo Estado, a pesar de la autonomía relativa que éste intenta mantener. Misma que es cuestionada por el embate de los propietarios, cada vez en forma más insistente y agresiva en el marco de una crítica profunda al modelo del Estado intervencionista y fundamentada en un proyecto alternativo de nación, que amenazaba con romper el Pacto de Dominación vigente<sup>145</sup>.

En efecto, las clases propietarias alcanzaron una posición más fuerte frente al Estado en la medida que sus organizaciones gremiales consolidaron e instrumentaron un nuevo pensamiento empresarial que identificaba al Estado como el causante de los problemas económicos del país<sup>146</sup>. Estas clases no sólo buscaban espacios más amplios para disputarle al Estado el contenido y la implementación de la política económica ampliando sus privilegios, lo que estaba en juego, era la exigencia misma para que renunciara al papel que había jugado históricamente. Para ello, se habían constituido en un gran movimiento social de derecha de tal magnitud, que condujo, inevitablemente, a una ruptura total del Pacto de Dominación postrevolucionario para imponerle, al resto de las clases, después de 1982: una *Dominación sin Pacto*.

### 4.3. La restauración de la acumulación de capital y la acción del Estado.

Las debilidades e incapacidades estructurales del modelo de desarrollo intervencionista y del definitivo agotamiento de los acuerdos sociales que sustentaban el Pacto de Dominación, encontraron expresión material en la aguda crisis económica de 1975-76 en que se redujo el ritmo de crecimiento, se elevó la inflación y disminuyeron los niveles de bienestar medidos por el PIB per cápita, en gran parte como resultado de la caída del financiamiento estatal a las actividades económicas y el incremento del déficit fiscal.

Sin embargo la economía mexicana inicia un proceso de recuperación económica, particularmente a partir de 1977, que puede identificarse como un fenómeno *de restauración del proceso de acumulación de capital*<sup>147</sup> que consiste en un incremento considerable de la inversión y las utilidades de las empresas privadas y se manifiesta en la recuperación del ritmo de crecimiento del PIB, que pasa de un 3.4% en este año a un 9% en 1978 y del PIB per cápita que pasa de un 0.2% a un 5.6% para los mismos años, como se vió en el cuadro 32. Esta restauración de la acumulación, es un proceso que se explica por tres causas: a) La primera es el mejoramiento de las expectativas para las empresas que generó la política económica del nuevo gobierno del Presidente López Portillo, que permitió reconstituir las relaciones con los grupos empresariales, a los que Luis Echeverría había enfrentado abiertamente. A ello favoreció la firma de los acuerdos con Fondo Monetario Internacional (FMI) en 1977, a partir de los cuales se implementó una política económica ortodoxa<sup>148</sup> basada en la contracción del gasto público y de la oferta monetaria; la reducción de las importaciones y el mejoramiento de las exportaciones. Al mismo tiempo, el nuevo gobierno procedió a llevar a cabo una reconstitución de la intermediación financiera que disminuyó la tasa de interés e incrementó el crédito y permitió financiar la formación de capital y el consumo.<sup>149</sup> Esta política devolvió la confianza a las clases propietarias, lo que se mostró

<sup>145</sup> Véase el análisis detallado de los proyectos alternativos en Tello, Carlos y Cordera Rolando, *La Disputa por la Nación*, F.C.E., México, 1981.

<sup>146</sup> Ayala, José, *Op. Cit.* Pág. 412

<sup>147</sup> Escalante, Juan Antonio, "Restauración y transición en el modelo de desarrollo" en Cordera, Rolando, *Op. Cit.*, Pág. 709 y sigs.

<sup>148</sup> Bazdresch, Carlos y Levy, Santiago, *Op. Cit.* Pág. 281.

<sup>149</sup> Escalante, J. Antonio, *Op. Cit.* Pág. 707-713 y Tello, Carlos, "Las utilidades, los precios y los salarios: los años recientes". En Cordera, Rolando. *Op. Cit.* Pág. 748-769.

claramente en el incremento de la inversión privada que volvió a crecer a partir de 1978 a una tasa del 16%, revirtiendo la tasa de crecimiento negativa que mostró entre 1973 y 1977. Este incremento permitió, tal como se observa en el cuadro y gráfica 40, que la inversión privada, medida como proporción del PIB, pudiera revertir la caída que a lo largo de la década enfrentó. Así, ya para 1979 había alcanzado, nuevamente el nivel de 1970 y seguía creciendo.

b) La segunda causa que restaura la acumulación de capital consiste un proceso amplio de reducción de los salarios reales, que revierte su tendencia alza de los últimos veinte años, como lo consigna el cuadro y la gráfica 41. Esta reducción se inicia a partir 1976 en que la política de fijación del salario nominal cambia, de una posición que pretendía el mínimo objetivo de mantener el nivel de satisfacción de las necesidades básicas de los trabajadores, compensando la *inflación pasada*, hacia una política que ajustaba el salario mínimo indexándolo a la *inflación futura esperada*, la que normalmente era mayor que el incremento salarial.<sup>150</sup> De esta manera, el incremento permanente de la inflación, por sus efectos diferenciados sobre los salarios y las utilidades, jugó un papel funcional en la restauración de la acumulación de capital ya que operó como un mecanismo de transferencia de valor, en donde la pérdida de los trabajadores propiciada por la caída del salario real, se convirtió en utilidades de las empresas, gracias a que el incremento de los precios de los productos, era mayor que el incremento del costo de la fuerza laboral. En el mismo sentido operó el incremento de la productividad del trabajo, que, en un contexto de contracción salarial incrementó las utilidades y mejoró la eficiencia de las empresas.

De este modo la restauración de la acumulación propició un proceso de redistribución regresiva del ingreso, que es posible considerar como otro gran efecto a favor del nuevo equilibrio inclinado hacia las clases propietarias, como resultado de su lucha durante todos los años de la década de los setentas y a pesar de la intensa lucha obrera.

c) La tercera causa es la mejoría en la situación financiera del Estado que desde 1978 le permitió incrementar la inversión pública total, la inversión paraestatal y el gasto económico, los cuales muestran una tasa media de crecimiento anual de 24%, 23.1% y 2.7% respectivamente, entre 1978 y 1981, como puede verse en el cuadro y gráfica 42. Este fortalecimiento es fundamental para restaurar e intensificar el proceso de acumulación de capital, el que, sin embargo, alcanzaría su límite en 1982, al momento en que el desequilibrio presupuestal, que era la base en que sustentaba dicho proceso, alcanzó una situación insostenible y desembocó en una crisis fiscal cuya solución resultó un cambio del modelo de desarrollo.

Puede, así, decirse, que este proceso de restauración, fue, en realidad, resultado de la revitalización temporal de las fuentes de recursos para financiar el desarrollo, producto de la expansión petrolera y el endeudamiento público. Sin embargo no constituyó un signo de la revitalización del modelo de desarrollo, primero porque los ingresos petroleros, que hubieran podido resolver la crisis fiscal, sólo la pospusieron y la profundizaron debido a las grandes expectativas que generaron y a su corta duración. Segundo, porque a pesar de dicha expansión, el modelo siguió operando ineficientemente y con todos los rezagos que había acumulado, por lo que la recuperación financiera no significó una reestructuración económica.

El Estado mexicano no podía seguir desempeñando las tareas que se había impuesto en materia económica para sostener el ritmo de acumulación y crecimiento<sup>151</sup>, ya fuera mediante el fomento directo, ya mediante la creación acelerada de infraestructura, y cubrir las necesidades colectivas de índole social. Continuar en ese sentido implicaba una profunda transformación que no pudo llevar a cabo. De modo que este proceso de restauración no fue en realidad sino un compás de espera que

<sup>150</sup>Marinakís, Andrés E., *Minimum Wage Fixing México*, International Labour Organization, 1999.

<sup>151</sup>Eduardo González, *Op. Cit.* Pág. 642-643.

pospuso la crisis final del modelo de desarrollo y a la vez la profundizó, porque agudizó los problemas y revistió de dramatismo el derrumbe, provocando que los cambios que habrían de venir fueran más radicales, ya que dejó al Estado intervencionista sin fuerzas ni argumentos para reformarse, a lo cual también contribuyó el hecho de que las clases y grupos que constituían su base social e intelectual no tenían ya la fuerza social suficiente para defenderlo.

#### **4.4. El sector Paraestatal: Expansión, crisis y derrumbe del modelo de desarrollo.**

La base fundamental para impulsar el proceso de *recomposición económica* que se intentó desde 1971 y el de *restauración de la acumulación de capital* que se llevó a cabo a partir de 1977, se sustentaban en la expansión del sector paraestatal. De igual modo, el desajuste estructural de las finanzas públicas, que desembocó en la ya mencionada crisis fiscal del Estado, tiene su origen en este mismo sector.

##### **4.4.1. Finanzas Paraestatales y expansión económica**

Según puede verse en el cuadro 43. y las gráficas 43 y 43.1., a lo largo del período el número de empresas y organismos públicos descentralizados crecieron de un total de 272 en 1970, a 597 en 1976 y a 1155 en 1982. Para que ello fuera posible se mantuvo un ritmo de inversión en el sector paraestatal, tal que su participación en el total de la inversión pública se mantuvo entre un 63 y un 71%, creciendo a una tasa media anual del 12.4%, el mismo ritmo que la inversión total.

En correspondencia a los fines de reestructuración y redinamización de la acumulación que perseguía la expansión del gasto público durante estos años, el gasto del sector paraestatal se orientó principalmente al sector económico. Por tal razón, este sector absorbió una mayor parte de dicho gasto, alcanzando un máximo de 67.1% del total en 1975. Momento a partir del cual se reduce su participación debido a los problemas financieros que enfrenta el Estado en la crisis de mediados de los setentas. Sin embargo, vuelve a tomar un nuevo impulso a partir de 1978 en que recupera su ritmo de crecimiento, de tal modo que ya en 1980 concentra el 85% del total.

De igual forma, se observa que el gasto paraestatal en el sector social disminuye de modo considerable, pasando de un 24.1% en 1970 a un 10.7% en 1982. Esto no significa que este gasto haya disminuido en términos absolutos, sin embargo, su ritmo de crecimiento es reducido y menor al del sector económico, como se observa en el cuadro y gráfica 44, ya que la tasa de crecimiento de éste siempre es superior a la de aquél, salvo en 1976. Este comportamiento confirma lo antes dicho en cuanto al hecho de que el Estado actúa más para dinamizar la acumulación de capital y menos en las tareas de legitimación.

Por otra parte, pero en el mismo sentido, el gasto económico del sector paraestatal se concentró, primordialmente, en el fomento industrial y comercial, incluida la industria petrolera. Como puede verse en el cuadro y gráfica 45. este tipo de gasto concentró, a lo largo del período, la mayor parte de los recursos, incrementando su participación sobre todo en 1979 y 1980 debido a la expansión petrolera. El resto de los rubros sufrieron disminución, tanto en su participación como en su valor absoluto, la que resulta más evidente y dramática en el sector agrícola que después de alcanzar una participación del 17% en 1974, termina en 1982 con un 0.4%, el cual significa, apenas el 2.3% de los recursos de que se le dotó en 1974. Este hecho evidencia la especial atención que tuvo el sector industrial y, sobre todo, la industria petrolera, lo que se entiende dada la importancia que adquiere en el proceso de acumulación de capital. Pero también evidencia como se descuidan otros aspectos esenciales del desarrollo; tan vulnerables y deteriorados como la agricultura.

En el cuadro 46. se observa como distribuye el gasto del sector paraestatal por organismo descentralizado o empresa pública. Es evidente como PEMEX concentraba la mayor parte de dichos recursos desde 1970 en que obtiene el 31.5% del total y de un modo mucho más marcado a partir de

1979 con el 39.2% del total, hasta llegar al 49% en 1982. En segundo lugar se encuentra la Comisión Federal de Electricidad, cuya participación es notoriamente alta en 1982 que alcanza un 12.3% del total, aunque es menor a la que tenía en 1970 que fue de 14.9%. En tercer lugar se encuentra el IMSS, cuya participación dentro del gasto total se ve disminuida de modo muy marcado, ya que mientras en 1970 alcanzaba el 15.4%, en 1982 apenas llega al 9%. También se puede ver el incremento de la participación de CONASUPO cuyo porcentaje pasa de un 7.4% en 1970 a 9.9% en 1982. De hecho este último organismo es de los pocos que incrementan su participación, pues el resto estuvo sujeto a una disminución tal como se aprecia en el mismo cuadro. Así, se puede concluir que durante este período de amplia expansión económica propiciada por la expansión del gasto público, se generan dos fenómenos en las finanzas del sector paraestatal:

a) El *efecto desplazamiento financiero* que se entiende como el incremento del volumen de los recursos destinados a uno o algunos organismos, lo que se lleva a cabo restándole recursos a los demás organismos, es decir, desplazando su participación.

b) El *efecto concentración*, que es resultado del efecto desplazamiento, debido a que el incremento en el volumen de recursos en esos pocos rubros y la disminución en la mayoría restante, propicia que dichos rubros puede tener una disposición mayoritaria recursos, muy superior a la de los demás. Como resultado de estos dos efectos, dentro de las finanzas públicas del sector paraestatal podemos hablar de la conformación de un *núcleo del gasto paraestatal* constituido con aquellas empresas y organismos favorecidos por los efectos desplazamiento y concentración que concentran la mayor parte de los recursos públicos dedicados al sector paraestatal. Esto permite observar nuevamente, que la importancia de este sector no radica principalmente en su extensión, sino en la solidez y capacidad financiera y productiva de algunas cuantas empresas. Por lo mismo, la dinámica del sector paraestatal depende mayoritariamente de ellas. Esto significa que el impulso que el Estado ofrece al proceso de acumulación de capital y al crecimiento económico, lo hace gracias a la solidez de estas empresas, las cuales sirven en ese sentido debido a su carácter estratégico. Se entiende de ahí, por qué se concentran en ellas la mayor parte de los recursos del sector paraestatal y por qué, esa concentración es una necesidad y una exigencia del propio modelo de desarrollo.

Según se observa en el cuadro 47 y gráficas 46 y 47, en 1971 el núcleo el gasto del sector paraestatal estaba constituido por apenas 9 organismos y empresas públicas, las cuales concentraban el 96.2% del gasto paraestatal total. Es decir, de un total de 318 organismos y empresas públicas que constituían el sector paraestatal en ese año, apenas el 2.83% concentraba casi todo el presupuesto del sector. En este núcleo, destacan por su participación, organismos con una alta influencia sobre el proceso de acumulación como los generadores de energéticos: PEMEX, CFE y Compañía de Luz y Fuerza, que en conjunto concentran el 53% del gasto paraestatal, lo que confirma el contenido de la política de gasto del sector, en el sentido de la prioridad con que se atiende el proceso de acumulación. Otra parte importante del núcleo se conforma por dos organismos dedicados a la atención de la seguridad social: el IMSS y el ISSSTE, los que, en conjunto, concentran el 22% del total del gasto paraestatal. Esto confirma lo antes dicho en el sentido de las prioridades del Estado a favor de lo económico sobre lo social. Este hecho resulta aún más relevante si se observa la conformación de este núcleo en 1982, año en que, a pesar de que el núcleo se amplía, se profundiza la concentración del gasto. Este fenómeno puede observarse en el cuadro 47.1. en que se presenta lo que he llamado el *subnúcleo del gasto paraestatal*, constituido por las empresas y organismos con mayor participación del gasto dentro del núcleo. Dicho subnúcleo se conforma, en 1971 con apenas 7 empresas, que concentran el 90.7% del total del gasto paraestatal. Esto permite considerar que el fenómeno de la concentración del gasto es más amplio que lo observado renglones arriba y se profundiza hacia 1982, aunque pareciera haber una mayor diversificación en el gasto paraestatal porque para ese año el núcleo del gasto lo conformaban 12

organismos y empresas públicas (cuadro 47) que concentraban el 95.4% del total del gasto, lo que contrasta con los 9 en 1971, que concentraban el 96.2%. Sin embargo, estas doce entidades paraestatales significan, apenas, el 1% del total de entidades paraestatales existentes en ese momento, contra el 2.8% que representan las 9 de 1971. En otras palabras, en 1971 el 2.8% del total de entidades paraestatales concentraba el 96.2% del total del gasto, mientras que en 1982 el 1% del total de entidades, concentraba el 95.4% del gasto. Esto, sin duda, significa una reconcentración muy grande del gasto paraestatal y se corrobora al observar la conformación del subnúcleo del gasto paraestatal, que ya para 1982 sólo está conformado por 4 entidades (menos de la mitad que en 1971) las cuales concentran el 80.2% del gasto paraestatal total. Esta reconcentración se debe, principalmente, al incremento del gasto en PEMEX cuya participación en el gasto, pasó del 31.7 al 49% mientras que se redujo sustancialmente el gasto en otras entidades. Esta reconcentración, también significó una recomposición del gasto paraestatal dentro del subnúcleo, pues, como puede verse en el mismo cuadro, las entidades productoras de energéticos, alcanzan a concentrar el 61.3% del total (sólo PEMEX y CFE) En cambio las entidades orientadas a los aspectos de orden social reducen su participación al 9% (nada más IMSS), reconfirmando el carácter cada vez más *económico* y cada vez menos *social* del sector paraestatal

Es importante observar que, a pesar de esta conformación del gasto paraestatal y de la escasa participación de muchos de los organismos y empresas en el gasto total, el Estado tenía una presencia muy grande en diversas ramas y sectores. Esto se debe a que, aunque el gasto de estas entidades era reducido comparado con otras, dentro de cada rama de actividad resultaba muy significativo. Tal es el caso, como puede verse en el cuadro 48, del servicio de correo y teléfono, de los servicios de educación, transporte aéreo, servicios financieros y en la agricultura. Es notable que en ramas como la industria manufacturera, en que existe un amplio número de entidades paraestatales, la participación estatal es menor. Esto significa, entonces que la influencia del Estado hay que medirla en términos del papel que juega cada empresa en el proceso de acumulación de capital en general y el que realiza dentro de la rama de actividad particular en que se encuentra. Así como también en términos de su participación en el volumen total de recursos del Estado.

También se puede medir la influencia del Estado en relación con el crecimiento que genera en cada actividad económica, lo cual, al tiempo que expresa su importancia como agente de acumulación, muestra su influencia diferenciada en cada actividad y permite evaluar el esfuerzo financiero en términos de resultados económicos. En el cuadro y gráfica 49 se observa la estructura del PIB del sector público por actividades económicas. Resalta la importancia que adquiere la industria petrolera, que pasa de representar el 18% del total en 1975, a un 42.8% en 1982. En cambio el resto de las actividades ven disminuida su participación en el PIB público total, siendo las que menos se reducen transportes y electricidad. Este cambio se debe al hecho de que las actividades que pierden participación no crecen al mismo ritmo que la industria petrolera. De hecho, a pesar de ese menor crecimiento y de su participación disminuida, algunas empresas y organismos adquieren un peso mayor en aquellas actividades en donde operan. Tal es el caso de las empresas paraestatales de manufacturas las que reducen su participación en el PIB público total de 6.2% en 1975 a 5.5% en 1982, mientras que su participación en la rama manufacturera nacional pasa de 8.5 a 10.2% en los mismos años. De igual modo, estas empresas propician un ritmo de crecimiento mucho más acelerado en las ramas económicas en donde participa el Estado, que en las que participa.

Esto permite impulsar y sostener el ritmo de crecimiento del PIB nacional con base en las entidades paraestatales, tal como puede verse en el cuadro y gráfica 50, las actividades económicas con mayor crecimiento son aquellas en donde participa el Estado, como es el caso de electricidad, gas y agua, cuyo índice de crecimiento fue el que mayor incremento acumuló entre 1970 y 1985 al llegar al 292.2% (tomando como base 1970=100) Del mismo modo creció la minería, que llegó a un

268.1%. Valores que son superiores al mostrado por el índice de crecimiento del PIB nacional que fue del 206.4. Otras actividades que también crecieron por encima del PIB y que tienen amplia presencia estatal, fueron los transportes, almacenamiento y comunicaciones cuyo índice creció al 251.9%.

Este comportamiento, prueba, sin duda, la capacidad del gasto público en general y de las entidades paraestatales en particular, para generar crecimiento económico y propiciar un proceso de acumulación de capital, en dos sentidos: una por el lado de los subsidios, es decir mediante la transferencia de valores producidos por el Estado, vía precios diferenciales. Y otra por el lado de los efectos multiplicadores que propicia la expansión productiva de las empresas y organismos públicos. De acuerdo con el cuadro 51, la transferencia de valor se da en una magnitud muy amplia y por diversos mecanismos. Así tenemos que los subsidios que se constituyen mediante la transferencia de valor a través del diferencial de precios alcanzaron en 1977 un monto de 93 300 millones de pesos, lo que equivale al 5.6% del ingreso interno bruto. También se observa, que el sector productor de energéticos es el que más subsidios otorga y que PEMEX es la entidad paraestatal que lleva a cabo el mayor volumen de transferencia de valor por este mecanismo. En orden de importancia sigue el sector agrícola sobre todo por los subsidios otorgados por Banrural y los fideicomisos creados para atender este sector. Del mismo modo es notable que esta transferencia de valor del Estado al mercado, explica casi las tres cuartas partes del déficit de capital del sector público, lo cual explica el origen de la crisis fiscal del Estado.

#### **4.4.2. Expansión del gasto y déficit paraestatal**

La profunda expansión del gasto público durante el período analizado, trajo como consecuencia una expansión sin precedente del déficit público. En buena medida, esto fue resultado de la expansión del gasto del sector paraestatal, que es en donde se concentra el mayor esfuerzo financiero del Estado, ya que constituye el eje de la acumulación de capital. De hecho dicha expansión trajo como consecuencia, también, un incremento del déficit paraestatal, mismo que contribuyó a hacer crecer el del sector público. Según puede verse en el cuadro 52 y las gráficas 52 y 52.1., la participación del déficit paraestatal en el déficit público total fue de 14.5% en 1973 y como proporción del PIB representó, apenas el 1%. A partir de ese año empieza a crecer de modo acelerado, alcanzando su nivel máximo en 1981 con un valor de 8.5% como proporción del PIB y también crece su participación en el déficit total al representar un 60.3%, para ese mismo año, aunque un año antes había alcanzado su máxima participación al llegar al 69.3%.

Como resultado de este comportamiento deficitario en el ámbito paraestatal, el déficit público total también se incrementó considerablemente, pasando de un 6.9% del PIB en 1973 a un 14.1% en 1981.

Esos datos indican que el sector paraestatal fue el principal factor de desequilibrio de las finanzas públicas, aunque sólo a partir de este período. Es decir, el déficit paraestatal no era componente principal del déficit público en años anteriores. Su relevancia la adquiere durante la década de los setentas y con ello, se convierte en un factor que explica, también, la crisis fiscal del Estado.

En el cuadro 53 y sus gráficas 53, 53.1. y 53.2. se observa la evolución del gasto paraestatal, que a partir de 1970 muestra un crecimiento más acelerado que el ingreso paraestatal, ampliando cada año de manera constante el déficit paraestatal, medido aquí, en el *Balance Total*, entendido como la diferencia entre el ingreso total y el gasto total. Este déficit, obligó a establecer una corriente de transferencias desde el gobierno central hacia el sector paraestatal, que tenía como fin, cubrir esa diferencia creciente entre egresos e ingresos, logrando, efectivamente, reducir el déficit, aunque en ningún momento pudo eliminarlo. Sin embargo, en la medida en que las transferencias implicaban

un egreso para el gobierno central, su incremento constante de éstas a lo largo de la década contribuyó a incrementar el déficit público y alimentó la crisis fiscal.

Mediante la medición del *Balance sin transferencias*, que se obtiene de restarle a los ingresos paraestatales las transferencias recibidas y luego compararlo con el gasto, podemos medir la magnitud y el impacto que éstas tuvieron en el alivio a los problemas financieros de las paraestatales. Este balance, arroja un déficit mucho más pronunciado que el del Balance Total. Para 1981, que fue el año de mayor saldo negativo en ambos balances, el Balance Total arrojó un déficit de 63,069.9 millones de pesos (deflactados a 1994), mientras que el Balance sin transferencias fue de 98,478.2 millones de pesos, es decir una diferencia de 35,408.3 millones de pesos, que es, precisamente, el valor que las transferencias alcanzaron ese año.

Otra forma de observar con mayor precisión el peso de las transferencias en las finanzas públicas, es a través de comparar el monto de éstas con el volumen del gasto del Sector Público y con el del Sector Paraestatal, a lo largo del período. De acuerdo con el cuadro y gráfica 54 las transferencias fueron adquiriendo una presencia cada vez más importante, ya que en 1970 representaron el 6.4% como proporción del gasto público, mientras que en 1975 crecieron a un 9.8%. De igual modo, en el primer año representaron el 12.3% como proporción del gasto paraestatal y para el segundo alcanzaron un 19.6%. Para 1976 se da una reducción en términos absolutos de las transferencias debido a las restricciones presupuestales que enfrenta el Estado, por lo que estos porcentajes disminuyen al 5.6 y 11.9% respectivamente. Sin embargo, para el siguiente año inician nuevamente, un proceso de crecimiento hasta alcanzar un 6.6% y 15% respectivamente en 1981, lo que indica que los montos de transferencias fueron mayores a los de años anteriores, aunque no alcanzaron a representar la proporción que tuvieron en años anteriores, debido a que el gasto público y el paraestatal crecieron a una tasa mayor que las transferencias. Sin embargo, el peso de éstas dentro del gasto público y paraestatal continuó siendo bastante alto, sobre todo considerando que constituían el mecanismo mediante el cual era posible financiar una política de precios subsidiados y de fuertes erogaciones por pago de intereses, derivada de una política de deuda pública que sirvió para expandir la planta productiva paraestatal.

Efectivamente, existe una amplia relación entre el volumen de las transferencias y la situación financiera del sector paraestatal derivada de su política de precios. Para observar esto, se analiza el comportamiento de las transferencias medidas como porcentaje del valor de la venta de los bienes y servicios del sector paraestatal, que es el rubro de mayor peso dentro de las finanzas de dicho sector. Según puede verse en el cuadro 55 y las gráficas 55 y 55.1, este indicador se incrementa a lo largo del período de análisis, pasando de un 18.7% en 1970, a un 35% en 1975. Lo cual evidencia un deterioro de la salud financiera del sector, toda vez que a medida que es más grande este indicador, mayor es la importancia de las transferencias en los ingresos totales del sector y menor el peso de los ingresos por venta de bienes y servicios. Esto sucedió como resultado de una deliberada política de precios y tarifas paraestatales bajas, mediante la cual operaba el subsidio a las empresas privadas y en general a toda la sociedad, lo que provocó un deterioro de los ingresos paraestatales y propició la necesidad de ampliar el volumen de transferencias. En el cuadro y gráfica 56., se observa dicho deterioro, medido por la diferencia entre el índice nacional de precios al consumidor y el índice de precios de cada uno de los bienes y servicios paraestatales. Es notorio que de 1970 a 1974, mientras que el primero se incrementaba año con año, los demás no se incrementaban en la misma proporción, algunos simplemente no se incrementaron y otros más, incluso se redujeron, como es el caso de las tarifas del ferrocarril de carga. A partir de 1976 la situación cambia porque el indicador de referencia se reduce, mostrando un comportamiento más estable, por lo que termina el período por encima del valor que tenía en 1970. Esto es resultado del incremento que presentan los precios y tarifas paraestatales, lo que hace que los ingresos por ventas se incrementen. Es por esa razón y no

porque las transferencias hayan disminuido, por lo que dicho indicador tiende a reducirse. De igual modo esos ingresos aumentan porque se incrementa el volumen de ventas, sobre todo como resultado del auge petrolero y el más dinámico comportamiento de la economía durante estos años.

Es importante mencionar, en este sentido, que las transferencias mostraron una orientación muy marcada hacia aquellas empresas y organismos públicos que constituían el núcleo del gasto del sector paraestatal, lo cual obedece al papel estratégico que jugaban en la acumulación de capital y en la legitimación del Estado, lo que las hacía las de mayores necesidades financieras. Como se ve en el cuadro 57, las transferencias se destinan, de manera primordial, a 7 entidades paraestatales, cinco de carácter productivo que son PEMEX, CFE, C de L. y F., Conasupo, FFNN y dos de servicios sociales, IMSS e ISSSTE, las cuales en 1970 concentraban el 93% del total de transferencias, cifra que aunque se va modificando ligeramente y al final del período es de un 87%, implica que la concentración permaneció durante estos doce años.

El incremento de las transferencias se explica, también, como resultado del creciente endeudamiento que requirió el sector paraestatal durante estos años, debido a que los intereses de la deuda fueron creciendo de tal manera que cada año ampliaban las necesidades de recursos financieros para el sector y contribuían al creciente déficit paraestatal. Estas necesidades obligaron a la implementación de una corriente cada vez más amplia de transferencias, para hacer frente a los compromisos de deuda. De este modo, cada año los intereses representaban una proporción cada vez mayor de las transferencias al sector paraestatal. Según el cuadro 53, en 1970 éstas representaron el 20.4%, en 1976 se incrementaron al 35.8% y en 1982 representaron el 79.6%. Esto significa que la magnitud de éstas no sólo se incrementaba por los requerimientos productivos del sector, sino, también y de forma importante, debido a los compromisos derivados de la deuda, cuya ampliación, en todo caso, también respondió a dichos requerimientos.

La importancia que adquiere el endeudamiento como parte de los ingresos paraestatales se observa en su participación creciente en este total, que pasa del 21.7% del en 1970, a un 28.1% en 1976 y a un 35.3% en 1981, según se ve en el cuadro 55. Igualmente, al comparar el endeudamiento con los ingresos por venta de bienes y servicios, que es la fuente principal de ingresos del sector paraestatal, se observa un peso muy amplio, incluso mayor al que representan las propias transferencias. Según los datos del mismo cuadro y sus gráficas, en 1970 este indicador es del 33.7%. En una primera etapa se incrementa hasta 1978 en que alcanza un nivel del 63.3% y alcanza su nivel histórico en 1981 con un 76.7%. Este comportamiento implica que el financiamiento, sirvió como base fundamental para la expansión del sector paraestatal, pues durante todo el período, se mantuvo como la segunda fuente principal de ingresos de este sector.

Como resultado de esta ampliación del financiamiento, los intereses derivados de él adquirieron un papel muy significativo en el gasto paraestatal que se puede observar en el análisis del *Balance Primario*, que resulta de calcular la diferencia entre el Balance Total y los intereses, es decir, descontando el pago de los intereses del gasto total. El saldo de este balance es menor que el déficit del Balance Total, para todos los años del período y la diferencia se hace mucho mayor a partir de 1976. Tal como se ve en el mismo cuadro 53, los intereses sumaban un total de 1,647.7 millones de pesos, para 1976 sumaron 5, 921.2 y para 1982 alcanzaron la impresionante cantidad de 32,695.6 millones de pesos. Como consecuencia, en 1970 representaban, apenas el 3.1% del total del gasto, en 1976 ascendieron al 7.1% y para 1982 representaron el 16% de dicho total.

En la medida en que las necesidades financieras de estas entidades fueron resultado de su política de subsidios y de endeudamiento que le sirvió para transferir riqueza a sectores productivos y grupos sociales y dado el hecho de que, adicionalmente, estas actividades a lo largo de toda la etapa del intervencionismo estatal

- concentraron la mayor proporción del gasto público,
- contribuyeron de manera más importante al producto nacional y
- monopolizaron su ámbito de actividad económica, se puede afirmar que:

a) estas entidades constituyeron la base del proceso de acumulación de capital y legitimación, pues son las que más riqueza transfirieron a la sociedad. Por cierto no sólo, durante este período, sino a lo largo de décadas anteriores.

b) El déficit paraestatal, el déficit público y la crisis fiscal del Estado misma, son resultado de este amplísimo proceso de transferencia de riqueza que se requirió para impulsar el crecimiento económico apoyando a las empresas privadas y financiar las reformas sociales selectivas.

c) Estas cifras corroboran que las necesidades crecientes de recursos del sector paraestatal se derivaron, en una alta proporción de los compromisos crediticios contraídos, los cuales, a su vez, crecieron como resultado de su necesidad de aplicar más recursos a sus tareas productivas. Es decir, la necesidad de apuntalar la acumulación de capital llevó a disponer de créditos externos que luego se convirtieron en compromisos para los que el sector paraestatal ya no tenía recursos debido a que continuaban su expansión productiva, por lo que recurrió a más préstamos y a las transferencias para pagar los intereses que cada vez se volvieron más grandes. Esto implica que los ingresos del sector paraestatal se volvieron insuficientes para cubrir sus necesidades y que el sector se volvió cada vez más dependiente del financiamiento y de las transferencias. Lo que equivale a decir, que la tarea de promover la acumulación y de dinamizar la economía, dependía, cada vez en mayor medida, de esos dos factores. Esta situación es la evidencia de un profundo deterioro de las finanzas públicas del sector paraestatal y es lo que propicia la pérdida de la capacidad del Estado para seguir siendo el eje del desarrollo nacional. Esto no significa otra cosa que la imposibilidad para el Estado, de realizar sus dos funciones básicas: acumulación y legitimación mediante vías financieras sanas y eficientes. Y esa imposibilidad cancela finalmente, la vigencia de todo el modelo de desarrollo, haciéndolo inviable financiera y económicamente. Pero, como el deterioro financiero conduce a un deterioro de la legitimidad y ello a la pérdida de las bases sociales y los consensos con clases y grupos en las que se sustenta el Pacto de Dominación, entonces, el modelo se vuelve, también, inviable políticamente. Esto implica un resquebrajamiento del Pacto de Dominación Postrevolucionario que ya no podrá sostenerse, debido a

- la crisis fiscal,
- a la crisis económica,
- al embate de las clases propietarias y
- la pérdida de la legitimidad estatal, derivada de la pérdida de la base social en que se fundamentaba la autonomía relativa del Estado y todo el proyecto intervencionista estatal.

## CAPÍTULO 5

### **RUPTURA Y AJUSTE ESTRUCTURAL. DEL ESTADO INTERVENCIONISTA AL ESTADO MÍNIMO.**

#### **5.1. Crisis y ruptura del Pacto.**

La crisis de la economía mexicana en 1982 creó los elementos necesarios para que se manifestara la profunda crisis fiscal del Estado, derivada de los desequilibrios financieros que se habían acumulado a lo largo de la década anterior y de una política económica que fue incapaz de crear los mecanismos para hacer autosostenible, financiera y políticamente, el intervencionismo estatal y para reorganizarlo y darle continuidad, en función a las nuevas necesidades y problemas surgidos desde el inicio de los setentas.

El equilibrio inestable entre clases sociales antagónicas que había mantenido vigente el intervencionismo estatal y la autonomía relativa del Estado que la hizo posible, terminaron por resquebrajarse por dos razones:

- a) El fortalecimiento de las clases propietarias, debido a un cada vez más amplio consenso al interior de los grupos de poder político respecto al papel del Estado, las causas de la crisis y la necesidad de reorganizar la economía nacional con base en un esquema de libre mercado, es decir con un enfoque decididamente empresarial. Este fortalecimiento les permitió tomar el poder al margen de acuerdos y alianzas con las clases populares, desplazándolas de tal manera que pudieron imponer un nuevo contenido al Estado y nuevas tareas que permitirían consolidar el nuevo proyecto económico, donde el intervencionismo económico no tenía lugar.
- b) El debilitamiento de las clases populares, resultado de la pérdida de la autonomía estatal en que se sostenían y al hecho de que su capacidad de organización para negociar con el Estado, dependía, corporativamente de éste mismo. La crisis fiscal y económica impidió, también, que pudiera sostenerse el esquema en que estas clases recibían, de parte del Estado, incentivos vía reformas sociales. El Estado las dejó al margen del poder, renunciando a una alianza que ya no podía sostener ni necesitaba. Porque el poder del Estado dejó de basarse en la negociación y el consenso y porque el discurso del Estado y el de las clases populares dejó de coincidir.<sup>152</sup>

De este modo, se dio un cambio trascendental al interior del Estado, no sólo porque se alteró de manera definitiva el equilibrio entre las clases sociales a favor de las propietarias, sino también porque esto abrió paso a una forma nueva de ejercer la hegemonía, en la que el conjunto de reformas sociales a las clases populares se redujeron o desaparecieron definitivamente.

Este cambio en el Estado, también se evidenció en el desplazamiento de los grupos políticos y burocráticos que tradicionalmente habían ejercido la función de gobierno, siendo substituidos por nuevos grupos, representantes del nuevo proyecto y, por tanto, con una nueva concepción teórica y un discurso ideológico, que abiertamente rechazaban el proyecto histórico intervencionista, por considerar que implicaba una estrategia de desarrollo obsoleta, ineficiente, irracional, ideológicamente anticuada y despreciable, políticamente cuestionable y económicamente inviable.

El quebrantamiento del Pacto de Dominación fue inevitable porque el nuevo proyecto implicaba la renuncia total al contenido social del Estado y la remoción de su base social, que ya no tenía sentido para los nuevos fines, salvo por la utilidad que pudiera representar en el control de los estallidos sociales provocados por la oposición de las clases y grupos desplazados del proyecto.

<sup>152</sup> Véase Barcelata Chávez, Hilario, “El PRI y la crisis del sistema político mexicano” en *Confluencias* No. 7, marzo de 1997, Xalapa, Ver.

Las profundas reformas que se implementaron, generaron fuertes resistencias y cuestionamientos sociales, en la medida en que la remoción del Estado social dejó fuera del nuevo proyecto de nación a las clases populares. Para concretar dichas reformas sin perder el control del descontento social, se utilizaron las mismas estructuras autoritarias de control político existentes que habían permitido el mantenimiento del intervencionismo estatal. Esto condujo a un nuevo arreglo social, en el que la clase dominante logró la subordinación del resto de la sociedad por la vía de la coerción. Es decir es una etapa de *crisis orgánica* en la que se identifica una pérdida de la *hegemonía*, que se sostenía en una dominación, que se daba mediante la coerción, los consensos, los beneficios sociales y la unidad ideológica. La hegemonía se convirtió en pura dominación y propició una etapa de represión política abierta, junto con el reforzamiento de la cooptación sindical y grandes fraudes electorales como mecanismos para mantener el poder en manos de los representantes del proyecto de la clase dominante y contener la oposición al mismo.

El Estado social había entrado en una etapa de crisis de *autonomía instrumental* al perder la capacidad para responder de manera eficiente a los intereses de las clases propietarias. La clase dominante se interpuso para evitar que el Estado siguiera actuando autónomamente, al identificar que esto constituía una amenaza a sus intereses, debido a la manifiesta incapacidad para cumplir con las tareas de acumulación. El desorden económico de los setentas y principios de los ochentas, es una prueba de que el Estado social había perdido su eficiencia y eficacia para preservar y expandir de un modo no conflictivo el sistema. Con ello perdió, también, la oportunidad de regenerarse a sí mismo en favor del proyecto que sustentaba y quedó, prácticamente, bajo el control de las clases propietarias, que, rompieron con el Pacto de Dominación e implementaron un nuevo proyecto de nación. Esto implicó el rompimiento con alianzas, acuerdos con las clases populares y con las políticas que las favorecían y que fueron el sostén del poder de estas clases y fundamento del Estado intervencionista.

Esta profunda transformación del Estado, comenzó a operarse desde 1982, año en que toma posesión de la Presidencia de la República Miguel de la Madrid Hurtado y se manifiesta de manera particular en las nuevas tareas y funciones concretas que se le reconocen al Estado, en materia económica y social y el nuevo discurso teórico e ideológico<sup>153</sup> que va a constituir la base de los cambios y el instrumento mediante el cual se pretenderá reunificar a las fuerzas sociales opositoras, sin conseguirlo, en torno al Estado.

El Estado social se transforma en un Estado que al recuperar sus rasgos liberales clásicos, se autolimita para servir, de modo particular, a los intereses de las clases propietarias, sin concesiones sociales, salvo aquellas que no puede arrancar de modo inmediato a las clases populares sin provocar una abierta rebeldía.

La pérdida de la autonomía estatal implicó, también, revertir el proceso de disociación, entre la clase dominante y los grupos burocráticos, mediante el cual se sostenía dicha autonomía. Cada vez en mayor medida, los miembros de las clases propietarias empezaron a participar de modo activo al

---

<sup>153</sup> Para una interpretación amplia sobre el significado teórico e ideológico de proceso de reformas económicas véase: Villareal, René, *La contrarrevolución Monetarista*, F.C.E., México, 1982 y Dos Santos, Theotonio, "Neoliberalismo: Doctrina y política" en *Revista Comercio Exterior*, Núm 49, México, junio de 1999. Estas reformas quedaron integradas en lo que se conoció después como El *Consenso de Washington*, cuya primera formulación se debe a John Williamson en *Lo que Washington quiere decir cuando se refiere a reformas de las políticas económicas* en 1990. El documento establece diez temas de política económica, sobre los que, según el autor, "Washington" está de acuerdo. "Washington" significa el complejo político-económico-intelectual integrado por los organismos internacionales (FMI, BM) el Congreso de los EUA, la Reserva Federal, los altos cargos de la Administración y los grupos de expertos.

interior de las estructuras de la administración pública, lo que reforzó la incapacidad del Estado para establecer, como en el pasado, una política independiente de los intereses de dichas clases. De este modo, las restricciones, los límites, las formas de participación y la redistribución de incentivos y tareas que, en conjunto definen un proyecto de nación, se pudieron imponer a favor de quien controlaba, de manera exclusiva, las estructuras del poder del Estado.

## **5.2. La reforma económica del Estado: La contracción fiscal.**

El rompimiento del Pacto de Dominación, la cancelación del modelo del Estado intervencionista y la aceptación de las tesis de la Teoría Monetarista<sup>154</sup>, las cuales han guiado el conjunto de reformas económicas aplicadas y constituyen el sostén científico de la ofensiva empresarial nacional y transnacional, se explican, en gran medida, como consecuencia del nuevo consenso que se extendió por todo el mundo en contra de las políticas keynesianas y de la conducción estatal de los procesos económicos.

Bajo la lógica de este nuevo orden teórico y político, las reformas económicas que se implementaron en México desde 1983, descansaron, en general, sobre la base de una profunda reorganización económica del Estado, es decir, en la reformulación de la forma y la magnitud de su intervención en la economía, particularmente en:

- a) la determinación del destino y montos del gasto público y
- b) La existencia del Sector Paraestatal, es decir, su participación como propietario de empresas y productor de bienes y servicios con capacidad para dirigir el rumbo y ritmo del desarrollo nacional.

Estos dos aspectos se constituyeron en el eje de todo el proceso de reformas, porque se considera que la participación directa del Estado limita e inhibe el funcionamiento adecuado del mercado al reducir los espacios de acción y expansión empresarial privada, mientras que el volumen y destino del gasto público es identificado como el origen de la crisis fiscal y de la crisis económica nacional. En otras palabras, porque, el núcleo del modelo intervencionista era, precisamente, el gasto público y el sector paraestatal, razón por la cual es en ellos donde se puede observar con mayor énfasis y notoriedad la gran transformación económica del país.

### **5.2.1. Las tendencias del gasto público y la expansión del PIB.**

La reforma económica se manifestó, primordialmente, en el replanteamiento de la concepción teórica de las finanzas públicas, su filosofía, sus objetivos y sus instrumentos. Bajo una renovada óptica liberal se impuso el principio de las finanzas públicas equilibradas que implicaba la necesidad de dejar de ser un instrumento de intervención económica estatal reduciendo su función a asegurar la estabilidad de la economía, cediendo al mercado la conducción de los procesos de acumulación y en general de todo el sistema económico. Como consecuencia de este cambio, se implementó una política fiscal orientada a revertir el modelo de participación del Estado en la economía.

Como se puede observar en el cuadro 58 y sus gráficas correspondientes, el gasto público mostró un crecimiento permanente desde 1934 y hasta el año de 1983, en que alcanza su máximo volumen, observándose un período de crecimiento a un ritmo lento y con frecuentes altibajos desde 1934 y hasta los primeros años de la década de los sesentas, particularmente a partir de 1965, año en que el ritmo de incremento cambia profundamente con un gran salto, al mismo tiempo que se vuelve

<sup>154</sup> Para una explicación más amplia sobre las medidas adoptadas en el proceso de reforma económica en México, Véase: Aspe Armella, Pedro, *El camino Mexicano de la Transformación económica*, F.C.E., México, 1993. y Clavijo, Fernando, (comp.) *Reformas económicas en México 1982-1999*, F.C.E. México, 2000.

permanente su expansión, con muy escasos años de reducción. A partir de 1983 esta tendencia expansiva cambia indicando una profunda caída del gasto público, con un ritmo y en una magnitud tal que, hacia 1999, su valor significó apenas el 37% del que tuvo en 1981. En esta última etapa se muestran dos tendencias de comportamiento del gasto. En la primera, de 1983 a 1987 una drástica reducción como resultado de los profundos cambios operados en el contenido y naturaleza del Estado, que va acompañada de varios años con una suave disminución y años de considerable crecimiento, que nunca llegan a compensar la caída inicial. La segunda tendencia, se presenta a partir de 1988, mostrando una reducción permanente y a una mayor velocidad, con un par de años de ligerísimo incremento.

La magnitud de la contracción fiscal se muestra, también, en la tendencia que sigue el gasto público como proporción del PIB, observándose que en 1981 alcanza un valor del 47%, que se reduce a un 20% en 1999, que es el valor más bajo del gasto público desde 1964.

Como resultado de esta contracción presupuestal, el gasto público, como valor per cápita, se redujo en un 57% entre 1981 y 1999, ya que en el primer año totalizó 7,766.4 pesos (en pesos constantes de 1994) y cayó a 3,318.1 pesos, en el segundo. Este comportamiento muestra con mayor claridad la profundidad de la contracción fiscal a partir de 1983.

La expansión del gasto público dentro del esquema del intervencionismo estatal tenía como objetivo primordial impulsar el desarrollo económico del país y efectivamente logró propiciar un vigoroso proceso de crecimiento económico a lo largo de más de cuarenta años con tasas promedio anual del 6%, como puede observarse en el cuadro y gráfica 59. Es notorio que a partir de la década de los ochenta, el ritmo de crecimiento económico se vuelve más lento, mostrándose tasas de incremento inferiores a las del período anterior e incluso negativas en algunos años.

La reversión del proceso de crecimiento y del de acumulación de capital se explica por la decisión de modificar las funciones que realizaba el gasto público y por tanto, por la disminución que éste sufre a partir de esa década, en virtud de que éste y más particularmente el gasto del sector paraestatal, constituía el principal mecanismo de impulso al crecimiento. Como se muestra en el cuadro y gráfica 60, hay una coincidencia muy grande en el comportamiento del gasto público, el gasto paraestatal y el PIB. Según puede verse, hasta antes de 1982 las tasas de crecimiento positivas del gasto público estatal mantienen el ritmo de crecimiento del PIB, de modo que las fluctuaciones en los primeros determinan las del segundo. Es notable que hasta 1979, el gasto público y el paraestatal tenían tasas de crecimiento mucho más altas que el PIB, lo cual permitió sostener el amplio ritmo de incremento de éste último. A partir de entonces las primeras crecen cada vez menos, incidiendo sobre la capacidad de crecimiento del PIB, el cual, vuelve a recuperarse a fines de los ochenta y durante los noventa, pero en ningún caso llega a alcanzar las tasas de incremento de años anteriores.

A partir de la gran depresión de 1982 se observa una falta de coincidencia entre la tendencia que muestra el gasto con la del PIB, sobre todo a partir de 1986 en que la recuperación del crecimiento del PIB no va acompañada del crecimiento del gasto el cual se mantiene en tasas de crecimiento negativas hasta 1993, esto significa que el gasto como propulsor del crecimiento ha sido sustituido por otros factores, los que, sin embargo, no logran propiciar el amplio y permanente crecimiento que logró el primero.

Estas relaciones y tendencias se observan con mayor claridad mediante la información ofrecida en el cuadro y gráfica 61 en donde se mide el índice de crecimiento del gasto público, paraestatal y el PIB. Según se ve, existe una marcada relación en el comportamiento de estas variables que muestran índices de crecimiento con trayectorias coincidentes desde 1965. Es notable que el gasto paraestatal muestra un crecimiento más acelerado que el gasto público y es, de manera más específica, el que explica el incremento del PIB. A partir de 1981 la trayectoria de estas variables cambia, pero sigue siendo coincidente, de modo que el descenso en el ritmo de crecimiento de

ambos tipos de gasto impulsa a la baja el PIB. Sin embargo, a partir de 1985 deja de existir una conexión entre el comportamiento del gasto paraestatal y el PIB ya que mientras el gasto inicia una profunda caída que se prolonga hasta 1999, el PIB muestra una trayectoria distinta, con un ascenso importante sobre todo a partir de 1989. De igual modo a partir de 1987 el gasto público inicia un proceso de contracción acumulada que se extiende hasta 1996 y que lo separa de la trayectoria que muestra el PIB, la cual deja de correspondersele.

Es notable, en la misma gráfica, que así como el ritmo de incremento del gasto paraestatal en la etapa de expansión fiscal, fue más alto que el del gasto total, así también, el ritmo de disminución de aquél es mayor al que muestra éste, es decir, la reducción acumulada es más profunda para el primero que para el segundo. De este modo se observa que el valor del gasto paraestatal en 1999 equivale a menos del 50% del valor que alcanzó en 1981, en tanto que el valor del gasto público total para el primer año representó más del 60% del que tenía en el segundo año. De hecho, el gasto público vuelve a mostrar un crecimiento considerable después de 1992, en cambio el gasto paraestatal nunca revierte su tendencia contraccionista. Esto se debe a que el componente que más se redujo del gasto público total fue el gasto paraestatal, como resultado del proceso de privatización de las entidades del sector paraestatal, mediante el cual se redujo la participación del Estado en las actividades económicas y se cancelaron sus posibilidades de seguir operando como factor de crecimiento económico. En efecto la fuerte dinámica económica impulsada por el Estado hasta 1982, se sostenía en el amplio y complejo sistema de empresas públicas y organismos descentralizados encargados de prestar servicios públicos y producir artículos para el mercado, cuyo ritmo de crecimiento tuvo un efecto muy amplio sobre los niveles de demanda y oferta en el país, pero, también sobre los niveles de rendimientos de las empresas privadas, gracias a su política de precios subsidiados, que favorecían el ritmo de crecimiento de las inversiones privadas. Mediante este sistema paraestatal, el Estado realizó actividades industriales, agropecuarias y comerciales de gran importancia.

El descenso del gasto público se reflejó en una contracción muy amplia del gasto paraestatal que, expresado como proporción del PIB, descendió de un 20% en 1981 a un 6.6% en 1999, es decir, se redujo un 67% según se ve en el cuadro 62 y gráficas 62 y 62.1. Como consecuencia, la importancia que había alcanzado el gasto paraestatal dentro de la estructura del gasto total se redujo considerablemente. Su participación, que en los setentas llegó a representar más del 50% del total para la mayoría de los años (y por lo menos desde 1965, nunca representó menos del 40%) se vio disminuida hasta un 33.2% en 1999. Participación que, sin embargo, es todavía relativamente alta debido a que el Estado no ha privatizado ninguna de sus dos más grandes empresas públicas, las cuales concentraron, históricamente, la mayor parte del gasto paraestatal.

Puede decirse, entonces, que durante la década de los ochenta el *gasto público se independiza del gasto paraestatal*, que era el que propiciaba su alza. Esto significa que el incremento o disminución del primero, deja de estar determinado por el segundo, como lo estaba antes. Pero el hecho de que el incremento del gasto público no esté determinado ya por el incremento del gasto paraestatal, representa una profunda alteración del contenido del gasto total y de su función de promotor del desarrollo económico, particularmente porque significa la pérdida del elemento que le otorgaba capacidad para influir en el ritmo de crecimiento del PIB, en virtud de la amplia capacidad del gasto paraestatal para propiciar efectos directos en el proceso de acumulación de capital. Por esta razón, al mismo tiempo, el *PIB también se independiza del gasto paraestatal*, y por ello, del gasto público. Este fenómeno consiste en el hecho de que el crecimiento del PIB ya no guarda una relación significativa con el comportamiento del gasto paraestatal ni con el público. Es decir el PIB tendrá un *comportamiento tendencial independiente* de lo que suceda con el gasto público y el paraestatal, aunque, invariablemente, las posibilidades de crecimiento económico serán muy limitadas en la

medida en que el gran potencial que tiene el gasto público para incidir directamente sobre los procesos económicos, no será utilizado ya como sucedía hasta 1982.

### **5.2.2. La estructura interna de la contracción fiscal.**

El profundo ajuste en la política de gasto público respondía a dos objetivos concretos:

- a) Alcanzar el equilibrio presupuestal porque ello brindaría estabilidad a la economía, bajo la consideración de que la causa de la inflación y las distorsiones en los mercados tenían su origen en el déficit público.
- b) Reorganizar las prioridades presupuestales del Estado a la luz del reconocimiento de la necesidad de renunciar a sus tareas productivas y sociales.

El primer objetivo se deriva del deterioro financiero que empezó a sufrir el Estado, particularmente debido a los desajustes presupuestales de las finanzas paraestatales. Según puede verse en el cuadro y gráfica 63, el sector paraestatal muestra una posición deficitaria desde 1970, la cual se va ampliando de tal manera que en 1981 representa el 5.5% del PIB. Este deterioro financiero obedece a la insuficiencia de recursos del sector paraestatal para sostener la fuerte expansión de la capacidad productiva a que estuvo sujeto, la cual requirió la contratación de deuda pública y el uso de un creciente volumen de transferencias otorgadas por el gobierno central, como lo muestra el cuadro y gráfica 64. A pesar de este déficit paraestatal, el sector público mostró una posición superavitaria durante el período mencionado, según consta en la información del cuadro 63, debido a que los ingresos públicos totales crecieron a un ritmo mayor que el gasto público total y mostraron valores superiores a éste, lo cual permitió compensar el déficit paraestatal. A partir de la crisis de 1982, la caída de los ingresos públicos a un ritmo mayor que el gasto público, propició el deterioro financiero del sector público, apareciendo grandes déficits fiscales que se mantuvieron hasta 1990, año a partir del cual se reducen, desapareciendo entre 1992 y 1994 y volviendo a aparecer y extendiéndose hasta el año 2000. Es importante destacar que la aparición del déficit del sector público coincide con la desaparición del déficit del sector paraestatal. Efectivamente, para 1983, después de 10 años de superávit constantes, el Balance total del Sector Público muestra un déficit que alcanza un 11.5% como proporción del PIB. En cambio el sector paraestatal obtiene un superávit, después de 14 años de déficit constantes. Esto se debe, en parte a la reducción del gasto paraestatal y en parte al incremento de las transferencias que precisamente, permiten aliviar la situación financiera del sector paraestatal deteriorando la del sector público. Por supuesto, esto propicia que el gasto paraestatal pueda reducirse más rápidamente que el gasto público. Sin embargo, en los años siguientes el déficit público persiste a pesar de que el volumen de transferencias disminuye dramáticamente, al igual que el gasto paraestatal. Así, por ejemplo, es posible observar que en 1988 las transferencias representaron menos de la mitad de las existentes en 1983, sin embargo el déficit público fue del 8% como proporción del PIB. Según se ve la contribución paraestatal al déficit público disminuye considerablemente y esto permite afirmar que el sector paraestatal a partir de los ochenta dejó de determinar el deterioro financiero del Estado, dicho de otro modo, el déficit público se independiza del déficit paraestatal. Como puede verse en la gráfica 63, mientras que a partir de 1983 el sector paraestatal prácticamente no presenta déficits o estos son muy pequeños, el sector público muestra una posición deficitaria permanente. Esto se explica por el hecho de que al disminuir la necesidad de apoyos al sector paraestatal, como resultado de la disminución de su gasto, disminuyen las transferencias otorgadas (de manera notoria a partir de 1986) a un ritmo tal que para 1996 son tan reducidas como en 1973. Esto significa que las presiones que ejercía el gasto paraestatal sobre el gasto total disminuyen y con ello, disminuye su influencia sobre el déficit público total. Pero también se explica porque el Estado ha perdido capacidad para incrementar sus ingresos como resultado de su retiro de las actividades económicas

y porque la disminución de los recursos que orientaba al fomento económico, le impiden impulsar un crecimiento económico tal que permita recuperar los niveles de recaudación.

En conclusión, la reducción del gasto paraestatal sólo se alcanzó como objetivo en el mediano plazo, mientras tanto, no logró mejorar la situación financiera del Estado y en cambio debilitó la capacidad de la economía mexicana para reiniciar un proceso vigoroso de crecimiento económico en el largo plazo.

El segundo objetivo se deriva de la nueva concepción sobre las funciones del Estado y se manifiesta en la reorganización de la estructura interna del gasto público. La creciente participación que había mostrado el gasto económico en el gasto total, desde la trascendental reorganización fiscal en la década de los treinta, constituyó uno de los principales mecanismos de intervención económica estatal. Este gasto llegó a representar hasta el 57% del total en 1954 y en 1975, según consignan cuadro y gráfica 65. Y alcanzó su máxima participación en 1980, concentrando el 69.7% del total, en correspondencia con sus funciones de acumulación. Sin embargo, como resultado de la reformulación de esas funciones, a partir de 1984 es notoria la reducción de su participación, de tal manera que para 1996 representaba, tan sólo, el 23% del total. Proporción igual a la que tuvo en 1934, año en que, todavía a la distribución del gasto se realizó bajo criterios financieros liberales y que, además, no volvió a ser tan baja durante todo la etapa de vigencia del Estado Intervencionista.

Del mismo modo, la renuncia a las tareas sociales del Estado canceló la vía de las reformas sociales, lo cual se manifestó en una reducción de la participación del gasto social, que en 1985 representó apenas el 6.8% del total, mientras que durante los setentas tuvo valores hasta del 25% como en 1972 y en ningún año de esa década participó con menos del 16.4%. Sin embargo, a partir de 1988, este rubro recupera su participación, de manera que hacia 1996, representaba un 25% del total. Esto no significa, sin embargo, que el Estado haya recuperado sus funciones sociales, en realidad lo que sucedió es que, ante el deterioro del nivel de bienestar, resultado de las reformas económicas, se vió obligado a implementar una política social que amortiguara el impacto de los ajustes, la cual, pese al monto de recursos que se le destinó, no puede equipararse a lo que he denominado reformas sociales.<sup>155</sup>

Los cambios en la participación del gasto administrativo, particularmente a partir de 1984, cuyos valores contrastan con los de la etapa intervencionista, denotan la renuncia del Estado a su papel impulsor del crecimiento y del mejoramiento del bienestar social y la recuperación de los principios del Estado Administrador. Así, el gasto administrativo pasó a representar una cada vez mayor proporción del gasto total, pues mientras en los setentas observó valores de entre 21 y 37%, su incremento constante en los años siguientes lo llevaron a alcanzar, en 1996 una participación del 51.8%. Porcentaje muy similar a los observados durante la etapa del Estado liberal pre-revolucionario.

### **5.2.3. El sector paraestatal y la producción nacional.**

Como resultado del mayor número entidades paraestatales que se crearon y el fortalecimiento de las ya existentes, el sector público, mostró un crecimiento sin precedente, según puede verse en el cuadro y gráfica 66, donde se observa el ascenso acelerado de su PIB, que en 1983 representó un valor superior en un 163.8% al observado en 1975. A partir de entonces su producción inicia un descenso como resultado del proceso de reformas económicas, que coloca a su PIB en un valor apenas superior al que había alcanzado en 1979. Este crecimiento estuvo impulsado por la vigorosa expansión productiva de las empresas públicas, cuyo ritmo de crecimiento superó ampliamente el del sector

<sup>155</sup> Para una discusión teórica sobre los contenidos de la política social véase Barcelata Chávez, Hilario, "Política y gasto social" en *Revista Urna* No. 2, CEE, Xalapa, Ver, 1996.

público. Según se observa en el mismo cuadro, el PIB de estas empresas creció a un ritmo acelerado, alcanzado en 1983 un valor más de tres veces superior al observado en 1975, pero a partir de ese año, inicia un descenso que lo lleva a alcanzar en 1998 a un nivel inferior incluso al observado en 1978.

Como resultado de esa expansión productiva del Estado, su participación en la dinámica de crecimiento nacional se vuelve más importante. En el cuadro y gráfica 67 es posible observar como el sector público participa de una manera cada vez más amplia dentro del PIB nacional. En 1975 su contribución fue de 14.6%, para 1982 crece hasta un 23.7% y en 1983 alcanza su máxima participación con un 26.5%. A partir de ese año, estos valores se reducen cayendo de manera muy pronunciada, a partir de 1985, año en que ya se encuentra en plena operación el proceso de privatización. Hacia 1996, cuando ya está casi concluido este proceso, la participación del sector público es del 13.6%, como se ve, menor a la que tuvo en 1975.

Como es posible observar en el mismo cuadro de referencia, el sector paraestatal estuvo sujeto a un comportamiento similar como resultado del proceso de reforma económica, lo cual se puede observar en la evolución de su PIB, cuya expansión en el pasado propició, precisamente, la mayor presencia del sector público en la actividad económica nacional ya que constituía el eje de la acumulación de capital y, por lo mismo, su desaparición provocó la disminución de la importancia del Estado en los procesos económicos y en su dinámica.

En 1975 el sector paraestatal contribuía con un 44.8% al PIB público, en cambio en 1983 creció llegó hasta el 72.9%. A partir de ese año, su participación se reduce, hasta llegar, en 1996, al valor que tenía en 1975 que fue de 44%. Con relación al PIB nacional, el sector paraestatal contribuyó en 1975, con un 6.5%, valor que fue creciendo hasta un 14.9% en 1982, alcanzando su máximo nivel de participación en 1983, con un 19.3% del PIB total. Su participación se reduce a partir de ese año y de modo más intenso desde 1985, para llegar al año de 1996 con una participación del 6%, que fue menor a la que tenía en 1975.

Los sectores productivos que representaban una mayor importancia para el sector público, eran aquellos en donde la participación del sector paraestatal era más alta. En el cuadro 68 es posible observar la evolución que presenta la estructura del PIB del sector público por actividad económica, lo que permite ver cuales son los sectores de mayor peso y como se desenvuelven. Es notorio que en 1975 su actividad se concentra primordialmente en cinco actividades productivas: en primer lugar servicios comunales sociales y personales que contribuye con un 55.4%; en segundo lugar la industria petrolera con un 18%. En tercer término, otros tres sectores con una participación más o menos similar: industria manufacturera que contribuye con un 6.2% al PIB del sector público; la electricidad, gas y agua con un 6.1% y transporte, almacenamiento y comunicaciones con 8.5%. Estas actividades productivas constituyen el *núcleo del PIB del sector público*, ya que en ellas se concentra el 94.2% del total del PIB estatal. Sobresale el hecho de que la mayor participación se concentre en los servicios, pero ello se debe a que ahí se incluye lo que es la administración pública, por lo que su peso es mayor. El resto son actividades productivas propiamente dichas y ahí la mayor presencia es de la industria petrolera. Para 1993 de acuerdo con la información del mismo cuadro, la estructura productiva del sector público se modifica a partir de la disminución de la importancia de algunas actividades como la industria paraestatal que prácticamente desaparece, pues su contribución al PIB se reduce al 0.01%. Lo mismo sucede con el sector de transportes, almacenamiento y comunicaciones, cuya participación se reduce al 4.1%, en cambio se fortalece la participación de electricidad, gas y agua, que pasa a contribuir con un 9.2% y la industria petrolera que en 1993 llega a representar el 29.1% del PIB del sector público. De este modo el núcleo del PIB lo conforman, ahora, sólo tres de los cinco sectores que lo constituían en 1975, estos son: electricidad gas y agua con un 9.2% del total, servicios comunales, personales y profesionales con un 53.9% y la industria petrolera con un 29.1%, contribuyendo tan sólo esas tres actividades con un 92.3% del total del PIB estatal.

Estos cambios se deben, como he afirmado antes, a la recomposición de las tareas del Estado que renuncia a seguir participando productivamente en la economía a través de la industria manufacturera y en cambio refuerza su participación en la producción de energéticos: electricidad y petróleo, que son las dos áreas que aún conserva el Estado, por ser las más redituables, incluso fiscalmente y porque su privatización entraña problemas políticos muy serios debido a la falta de consenso a este respecto. El resto, que llegó a constituir una parte fundamental de su intervencionismo en términos de su contribución al PIB nacional y al empleo, fue sujeto de venta, fusión o liquidación en un proceso de privatización que hizo desaparecer al Estado productor.<sup>156</sup>

El avance de este proceso privatizador se evidencia en el desempeño del sector paraestatal en general y en las actividades que predominan en su interior. Como muestra el cuadro y gráfica 69, hacia 1988 la industria manufacturera paraestatal había reducido ampliamente su participación en el PIB paraestatal llegando a un 9.9%, sin embargo, ésta todavía era considerable. A partir de ese año desciende su importancia a un ritmo muy acelerado de modo que en 1998 apenas contribuye con el 1.1%, lo que indica la insignificante presencia del Estado como productor industrial, a excepción de la industria petrolera y eléctrica. El descenso es de tal magnitud que el PIB manufacturero estatal de 1998 representa apenas el 7.5% del valor que tuvo en 1988, según consigna la información del mismo cuadro. Lo mismo sucede con las empresas de transporte, almacenamiento y comunicaciones cuya participación en el PIB paraestatal se reduce del 17.5% en 1988 a un 9% en 1998. Valor que, siendo todavía significativo, representa tan sólo el 34% del obtenido en el primer año. El mismo comportamiento se repite para las empresas de comercio, restaurantes y hoteles cuya participación se reduce de un 2% a un 1.5% y cuyo valor de la producción cae un 49%. Lo mismo sucede con la minería que cae del 2.1 al 0.3% con una producción cuyo valor representa apenas el 8.3% del que tenía en 1988.

Como se vio en el análisis del sector público en su conjunto y más específicamente en el del sector paraestatal, el Estado se limita, en lo económico, a participar en la producción de energéticos y los servicios básicos, retomando la dimensión *liberalmente aceptable*<sup>157</sup>, que una vez tuvo, y que implica mucho menor participación e influencia en la conformación de las formas y ritmos de la actividad económica. Por ello, como puede observarse en el mismo cuadro 69 la participación en electricidad, gas, agua y petróleo, ocupa, en 1998, casi el 50% del PIB paraestatal. El otro 50%, se refiere a actividades económicas con escasa influencia o efectos multiplicadores en los procesos de acumulación y desarrollo como es el caso de los servicios financieros, seguros y bienes muebles, particularmente después de la privatización de los bancos. Actividades que concentraron en 1998 el 30.8% del total del PIB paraestatal.

Otra forma de ver el comportamiento de la estructura interna del sector público y confirmar el cambio trascendental que presenta, es mediante la observación de la tendencia del PIB de las empresas públicas por actividad económica, información que se ofrece en el cuadro y gráfica 70. Es notoria la disminución de la producción en la minería, cuyo valor en 1998 representa un 8% del que tenía en 1988, el de la industria manufacturera que representa tan sólo el 7.5% con respecto al que tenía en ese mismo año, el del sector comercio con un valor de poco menos de la mitad con respecto al del primer año, los transportes, almacenamiento y comunicaciones con un valor que equivale al 34.2%, el de los servicios financieros que equivale a un 78% y el de la industria petrolera que equivale a un 64.2%. En

<sup>156</sup> Para un análisis detallado del proceso de privatización en México véase: Rogozinski, Jaques, *La privatización de empresas paraestatales*, FCE, 1993, y del mismo autor, *La privatización en México, Razones e impactos*, Editorial Trillas, 1997, México.

<sup>157</sup> Adam Smith atribuye cuatro funciones específicas para el Estado: el orden interno y reglamentación del mercado; el orden externo; la administración de justicia y la ejecución de algunas obras públicas que no pueden ser realizadas por los privados.

cambio se observa un incremento de 21.8% en el PIB en electricidad, gas y agua, en el mismo período y de un 310% en el de los servicios comunales sociales y personales.

De los datos anteriores y del análisis del comportamiento del gasto público y paraestatal, es posible observar que el proceso de privatización adquiere realmente importancia a partir del subperíodo 1985-1988, en que se intensifica como resultado de un planteamiento que lo organiza como un proceso planeado, continuo, ordenado e irreversible y culmina en los últimos años de la década de los noventa, por lo que se refiere al retiro del Estado de aquellas áreas consideradas propias de los agentes económicos privados, restando aquellas de muy difícil transformación, que, sin embargo, siguen estando en la agenda estatal de la privatización: electricidad, petróleo, petroquímica, educación y salud.

Efectivamente, el proceso de privatización y desincorporación de empresas públicas y organismos públicos fue mucho más intenso desde 1985, si se observa el número de empresas que se separan del Estado. Como se ve en el cuadro y gráfica 71 en 1982 existían 1155 entidades paraestatales y para 1985 se habían reducido a 879, es decir un 23% menos (276 entidades). En cambio de este año al 2000, se desincorporan un total de 676 entidades, lo que significa una reducción del 77%. Incluso si se hace la comparación de 1987 al 2000 se observa una reducción de un 60%, valor que es mayor al 39% que se observa de 1982 a 1986, lo cual confirma el hecho de una desincorporación diferenciada, que adquirió un énfasis particular a partir del gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

### **5.3. Un análisis comparativo. Del Estado interventor al Estado mínimo.**

La gran transformación que significó el proceso de reformas económicas en México a partir de 1983, particularmente sobre los objetivos, las funciones y el contenido del Estado y específicamente, en lo que se refiere al uso y manejo de las Finanzas Públicas y su influencia sobre la creación y articulación de la estructura y dinámica de los procesos económicos y sociales, constituye un nuevo modelo de desarrollo con características distintas y antagónicas al precedente. Su aparición permite hablar de dos períodos distintos de la historia económica reciente del país, cuyo resultado es necesario evaluar en función al desempeño económico general de la economía y a partir del comportamiento de aquellas variables relacionadas con la intervención económica del Estado, que es el elemento diferenciador de ambos períodos.

El análisis realizado aquí, pretende mostrar, comparativamente, la relación existente entre el volumen, composición del gasto público y presencia del sector paraestatal con la dinámica del crecimiento económico. Para tal fin hago un corte histórico constituyendo estos dos grandes períodos. El primero va de 1966 a 1982 y corresponde al Estado intervencionista que, en materia de política fiscal se sustenta en la doctrina francesa<sup>158</sup> de las finanzas públicas. Y el segundo de 1983 a 1999 y corresponde al que he denominado aquí como Estado Neoliberal, cuyo manejo de las finanzas públicas se fundamenta en la doctrina liberal clásica del equilibrio presupuestal, sobre cuya base se reorganiza la función y el contenido del Estado, retirándolo de las actividades económicas que realizó durante el período anterior. El punto de quiebre es el año de 1982 y 1983 que es cuando, precisamente, se inicia la Reforma económica y el Estado abandona una forma particular de ser y adquiere una distinta.

Debido a que no toda la información estadística se encuentra disponible para todos los años de estudio, la comparación de algunas variables no abarca desde el primer año del primer período o hasta el último del segundo. Con el fin de mantener un principio de objetividad, en esos casos, se ha mantenido igual número de años para cada uno de los períodos.

---

<sup>158</sup> Gaudement, Paul Marie, *Finances Publiques*, Editions Montchrestien, 3ª edición, Paris, s/f

Para iniciar el análisis de comparación se puede observar el cuadro y gráfica 72 que muestra la senda de crecimiento del PIB real y del PIB per cápita, obtenida mediante el cálculo de la tasa de crecimiento acumulado año por año. Tanto en el período 1966-1982, como en el de 1983-1999, se presentan tasas positivas de crecimiento para ambas variables. De igual modo se observa el comportamiento del gasto público y el gasto del sector paraestatal medido por sus índices de crecimiento tomando como base 100, para el primer período el año de 1966 y para el segundo 1983. En el primer período podemos observar un vigoroso crecimiento acumulado del PIB nacional, que en 1982 fue superior en un 165% al observado en 1966. Lo mismo pasa con el PIB per cápita, que creció, en el mismo período en un 84%. Este comportamiento es impulsado por una política fiscal expansiva, es decir, por un amplio crecimiento del gasto público total y del sector paraestatal. El primero mostró un crecimiento del 687%, mientras que el segundo creció un 500%.

A partir de 1983, como puede verse, el gasto público y el del sector paraestatal se reducen significativamente, de modo que en 1999 el primero representa sólo el 75% del observado en 1983, mientras que el segundo representa el 59.6%. Como consecuencia, la tasa acumulada de crecimiento del PIB real se reduce por debajo de los valores alcanzados en el primer período, ya que en 1999 su valor fue un 51% superior al de 1983. Lo mismo sucede con el PIB per cápita cuyo valor en 1999 es apenas superior en un 11% al obtenido en 1983, en cambio en el primer período creció en un 84%.

Es decir, el crecimiento del PIB en el primer período equivale a más de tres veces el crecimiento observado en el segundo, en tanto que el del PIB per cápita del segundo período es casi ocho veces inferior al del primero. Y esto es resultado de la disminución del crecimiento del gasto público y paraestatal que en el primer período crecieron 687% y 500% y en el segundo, tan sólo 75% y 59.%. Este comportamiento muestra el efecto que sobre el crecimiento económico tiene el gasto público, particularmente el gasto del sector paraestatal. Así, en el primer período, la expansión económica se explica, justamente, por la dinámica expansionista de dichos gastos y en el segundo, la menor velocidad a que crece la economía, es producto de la reducción permanente del gasto en términos reales.

Con la información que ofrece el cuadro y gráfica 73 que abarca de 1971 a 1996, se corrobora el impacto del gasto público sobre el ritmo del crecimiento económico y sobre todo, el derivado de las modificaciones que sufren sus componentes, particularmente en lo que se refiere a la influencia de la evolución del gasto de capital sobre el PIB, tanto en el ámbito general de todo el Sector Público, como en el ámbito particular referido al realizado por el sector paraestatal. Se entiende que la relación existente entre el comportamiento del gasto de capital y el crecimiento económico está dada por la capacidad del primero para crear los medios necesarios que permiten ampliar la capacidad productiva del país, toda vez que se define, de modo general, como el total de las asignaciones destinadas a la creación de bienes de capital y conservación de los ya existentes<sup>159</sup>. La velocidad a que crece el gasto de capital del sector público y del sector paraestatal constituye un factor de incremento de la capacidad productiva del Estado y, por tanto, de expansión económica del Estado y de toda la economía nacional. Así se observa que el gasto público de capital crece de 1971 a 1982 un 396%, en tanto que el del sector paraestatal se incrementa un 251%. Esto trae como resultado una expansión del PIB nacional de un 95% para el mismo período. En cambio, en el segundo período, el gasto público de capital disminuye, de tal modo que, en 1996 representa tan sólo el 44% del valor que tenía en 1983. Lo mismo sucede con el gasto paraestatal cuyo valor representó un 64% del obtenido en 1983. Esta contracción explica que el crecimiento del PIB en el período haya sido de un 31%, que equivale a un tercio del crecimiento que mostró en el período anterior, porque el gasto de capital no sólo pierde volumen a lo largo de estos años, sino que,

<sup>159</sup> Véase el Glosario de términos de *El Ingreso y gasto público*, Inegi, México, 1998..

también, pierde su capacidad intrínseca para impulsar el crecimiento de la producción nacional debido a que deja de aplicarse en muchas actividades económicas con capacidad para generar efectos multiplicadores y acelerar la acumulación de capital.

El crecimiento de la capacidad productiva puede ser medida, también, por el comportamiento del rubro identificado como inversión pública, en tanto que es un gasto que contribuye a la formación bruta de capital y a transferir recursos a otros sectores para el mismo fin<sup>160</sup>. En particular, es relevante aquella realizada bajo el rubro de gasto económico, que, como se definió en el capítulo 2, se refiere a un gasto que se realiza para fomentar las actividades económicas. En el cuadro y gráfica 74 es posible observar la relación existente entre la inversión total del sector público y la destinada al sector económico y el PIB real. Durante el período que va de 1970 a 1982, los dos primeros muestran una expansión muy importante, que se corresponde una senda positiva y vigorosa de crecimiento del PIB. La inversión pública total en 1982 es superior en un 270% a la realizada en 1970, en tanto que la realizada en el sector económico fue superior en un 357%. Esto permitió un incremento acumulado del PIB del 103% en el mismo período. En cambio en el segundo período, el PIB nacional apenas creció un 31% por encima del valor que tuvo en 1983. Esta pérdida de la dinámica de crecimiento está fuertemente relacionada con la muy considerable reducción de la inversión pública total y la realizada en el sector económico, las cuales disminuyeron de manera dramática, la primera en un 50% y la segunda en un 70%, de modo que la inversión en el sector económico en 1996, fue equivalente a un tercio de la realizada en 1983. Particularmente la reducción de la inversión económica explica la caída del crecimiento del PIB, debido a que representa una gran influencia sobre el ritmo de crecimiento económico, ya que constituye un conjunto de recursos financieros, con la más alta capacidad para generar crecimiento de la producción, por su carácter de formador de capital, su aplicación directa a actividades productivas y su elevada capacidad multiplicadora.

En el cuadro y gráfica 75, se compara la senda de crecimiento del PIB con la evolución del gasto total per cápita y el gasto económico per cápita. Ahí se observa una alta relación entre estos dos rubros del gasto y el tamaño del incremento del PIB. En el primer período se observa un fuerte crecimiento del PIB del 103%, que va siguiendo la ruta de expansión del gasto público total y económico, los cuales crecen, de 1970 a 1982, un 270% y 153%, respectivamente. Este gasto explica la tendencia del creciente del PIB. En cambio en el segundo período, de 1983 a 1995, el PIB pierde su anterior vigor y dinamismo y sólo crece un 25%, lo cual es resultado de una importantísima reducción del gasto total y económico per cápita, que caen en un 50% el primero y un 75% el segundo. Esto confirmaría que el origen de la contracción económica en los ochentas y noventas tiene como explicación una profunda restricción fiscal, que, incluso, es más profunda medida en términos per cápita, particularmente en lo que se refiere al rubro económico.

El gasto público y particularmente el del sector paraestatal, como se ve, produjeron un fuerte impulso sobre el crecimiento económico del país, en la medida que ampliaron directamente el volumen de productos y servicios generados por el aparato productivo y de modo indirecto a través de la ampliación de la demanda agregada. El impacto diferenciado que tuvo la expansión productiva del sector público y del sector paraestatal sobre la economía nacional en su conjunto en los dos diferentes contextos ya descritos, se puede observar en el cuadro y gráfica 76 en donde se muestra esta relación existente entre estas tres variables. Según se ve, el incremento acumulado del PIB del Sector Público es de un 162% entre 1975 y 1982, en tanto que el sector paraestatal se aumenta un 266%. Como resultado de esta expansión, el PIB nacional crece un 61% en el mismo período. Estos valores corresponden, también, a un período de expansión del gasto público y paraestatal, como ya

---

<sup>160</sup> Ibid.

se observó en líneas anteriores. En cambio, a partir de 1983 en que se da una contracción del gasto, e inicia el proceso de privatización del sector paraestatal, el PIB del Sector Público y el Paraestatal sufren una fuerte disminución. Para 1990 el primero equivale a un 69% del valor que presentó en 1983 y el segundo alcanzó un valor, apenas, del 56% con referencia al mismo año. Esto tuvo un efecto tal sobre el PIB nacional que impidió que pudiera crecer al mismo ritmo que el período anterior. De hecho su crecimiento fue muy pobre, pues su valor en 1990 fue, tan sólo, un 7.5% superior al de 1983.

Finalmente, en el cuadro y gráficas 77 y 78, se resume el comportamiento de las principales variables macroeconómicas que permiten evaluar comparativamente de manera general el desempeño de la economía nacional en los dos períodos de análisis propuestos y caracterizados por políticas económicas diferenciadas. Aquí se puede observar el comportamiento del PIB, de la inflación y el PIB per cápita para ambos períodos. Según se ve, los mejores resultados fueron alcanzados durante la etapa 1966-1982, es decir la etapa del Estado intervencionista. En materia de PIB real se tiene un incremento medio anual del 5.9% durante el primer período, en cambio, para el segundo período el incremento es tan sólo de un 2.5%. Este ritmo de crecimiento llevó a un incremento del PIB del 165.4% en el primer caso y de sólo 51.4% en el segundo. Con el PIB per cápita se presenta una situación similar. En el primer período crece a una tasa media anual de 3.7%, alcanzando un crecimiento del 84%, en tanto que en el segundo período crece a una tasa de 0.7%, alcanzando un incremento de tan sólo un 11.8%. En materia de inflación la tasa de crecimiento promedio anual fue de 16.6% en el primer período, mientras que en el segundo fue de 34.3%, esto significa que los precios se incrementaron un 1252.3% en el primer período y 14,998% en el segundo. Es decir, en una etapa en que se expandió el gasto público para intervenir directamente en el funcionamiento de la economía, en que se expandió el gasto del sector paraestatal para ampliar la capacidad productiva del Estado, se obtuvo un incremento del PIB nacional y per cápita muy por encima de lo obtenido en el período en que se contrae el gasto público y el del sector paraestatal. Al mismo tiempo, se observa que la inflación crece mucho más en el período de contracción fiscal que en el de expansión.

Estos resultados aquí observados tienen implicaciones profundas por lo que se refiere a la capacidad de desarrollo de una forma u otra de organización del Estado frente a la economía. Los defensores de la teoría monetarista han insistido en las bondades de la cancelación del intervencionismo estatal como medio para liberar las fuerzas del mercado y propiciar crecimiento económico, además de garantizar la estabilidad económica. Los resultados que aquí se observan evidencian el hecho de que el poder del Estado para propiciar crecimiento económico no es superado por el de las fuerzas del mercado y que el retiro del Estado de las actividades económicas propicia una pérdida del dinamismo económico sustentado en variables internas y estables que no puede ofrecer el mercado, menos cuando se opera una apertura de las fronteras comerciales y financieras de tal magnitud que la economía nacional queda a merced de los vaivenes comerciales y financieros en el mundo.

Efectivamente, es muy claro, que existe una estrecha relación entre las variables económicas y financieras del sector público y paraestatal, que influyen y determinan el comportamiento de la economía nacional en su conjunto. Variables que muestran su capacidad de impulsar el desarrollo nacional o de debilitarlo cuando ya no participan más como elementos fundamentales para el crecimiento económico. En otras palabras al reducirse el gasto público y eliminarse su orientación productiva, y al reducirse el tamaño y la presencia del sector paraestatal en la economía, se debilitan y terminan por eliminarse, las bases del crecimiento económico nacional, lo que hace más difícil y lenta la recuperación en los años siguientes. Pero no sólo eso, estas bases estaban ligadas al mercado interno, a un crecimiento que permitía la expansión del empleo, las remuneraciones y el consumo popular. A un crecimiento que sostenía un proceso de desarrollo interno de la industria,

mediante la creación y sostenimiento de cadenas productivas que daban estabilidad y autonomía al crecimiento y que abrían oportunidades de mejoramiento material para las clases populares.

Las nuevas bases sobre las que se cimentó el crecimiento económico a partir de 1983, están ligadas a los mercados externos, a la expansión de variables que quedan fuera del control de los agentes económicos nacionales y desde luego, del propio Estado. Como consecuencia, el crecimiento ya no representará, necesariamente, mejoras en el empleo, las remuneraciones y el consumo popular. El crecimiento no sólo se desvincula del gasto público y paraestatal sino también del impulso creativo del PIB de estos sectores. Estas nuevas bases no sólo no impulsan el desarrollo industrial masivo, sino que, destruyen cadenas productivas y promueven un proceso de *industrialización selectiva*, de muy difícil acceso para la mayoría de empresarios del país y que como norma, se encuentra dominado por los grandes capitales, muchos de ellos transnacionales. El crecimiento se ha vuelto inestable y carente de autonomía, pero, por sobre todo ha dejado de impulsar el desarrollo nacional.

#### **5.4. Hacia un Estado interventor renovado.**

En las últimas décadas, México ha vivido bajo un régimen económico de libre mercado, después del retiro casi total del Estado de las actividades económicas en las cuales participaba de manera directa y luego de implementar un profundo proceso de desregulación económica para desensamblar la elaborada ingeniería jurídico-económica en la que se sostenía la capacidad del Estado para dirigir el desarrollo nacional. Esta reforma económica del Estado, también ha significado una gran reforma ideológica y moral, tal como sucedería en la época del nacimiento del Estado Social, sólo que esta vez en un sentido inverso. Es decir, se han eliminado las premisas éticas que sustentaban la idea de un proyecto de nación, en el que cabía pensar en la justicia social a través de la distribución de los beneficios del crecimiento económico. Un proyecto en el que el Estado estaba comprometido con la sociedad y era responsable de crear y reproducir las bases del funcionamiento del sistema económico y conducir su rumbo, al tiempo que trataba de asegurar, de modo permanente, las condiciones mínimas de bienestar social.

Esta reforma ideológica y moral está marcada, ahora, por el abandono de la idea de la libertad social, entendida como libertad positiva y la readopción de la libertad social del liberalismo clásico, es decir la libertad negativa. Este cambio es trascendental, porque propicia la transformación de las bases sobre las que se sustentaba el consenso en torno a un Estado interventor y comprometido con fines sociales. En adelante la sociedad vuelve a ser concebida, como a principios del siglo XX, separada del Estado y se privilegia la idea de lo individual sobre lo colectivo, el mérito y no las necesidades, como criterio de distribución de la riqueza.

Sin embargo, la reformulación del funcionamiento del sistema económico, a pesar de estar a tono con los cambios en el ámbito internacional, no ha rendido los frutos esperados. Hoy existen en nuestro país más pobres que antes, más desempleados que antes, mas desnutridos que antes, mas necesidades que antes.

Existe hoy la necesidad de volver a pensar al Estado como mecanismo responsable del desarrollo del país. No, desde luego, reeditando el Estado interventor del pasado que a pesar de sus éxitos se fundamentó en el autoritarismo y procreó corrupción, impunidad e ineficiencia. Se trata de encontrar nuevas fórmulas para alcanzar los objetivos que el país se propone y para los que el mercado es insuficiente y hasta obstaculizante. Se trata hoy, como dijera Keynes, de resolver *el problema político de la humanidad combinado tres cosas: la eficiencia económica, la justicia social y la libertad individual*.

Desde luego, hay que reconocer que en la actualidad apelar a la intervención del Estado para impulsar un proceso de desarrollo económico propicia la aparición del temor y el riesgo del

autoritarismo, la corrupción, la ineficiencia y la impunidad. Sin embargo hay que separar el problema en dos. Por un lado la capacidad que le debemos reconocer al Estado como Institución para modificar el comportamiento económico, político y social de los agentes económicos y establecer un marco jurídico que cambie la forma en que opera el sistema económico, característica esencial que da una ventaja comparativa al Estado sobre otras instituciones<sup>161</sup>.

Por otro lado, está la necesidad de crear un marco jurídico e institucional necesario y suficiente para evitar que se imponga una línea autoritaria que desvíe los objetivos sociales del Estado hacia objetivos y beneficios particulares por la vía de la ilegalidad. El mandamiento estatal aunque sea un acto de autoridad no es per se un acto de autoritarismo. Tampoco los funcionarios públicos son por naturaleza corruptos ni su conducta irremediabilmente incorregible.

Es necesario, pues, buscar nuevas formas para reformular las bases del desarrollo nacional, las que, para tener éxito, deberán girar en torno a una revaloración del papel del Estado en el crecimiento y en el mejoramiento del bienestar.

---

<sup>161</sup> Ayala, José, *Límites del Mercado, Límites del Estado*, INAP, México, 1992.

## CONCLUSIONES

El Estado es la expresión política de una lucha entre fuerzas sociales, pero también, de los consensos a los que necesariamente llegan éstas, como resultado de la necesidad de resolver el permanente conflicto derivado de sus contrapuestos proyectos político-económicos y como única posibilidad de alcanzar sus objetivos. Este conflicto se resuelve parcial y temporalmente mediante acuerdos que implican la renuncia de los involucrados a alcanzar la totalidad de sus objetivos o el grado máximo en que los buscan, a cambio de obtener la posibilidad de lograrlos en alguna medida, pero siempre buscando maximizar sus intereses. De ese modo se construye un proyecto nacional común para todas las fuerzas en conflicto, constituido por la identificación de aquellos objetivos que les son comunes a esas fuerzas y por los acuerdos a los que llegan en aquellos aspectos en los que existen desacuerdos o franca contradicción. Esto define y caracteriza la naturaleza y el contenido del Estado, pero no de manera definitiva, puesto que el conflicto entre las fuerzas sociales es dinámico. En primer lugar porque ninguna clase o grupo social renuncia definitivamente a todos sus intereses, tan sólo pospone la posibilidad de satisfacerlos. Y en segundo lugar porque como resultado de la participación de dichas fuerzas en el ámbito económico y político, su situación se altera, se transforma, se fortalece o debilita frente a las demás y esto le permite renegociar su posición y sus objetivos, provocando cambios en el proyecto nacional y en la conducta del Estado, esto es, en sus políticas. Es decir, que el Estado es la expresión de un permanente conflicto entre las fuerzas sociales que lo conforman, conflicto que se desarrolla, se amplía o se reduce y adquiere, con el tiempo, características diferenciadas, lo que provoca esos cambios en su contenido y naturaleza.

El Estado entonces, es producto de un Pacto entre estas fuerzas. Sin embargo, es un pacto de donde se deriva una posición específica para cada clase o grupo involucrado, es un pacto que define y asigna a cada uno de ellos un lugar dentro del Estado. Por medio de este pacto se decide quien gobierna y quien es gobernado, quien manda y quien se subordina, en la medida que las fuerzas que se enfrentan no tienen un poder igual y el pacto desequilibra dicho poder. Se trata, entonces, de un Pacto de Dominación Social, por medio del cual una clase o grupo social adquiere el control del Estado acotado por los límites que le impone el conflicto y los necesarios acuerdos políticos para poder llevar a cabo el proyecto nacional y, por medio de éste, la consecución de sus propios objetivos.

En México, los gobiernos posrevolucionarios definieron una estrategia de desarrollo fundamentada en la participación activa del Estado en la economía, que aparece como resultado de este Pacto de dominación social, de las condiciones de atraso económico que vivía el país en el período inmediato posterior al fin de la revolución de 1910, pero también, como resultado de las fórmulas teóricas prevalecientes: el keynesiano, la nueva perspectiva social de las finanzas públicas, y, en general, la renuncia al liberalismo clásico.

Esta estrategia, partía de la consideración de que la economía por sí misma era incapaz de generar crecimiento económico y atender las demandas de justicia social. Por tanto, para alcanzar los fines sociales, las fuerzas en pugna resuelven a favor de un Estado interventor que se convierta en el motor del desarrollo nacional. Se conforma, entonces, un *Estado social*, cuya base de sustento es el reconocimiento de la lucha de clases y cuya fuerza radica en su capacidad para convertirse en un Estado reformista capaz de administrar y asignar los recursos para la conducir el desarrollo capitalista. Porque el capitalismo sólo puede constituir plenamente su rostro social, si el Estado tiene esa capacidad económica y poder de decisión.

El Estado mexicano se convierte, pues, en un *Estado social* y se expresa en un fuerte *intervencionismo económico*, aunque, en el largo plazo será más económico que social, a juzgar por la forma en que se ejerció el gasto público, en el sentido de la preeminencia de objetivos económicos que se materializaron en una proporción cada vez mayor de gasto económico, muy por encima del gasto social. Pero también por la forma *dosificada* que adquirieron las reformas sociales en los gobiernos posteriores al cardenismo, lo que evidencia las limitaciones al desarrollo del aspecto social del Estado mexicano. De modo que es posible afirmar que las tareas de acumulación, subordinan a las tareas de legitimación, lo cual se expresa en la prevalescencia del carácter económico del Estado, que se impone por encima del carácter social.

Esto fue posible en la medida que el Estado mexicano, se constituye en un Estado *autoritario* para poder compatibilizar la necesidad de impulsar la acumulación de capital, con el conjunto de reformas sociales que, por otro lado, condicionaban dicho impulso. Y esto es posible gracias a la mediatización y subordinación política que ejercía y operaba el Estado sobre las organizaciones sociales, mediante el control organizacional y jurídico sobre éstas, a través del cual se llevaban a cabo las reformas sociales. Esta circunstancia expresa un predominio de los objetivos de las clases propietarias dentro del proyecto político y, en el largo plazo, permitió la consolidación del poder de éstas frente al Estado, lo que permite identificar a la clase propietaria como *clase dominante*.

La estrategia de intervención económica activa que caracteriza al Estado social, se concreta en un manejo de las finanzas públicas como instrumento para:

- a) la conducción, apoyo y estímulo de la actividad económica y
- b) resolver los grandes rezagos sociales ya existentes y aquellos generados por la propia dinámica del desarrollo capitalista.

Esto fue posible gracias al abandono de la antigua concepción liberal de las finanzas públicas equilibradas, útiles como mecanismo de estabilización exclusivamente, en un momento en que el mundo vive la decepción de los presupuestos equilibrados y de la libertad económica, que se entienden como causas de la crisis de los años treinta.

A partir del gobierno de Lázaro Cárdenas, las finanzas públicas son utilizadas para crecer y no para estabilizar. Para consolidar objetivos de orden económico, social y político, creando, nuevas fuentes de financiamiento para el desarrollo del país, que sustituyen a las tradicionales. Cárdenas establece un abierto rechazo al antiguo concepto de *Estado administrativo* y es propiamente con él, con quien se marca el cambio decisivo hacia un *Estado Social e intervencionista* que permitirá la concreción de los objetivos revolucionarios, sobre todo en materia de reforma social

Un factor fundamental que guiaba ésta estrategia, era la aceptación del déficit presupuestal, como fórmula para alcanzar los objetivos del Estado. Déficit que, en lo particular se deriva de una forma nueva de medir la rentabilidad de los recursos públicos en términos sociales y de desarrollo y no estrictamente en términos económico-financieros. Así, los déficits presupuestales se van a convertir en un elemento de carácter cotidiano, social e institucionalmente aceptables.

El cambio en la concepción de las finanzas públicas, requirió la reestructuración de las fuentes de financiamiento del gasto público. Para ello hubo necesidad, también, de modificar la concepción acerca de la política monetaria y crediticia inclinada fuertemente a la ortodoxia de la tarea reguladora del banco central. El gobierno Cardenista inauguró el mecanismo de financiamiento de los déficits presupuestales, de manera muy considerable, con fondos del Banco de México, a través de la emisión de moneda nueva primordialmente.

De éste modo, se dio un cambio conceptual en la política monetaria y el Banco de México se transformó, de una institución exclusivamente reguladora, a una institución promotora del desarrollo económico.

Este nuevo sistema bancario realizó todo un extenso programa de transformaciones socioeconómicas respaldado por el Banco de México, que se encargó de proveer los recursos necesarios a los bancos, en virtud de que la ley permitía a las instituciones oficiales de crédito ser parte integrante del banco central y recibir de él ayuda financiera.

Otro elemento sustancial de esta nueva estrategia es la creación de una amplia red de empresas paraestatales, cuya existencia se explica por la necesidad de impulsar el desarrollo de actividades no atendidas por los particulares, como mecanismo de apoyo a las empresas privadas y como fuente permanente de ingresos para el Estado. De hecho el fortalecimiento y consolidación del sector paraestatal, constituiría la piedra angular para el desarrollo nacional, ya que mediante esta red de empresas y una política fiscal expansionista, el Estado pudo promover el crecimiento económico sobre la base de un profundo proceso de desarrollo industrial que propició el crecimiento económico mediante una transformación estructural y una modernización de la planta productiva nacional, lo cual permitió la consolidación del capitalismo en México.

Así, se puede afirmar que el Estado, al hacerse cargo, prácticamente, de dirigir los procesos económicos, logra imponerle una dinámica distinta al desarrollo económico nacional. No sólo en el sentido de la velocidad del crecimiento sino, particularmente en la forma en que se llevan a cabo las actividades económicas. Es decir, posibilita la reformulación de las bases del crecimiento económico, volviéndolo menos dependiente de la economía mundial y más dependiente de las inversiones públicas y privadas nacionales.

En el mismo sentido el Estado impulsó la creación de instituciones dedicadas al financiamiento de las actividades productivas y la refuncionalización de las ya existentes.

La expansión del cada vez más vigoroso sector paraestatal, estuvo sostenida, en los primeros años, primordialmente por recursos propios, es decir, su financiamiento se llevaba a cabo mediante los ingresos que recibía, derivados de las actividades que realizaba. Poco a poco esa situación irá cambiando ya que se incrementa el financiamiento por la vía de los recursos presupuestales que le otorga el gobierno federal, en tanto que, también, se incrementa el uso del financiamiento externo e interno. Este cambio en la composición de las fuentes del financiamiento se explica por la rápida expansión de las empresas ya existentes y la velocidad con que nuevas empresas y organismos iban siendo incorporados al sistema productivo. Esto, sin duda, representó un volumen tan elevado de recursos que los ingresos propios ya no fueron suficientes para el financiamiento. Al mismo tiempo, hay que considerar que la mayor parte de estas empresas y organismos empezaron a operar bajo criterios de rentabilidad distintos a los de una empresa privada, es decir, guiados por el impacto que pudieran generar en el resto de los agentes económicos y no orientados a la maximización de las ganancias monetarias. De modo que su rentabilidad debía medirse por la dinámica económica que pudieran generar en el ámbito sectorial o nacional.

En la búsqueda de tales fines, jugó un papel primordial la política de precios y tarifas que el Estado impuso a las empresas y organismos públicos. Esta política se constituyó en un mecanismo de transferencias de recursos públicos al sector privado, con el fin de acelerar los procesos de acumulación de capital. De este modo, se ofrecían productos y servicios a precios subsidiados para abaratar los costos de las empresas privadas a las que vendían, lo que afectaba, directamente, la posibilidad de hacer autofinanciables las entidades paraestatales, es decir, las dejaba impedidas para financiar sus operaciones con recursos propios. Por lo menos ese fue el caso de las tres empresas más importantes y las de mayor requerimiento de financiamiento en este período: PEMEX, CFE y Ferrocarriles Nacionales.

En la construcción del nuevo esquema de desarrollo destacan períodos diferenciados por características esenciales que van evolucionando. Primero, de 1910 a 1917. Es la etapa de la *revolución política*. En materia económica, social y financiera la actividad del Estado se diferencia

muy poco de lo realizado por el Estado porfirista. No hay abandono del Estado administrativo ni reformas sociales profundas. El segundo período, va de 1917 a 1934. Es la etapa de la institucionalización de la revolución. Aunque el discurso gubernamental habla del apoyo a las masas y la nueva fuerza del Estado, en la práctica se mantiene en mismo concepto de Estado. Los cambios existentes se refieren a reformas administrativas y económicas para mejorar el funcionamiento económico. Siguen pendientes las reformas sociales.

El tercer período, va de 1934 a 1940. Es la plena construcción y vigencia del Estado social que significa la adopción en la práctica de los principios revolucionarios y, por tanto, la reformulación de las tareas estatales y el rompimiento con los enfoques liberales que permiten avanzar en la reforma social y proponer para ello, un nuevo enfoque de las finanzas públicas. El cuarto subperíodo, va de 1940 a 1954. El Estado refuerza su intervención en lo económico para impulsar los procesos de acumulación, con un énfasis muy marcado en el apoyo al desarrollo industrial. Para ello se sigue utilizando, la política fiscal expansiva, que se basa en la misma concepción no liberal de las finanzas públicas. Sin embargo, se observa un cambio en cuanto a la orientación del gasto público, ya que el gasto social reduce su participación en el gasto total y es notorio un reflujó de las reformas sociales expresado en el formato dosificado que adquieren y que va acompañado de la agudización de la lucha de clases en el marco del Estado social y de un considerable deterioro del bienestar de las masas no integradas a sindicatos u organizaciones institucionalizadas.

La derrota electoral de las fuerzas de la derecha conservadora y radical expresa la imposibilidad de volver a las concepciones superadas del liberalismo pre-revolucionario y de la decisión de no abandonar la línea de acción del Estado interventor, pero, también, del Estado autoritario y antidemocrático. Por otra parte, el proyecto revolucionario va a moderarse, partir de 1946, con la llegada de Miguel Alemán a la Presidencia de la República, cuyo proyecto económico, sin dejar de apoyarse en el Estado social y sin dejar de reconocer las reivindicaciones sociales, sustituye la política *redistribucionista* por una *productivista*. Este importante viraje en el proyecto revolucionario dentro de los márgenes del mismo Estado social y del Pacto de Dominación debe entenderse, a mi juicio como resultado de, los siguientes factores:

- La corporativización que sufrió el movimiento obrero y campesino a través del control institucional de sus organizaciones que sirvieron, también para encausar las reformas sociales selectivas.
  - El fortalecimiento de nuevas clases y fracciones de clase ligadas a la industrialización que adquirieron fuerza dentro y frente al Estado. Tal es el caso de la gran burguesía financiera e industrial y los grupos comerciales, así como los nuevos empresarios agrícolas. De igual modo otros grupos sociales que promovían proyectos distintos al revolucionario, algunos promoviendo claras propuestas contra-revolucionarias.

Así, entonces, la hegemonía de la clase dominante ya no se siguió sosteniendo, en un proceso de concesiones generalizadas y requirió de otros medios tales como: el corporativismo obrero y campesino; la represión sindical; *la reforma social selectiva*; y el mantenimiento del discurso ideológico de la revolución. Por lo anterior, es importante considerar que se observa una línea de acción estatal diferenciada y se podría pensar, por momentos, que contradictoria. En realidad, se sostiene a lo largo del trabajo que los vaivenes de la política del Estado social, la mayor o menor presencia de reformas sociales o el énfasis en el aspecto de la intervención económica, tienen que ver con la naturaleza de la lucha de clases y el hecho de que el Estado no resuelve el conflicto social de modo definitivo, sino que va creando acuerdos parciales y temporales en función a las condiciones económicas y políticas del momento, dado que la base sobre la que se dan los acuerdos y el consenso, a veces forzado, está cambiando permanentemente. Pero los acuerdos y los cambios se dan dentro del marco del Estado Social y de un Pacto de Dominación que no se cuestiona.

Durante esta etapa, en que se consolida la participación del Estado en la actividad productiva, éste desempeña, el papel de proveedor de insumos subsidiados desde sus empresas públicas y de controlador de precios y mecanismos de comercialización para asegurar el abasto al mercado interno. De este modo, cumplirá tareas de agente de la acumulación de capital que cobran una preeminencia sobre las tareas de legitimación. De hecho a partir de este momento se vuelve mucho más notoria una doble contradicción al interior del Estado social:

- a) Primero, porque, aunque su fundamento sigue siendo el mismo Pacto de Dominación que le dio vida, no implementa una política económica que promueva amplias políticas de bienestar social, mientras que el programa económico adoptado profundiza la iniquidad en la distribución del ingreso y la riqueza.
- b) Segundo, porque existe la necesidad de legitimación del Estado para garantizar la sobrevivencia del sistema y ello se logra con las reformas sociales.

Lo que sucede es que, durante esta etapa se alteran los equilibrios de poder existentes entre clases, fracciones y grupos sociales, que, respondiendo a nuevas expectativas, buscan crear nuevos acuerdos dentro del marco del Pacto de Dominación o modificar a su favor los ya existentes. Esta alteración se aprecia en el contenido de las decisiones gubernamentales. En la práctica y en el discurso, sin embargo, la acción estatal parece seguir respondiendo a las necesidades de las clases populares en materia social, en la medida que se llevan a cabo acciones que favorecen a dichas clases. Sin embargo, el carácter de estas acciones no es el mismo que antes. Estas adquieren un carácter selectivo, por lo que se consideran como *reformas sociales dosificadas*, características de una nueva etapa del Estado social, que mediante un amplio y prolongado proceso de corporativización, integra hacia su interior, funcionalmente, al movimiento obrero y campesino con el fin, precisamente de implementar esta forma distinta de legitimación.

Esto traerá como resultado una estructura estatal más coercitiva que antes, lo cual permite cambiar la forma en que se establecen las concesiones hacia las clases populares, pues al quedar éstas “desautorizadas” para luchar por ellas, deben aceptar la forma y la extensión que el Estado les determine a dichas concesiones, lo cual contrasta con la forma de legitimación precedente del gobierno Cardenista, durante el cual, la lucha de clases fue prácticamente legalizada, como medio para darle extensión y contenido a las reformas sociales. De éste modo, las reglas que regulan los acuerdos básicos para mantener las *condiciones de desigualdad* en el país, se están reformulando a favor de las clases propietarias, en el marco de un movimiento social cada vez más controlado y mediatizado por el Estado, gracias a su labor ideológica y de acción social y política. Pero, también gracias al mejoramiento material de sectores específicos de las clases populares que se beneficiaron con acciones concretas que favorecían, principalmente a los sindicatos más grandes y más combativos. Este tipo de acciones va a permitir que, a pesar de sus limitaciones, la política social que se implementa, cumpla con sus fines de legitimación y de armonización social y de mecanismo impulsor de la acumulación de capital. En tanto que, su utilidad, entendida como mecanismo generador de justicia e igualdad, disminuye en contraste con que lo que había sucedido hasta antes de la década de los cincuentas.

Desde luego, parece contradictorio que pudiera darse un proceso de legitimación y de armonización social sin mejorar los niveles de justicia e igualdad. Sin embargo, al respecto, hay que considerar dos aspectos.

- a) Primero la armonía social que se logra es relativa. Es decir, habrá descontento en ciertos grupos de las clases populares que generan una importante agitación social, que sin embargo, si bien amenaza al Estado, no pone en riesgo la paz social.
- b) Segundo, estos conflictos tienen que ver más con el autoritarismo y la intolerancia del gobierno frente a las demandas sociales y los conflictos derivados de ello. Los más fuertes, relacionados o

amplificados por la falta de democracia y corrupción al interior de las organizaciones sindicales (propiciada por el propio Estado), lo cual genera profundo descontento.

Particularmente a partir de la segunda mitad de los cuarentas, el Estado social, adquiere profundos rasgos de autoritarismo y antidemocracia. Sin embargo, mantendrá su legitimidad, a pesar de no mejorar los niveles de justicia y equidad, gracias al carácter selectivo de las reformas sociales, que al impactar de manera diferenciada a las distintas fracciones de la clase popular, generan ese efecto. Porque la eficiencia de las reformas sociales, radica en el efecto que tienen sobre los grupos sociales mejor organizados y con mayor capacidad para amenazar al Estado o cuestionar su legitimidad y no en su capacidad para revertir, de manera generalizada, la injusticia o iniquidad sociales. Las fracciones no organizadas, fragmentadas, o eliminadas por la fuerza, no son ni *socios* ni *opositores* del Pacto de Dominación. Por ello, aunque no lleguen a beneficiarse de las reformas, e independientemente de su tamaño, no tienen capacidad para convertirse en interlocutores del Estado y mucho menos podrán reclamar abiertamente, la extensión de las reformas o el incumplimiento gubernamental a los términos del Pacto.

En el caso de las clases populares, la falta de autonomía de sus organizaciones en tanto fuerza social, producto de su corporativización, posibilitó una debilidad temporal, que retardó la elaboración, el planteamiento y el cumplimiento de sus demandas. Y el Estado utilizó esta falta de autonomía y debilidad para controlar la *extensión* del bienestar social. Podemos decir, entonces, que, una vez establecidos los términos del Pacto, su existencia y extensión estarán dadas por la fuerza de las clases, grupos y fracciones de clase que lo constituyen, su grado de autonomía respecto al Estado y el grado de autonomía del Estado con respecto a ellas.

En el período 1954-1970, como parte de la estrategia seguida por el Estado en materia económica para estabilizar los precios, la política fiscal se orientó a controlar el crecimiento del gasto, haciéndolo compatible con los niveles de ingresos públicos, con el fin inmediato de reducir el déficit presupuestal que cada vez se ampliaba más. De igual modo, cambia la fuente de financiamiento para la expansión del gasto sustituyendo la emisión monetaria por deuda. Es decir, la estrategia de financiamiento del gasto público elimina el uso del crédito directo con el banco central, para restringir el crecimiento de la base monetaria y, en cambio, recurre al financiamiento mediante recursos del sistema bancario comercial. Esto operó a través de la venta de bonos del gobierno y el incremento del encaje legal. Sin embargo, estos mecanismos fueron insuficientes, por lo que se acompañaron de endeudamiento externo, principalmente para financiar proyectos de inversión pública.

Esta política de gasto fue complementada por medidas de tipo administrativo con el fin de apoyar en la tarea del control inflacionario. Del mismo modo, se crearon más dependencias públicas con el fin de dar mayor coherencia y fluidez a la ejecución presupuestaria y modernizar el manejo de las finanzas públicas, cuestión necesaria debido al tamaño que había alcanzado el gasto público y el crecimiento que experimentaron las responsabilidades y el tamaño del Estado, en respuesta a la cada vez más compleja realidad económica.

Un aspecto relevante de este momento histórico es el control de la extensión de las reformas sociales por parte del Estado, mediante su aplicación de manera selectiva, lo cual evitó su generalización a todos los grupos sociales. Esto fue así, debido a

- a) las propias limitaciones del gasto público que impedían el crecimiento del gasto social,
- b) la reducida capacidad de las clases populares para negociar con el Estado o imponer por la fuerza la ampliación de las reformas
- c) el amplio margen de control que el Estado tenía para limitar las demandas populares.

De este modo se pudo controlar el volumen de los recursos destinados al bienestar social respondiendo a la necesidad de restringir el gasto público y, en su momento, redirigir más recursos

hacia el gasto económico. Esto permitió financiar el crecimiento económico sin costos inflacionarios y sin atentar contra la legitimidad del Estado.

El menor crecimiento del gasto público durante el período también se reflejó en una desatención a las actividades agrícolas, no sólo debido a la menor capacidad financiera del Estado, sino también debido a un menor interés estatal por apoyar la economía ejidal y la pequeña propiedad, sectores sobre los cuales giraba la actividad agropecuaria nacional y en las que se había concentrado la mayor parte del apoyo al campo en el pasado, el cual era fuente de legitimidad para el Estado. Sin embargo, los recursos que se destinaban al fomento agropecuario directo y también aquellos dedicados a la creación de obras de riego, pudieron reducirse sin que se produjeran estallidos sociales, debido a que se mantuvieron otros mecanismos de mayor capacidad de legitimación como el reparto agrario, a pesar de que cada vez se repartían menos tierras y de menor calidad, lo que le restaba al reparto, eficiencia como instrumento de bienestar social. De igual modo operó el control del Estado sobre las organizaciones campesinas cuya corporativización y control de sus líderes (con puestos políticos u otras prebendas) permitió la mediatización de sus luchas y objetivos, las cuales sólo eran legítimas en el marco del Partido del gobierno. Es decir, la extensión de la reforma social en el campo, que incluía apoyo a la producción, comercialización y consumo, fue limitada por el Estado mediante fuertes reducciones presupuestales, sin alterar de la armonía social pero a costa del deterioro de las actividades rurales y en buena medida del bienestar de los campesinos.

Por otra parte la expansión de las actividades productivas del Estado a través del sector paraestatal configuró dos campos de intervención estatal: el primero caracterizado por una participación directa y exclusiva, como en el caso de la minería, petróleo, petroquímica y electricidad. Y el segundo con una participación principalmente de regulación y apoyo a empresarios privados en las actividades manufactureras. Esta expansión dejó claramente delineada su política industrial definiendo su papel básico de proveedor de bienes e insumos de bajo costo al resto de la industria, a través de una política de precios para productos que consumían las empresas industriales privadas, lo que permitió que esos precios crecieran menos que la inflación con el consecuente beneficio para quienes los compraban. A la vez, esto sirvió de importante apoyo al proceso de sustitución de importaciones, e impulsó el progreso técnico. Aunque muchas empresas públicas aparecieron sin apegarse a una planificación y más bien obedeciendo a factores coyunturales de rescate para proteger el empleo, el abasto de productos o las cadenas productivas.

- La decisión del Estado de impulsar el desarrollo económico mediante un proceso de industrialización nacional propició la conformación de una estructura del sector paraestatal, con una marcada concentración de las empresas públicas en el sector industrial. Estructura que, aunque al interior se diversifica y amplía con un mayor énfasis en la industria no petrolera, en la que se crean empresas dedicadas a la producción de insumos estratégicos como petroquímica, siderurgia, química y combustibles.
- La conformación de esta estructura significó un cambio en cuanto a la forma en que había venido participando el Estado en la industria de la transformación por el énfasis puesto en las ramas relacionadas con la modernización industrial, tales como química, insumos intermedios, equipo mecánico y bienes de capital, que se perfilan como las de mayor dinamismo, mientras que pierden relevancia relativa las actividades tradicionales como alimentos y textiles.
- La estructura de la industria paraestatal se constituye por pocas empresas, pero muy poderosas ya que representan fuertes volúmenes de inversión y concentran una muy alta proporción de la producción, lo que le al Estado determinar el dinamismo económico de este el sector.

El papel que desempeña la industria paraestatal en la economía mexicana puede establecerse al observar su claro predominio en la producción de bienes intermedios e insumos. Es notorio que los bienes intermedios petroleros son los de mayor significación pues representan la mitad del total de la contribución estatal a la industria, mientras que los no petroleros, tiene una participación que tiende a disminuir, a pesar de lo cual, sigue siendo mayor que la de los bienes de consumo final y duradero, los cuales constituyen el grupo de menor contribución en el total de la industria estatal.

De acuerdo a la importancia que el producto de la industria paraestatal representaba en cada clase industrial en la que participaba el Estado y de acuerdo a la relevancia que representaba cada una de éstas en el total de la producción de la industria paraestatal, es posible observar la existencia de un *Núcleo de la industria paraestatal*, constituido por las actividades industriales que tenían un mayor peso en el producto total de la industria paraestatal y cuya presencia era, al mismo tiempo, muy elevada considerada en el ámbito de la industria nacional. Dentro de este núcleo existen doce clases industriales, las cuales generaban tres cuartos del total de la producción industrial paraestatal. En dos de las doce clases industriales la participación estatal era del cien por ciento. En tres, su participación era mayor al ochenta por ciento y en una era del 57%. En otras tres clases, su participación era superior al 40%. Y sólo en las 3 restantes su participación fue menor al 40%. Este núcleo industrial paraestatal constituyó realmente el instrumento mediante el cual el Estado lleva a cabo la intervención económica productiva para impulsar el desarrollo industrial y el de la economía en su conjunto.

Asimismo he encontrado lo que llamo el *subnúcleo industrial del núcleo industrial paraestatal* constituido por dos clases industriales en las cuales, se concentraba el 79% de la producción total del núcleo y el 65% del total de la industria paraestatal. El cual va a evolucionar en el tiempo de manera que aunque estas clases industriales se mantienen como el principal renglón productivo, su participación se reduce en el total industrial paraestatal y en el total del núcleo, porque otros productos adquieren más importancia como la petroquímica básica, los automóviles, autobuses y camiones y la laminación secundaria. En total estas cuatro clases industriales concentran tres cuartas partes de la producción del núcleo y más de la mitad del total de la producción industrial paraestatal. Por lo anterior podemos decir que *el subnúcleo del núcleo* está representado a lo largo del tiempo por el mismo volumen de producción (78% del núcleo y 65% del total) aunque se diversifica dando entrada a otros productos más.

La importancia del subnúcleo resulta más grande cuando se observa el peso que las clases industriales que lo componen tienen en la producción nacional. Así, la producción de gasolinas y aceites pesados en manos del Estado representa el total de la producción nacional, lo cual permite afirmar que esta clase industrial es la más importante no sólo a nivel del núcleo sino en el ámbito de toda la industria estatal y de toda la actividad económica del Estado. Estos datos expresan la influencia que el Estado ejerce sobre la producción industrial la cual está en función de la magnitud del valor de su producto en términos absolutos y de grado de monopolización de la producción, en términos relativos. Pero, aún mas, también está en función al tipo de producto en que se ejerce el control, por lo que es significativo que este fenómeno se dé en los bienes intermedios.

Las clases industriales que componen el núcleo, muestran un comportamiento muy dinámico en materia de producción, empleo y productividad, mismo que impulsa el crecimiento económico del país. Esta situación expresa la importancia que adquirió el núcleo en la producción industrial nacional, en el desarrollo de la industria mexicana y en su ritmo de crecimiento. Pero también su papel en el impulso al crecimiento económico de la economía en su conjunto, lo mismo que a su modernización

El fuerte impacto que produce la industria paraestatal en el sector industrial y en toda la economía mexicana se deriva, también, del tamaño que adquirieron las empresas paraestatales. La industria

paraestatal estaba formada por establecimientos que ocupaban hasta 584 personas en promedio, en tanto que el tamaño de los establecimientos del resto de la industria mexicana era de 63 personas, es decir, establecimientos mucho más pequeños, lo que confirma la presencia monopólica del Estado en cada una de las clases industriales en las que participa y el grado de control sobre la producción que alcanza. Pero también, evidencia el grado de centralización y concentración estatal que se llega a ejercer, por este medio, en todo el sector industrial y en la economía nacional.

Del mismo modo la influencia del sector paraestatal en la economía está dada por el hecho de que las empresas estatales tenían una alta productividad, comparadas con las empresas privadas que participan en las mismas ramas industriales que ellas, puesto en pocas empresas se concentraba una gran parte del producto industrial nacional y monopolizaban ramas industriales enteras.

Por lo que hace al financiamiento del sector paraestatal se ha podido observar que el gasto del Estado en empresas públicas se concentró en aquellas que se ubicaban en los sectores industriales de mayor participación en la producción, es decir en el llamado núcleo y subnúcleo de la industria paraestatal. En este sentido, es notorio que la mayor parte de la inversión paraestatal se concentra en unas cuantas empresas y organismos descentralizados. Tan sólo siete entidades paraestatales llegaron a concentrar hasta el 85% del total de la inversión, cuyo agrupamiento he denominado el *núcleo de la inversión paraestatal*, y se define como el conjunto de entidades cuya participación en la inversión estatal total excede el 1%. Ha sido posible observar, sin embargo, que esa concentración de la inversión, es aún mayor si se consideran sólo las entidades con participación por arriba del 5% del total de la inversión. En ese caso se encontraron 4 entidades paraestatales las que concentraban el 79% del total de la inversión paraestatal: PEMEX, CFE, FNM, y Ferrocarril del Pacífico, que constituyen lo que aquí he definido como el *subnúcleo de la inversión paraestatal*.

Estos datos sobre concentración de la inversión y los anteriores referidos a la concentración de la producción industrial permiten observar una correspondencia entre los más altos niveles de inversión paraestatal y la mayor contribución a la producción. Esto significa que las empresas que más inversión concentraban, y que pertenecen al núcleo de la inversión paraestatal, también eran parte del núcleo de la industria paraestatal por su alta contribución a la producción. Puede advertirse entonces, que el esfuerzo productivo del Estado estuvo acompañado de un amplio apoyo en inversiones. Apoyo que, si bien en algunos casos no se reflejaba en una amplia contribución al producto industrial total del Estado, si representaba una amplia presencia de las empresas públicas en las áreas productivas en que se desempeñaba. Esta situación permite establecer muy claramente el papel que jugó, durante estos años, el Estado en la economía. Su preocupación central fue profundizar el proceso de sustitución de importaciones en la industria y para ello se convirtió en el principal agente para dinamizar el desarrollo industrial mediante una estrategia basada en la creación y ampliación de una base productiva que se encargó de abastecer el mercado con bienes intermedios necesarios a bajo costo. Al adoptar el papel de agente de acumulación, el Estado resolvió el problema de la expansión industrial por la vía de ofrecer bienes cuyo precio constituía un subsidio, una transferencia de recursos del Estado a las empresas privadas y por ende se convirtió en un instrumento para propiciar y acelerar la acumulación. Esto fue posible a través de un mecanismo que impedía que los precios de estos bienes crecieran al mismo ritmo que la inflación, lo que significó venderlos por debajo de su valor.

El gasto público tuvo una dinámica importante sobre la cual se basó la gran expansión económica del país. Como resultado de esta dinámica he señalado que se generaron dos fenómenos importantes en las finanzas del sector paraestatal.

a) El *efecto desplazamiento financiero* que se entiende como el incremento del volumen de los recursos destinados a uno o algunos organismos, lo que se lleva a cabo restándole recursos a los demás organismos, es decir, desplazando su participación.

b) El *efecto concentración*, que es resultado del efecto desplazamiento, debido a que el incremento en el volumen de recursos en esos pocos rubros y la disminución en la mayoría restante, propicia que dichos rubros puede tener una disposición mayoritaria recursos, muy superior a la de los demás. Como resultado de estos dos efectos, dentro de las finanzas públicas del sector paraestatal he demostrado que se conforma un *núcleo del gasto paraestatal* constituido con aquellas empresas y organismos favorecidos por los efectos desplazamiento y concentración y que, debido a ello, obtienen la mayor parte de los recursos públicos de ese sector. Esto indica que la importancia de este sector radica en la solidez y capacidad financiera y productiva de algunas cuantas empresas y no necesariamente en su número. Por lo mismo, la dinámica del sector paraestatal depende mayoritariamente de ellas. Esto significa que el impulso que el Estado ofreció al proceso de acumulación de capital y al crecimiento económico, lo hizo gracias a la solidez de estas empresas, las cuales además tienen un carácter estratégico. Por ello la concentración de recursos en ellas es una necesidad y una exigencia del propio modelo de desarrollo.

Por lo anterior, es posible afirmar que la influencia del Estado en la dinámica económica, se entiende en términos del papel que juega cada entidad paraestatal en el proceso de acumulación de capital en general y el que realiza dentro de la rama de actividad particular en que se encuentra. Así como también, en términos de su participación en el volumen total de recursos del Estado.

La influencia del Estado, también se ha medido con relación al crecimiento que genera en cada actividad económica, lo cual, al tiempo que expresa su importancia como agente de acumulación, muestra su influencia diferenciada en cada actividad y permite evaluar el esfuerzo financiero en términos de resultados económicos. Aquí se ha demostrado la capacidad del gasto público en general y de las entidades paraestatales en particular, para generar crecimiento económico y propiciar un proceso de acumulación de capital.

Hacia la década de los setentas el Estado intentó replantear su papel en la economía, para responder a la necesidad de reforzar los mecanismos de acumulación de capital y resolver con ello los nuevos problemas a que se enfrentaba el país, pero también para responder a la necesidad de reconstituir el proceso de reformas sociales a favor de una masa cada vez mayor de no beneficiarios del crecimiento económico, derivada en parte de la aplicación de las políticas del desarrollo estabilizador y dada la grave erosión de su legitimidad. Su respuesta fue la profundización de una estrategia de desarrollo basada en la expansión de su intervencionismo, a través de la expansión y manipulación del gasto público y la reestructuración de su uso, así como mediante la creación de nuevas empresas públicas y organismos descentralizados que ampliaron la variedad de actividades en las que intervenía el Estado. Además de un conjunto de reformas al marco legal en que se sustentaba la su participación en la economía.

La profunda expansión del gasto público durante esta década, trajo como consecuencia una expansión sin precedente del déficit público. En buena medida, como resultado de la expansión del gasto del sector paraestatal, que es en donde se concentraba el mayor esfuerzo financiero del Estado. De hecho he demostrado que el sector paraestatal fue el principal factor de desequilibrio de las finanzas públicas, debido a que las transferencias del sector central al paraestatal, explicaban casi las tres cuartas partes del déficit de capital del sector público, lo cual, además, fue el factor de origen de la crisis fiscal del Estado. Aunque esto sólo sucede a partir de los años setentas, porque el déficit paraestatal no fue componente principal del déficit público en etapas anteriores.

El peso de las transferencias es importante dentro del gasto público y paraestatal debido a la deliberada política de precios y tarifas paraestatales mediante el cual operaba el subsidio a las empresas privadas y en general a toda la sociedad y con el cual se financiaban las fuertes erogaciones por pago de intereses derivadas de una política de deuda pública que sirvió para expandir la planta productiva paraestatal.

Se ha demostrado que las transferencias mostraron una orientación muy marcada hacia aquellas empresas y organismos públicos que constituían el núcleo del gasto del sector paraestatal, lo cual obedecía al papel estratégico que jugaban en la acumulación de capital y en la legitimación del Estado, lo que las hacía las de mayores necesidades financieras, como es el caso de PEMEX, CFE, C de L. y F., Conasupo, FFNN y dos de servicios sociales, IMSS e ISSTE, las cuales llegaron a concentrar más del noventa por ciento del total de transferencias.

En la medida que las necesidades financieras de estas entidades fueron resultado de su política de subsidios y de endeudamiento, mediante las cuales, a su vez, transfirieron riqueza a sectores productivos y grupos sociales, y dado el hecho de que, además, son las que a lo largo de toda la etapa del intervencionismo estatal, concentraron la mayor proporción del gasto público, contribuyeron de manera más importante al producto nacional, y monopolizaron su ámbito de actividad económica, se puede afirmar que:

- a) Estas entidades constituyeron la base del proceso de acumulación de capital y legitimación, pues son las que más riqueza transfirieron a la sociedad.
- b) El déficit paraestatal, el déficit público y la crisis fiscal del Estado misma, son resultado de este amplísimo proceso de transferencia de riqueza que se requirió para impulsar el crecimiento económico apoyando a las empresas privadas y financiar las reformas sociales selectivas.
- c) La necesidad de un volumen creciente de recursos del sector paraestatal se derivó, en una alta proporción, de los compromisos crediticios contraídos, los cuales, a su vez, crecieron como resultado de su necesidad de aplicar más recursos a sus tareas productivas. Es decir, la necesidad de apuntalar la acumulación de capital llevó a disponer de créditos externos que luego se convirtieron en compromisos para los que el sector paraestatal ya no tenía recursos debido a que continuaban su expansión productiva, por lo que recurrió a más préstamos y a las transferencias para pagar los intereses que cada vez se volvían más grandes.

Lo anterior implica que los ingresos del sector paraestatal se volvieron insuficientes para cubrir sus necesidades y que el sector se volvió cada vez, más dependiente del financiamiento y de las transferencias. Esta situación es, en sí misma, la evidencia de un profundo deterioro de las finanzas públicas del sector paraestatal y que propicia la pérdida de la capacidad del Estado para seguir constituyendo el eje del desarrollo nacional. Esto no significa otra cosa que la imposibilidad, para el Estado, de realizar sus dos funciones básicas: acumulación y legitimación mediante vías financieras sanas y eficientes. Y esa imposibilidad cancela, finalmente, la vigencia de todo el modelo de desarrollo, haciéndolo inviable financiera y económicamente. Pero, como el deterioro financiero conduce a un deterioro de la legitimidad y ello a la pérdida de las bases sociales y los consensos con clases y grupos en las que se sustenta el Pacto de Dominación, entonces, el modelo se vuelve, también, inviable políticamente, lo cual implica un resquebrajamiento del Pacto de Dominación Postrevolucionario que ya no podrá sostenerse.

Efectivamente, el modelo de desarrollo del Estado intervencionista, entró en una profunda crisis hacia principios de la década de los ochentas, como resultado de la incapacidad del Estado para seguir financiando el desarrollo nacional. Esta crisis creó los elementos necesarios para que se manifestara la profunda crisis fiscal del Estado, resultado de los desequilibrios financieros que se habían acumulado a lo largo de la década anterior y de una política económica que fue incapaz de crear los mecanismos para hacer autosostenible, financiera y políticamente, el intervencionismo estatal y para reorganizarlo y darle continuidad, en función a las nuevas necesidades y problemas surgidos desde los setentas

Una conjunción de factores llevó al colapso, no sólo a las finanzas públicas, sino a todo el modelo de desarrollo basado en este tipo particular de intervencionismo estatal y, por supuesto, también hicieron colapsar los acuerdos sociales en que se sostenía el poder económico del Estado.

1. El mecanismo de ofrecer bienes cuyo precio constituía una transferencia de recursos del Estado a las empresas privadas con el fin de propiciar la acumulación, aplicado y repetido a lo largo de estos años, significó una excesiva transferencia de recursos públicos a las empresas privadas y propició el deterioro financiero del sector paraestatal, ya que la limitación de vender los bienes por encima de cierto nivel, impedía que los recursos propios se ampliaran al mismo ritmo en que crecía la producción y las necesidades de inversión. Esto, a su vez.
  - generó un desgaste financiero que deterioró la capacidad de autofinanciamiento de sus empresas y organismos, obligándolos a endeudarse cada vez en mayor medida. Pero además,
  - deterioró la capacidad de expansión productiva del propio Estado en la medida que vulneró todo el esquema de finanzas públicas, lo que a su vez,
  - disminuyó la capacidad para subsidiar la economía y frenó la expansión de sectores estratégicos del país.
- 2.- El auge petrolero de los setentas que revitalizó temporalmente el presupuesto público y la actividad económica en general, ofreciendo un alivio temporal a la crisis económica y fiscal, pero que a la vez generando una demanda muy amplia de recursos financieros que contribuyó al deterioro fiscal.
- 3.- Las transferencias, en tanto recursos presupuestales, representaban una fuente de financiamiento para el sector paraestatal que, no podía expandirse al ritmo en que se redujeron sus recursos propios, fundamentalmente porque
4. La política de impuestos orientada a mantener reducidos los costos de las empresas privadas y la falta de una reforma fiscal que reforzara y ampliara las fuentes de ingresos públicos, obligó a mantener los niveles de recaudación al mismo nivel durante años.
  - Esto redujo la capacidad del Estado para dinamizar la economía y atender los rezagos sociales. Así, se llegó a una situación paradójica, pues mientras la economía crecía, el Estado intervencionista que era el factor primordial del desarrollo, se debilitaba.
5. Esto generó un amplísimo déficit presupuestario que crecía conforme se incrementaban la necesidad de aplicar mas recursos a la economía y en la medida en que se hacía necesario cubrir los compromisos financieros derivados de una deuda externa cada vez más grande.
6. El endeudamiento externo, que se hizo indispensable:
  - Para dinamizar la economía y expandir los sectores estratégicos en manos del Estado y seguir atendiendo los aspectos sociales
  - Para cubrir el desgaste financiero del sector paraestatal cuyas finanzas se deterioraron como resultado de la incapacidad de autofinanciamiento de sus empresas y organismos.
  - Para cubrir los crecientes déficits paraestatales y públicos.
7. La falta de una reformulación del modelo que eficientara el intervencionismo estatal y asegurara una retroalimentación financiera para mantener sanas las finanzas públicas,
8. Bajo estas circunstancias la economía mexicana se volvió altamente vulnerable y desarrolló características autodestructivas, porque para continuar creciendo se requería la expansión del gasto público y dadas las restricciones en los ingresos, eso significaba la ampliación del déficit fiscal. Esto abrió la puerta a un problema financiero que, terminaría por

transformarse en una crisis fiscal, no sólo en el sector paraestatal, sino en todo el sector público, lo que ofreció argumentos suficientes para cancelar la vía de desarrollo basado en la intervención del Estado en la economía.

9. El fortalecimiento de las clases propietarias frente al Estado, debido a un cada vez más amplio consenso al interior de los grupos de poder político respecto al papel del Estado, las causas de la crisis y la necesidad de reorganizar la economía nacional con base en un esquema de libre mercado. Un enfoque que las organizaciones gremiales consolidaron e instrumentaron en un nuevo pensamiento empresarial que identificaba al Estado como el causante de los problemas económicos del país. Este fortalecimiento les permitió tomar el poder al margen de acuerdos y alianzas con las clases populares, desplazándolas de tal manera que pudieron imponer un nuevo contenido al Estado y nuevas tareas, que permitirían consolidar el nuevo proyecto económico, donde el intervencionismo económico no tenía lugar. Ejemplo de ello fue la oposición de empresarial al proyecto de expansión impositiva de principios de los setentas que significó una gran victoria para las clases empresariales y una gran derrota para el Estado que pretendía ampliar su autonomía relativa para imponer su proyecto. Esto marca el inicio del debilitamiento político del Estado frente a las clases propietarias y la alteración del equilibrio inestable entre clases sociales antagónicas, que había hecho posible y sostenido el intervencionismo estatal, la autonomía relativa del Estado y el pacto de dominación social en que se apoyaba la viabilidad histórica de ésta estrategia. Esto propició el resquebrajamiento total de dicho Pacto y el surgimiento de un nuevo arreglo social, económico y político a partir de 1983. Y es que clases propietarias no sólo buscaban espacios más amplios para disputarle al Estado el contenido y la implementación de la política económica ampliando sus privilegios, lo que estaba en juego, era la exigencia misma para que renunciara al papel que había jugado históricamente. Para ello, se constituyeron en un gran movimiento social de derecha de tal magnitud, que condujo, inevitablemente, a una ruptura total del Pacto de Dominación postrevolucionario para imponerle, al resto de las clases, después de 1982, una *Dominación sin Pacto*.
10. El debilitamiento de las clases populares debido a la pérdida de la autonomía estatal en que se sostenían y al hecho de que su capacidad de organización para negociar con el Estado dependía, corporativamente de éste mismo. La crisis fiscal y económica impidió, también, que pudiera sostenerse el esquema en que estas clases recibían, de parte del Estado, incentivos vía reformas sociales. El Estado las dejó al margen del poder, renunciando a una alianza que ya no podía sostener ni necesitaba. Porque el poder del Estado dejó de basarse en la negociación y el consenso y porque el discurso del Estado y el de las clases populares dejó de coincidir. De este modo, se dio un cambio trascendental al interior del Estado, no sólo porque se alteró de manera definitiva el equilibrio entre las clases sociales a favor de las propietarias, sino, además, porque esto abrió paso, a una forma nueva de ejercer la hegemonía, en la que el conjunto de reformas sociales a las clases populares, se redujeron o desaparecieron definitivamente.
11. Este cambio en el Estado, también se evidenció en el desplazamiento de los grupos políticos y burocráticos que tradicionalmente habían ejercido la función de gobierno, siendo substituidos por nuevos grupos, representantes del nuevo proyecto y, por tanto, con una nueva concepción teórica y un discurso ideológico, que abiertamente rechazaban el proyecto histórico intervencionista, por considerar que implicaba una estrategia de desarrollo obsoleta, ineficiente, irracional, ideológicamente anticuada y despreciable, políticamente cuestionable y económicamente inviable.

Esta nueva situación implica la marginación total de las clases populares en las decisiones del Estado; la redefinición del contenido del Estado en función a las nuevas condiciones económicas y a los intereses exclusivos de las clases propietarias y el establecimiento de un nuevo modelo de desarrollo definido desde el nuevo dominio político sin consensos que asigna un nuevo papel al Estado y, por tanto, una forma distinta de operar la política económica. Es decir, la solución de la crisis se le presenta al Estado como una necesidad imperante de cambio en sus principios éticos, ideológicos, jurídicos y políticos y en sus objetivos y papel frente a la sociedad. En éste sentido la crisis de 1982 representa una coyuntura a partir de la cual el Estado capitalista mexicano adquiere una forma distinta, renunciando a su papel intervencionista en la economía y, por tanto, a su compromiso de impulsar la acumulación de capital y garantizar las reformas sociales.

En lo económico, el Estado implementa un modelo de desarrollo que impone un carácter economicista a las relaciones políticas, al reducir la concepción del *sujeto social* “clases populares” a la de *agente económico*, despojándolo de su contenido social y confiriéndole un comportamiento y un trato estrictamente *económico*, en un mundo de libre competencia de mercado, que las incorpora como tales y en donde no hay ya intervenciones “perturbadoras” del Estado, en la medida que éste ha renunciado al uso del gasto público como instrumento regulador de las necesidades colectivas. De hecho hay una separación de lo estatal y lo social, con lo que desaparece la posibilidad de que la sociedad obtenga sus objetivos por mediación del Estado.

En el nuevo modelo de desarrollo el Estado se asume como incapaz de realizar una conducción eficiente de la economía, ya que hace un manejo dispendioso e ineficiente del gasto público y de las empresas y organismos creados para dirigir el desarrollo nacional. Esto genera déficits presupuestales que explican los problemas de deuda e inflación. Adicionalmente, se considera que su intervención en la economía impide el adecuado funcionamiento de los mercados, lo que imposibilita una adecuada asignación de los recursos productivos, provocando así, ineficiencias y estancamiento económico, que se traduce en improductividad y desempleo, convirtiéndose en un Estado injusto. De éste modo, se va a imponer una política económica basada en la reprivatización de las entidades paraestatales, el retiro de la política de fomento a la producción y al consumo mediante subsidios y la cancelación de las regulaciones estatales sobre la actividad económica y los controles de precios, para reestablecer el principio de libre funcionamiento del mercado y el de equilibrio presupuestal, como forma de recrear las bases del crecimiento económico. De la misma manera va a imponer un control del crecimiento de los salarios como vía para asegurar el equilibrio presupuestal y acelerar el proceso de acumulación de capital de las empresas.

El quebrantamiento del Pacto de Dominación fue inevitable porque el nuevo proyecto implicaba la renuncia total al contenido social del Estado y la remoción de su base social, que ya no tenía sentido para los nuevos fines, salvo por la utilidad que pudiera representar en el control de los estallidos sociales provocados por la oposición de las clases y grupos desplazados del proyecto.

El Estado social había entrado en una etapa de crisis de *autonomía instrumental* al perder la capacidad para responder de manera eficiente a los intereses de las clases propietarias. La clase dominante se interpuso para evitar que el Estado siguiera actuando autónomamente, al identificar que esto constituía una amenaza a sus intereses, debido a la manifiesta incapacidad para cumplir con las tareas de acumulación. El desorden económico de los setentas y principios de los ochentas, es una prueba de que el Estado social había perdido su eficiencia y eficacia para preservar y expandir de un modo no conflictivo el sistema. Con ello, perdió, también, la oportunidad de regenerarse a sí mismo a favor del proyecto que sustentaba y quedó, prácticamente, bajo el control de las clases propietarias que rompieron con el Pacto de Dominación e implementaron un nuevo proyecto de nación. Esto implicó el rompimiento con alianzas, acuerdos con las clases populares y

con las políticas que las favorecían y que fueron el sostén del poder de estas clases y fundamento del Estado intervencionista.

Los intereses y objetivos de esta clase dominante y su proyecto político, en toda su extensión y de forma exclusiva, fueron impuestos a la sociedad al romperse el Pacto. El Estado perdió su *autonomía relativa* frente a las clases en general y en particular frente a la dominante. Ello implicó la remoción de ésta forma particular del Estado capitalista, y la presencia de un nuevo arreglo político no consensuado, en el que la clase dominante logra

- a) subordinar totalmente al resto de las clases sociales,
- b) eliminar sus objetivos del proyecto nacional,
- c) cancelar la representación de sus intereses al interior del Estado
- d) imponerles su interés como propio de modo autoritario, si es necesario por la vía de la coerción abierta o velada.

El rompimiento del Pacto, abrió un período de *crisis orgánica*, expresando la pérdida de la *hegemonía* de la clase dominante que consistía en una dominación mediante consensos, beneficios sociales y unidad. La clase dominante dejó de cumplir con su función económica e ideológica y perdió su utilidad como impulsora de la sociedad. La hegemonía se convierte en pura dominación, es decir, deja de basarse en un Estado social (coerción, consenso y beneficio social)

El Estado social se transforma en un Estado que al recuperar sus rasgos liberales clásicos, se autolimita para servir, de modo particular, a los intereses de las clases propietarias, sin concesiones sociales, salvo aquellas que no puede arrancar de modo inmediato a las clases populares, sin provocar una abierta rebeldía.

La pérdida de la autonomía estatal, implicó, también, revertir el proceso de disociación, entre la clase dominante y los grupos burocráticos, mediante el cual se sostenía dicha autonomía. Cada vez en mayor medida, los miembros de las clases propietarias empezaron a participar de modo activo al interior de las estructuras de la administración pública, lo que reforzó la incapacidad del Estado para establecer una política independiente de los intereses de dichas clases, como en el pasado. De este modo, las restricciones, los límites y las formas de participación, la redistribución de incentivos y tareas, que en conjunto definen un proyecto de nación, se pudieron imponer a favor de quien controlaba, de manera exclusiva, las estructuras del poder del Estado.

El replanteamiento del carácter de la rectoría económica del Estado en el desarrollo nacional dio como resultado casi un total retiro de éste de las actividades económicas. Más de mil empresas paraestatales fueron vendidas, fusionadas o liquidadas desde 1982. El impacto de esta medida en las finanzas públicas fue favorable. Los ingresos derivados de la venta de las empresas y la reducción de la participación de éstas en el presupuesto público, aunado al recorte del gasto público en materia de inversiones públicas y un menor gasto social, ayudaron al saneamiento financiero y al equilibrio presupuestal. Sin embargo la ausencia del apoyo que éstas empresas prestaban a la dinámica económica y del efecto multiplicador de las inversiones públicas por la vía de la demanda y el empleo, trajo como resultado una contracción de la actividad productiva que propició una contracción en el ritmo de crecimiento del producto nacional de largo plazo. Las empresas privadas redujeron sus ventas y el empleo disminuyó considerablemente, lo que retroalimentó la caída de la demanda, profundizando la contracción del ritmo de crecimiento económico, con el consecuente deterioro en los niveles de bienestar de la población.

La reducción del gasto público que trajo como consecuencia la reforma económica fue sumamente considerable. El valor del gasto público total en 1982 representó más del 60% del que alcanzó en 1999, mientras que el valor del gasto paraestatal significó menos del 50% del valor que alcanzó en 1981. Pero mientras que el gasto público volvió a mostrar un crecimiento considerable después de 1992, el gasto paraestatal nunca revirtió su tendencia contraccionista. Esto se debe a que el

componente que más se redujo del gasto público total fue el gasto paraestatal, como resultado del proceso de privatización de las entidades paraestatales, mediante el cual se redujo la participación del Estado en las actividades económicas y se cancelaron sus posibilidades de seguir operando como factor de crecimiento económico. En efecto la fuerte dinámica económica impulsada por el Estado hasta 1982, se sostenía en el amplio y complejo sistema de empresas públicas y organismos descentralizados encargados de prestar servicios públicos y producir artículos para el mercado. Mediante este sistema paraestatal, el Estado realizó actividades industriales, agropecuarias y comerciales de gran importancia.

La expansión del gasto público dentro del esquema del intervencionismo estatal tenía como objetivo primordial impulsar el desarrollo económico del país y efectivamente logró propiciar un vigoroso proceso de crecimiento económico a lo largo de más de cuarenta años con tasas promedio anual del 6%. La reversión del proceso de crecimiento y del de acumulación de capital se explican por la decisión de modificar las funciones que realizaba el gasto público y por tanto, por la disminución que éste sufre a partir de la década de los ochentas, en virtud de que éste y más particularmente el gasto del sector paraestatal, constituían el principal mecanismo de impulso al crecimiento.

A partir de la gran depresión de 1982 se observa una falta de coincidencia entre la tendencia que muestra el gasto con la del PIB, sobre todo a partir de 1986 en que la recuperación del crecimiento del PIB no va acompañada del crecimiento del gasto el cual se mantiene en tasas de crecimiento negativas hasta 1993, esto significa que el gasto como propulsor del crecimiento ha sido sustituido por otros factores, los que, sin embargo, no logran propiciar el amplio y permanente crecimiento que logró el primero.

Puede decirse, entonces, que durante la década de los ochenta el *gasto público se independiza del gasto paraestatal*, que era el que propiciaba su alza. Esto significa que el incremento o disminución del primero, deja de estar determinado por el segundo, como lo estaba antes. Pero el hecho de que el incremento del gasto público no esté determinado ya por el incremento del gasto paraestatal, representa una profunda alteración del contenido del gasto total y de su función de promotor del desarrollo económico, particularmente porque significa la pérdida del elemento que le otorgaba capacidad para influir en el ritmo de crecimiento del PIB, en virtud de la amplia capacidad del gasto paraestatal para propiciar efectos directos en el proceso de acumulación de capital. Por esta razón, al mismo tiempo, el *PIB también se independiza del gasto paraestatal*, y por ello, del gasto público. Este fenómeno consiste en el hecho de que el crecimiento del PIB deja de guardar una relación significativa con el comportamiento del gasto paraestatal y con el público. Es decir el PIB tendrá un *comportamiento tendencial independiente* de lo que suceda con el gasto público y el paraestatal, aunque, invariablemente, las posibilidades de crecimiento económico serán muy limitadas en la medida en que el gran potencial que tiene el gasto público para incidir directamente sobre los procesos económicos, no será utilizado ya.

A partir de la crisis de 1982, la caída de los ingresos públicos a un ritmo mayor que el gasto público, propició el deterioro financiero del sector público, apareciendo grandes déficits fiscales que se mantuvieron hasta 1990, año a partir del cual se reducen, desapareciendo entre 1992 y 1994 y volviendo a aparecer y extendiéndose hasta el año 2000. Es importante destacar que la aparición del déficit del sector público coincide con la desaparición del déficit del sector paraestatal. Esto se debe, en parte a la reducción del gasto paraestatal y en parte al incremento de las transferencias que precisamente, permiten aliviar la situación financiera del sector paraestatal deteriorando la del sector público. Por supuesto, esto propicia que el gasto paraestatal pueda reducirse más rápidamente que el gasto público. Sin embargo, en los años siguientes el déficit público persiste a pesar de que el volumen de transferencias disminuye dramáticamente, al igual que el gasto paraestatal. La contribución paraestatal al déficit público disminuye considerablemente y esto permite afirmar que

el sector paraestatal a partir de los ochenta dejó de determinar el deterioro financiero del Estado, dicho de otro modo, el *déficit público se independiza del déficit paraestatal*.

Bajo la lógica del nuevo orden teórico y político, las reformas económicas que se implementaron desde 1983 en México, descansaron, en general, sobre la base de una profunda reorganización económica del Estado, es decir, en la reformulación de la forma y la magnitud de su intervención en la economía, particularmente en

- c) la determinación del destino y montos del gasto público y
- d) La existencia del Sector Paraestatal, es decir, su participación como propietario de empresas y productor de bienes y servicios con capacidad para dirigir el rumbo y ritmo del desarrollo nacional.

Estos dos aspectos se constituyeron el eje de todo el proceso de reformas, que significó el replanteamiento de la concepción teórica de las Finanzas Públicas, su filosofía, sus objetivos y sus instrumentos. Bajo una renovada óptica liberal se impuso el principio de que las finanzas públicas equilibradas, que implicaba, la necesidad de dejar de ser un instrumento de intervención económica estatal y se reduce su función a asegurar la estabilidad de la economía, cediendo, de esta manera, al mercado la conducción de los procesos de acumulación y en general de todo el sistema económico. Como consecuencia, de este cambio se implementó una política fiscal orientada a revertir el modelo de participación del Estado en la economía.

El profundo ajuste en la política de gasto público respondía a dos objetivos concretos:

- c) Alcanzar el equilibrio presupuestal porque ello brindaría estabilidad a la economía, bajo la consideración de que la causa de la inflación y las distorsiones en los mercados tenían su origen en el déficit público.
- d) Reorganizar las prioridades presupuestales del Estado a la luz del reconocimiento de la necesidad de renunciar a sus tareas productivas y sociales.

La recomposición de las tareas del Estado indica su renuncia a seguir participando productivamente, a través de la industria manufacturera y en cambio refuerza su participación en la producción de energéticos: electricidad y petróleo, que son las dos áreas que conserva el Estado, por ser las más redituables y porque su privatización entraña problemas políticos muy serios debido a la falta de consenso a este respecto. El resto, que llegó a constituir una parte fundamental de su intervencionismo en términos de contribución al PIB nacional y al empleo, fue sujeto de venta, fusión o liquidación en un proceso de privatización que desapareció al Estado productor. Así, el Estado fue reducido a participar en la producción de energéticos, devolviéndolo a la dimensión *liberalmente aceptable*, que una vez tuvo, y que implica mucho menor participación e influencia en la conformación de las formas y ritmos de la actividad económica.

Los defensores de la teoría monetarista y del equilibrio presupuestal, han insistido en las bondades de cancelación del intervencionismo estatal como medio para liberar las fuerzas del mercado y propiciar crecimiento económico, además de garantizar la estabilidad económica. Los resultados que en este trabajo se ofrecen, evidencian el hecho de que el poder del Estado para propiciar crecimiento económico no es superado por las fuerzas del mercado y que el retiro del Estado de las actividades económicas propicia una pérdida del dinamismo económico sustentado en variables internas y estables que no puede ofrecer el mercado, menos cuando se opera una apertura de las fronteras comerciales y financieras de tal magnitud que la economía nacional queda a merced de los vaivenes comerciales y financieros en el mundo

Efectivamente, es muy claro, que existe una estrecha relación entre las variables económicas y financieras del sector público y paraestatal, que influyen y determinan el comportamiento de la economía nacional en su conjunto. Variables que muestran su capacidad de impulsar el desarrollo nacional, pero que al cambiar la orientación productiva del Estado y al reducirse el tamaño y la

presencia del sector paraestatal en la economía, se debilitan y, terminan por eliminar las bases del crecimiento económico nacional, lo que hace más difícil y lenta la recuperación en los años siguientes. Pero no sólo eso, estas bases estaban ligadas al mercado interno, a un crecimiento que permitía la expansión del empleo, las remuneraciones y el consumo popular. A un crecimiento que sostenía un proceso de desarrollo interno de la industria, mediante la creación y sostenimiento de cadenas productivas, que daban estabilidad y autonomía al crecimiento y que abría oportunidades de mejoramiento material para las clases populares.

Las nuevas bases sobre las que se cimentó el crecimiento económico a partir de 1983, están ligadas a los mercados externos, a la expansión de variables que quedan fuera del control de los agentes económicos nacionales y desde luego, del propio Estado. Como consecuencia, el crecimiento ya no representará, necesariamente, mejoras en el empleo, las remuneraciones y el consumo popular. El crecimiento no sólo se desvincula del gasto público y paraestatal sino también del impulso creativo del PIB de estos sectores. Estas nuevas bases no sólo no impulsan el desarrollo industrial masivo, sino que, destruyen cadenas productivas y promueven un proceso de *industrialización selectiva*, de muy difícil acceso para la mayoría de empresarios del país y que como norma, se encuentra dominado por los grandes capitales, muchos de ellos transnacionales. El crecimiento se ha vuelto inestable y carente de autonomía, pero, por sobre todo ha dejado de impulsar el desarrollo nacional. Hoy para enfrentar la problemática económica cada vez más aguda y riesgosa se requiere promover un nuevo pacto social que recobre la participación de las clases populares y obreras en las decisiones de gobierno y, por ésta vía, recuperar los principios de justicia social como valores supremos del Estado e incorporar el manejo de las finanzas públicas como instrumento para la regulación económica y para la atención a las necesidades populares colectivas. Es decir, como instrumento para alcanzar la justicia social.

El Estado derivado de éste nuevo pacto social, deberá establecer mecanismos para generar un real sistema de contrapesos políticos entre los poderes de la República de modo que desaparezca la discrecionalidad en el manejo de las finanzas públicas y en la definición de la estrategia toda del desarrollo nacional. Deberá partir de la premisa de que el equilibrio social está por encima del equilibrio presupuestal, y de que no tiene objeto un equilibrio presupuestal y hasta un superávit financiero si el Estado no cumple con sus compromisos de justicia social. En éste sentido se debe concebir a las finanzas públicas como un real instrumento de cambio y equilibrio social.

Finalmente, el nuevo Estado deberá redefinir la rectoría del desarrollo nacional que debe ejercer por mandato constitucional. Redefinirla en una forma que está orientada por los valores supremos de justicia social y exprese fielmente la voluntad popular.

Esta nueva reorganización social, requiere atender la evidencia empírica que demuestra que en la práctica, ni a un excesivo control de la economía, ni la mayor libertad de mercado son condición suficiente, cualquiera de ellas por separado, para propiciar un proceso de desarrollo económico armónico y sustentable.

De modo, entonces, que debe reconocerse que la frontera de las soluciones se encuentra construida a partir de la intersección de ambos elementos. La solución óptima, por decirlo de alguna manera, se define, no a partir de la disyuntiva mercado o Estado, sino a partir de la dilucidación de la incógnita ¿cuánto de mercado? Y ¿cuánto de Estado?. Y, así como no hay por definición, como fórmula universal un *tamaño óptimo de Estado*, tampoco hay una *medida óptima de libertad de mercado*. Porque la solución y el contenido de la misma en términos de qué tanto y cómo de cada uno (es decir, en términos de su composición, balance, complementariedad) tiene que ver con los problemas a los que ha de enfrentarse cada gobierno y sociedad, y como ésta define sus problemas y determina prioridades. Por ello, esta solución depende de la forma que adquieran los factores arriba señalados como elementos determinantes de la composición de las estructuras económicas y sociales.

Esta reflexión cobra una mayor relevancia por el hecho de que la sociedad requiere *un eficiente funcionamiento de la economía*, al mismo tiempo que establece como necesario un nivel adecuado de *justicia social*, los que, en la práctica, como objetivos han aparecido como contrapuestos, por lo que siempre, para obtener más de uno hay que renunciar, en alguna proporción, al otro. Ello porque hasta ahora, los mecanismos que aseguran la justicia social han obstaculizado el eficiente funcionamiento del mercado, en la medida que la justicia social requiere de la intervención del Estado. De igual modo, los mecanismos que aseguran la eficiencia económica llegan a retardar o anular, en definitiva, las posibilidades de existencia de un mayor grado de justicia social.

Lo cierto es que ninguna solución óptima puede prescindir de alguno de éstos dos discutidos elementos. De hecho debe contenerlos en una proporción tal que su presencia, en esa medida, asegure que se trata de una solución óptima. Así, la incógnita será, entonces, ¿qué tanta justicia social es suficiente? Y ¿qué tanta eficiencia económica es necesaria? ¿En qué medida deben darse ambas para asegurar una solución óptima? ¿En qué medida para que no se obstaculicen la una a la otra? ¿Cuál es el adecuado balance de ambas para asegurar el desarrollo armónico y sustentable de que he hablado antes?. Y más que plantear la situación en términos de los *máximos de intromisión estatal*, la búsqueda ha de ir en el sentido de los *mínimos necesarios* para asegurar una base de sustento de los objetivos de desarrollo nacional. En el mismo sentido las limitantes al mercado habrán de plantearse en términos de al menos cuanto de economía de mercado para no desestimular la capacidad creadora de la sociedad que, por ésta vía, suele desarrollarse de manera amplia

Desde luego, la búsqueda de la solución va más allá de soluciones cuantitativas. Tiene que ver con un horizonte de combinaciones posibles en un modelo de desarrollo en el cual se definan las condiciones para asegurar un equilibrio estable y duradero entre los objetivos y los instrumentos a través de los cuales se alcanzan éstos objetivos. En un sentido que se asegure su perdurabilidad en el tiempo. Es decir se trata de construir un modelo a partir de la creación de las instituciones políticas y económicas necesarias que sirvan como instrumentos para organizar a la sociedad y la economía y orientarlas en la búsqueda del desarrollo.

## **ANEXOS**

**ANEXO**  
**Fundamentos legales del Sector Paraestatal en México.**

La intervención estatal mediante un sector paraestatal requiere la existencia de la propiedad estatal. Este tipo de propiedad en México, surge de la idea de una *propiedad social* fundamentada en el artículo 27° constitucional que establece la propiedad originaria de la nación sobre tierras y aguas del territorio nacional y otorga el derecho originario a la nación para crear la propiedad privada, al transmitir el dominio a los particulares pero, con la reserva de imponerle las modalidades que dicte el interés público, y con la facultad de revocar la transferencia y reasumir la propiedad a través de la expropiación o mediante el establecimiento de regulaciones sobre la misma o su cambio a una modalidad distinta. Se entiende, de lo anterior, que el uso de ese derecho está orientado por una idea de un interés colectivo compartido, cuya realización es responsabilidad del Estado (en tanto voluntad popular jurídicamente expresada) Esto justifica la limitación, condicionamiento y regulación del Estado sobre la propiedad privada. Del mismo modo, esta idea, respalda también la existencia de la propiedad estatal consagrada en el mismo artículo constitucional. Y, desde luego es argumento central para crear la facultad del Estado para intervenir en los procesos económicos, lo cual también queda sancionada en dicho documento en los artículos 25° y 28°. El primero, faculta para ejercer acción rectora sobre el desarrollo nacional y planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional. Del mismo modo otorga la facultad para reservarse la exclusividad de la explotación de áreas estratégicas. Y el segundo establece normas generales y áreas específicas de intervención.

La existencia del sector paraestatal se refiere a la posibilidad de que exista la propiedad de los medios de producción y al uso que pueda dársele a dichos medios.

*La ampliación del sector paraestatal obedece, por principio, a propósitos de seguridad e independencia nacionales, de regulación y combate de los fenómenos de monopolio y oligopolio de los grupos privados (en muchos casos, de origen extranjero), de apoyo a segmentos estratégicos de la economía, de atención a las necesidades de las mayorías y de complemento y hasta de suplencia de los particulares, en los casos de riesgo, rentabilidad y, sobre todo, magnitud o recuperación de la inversión en plazos muy largos.*<sup>162</sup>

La existencia del sector paraestatal, se fundamenta en el artículo 28° constitucional que faculta al Estado para contar con los “...organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores sociales y privado.”<sup>163</sup>

Se trata de unidades económicas de producción de bienes y prestación de servicio que en nuestro país

*responde a la necesidad de (...) reasumir el dominio directo y el aprovechamiento inmediato de algunos bienes para garantizar, por conducto de éste, manejo autónomo de la riqueza, la independencia económica, y por tanto, la capacidad de decisión, hacia dentro y hacia fuera (...)...asegurar el bienestar de la población consumidora, mediante una presencia estatal suficiente en el aparato de la producción y el comercio, cosa particularmente importante frente a la concentración de la riqueza, que desemboca en un “poder sin responsabilidad” (...) acometer el establecimiento y la permanencia de la infraestructura que sostenga el desarrollo de las tareas económicas, culturales y sociales que el país requiere. (...) rescatar y mantener, por razones económicas y sociales, unidades de producción y de servicio, así como fuentes de empleo que se hallan en trance de desaparición por el manejo desafortunado e ineficiente de una administración privada, (...)...allegar mayores recursos de fuentes diversas de la fiscal y de la crediticia pública, para fortalecer el desarrollo de la economía...*<sup>164</sup>

La *Ley de Orgánica de la Administración Pública* diferencia entre organismos descentralizados y empresas de participación (artículos 45° y 46°) como aquellas entidades paraestatales que conforman la Administración Pública descentralizada y que constituyen la forma particular de descentralización administrativa de origen

<sup>162</sup> Castro Carrillo, Alejandro, García Ramírez, Sergio, *Las empresas públicas en México*, Editorial Porrúa, México, 1983, Pag. xiii.

<sup>163</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 28.

<sup>164</sup> Carrillo Castro, *Op. Cit.*, Págs. 14 y15.

francés con autonomía orgánica y técnica y cumplen con el requisito de ser unidades *creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios*<sup>165</sup>. La *Ley Federal de entidades paraestatales* reconoce esta diferenciación en su capítulo segundo, dedicado a los organismos descentralizados y el tercero a las empresas públicas, llamadas por ley *empresas de participación estatal mayoritaria*. La diferencia entre ellas esta dada por cuanto su objeto social. En este sentido, para los organismos descentralizados se reconocen: la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; la prestación de un servicio público social y la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social. En cambio para las empresas de participación estatal sólo se reconoce como objeto social, la atención de las áreas prioritarias o estratégicas establecidas constitucionalmente.

La noción de Empresa Pública se identifica de manera particular como aquellas sociedades de cualquier naturaleza que satisfagan alguno de los siguientes requisitos establecidos por la ley:

- a) Que el gobierno federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de mas del 50% del capital social.
- b) Que existan títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el gobierno federal;
- c) Que al gobierno federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno y su equivalente, bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.<sup>166</sup>

Adicionalmente se considera que su objeto social serán las áreas prioritarias establecidas en los términos de los artículos 25°, 26° y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y las necesidades populares<sup>167</sup>. De aquí se deriva que las áreas prioritarias corresponden, particularmente, a las áreas estratégicas que el artículo 28° constitucional señala, y cuyo encargo establece de modo exclusivo para el Estado el artículo 27°. Dichas áreas son: correos, telégrafos, radiotelegrafía, petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. Pero, además, se señala que el Estado contará con las empresas que requiera el eficaz manejo de las actividades de carácter prioritario, donde participe de acuerdo con las leyes. Atendiendo a estas características García Ramírez propone entender la empresa pública como una unidad de producción de bienes o prestación de servicios

*que posee un patrimonio formado por decisión inmediata del Estado, con recursos que éste o sus conductos paraestatales reciben de fuentes fiscales, crediticias o de asociación con capitales privados y sociales o de la aplicación de los precios y las tarifas de los bienes y servicios que pone a disposición del público y sujeta al cumplimiento forzoso y directo de los planes y programas gubernamentales y a un régimen específico de control autoritario.*<sup>168</sup>

De ahí que se pueda afirmar que la empresa pública constituye *una entidad económica personificada en la que el Estado ha contribuido con capital por razones de interés público, social o general*.<sup>169</sup> Es decir, que es un instrumento del Estado para materializar su participación en el proceso de desarrollo económico<sup>170</sup>

Las entidades paraestatales son órganos con autonomía técnica y orgánica, tal como se define por ley; con personalidad jurídica distinta del Estado, patrimonio propio y un marco de competencia definido legalmente,

<sup>165</sup> *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, 1994, Art. 45.

<sup>166</sup> *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, 1994 Art. 46°.

<sup>167</sup> *Ley federal de entidades paraestatales*, 1992, Arts., 6° y 30°.

<sup>168</sup> García Ramírez, Sergio, "Constitución y ordenación económica del Estado" en *Mercado de Valores*, No. 34, año XLI, México, 1981, Pág. 885.

<sup>169</sup> Ruiz Massieu, José Francisco, *La empresa pública. Un estudio de Derecho sobre México*, INAP, México, 1980, Pág. 30.

<sup>170</sup> Flores de la Peña, Horacio, *Teoría y práctica del Desarrollo*, F.C.E., México, 1976, Pág. 167.

que es oponible al Estado. Sin embargo, no escapa a la vigilancia de la administración central, ni funcional ni presupuestalmente. Ello se debe a que su objeto social es materia de responsabilidad estatal y para llevarlo a cabo se disponen de bienes y recursos pertenecientes al Estado. En este sentido se han desarrollado a lo largo de su existencia un conjunto amplio de disposiciones legales que constituyen sistemas legales de control, orientadas a regular su funcionamiento y adecuarlo a las necesidades del país.

Existen tres grandes etapas en el desarrollo de estos sistemas legales de control de las entidades paraestatales. La primera a la que podemos llamar del *Modelo Centralizado de Vigilancia y control*. Abarca desde 1947, en que se publica la primera *Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal*, hasta 1976 año en que se publica la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. La segunda etapa es la del *Modelo Descentralizado o sectorial de regulación*, abarca de 1977 a 1986 en que se publica la *Ley Federal de Entidades Paraestatales*, que abrogó la *Ley para el control y vigilancia de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal* de 1970. Y hablaríamos de una tercera etapa, la del *Modelo de disolución del sector paraestatal* de 1986 a la fecha.

Actualmente las empresas públicas están sujetas a un régimen jurídico que está compuesto por un conjunto de ordenamientos legales<sup>171</sup> que constituyen mecanismos de organización de las relaciones entre la administración centralizada y la paraestatal, y representan formas de control sobre el funcionamiento y desempeño del sector paraestatal. Pudiéndose hablar de tres tipos de control. El control global, el control sectorial y el control institucional.<sup>172</sup>

El **control global**, se refiere a la capacidad jurídica de la administración centralizada para determinar programas y políticas, establecer forma y composición de los órganos de gobierno. De igual modo, se refiere a la facultad para autorizar y controlar el manejo presupuestal de las entidades paraestatales. Está integrado por normas constitucionales (artículos 25,26,27,28,90) y normas secundarias (*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Ley General de Deuda Pública, Ley Federal de Entidades Paraestatales, Ley de ingresos, Presupuesto de Egresos y Ley de responsabilidades de los servidores públicos*) Las entidades paraestatales se encuentran constituidas a partir de la creación de un patrimonio especial, independiente del patrimonio general del Estado que lo separa de la masa general de fondos públicos. En el caso de que el servicio que el organismo presta no sea remunerado, o cuando los ingresos son insuficientes, el presupuesto se complementa con subvenciones estatales. Cuando la empresa presta servicios remunerados, puede llegarse a la separación completa del presupuesto del organismo con respecto al presupuesto general, constituyéndose en un *presupuesto industrial*, esto es, que el organismo es capaz de cubrir sus gastos con sus propios ingresos. De este modo, a través de su patrimonio, la empresa puede llegar a sostenerse por sus propios recursos, de modo que, los impuestos no son necesarios para sostener el servicio que maneja, y ese presupuesto industrial puede, incluso, convertirse en fuente para el financiamiento de otros servicios.

El presupuesto del sector paraestatal se encuentra incorporado al presupuesto general de egresos del gobierno federal. Es decir, se encuentra sujeto a control presupuestal, lo cual significa que el presupuesto que las entidades, forman parte del gasto público federal, es decir, se constituye con recursos financieros del Estado. Así lo establece la *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal* en su artículo 2º. De igual modo, lo establece

---

<sup>171</sup> Ley orgánica de la administración pública Federal, Ley Federal de Entidades Paraestatales, Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, en materia petroquímica, Ley Reglamentaria del artículo 28 Constitucional en materia de monopolios, Ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica, Ley de Expropiación, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, Ley de Ingresos de la Federación; Presupuesto de Egresos de la Federación, Ley Reglamentaria del Servicio de Banca y Crédito, Ley del Servicio de Energía eléctrica, Ley de sociedades de Responsabilidad limitada de interés público, Ley de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles, Ley de Obras Públicas, Código de Comercio, Ley de vías generales de comunicación, Ley General de sociedades mercantiles, Ley General de títulos y operaciones de crédito. Witker, Jorge; Eslava, Ismael, “Aspectos generales del régimen legal aplicable a las entidades paraestatales”

<sup>172</sup> Osornio Corres, Francisco Javier, “Relaciones entre el ejecutivo federal y la empresa pública”

la *Ley Federal de las entidades paraestatales* que en su artículo 51° determina la obligatoriedad de las entidades de sujetarse, en la formulación de sus presupuestos, a los lineamientos establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los establecidos por la propia coordinadora de sector.

La *Ley de Ingresos de la Federación* es el instrumento legal que establece la normatividad acerca del uso y destino de los ingresos que obtengan el sector paraestatal. Esta Ley faculta a dicho sector, a destinar sus ingresos para cubrir sus gastos de operación, conservación, mantenimiento e inversión, teniendo como límite el monto que le señale el presupuesto de egresos. Aquellos ingresos que excedan ese límite deben enterarse a la Tesorería de la Federación. De igual forma, esta Ley prevé que el incremento de los ingresos de las entidades paraestatales obtenidos como consecuencia de aumentos en la productividad o modificación de sus precios o tarifas, serán aplicados prioritariamente a reducir el endeudamiento neto de la entidad de que se trate o a los programas que establezca el presupuesto de Egresos. Y, desde luego, establece la obligación de concentrar en la Tesorería de la Federación los ingresos que se recauden de estas empresas, en tanto que están sujetas a control presupuestal. De la misma manera, esta Ley, autoriza al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a fijar o modificar las compensaciones que deban cubrir las empresas públicas, respecto a los bienes federales aportados o asignados para su explotación en relación con el monto de los productos o ingresos brutos que perciban.

Por lo que hace a la determinación de los precios y las tarifas de los bienes y servicios que produce el sector paraestatal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la facultad de establecerlos y revisarlos o al menos establecer las bases para fijarlos.<sup>173</sup> Sin embargo para mejorar la determinación de precios y tarifas, se ha creado la llamada *Comisión Intersecretarial de Precios y Tarifas de los Bienes y Servicios de la Administración Pública Federal*. Esta comisión está constituida por los titulares de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, la de Comercio y Fomento Industrial, de la Contraloría, de Gobernación, de Trabajo y Previsión Social y de Energía. De igual modo participan los directores de las empresas y los titulares de las dependencias que coordinan el sector a que corresponde la empresa con el fin de que aporten elementos de juicio e información de apoyo para llegar a un acuerdo. La Comisión tiene como objeto estudiar y analizar las necesidades y los diversos factores que deberán tomarse en cuenta para la revisión y el establecimiento de los precios y tarifas. De este modo queda en manos de la Comisión y ya no de modo exclusivo en la Secretaría de Hacienda esa importante tarea.<sup>174</sup>

Por otro lado y en el mismo sentido, *el Presupuesto de Egresos de la Federación*, es el documento legal que establece cada año, el monto de las erogaciones totales que podrá realizar el sector paraestatal y prohíbe, a éstas, contraer compromisos que rebasen esos montos autorizados o acordar erogaciones que les impidan el cumplimiento de sus metas, o que comprometan gastos futuros.

En cuanto al servicio de la deuda que generen los créditos externos por él contraídos, deberá obligarse a cubrirlos con recursos propios.

El manejo financiero de las entidades paraestatales conlleva una particularidad muy especial dada por el hecho de que su funcionamiento y objetivos son de una naturaleza distinta a los de una empresa privada. Ello se da con respecto a la optimización de sus resultados financieros, ya que la empresa pública esta orientada a satisfacer el interés público, en tanto que la empresa privada esta orientada a la maximización del lucro. Esto entraña una problemática que va mas allá del simple análisis financiero, pues tiene que ver con los fines de las empresas públicas y con la forma en que se valora la eficiencia y la eficacia económica de las mismas. Esto significa que, aunque actúan bajo formas mercantiles tradicionales exigen una valoración beneficio social-costos social, toda vez que pretenden satisfacer necesidades sociales sin esperar una contrapartida económica directa. Y porque su funcionamiento está supeditado a medidas de política económica y social que las trascienden y supeditan sus precios a objetivos relacionados con el mejoramiento productivo o de consumo de las empresas o de la población, lo cual las obliga a sujetarse a una política de subsidios por parte del gobierno central.

<sup>173</sup> *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Artículo 31, fracción X.

<sup>174</sup> *Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial de precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal*. 1983.

La empresa privada está interesada en optimizar sus ganancias. El impacto que esto tenga en la sociedad es ajeno al interés privado. Desde su perspectiva el interés privado supedita el interés público. En cambio, las metas de las empresas públicas parten de los objetivos del Estado y la sociedad y están determinados por propósitos públicos. Por ello, las metas de dichas empresas, así como su operación y la evaluación de sus resultados es una cuestión que tiene que ver con el interés público y con su impacto social. Esto significa que su funcionamiento y sus resultados hay que evaluarlos a la luz de criterios y valores distintos a los utilizados para las empresas privadas. De este modo, eficiencia y rentabilidad económica tienen una naturaleza, un contenido y una connotación distinta según se refiera el análisis a la empresa privada o a una entidad paraestatal.

El **control sectorial**, se entiende a partir de la consideración de que las entidades paraestatales se encuentran dentro de un proceso de sectorización que se refiere a su agrupación por sectores administrativos de acuerdo al objeto de cada entidad y en relación con la esfera de competencia de las dependencias del Ejecutivo. Cada sector es una estructura administrativa piramidal en cuya base se encuentran las entidades paraestatales y en la cúspide el coordinador del sector. Este, es el responsable de la coordinación sectorial y el establecimiento de políticas para el desarrollo de la empresa. Además de la programación y presupuestación del gasto, y de conocer la operación y evaluar los resultados de las empresas.<sup>175</sup>

Finalmente, el **control institucional**, se refiere a las instancias creadas para el control y vigilancia internas de las entidades paraestatales, en particular la junta de gobierno, la dirección general y los mecanismos internos de control.

La Junta de Gobierno como máxima autoridad interna de las entidades paraestatales se crea bajo una perspectiva sectorial. Esta constituida como un cuerpo colegiado integrado por un número no menor de dos y no mayor de quince miembros, tanto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (en cualquier entidad de la que se trate) como funcionarios de las secretarías que tengan relación con el objeto de la empresa. Estas juntas están siempre presididas por los coordinadores de Sector, es decir el titular de la secretaría del ramo bajo cuya coordinación se haya la empresa.<sup>176</sup>

Por lo que hace al director general, este es designado por el presidente de la república. Es un cargo unipersonal, que ostenta la representación legal de la empresa y es responsable de la administración y su funcionamiento<sup>177</sup>.

---

<sup>175</sup> *Ley federal de entidades paraestatales*, 1992, artículo 8°.

<sup>176</sup> *Ley federal de las entidades paraestatales*, artículo 17° y 18°.

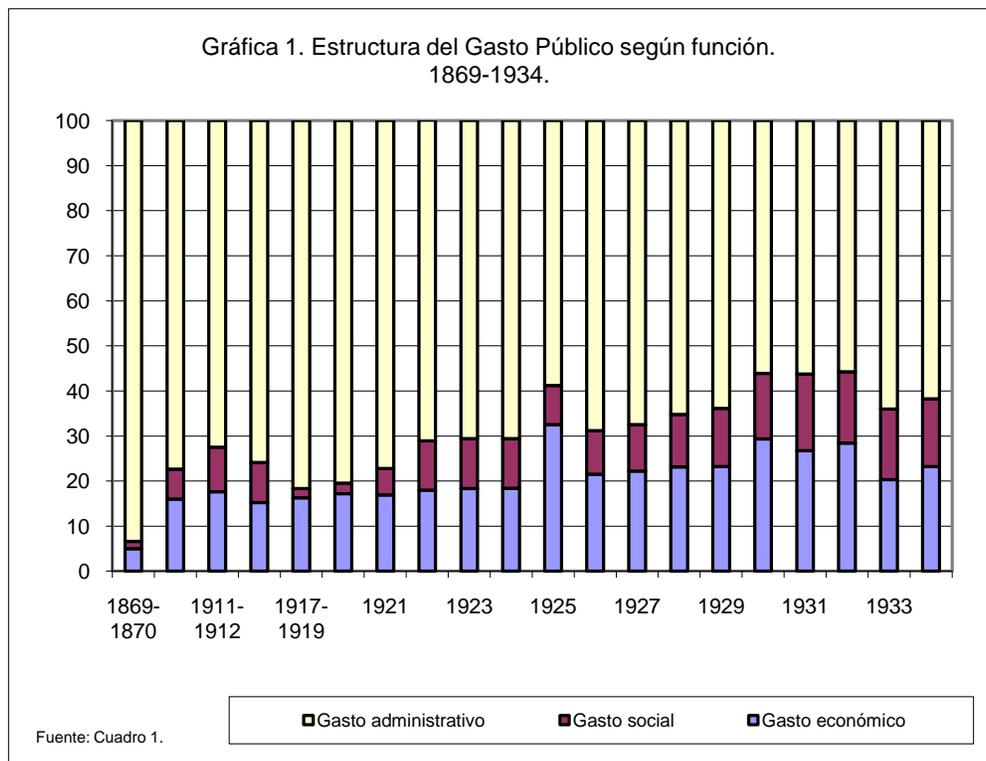
<sup>177</sup> *Ibidem*, artículo 21°.

## **ANEXO ESTADÍSTICO**

**Cuadro 1. Gasto público ejercido según su función. 1869-1934.**  
Estructura porcentual

Año	Gasto Total	Gasto económico	Gasto social	Gasto administrativo
1869-1870	100.0	5.0	1.6	93.4
1900-1911	100.0	16.0	6.6	77.4
1911-1912	100.0	17.6	9.9	72.5
1912-1913	100.0	15.2	8.9	75.9
1917-1919	100.0	16.3	2.0	81.7
1920	100.0	17.2	2.3	80.5
1921	100.0	16.9	5.9	77.2
1922	100.0	18.0	10.9	71.2
1923	100.0	18.3	11.1	70.6
1924	100.0	18.4	11.0	70.6
1925	100.0	32.5	8.7	58.8
1926	100.0	21.5	9.7	68.8
1927	100.0	22.2	10.3	67.5
1928	100.0	23.1	11.7	65.2
1929	100.0	23.2	12.9	63.9
1930	100.0	29.3	14.6	56.1
1931	100.0	26.7	17.0	56.3
1932	100.0	28.4	15.8	55.8
1933	100.0	20.3	15.7	64.0
1934	100.0	23.2	15.0	61.8

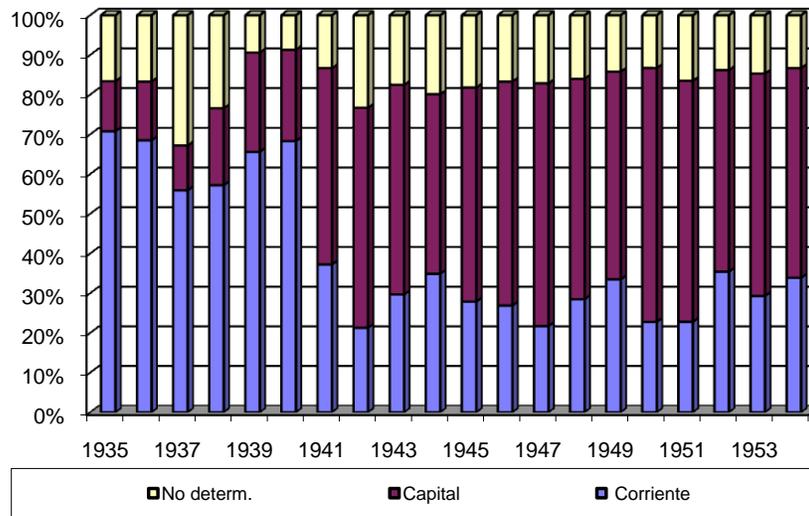
Fuente: Elaboración propia a partir de James, W., *La revolución mexicana. Gasto federal y cambio social.* F.C.E., México, 1978



Cuadro 2. Gasto del gobierno Federal según capítulo económico. 1934-1954.												
Estructura porcentual por año y variación anual.												
(Millones de pesos de 1970)												
Año	Gasto total del Gobierno Federal			Gasto Corriente			Gasto de Capital			Gasto No determinado*		
	Mill. de \$	Var. %	Partic.	Mill. de \$	Var. %	Partic.	Mill. de \$	Var. %	Partic.	Mill. de \$	Var. %	Partic.
		anual	%		anual	%		anual	%		anual	%
1934	3.442											
1935	3.810	10.7	100.0	2.696		70.8	0.480		12.6	0.633		16.6
1936	4.721	23.9	100.0	3.233	19.9	68.5	0.698	45.4	14.8	0.791	24.9	16.7
1937	4.519	-4.3	100.0	2.528	-21.8	55.9	0.509	-27.0	11.3	1.481	87.3	32.8
1938	4.541	0.1	100.0	2.595	2.6	57.2	0.883	73.3	19.4	1.063	-28.2	23.4
1939	5.053	11.3	100.0	3.310	27.6	65.6	1.265	43.3	25.0	0.478	-55.0	9.4
1940	5.356	6.0	100.0	3.661	10.6	68.3	1.229	-2.9	23.0	0.466	-2.5	8.7
1941	5.683	6.1	100.0	2.170	-42.2	37.2	2.808	128.5	49.4	0.758	62.7	13.3
1942	6.341	11.6	100.0	1.348	-36.3	21.3	3.515	25.2	55.4	1.477	94.8	23.3
1943	6.942	9.5	100.0	2.065	53.1	29.7	3.665	4.2	52.8	1.213	-17.9	17.5
1944	7.019	1.1	100.0	2.449	18.6	34.9	3.174	-13.4	45.2	1.396	15.1	19.9
1945	7.183	2.3	100.0	2.005	-18.2	27.9	3.872	22.0	53.9	1.306	-6.5	18.2
1946	6.325	-11.9	100.0	1.700	-15.2	26.9	3.568	-7.9	56.4	1.057	-19.1	16.7
1947	7.143	12.9	100.0	1.553	-8.6	21.7	4.367	22.4	61.1	1.223	15.7	17.1
1948	9.003	26.0	100.0	2.562	64.9	28.5	4.997	14.4	55.5	1.445	18.1	16.0
1949	11.654	29.4	100.0	3.900	52.3	33.5	6.093	21.9	52.3	1.660	14.9	14.2
1950	12.358	6.0	100.0	2.814	-27.9	22.8	7.905	29.7	64.0	1.639	-1.3	13.3
1951	11.351	-6.7	100.0	2.625	-6.7	22.8	7.002	-11.4	60.7	1.904	16.1	16.5
1952	14.826	28.6	100.0	5.250	100.0	35.4	7.523	7.4	50.7	2.053	7.8	13.8
1953	12.679	-14.5	100.0	3.714	-29.3	29.3	7.104	-5.6	56.0	1.861	-9.3	14.7
1954	16.494	30.1	100.0	5.590	50.5	33.9	8.715	22.7	52.8	2.190	17.6	13.3
Crecimiento medio anual		8.9			9.7					19.6		11.8
Variación total del período		379.3			107.3					1716.5		246.0

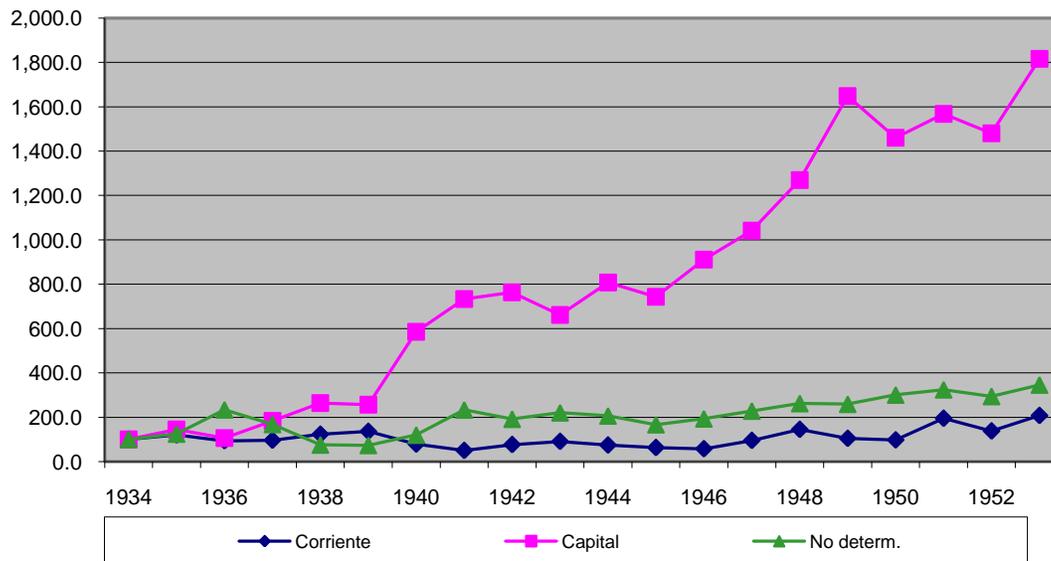
\*A partir de 1941 corresponde a pago de deuda pública. El gasto corriente se refiere a gastos de administración. El gasto de capital se refiere a inversión física directa: obras públicas, construcciones y adquisición de bienes para fomento y conservación.  
Fuente: Elaboración propia a partir de *Estadísticas Históricas de México*, INEGI, 1990 y Nacional Financiera, *50 años de revolución en cifras*, 1963.

Gráfica 2. Gasto Público del gobierno Federal por capítulo económico. 1934-1954. (Estructura porcentual por año)



Fuente: Cuadro 2.

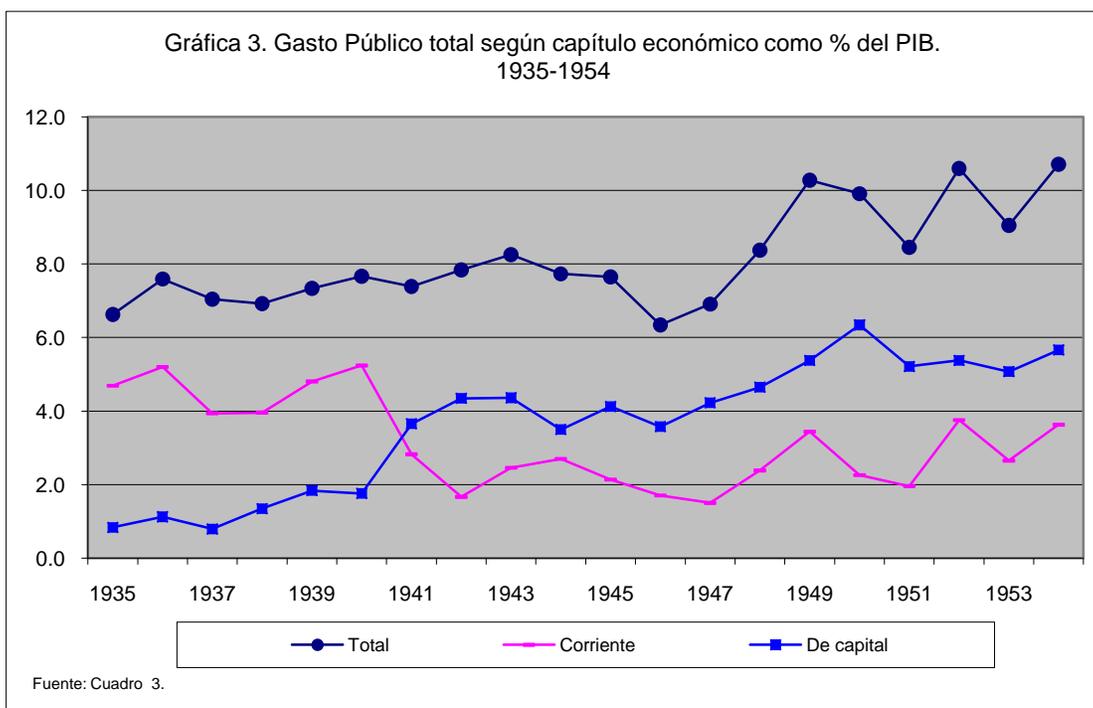
Gráfica 2.1. Gasto Público del Gobierno Federal por capítulo económico. Variación anual. 1934-1954



Fuente: Cuadro 2.

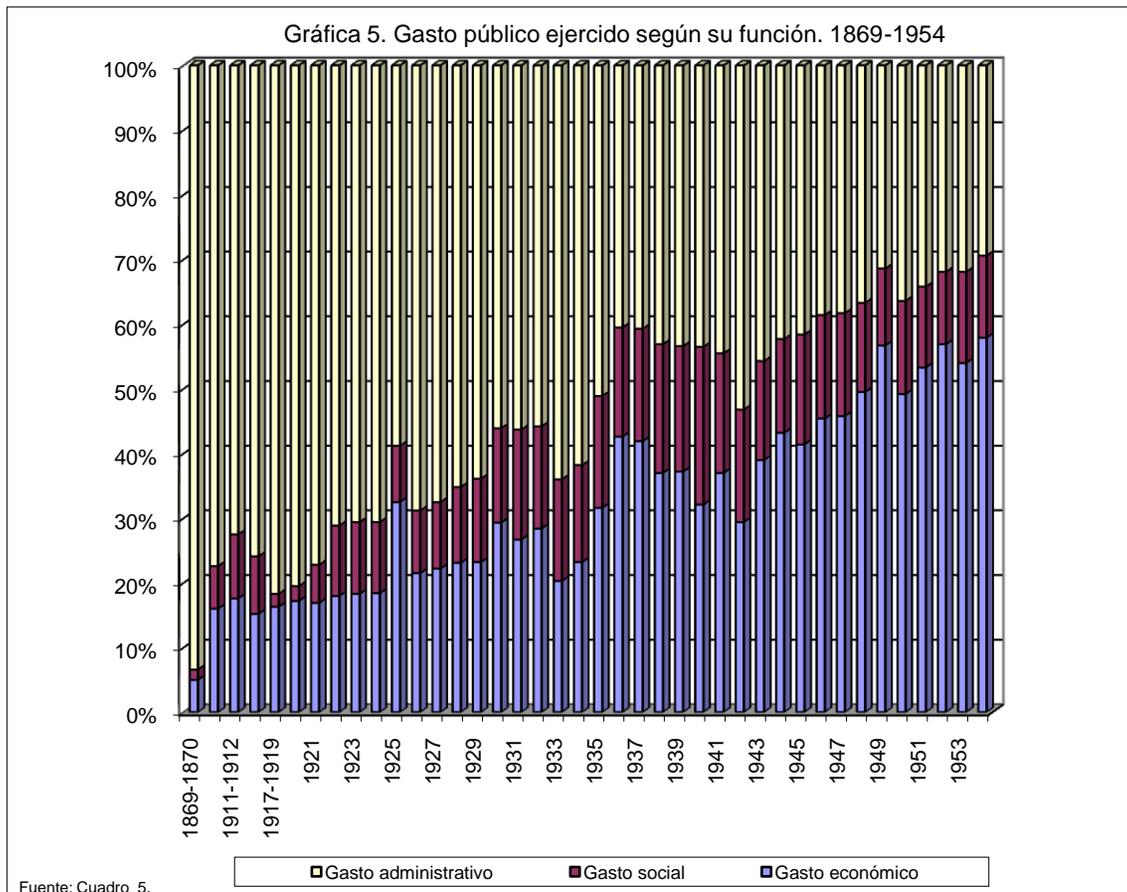
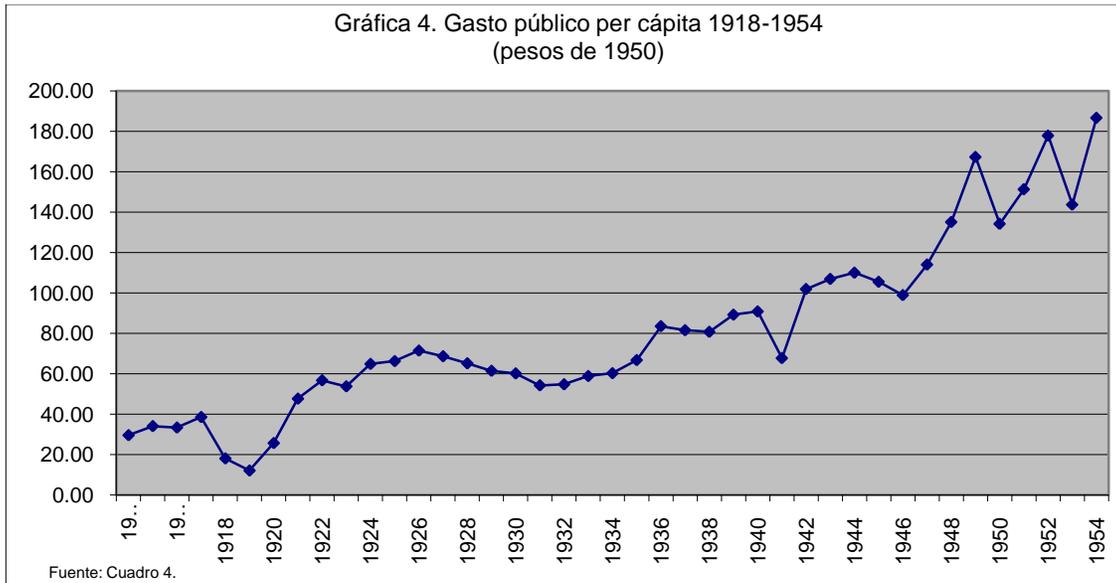
<b>Cuadro 3. Porcentaje del gasto público según capítulo económico como proporción del PIB. 1934-1954</b>			
Año	Gasto Público total como proporción del PIB	Gasto Público corriente como proporción del PIB	Gasto Público de Capital como proporción del PIB
	%	%	%
1934	6.4		
1935	6.6	4.7	0.8
1936	7.6	5.2	1.1
1937	7.0	3.9	0.8
1938	6.9	4.0	1.3
1939	7.3	4.8	1.8
1940	7.7	5.2	1.8
1941	7.4	2.8	3.7
1942	7.8	1.7	4.3
1943	8.3	2.5	4.4
1944	7.7	2.7	3.5
1945	7.6	2.1	4.1
1946	6.3	1.7	3.6
1947	6.9	1.5	4.2
1948	8.4	2.4	4.6
1949	10.3	3.4	5.4
1950	9.9	2.3	6.3
1951	8.5	2.0	5.2
1952	10.6	3.8	5.4
1953	9.0	2.7	5.1
1954	10.7	3.6	5.7

Fuente: Elaborado a partir de *Estadísticas Históricas de México*, INEGI, 1990 y Nacional Financiera, *50 años de revolución en cifras*, 1963.



<b>Cuadro 4. Gasto público per cápita.</b>	
<b>(Pesos de 1950)</b>	
Período / año	Gasto público per cápita
1900-1901	29.6
1910-1911	34.1
1911-1912	33.4
1912-1913	38.6
1913-1914	n. d.
1914-1915	n.d.
1917	n.d.
1918	18.1
1919	12.1
1920	25.7
1921	47.7
1922	56.8
1923	53.8
1924	64.9
1925	66.3
1926	71.5
1927	68.7
1928	65.2
1929	61.5
1930	60.2
1931	54.3
1932	54.8
1933	58.9
1934	60.3
1935	66.8
1936	83.6
1937	81.6
1938	80.8
1939	89.3
1940	90.9
1941	67.8
1942	102.0
1943	107.0
1944	110.1
1945	105.6
1946	99.0
1947	114.1
1948	135.2
1949	167.4
1950	134.3
1951	151.4
1952	178.0
1953	143.8
1954	186.8

Fuente: Elaboración propia a partir de Wilkie, James, W., *La revolución mexicana. Gasto federal y cambio social*. F.C.E., México, 1978.

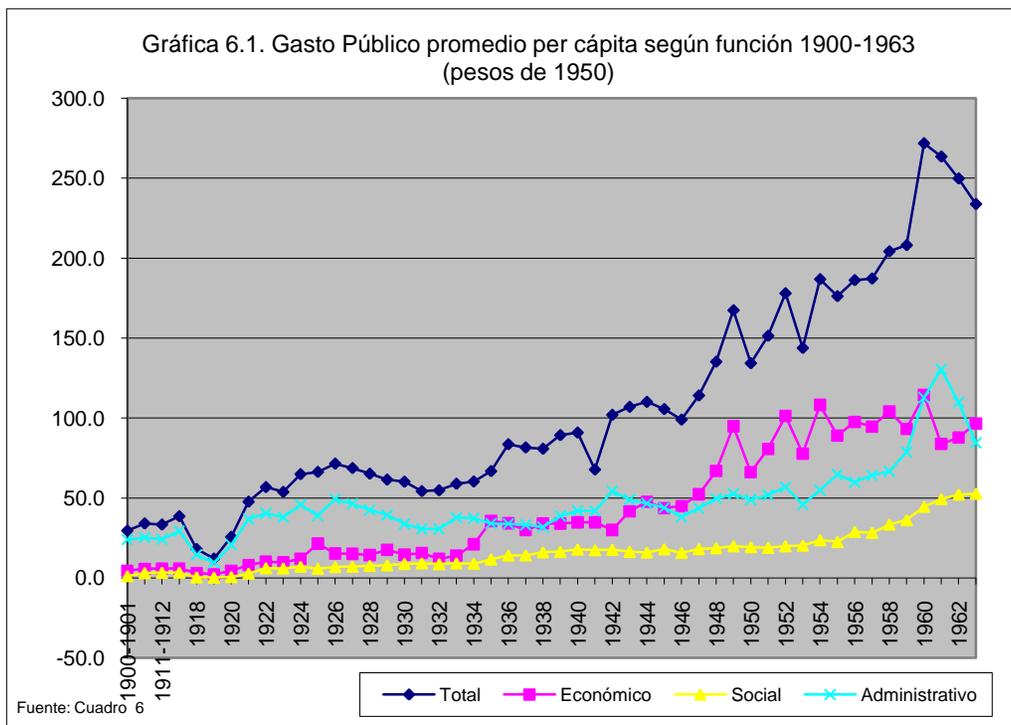
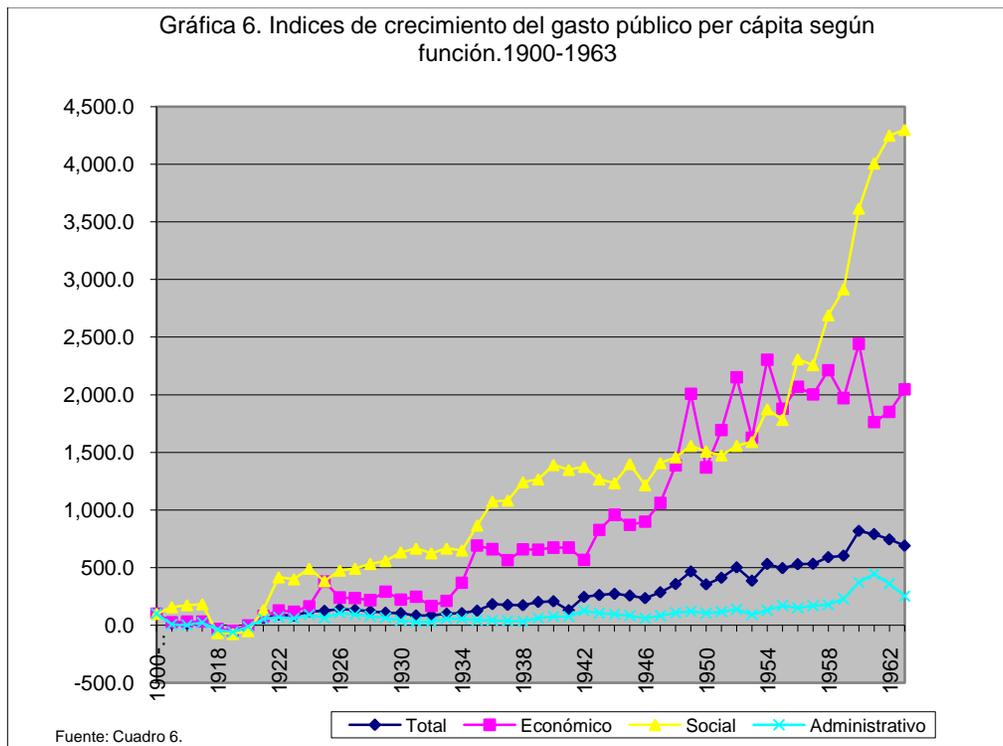


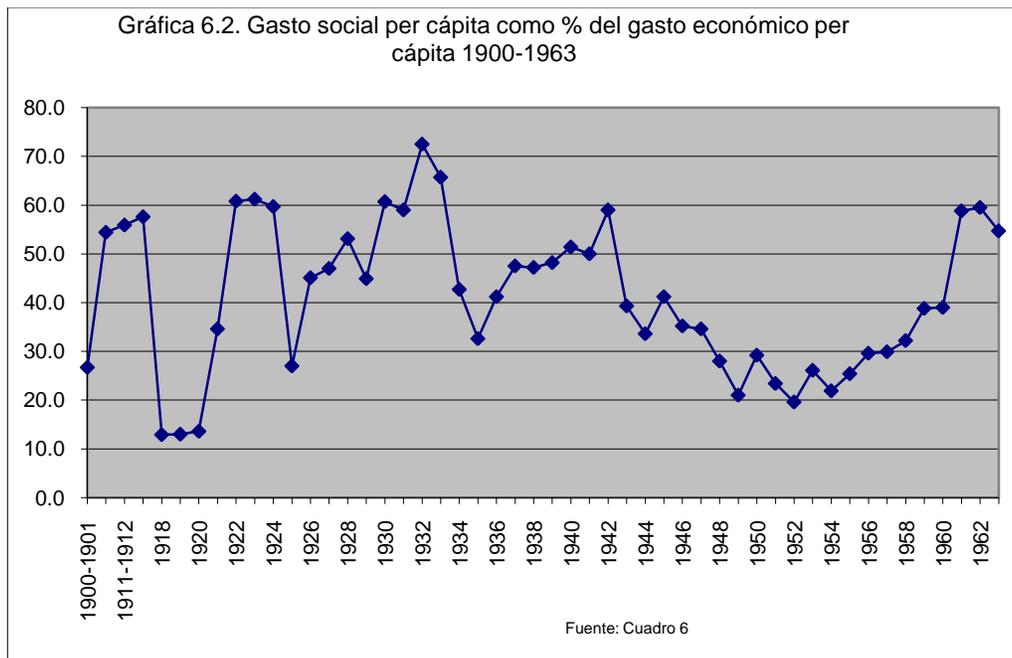
<b>Cuadro 5. Gasto público según su función. 1934-1954.</b>				
Estructura porcentual				
Año	Gasto Total	Gasto económico	Gasto social	Gasto administrativo
1869-1870	100.0	5.0	1.6	93.4
1900-1911	100.0	16.0	6.6	77.4
1911-1912	100.0	17.6	9.9	72.5
1912-1913	100.0	15.2	8.9	75.9
1917-1919	100.0	16.3	2.0	81.7
1920	100.0	17.2	2.3	80.5
1921	100.0	16.9	5.9	77.2
1922	100.0	18.0	10.9	71.2
1923	100.0	18.3	11.1	70.6
1924	100.0	18.4	11.0	70.6
1925	100.0	32.5	8.7	58.8
1926	100.0	21.5	9.7	68.8
1927	100.0	22.2	10.3	67.5
1928	100.0	23.1	11.7	65.2
1929	100.0	23.2	12.9	63.9
1930	100.0	29.3	14.6	56.1
1931	100.0	26.7	17.0	56.3
1932	100.0	28.4	15.8	55.8
1933	100.0	20.3	15.7	64.0
1934	100.0	23.2	15.0	61.8
1935	100.0	31.6	17.3	51.1
1936	100.0	42.6	16.9	40.5
1937	100.0	41.9	17.4	40.7
1938	100.0	37.0	19.9	43.1
1939	100.0	37.2	19.4	43.4
1940	100.0	34.1	25.9	46.2
1941	100.0	37.0	18.5	44.5
1942	100.0	29.4	17.4	53.2
1943	100.0	39.0	15.3	45.7
1944	100.0	43.2	14.5	42.3
1945	100.0	41.4	17.0	41.6
1946	100.0	45.4	16.0	38.6
1947	100.0	45.8	15.9	38.3
1948	100.0	49.5	13.8	36.7
1949	100.0	56.7	11.9	31.4
1950	100.0	49.2	14.4	36.4
1951	100.0	53.3	12.5	34.2
1952	100.0	56.9	11.2	31.9
1953	100.0	54.0	14.1	31.9
1954	100.0	57.9	12.7	29.4

Fuente: Elaboración propia a partir de Wilkie, James, W., *La revolución mexicana. Gasto federal y cambio social* F.C.E., México, 1978.

Cuadro 6. Gasto público promedio per cápita según función. (Pesos de 1950, Índices y tasas de crecimiento)													
Años	Total			Económico			Social			Administrativo			Social como % de Económico
	\$	Índice	t.c.a.	\$	Índice	t.c.a.	\$	Índice	t.a.c.	\$	Índice	t.a.c.	
1900-1901	29.6			4.5			1.2			23.9			26.7
1910-1911	34.1	15.2	15.2	5.7	26.7	26.7	3.1	158.3	158.3	25.3	5.9	5.9	54.4
1911-1912	33.4	12.8	-2.1	5.9	31.1	3.5	3.3	175.0	6.5	24.2	1.3	-4.3	55.9
1912-1913	38.6	30.4	15.6	5.9	31.1	0.0	3.4	183.3	3.0	29.3	22.6	21.1	57.6
1913-1914	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
1914-1915	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
1917	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
1918	18.1	-38.9	...	3.1	-31.1	...	0.4	-66.7	...	14.6	-38.9	...	12.9
1919	12.1	-59.1	-33.1	2.3	-48.9	-25.8	0.3	-75.0	-25.0	9.6	-59.8	-34.2	13.0
1920	25.7	-13.2	112.4	4.4	-2.2	91.3	0.6	-50.0	100.0	20.7	-13.4	115.6	13.6
1921	47.7	61.1	85.6	8.1	80.0	84.1	2.8	133.3	366.7	36.8	54.0	77.8	34.6
1922	56.8	91.9	19.1	10.2	126.7	25.9	6.2	416.7	121.4	40.4	69.0	9.8	60.8
1923	53.8	81.8	-5.3	9.8	117.8	-3.9	6.0	400.0	-3.2	38.0	59.0	-5.9	61.2
1924	64.9	119.3	20.6	11.9	164.4	21.4	7.1	491.7	18.3	45.8	91.6	20.5	59.7
1925	66.3	124.0	2.2	21.5	377.8	80.7	5.8	383.3	-18.3	39.0	63.2	-14.8	27.0
1926	71.5	141.6	7.8	15.3	240.0	-28.8	6.9	475.0	19.0	49.2	105.9	26.2	45.1
1927	68.7	132.1	-3.9	15.1	235.6	-1.3	7.1	491.7	2.9	46.4	94.1	-5.7	47.0
1928	65.2	120.3	-5.1	14.3	217.8	-5.3	7.6	533.3	7.0	42.5	77.8	-8.4	53.1
1929	61.5	107.8	-5.7	17.6	291.1	23.1	7.9	558.3	3.9	39.3	64.4	-7.5	44.9
1930	60.2	103.4	-2.1	14.5	222.2	-17.6	8.8	633.3	11.4	33.8	41.4	-14.0	60.7
1931	54.3	83.4	-9.8	15.6	246.7	7.6	9.2	666.7	4.5	30.6	28.0	-9.5	59.0
1932	54.8	85.1	0.9	12.0	166.7	-23.1	8.7	625.0	-5.4	30.6	28.0	0.0	72.5
1933	58.9	99.0	7.5	14.0	211.1	16.7	9.2	666.7	5.7	37.8	58.2	23.5	65.7
1934	60.3	103.7	2.4	21.1	368.9	50.7	9.0	650.0	-2.2	37.3	56.1	-1.3	42.7
1935	66.8	125.7	10.8	35.6	691.1	68.7	11.6	866.7	28.9	34.1	42.7	-8.6	32.6
1936	83.6	182.4	25.1	34.2	660.0	-3.9	14.1	1075.0	21.6	33.9	41.8	-0.6	41.2
1937	81.6	175.7	-2.4	29.9	564.4	-12.6	14.2	1083.3	0.7	33.2	38.9	-2.1	47.5
1938	80.8	173.0	-1.0	34.1	657.8	14.0	16.1	1241.7	13.4	31.8	33.1	-4.2	47.2
1939	89.3	201.7	10.5	34.0	655.6	-0.3	16.4	1266.7	1.9	38.8	62.3	22.0	48.2
1940	90.9	207.1	1.8	34.8	673.3	2.4	17.9	1391.7	9.1	42.0	75.7	8.2	51.4
1941	67.8	129.1	-25.4	34.8	673.3	0.0	17.4	1350.0	-2.8	41.8	74.9	-0.5	50.0
1942	102.0	244.6	50.4	30.0	566.7	-13.8	17.7	1375.0	1.7	54.3	127.2	29.9	59.0
1943	107.0	261.5	4.9	41.7	826.7	39.0	16.4	1266.7	-7.3	48.9	104.6	-9.9	39.3
1944	110.1	272.0	2.9	47.6	957.8	14.1	16.0	1233.3	-2.4	46.6	95.0	-4.7	33.6
1945	105.6	256.8	-4.1	43.7	871.1	-8.2	18.0	1400.0	12.5	43.9	83.7	-5.8	41.2
1946	99.0	234.5	-6.3	44.9	897.8	2.7	15.8	1216.7	-12.2	38.2	59.8	-13.0	35.2
1947	114.1	285.5	15.3	52.3	1062.2	16.5	18.1	1408.3	14.6	43.7	82.8	14.4	34.6
1948	135.2	356.8	18.5	66.9	1386.7	27.9	18.7	1458.3	3.3	49.6	107.5	13.5	28.0
1949	167.4	465.5	23.8	94.9	2008.9	41.9	19.9	1558.3	6.4	52.6	120.1	6.0	21.0
1950	134.3	353.7	-19.8	66.1	1368.9	-30.3	19.3	1508.3	-3.0	48.9	104.6	-7.0	29.2
1951	151.4	411.5	12.7	80.7	1693.3	22.1	18.9	1475.0	-2.1	51.8	116.7	5.9	23.4
1952	178.0	501.4	17.6	101.3	2151.1	25.5	19.9	1558.3	5.3	56.8	137.7	9.7	19.6
1953	143.8	385.8	-19.2	77.7	1626.7	-23.3	20.3	1591.7	2.0	45.9	92.1	-19.2	26.1
1954	186.8	531.1	29.9	108.2	2304.4	39.3	23.7	1875.0	16.7	54.9	129.7	19.6	21.9
1955	176.2	495.3	-5.7	89.0	1877.8	-17.7	22.6	1783.3	-4.6	64.7	170.7	17.9	25.4
1956	186.2	529.1	5.7	97.6	2068.9	9.7	28.9	2308.3	27.9	59.8	150.2	-7.6	29.6
1957	187.2	532.4	0.5	94.6	2002.2	-3.1	28.3	2258.3	-2.1	64.2	168.6	7.4	29.9
1958	204.2	589.9	9.1	104.1	2213.3	10.0	33.5	2691.7	18.4	66.6	178.7	3.7	32.2
1959	208.1	603.0	1.9	93.2	1971.1	-10.5	36.2	2916.7	8.1	78.7	229.3	18.2	38.8
1960	271.8	818.2	30.6	114.4	2442.2	22.7	44.6	3616.7	23.2	112.8	372.0	43.3	39.0
1961	263.5	790.2	-3.1	83.8	1762.2	-26.7	49.3	4008.3	10.5	130.4	445.6	15.6	58.8
1962	249.8	743.9	-5.2	87.8	1851.1	4.8	52.2	4250.0	5.9	109.9	359.8	-15.7	59.5
1963	233.8	689.9	-6.4	96.6	2046.7	10.0	52.8	4300.0	1.1	84.4	253.1	-23.2	54.7

Fuente: Elaboración propia a partir de Wilkie, James, W., *La revolución mexicana. Gasto federal y cambio social*. F.C.E., México, 1978.

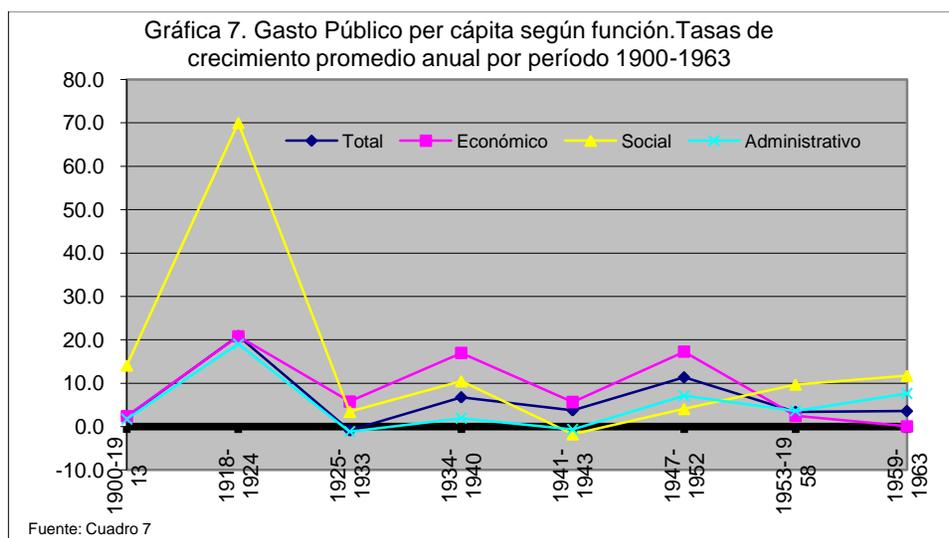




**Cuadro 7. Gasto Público per cápita según función.  
Tasas de crecimiento promedio anual por periodo. 1900-1963.**

Período	Total	Económico	Social	Administrativo
1900-1913	2.3	2.4	14.1	1.7
1918-1924	20.9	20.8	70.0	19.1
1925-1933	-0.9	5.8	3.4	-1.1
1934-1940	6.7	17.0	10.5	1.9
1941-1946	3.7	5.7	-1.8	-0.7
1947-1952	11.3	17.3	4.1	7.1
1953-1958	3.4	2.5	9.7	3.6
1959-1963	3.6	0.1	11.7	7.6

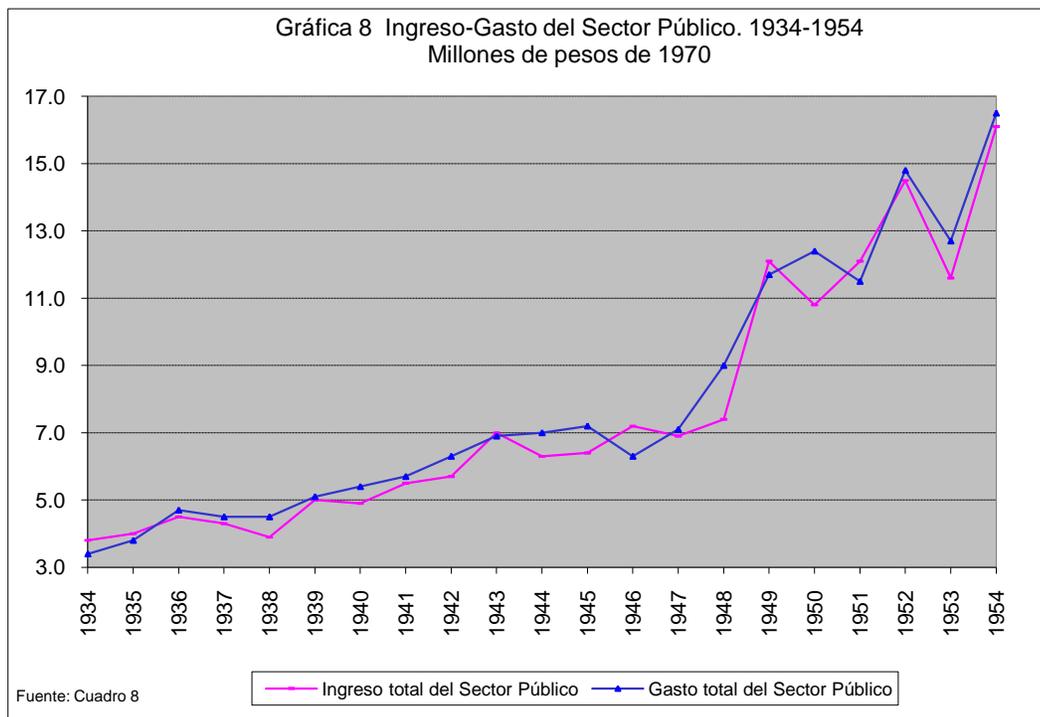
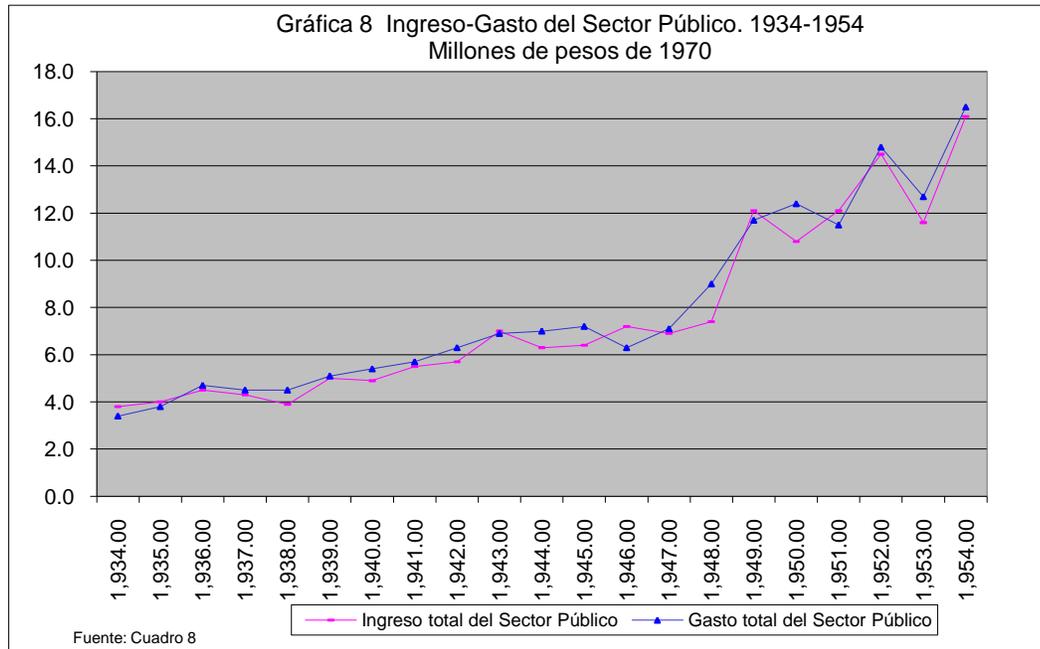
Fuente: Elaboración propia a partir de Wilkie, James, W., *La revolución mexicana. Gasto federal y cambio social*. F.C.E., México, 1978.



**Cuadro 8. Ingreso, Gasto y Balance del Sector Público. 1934-1954.**  
(Millones de pesos de 1970)

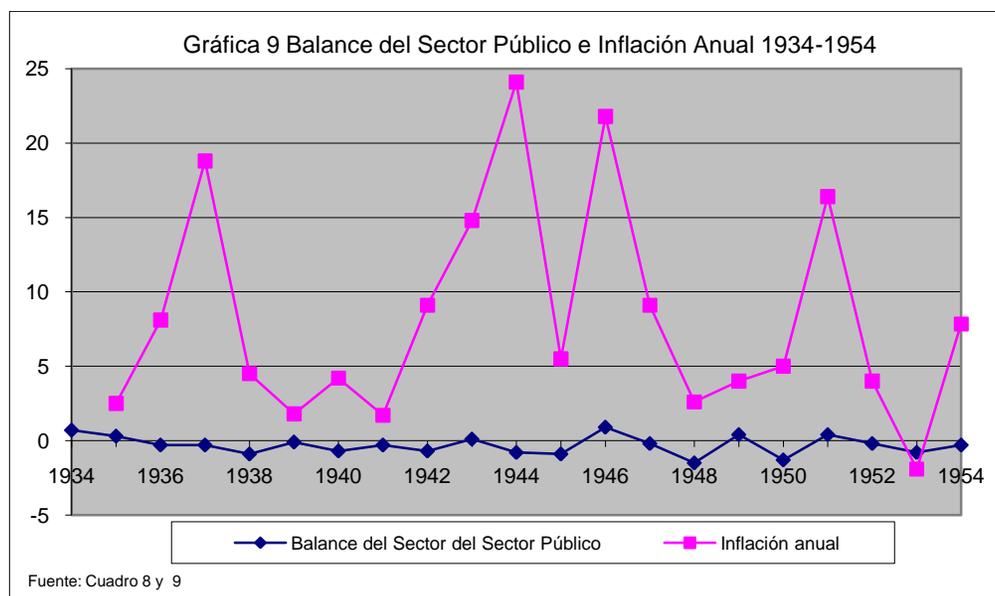
AÑO	Ingreso total del Sector Público		Gasto total del Sector Público		Balance del Sector del Sector Público	
	\$	% del PIB	\$	% del PIB	\$	% del PIB
1934	3.8	7.1	3.4	6.3	0.4	0.7
1935	4.0	7.0	3.8	6.6	0.2	0.3
1936	4.5	7.2	4.7	7.6	-0.2	-0.3
1937	4.3	6.7	4.5	7.0	-0.2	-0.3
1938	3.9	5.9	4.5	6.9	-0.6	-0.9
1939	5.0	7.3	5.1	7.4	-0.1	-0.1
1940	4.9	7.0	5.4	7.7	-0.5	-0.7
1941	5.5	7.2	5.7	7.4	-0.2	-0.3
1942	5.7	7.0	6.3	7.8	-0.6	-0.7
1943	7.0	8.3	6.9	8.2	0.1	0.1
1944	6.3	6.9	7.0	7.7	-0.7	-0.8
1945	6.4	6.8	7.2	7.7	-0.8	-0.9
1946	7.2	7.2	6.3	6.3	0.9	0.9
1947	6.9	6.7	7.1	6.9	-0.2	-0.2
1948	7.4	6.9	9.0	8.4	-1.6	-1.5
1949	12.1	10.7	11.7	10.3	0.4	0.4
1950	10.8	8.7	12.4	9.9	-1.6	-1.3
1951	12.1	9.0	11.5	8.6	0.6	0.4
1952	14.5	10.4	14.8	10.6	-0.3	-0.2
1953	11.6	8.3	12.7	9.1	-1.1	-0.8
1954	16.1	10.5	16.5	10.7	-0.4	-0.3
Incremento %	423.7%		379.3%			

Fuente: Elaborado a partir de *Estadísticas Históricas de México*, INEGI, 1990 y Nacional Financiera, *50 años de revolución en cifras*, México, 1963.



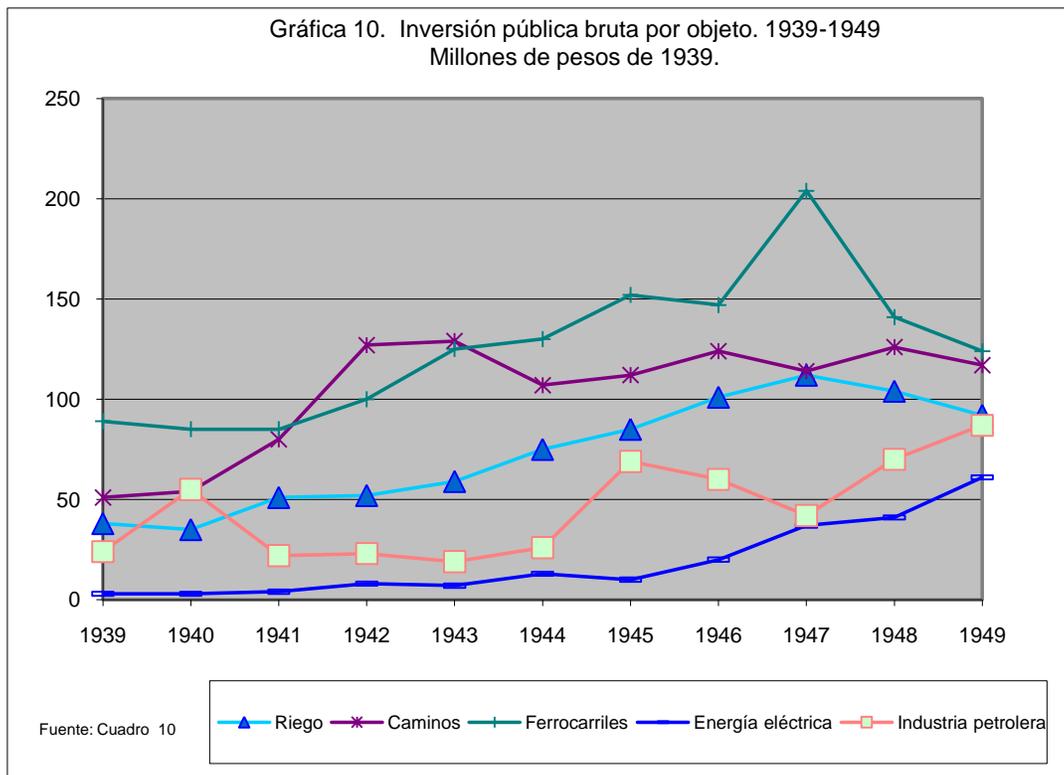
<b>Cuadro 9. Producto Interno Bruto y tasa de inflación anual. 1934-1954.</b> (Millones de pesos de 1970)			
AÑO	PIB NACIONAL		INFLACIÓN ANUAL *
	(Millones de pesos de 1970) \$	tasa anual de crecimiento %	
1934	53.90		
1935	57.50	6.70	2.50
1936	62.20	8.20	8.10
1937	64.20	3.20	18.80
1938	65.60	2.20	4.50
1939	68.90	5.00	1.80
1940	69.90	1.50	4.20
1941	76.90	10.00	1.70
1942	80.90	5.20	9.10
1943	84.10	4.00	14.80
1944	90.80	8.00	24.10
1945	93.90	3.40	5.50
1946	99.80	6.30	21.80
1947	103.40	3.60	9.10
1948	107.50	4.00	2.60
1949	113.40	5.50	4.00
1950	124.70	10.00	5.00
1951	134.30	7.70	16.40
1952	139.90	4.20	4.00
1953	140.10	1.00	-1.92
1954	154.00	9.90	7.84
Tasa de crecimiento anual promedio del período		5.48	8.20

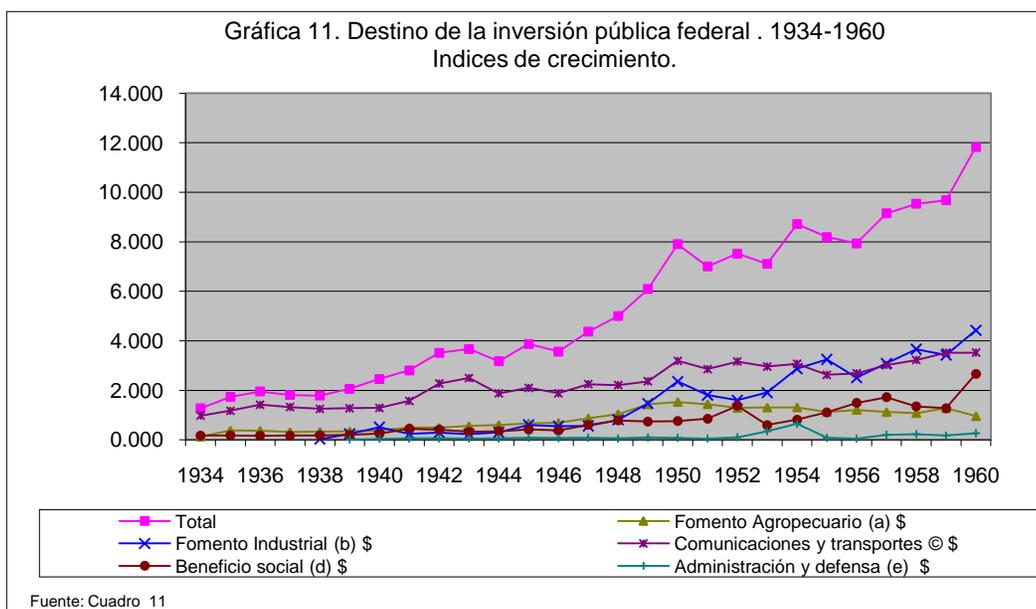
\* De 1934 a 1950 corresponde a una estimación realizada a partir del deflactor implícito del PIB.  
Fuente: Elaborado a partir de: Nacional Financiera, *La economía mexicana en cifras*. 1986, Banco de México. INEGI, *El Ingreso y el Gasto Público* 1986 y 1997 y Revista *El mercado de Valores*, diciembre de 1997.



Cuadro 10. México. Inversión pública bruta por objeto. 1939-1949. (Millones de pesos de 1939)													
	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949	T.c.m.a.	Var. %
Total	248	303	326	396	441	459	565	592	674	674	712	11.1	287.1
Riego	38	35	51	52	59	75	85	101	112	104	92	9.2	242.1
Caminos	51	54	80	127	129	107	112	124	114	126	117	8.6	229.4
Ferrocarriles	89	85	85	100	125	130	152	147	204	141	124	3.4	139.3
Energía eléctrica	3	3	4	8	7	13	10	20	37	41	61	35.6	2033.3
Industria petrolera	24	55	22	23	19	26	69	60	42	70	87	13.7	362.5
Otros	43	70	85	83	102	108	137	140	165	191	232	18.5	539.5

Fuente: Elaborado a partir de *Estadísticas Históricas de México*, INEGI, 1990 y *Nacional Financiera, 50 años de revolución en cifras*, 1963





**Cuadro 12. Inversión total, pública y de organismos descentralizados.**  
1934-1954. (Millones de pesos de 1970)

AÑO	Inversión Total Nacional		Inversión Pública Total Autorizada		Inversión Pública de Organismos Descentralizados y Empresas Públicas		Cantidad de Organismos Descentralizados y Empresas Públicas (Entidades)
	\$	% de la Inversión Total Nacional.	\$	% de la Inversión Total Nacional.	\$	% de la Inversión Pública.	
1934	n.d	1.27			0.45	35.7	15
1935	n.d	1.73			0.52	29.8	16
1936	n.d	1.95			0.56	28.6	17
1937	n.d	1.81			0.52	28.7	18
1938	n.d	1.78			0.51	28.8	19
1939	3.655	2.06	56.4	0.88	24.2	42.9	20
1940	5.008	2.46	49.1	1.21	24.2	49.3	21
1941	6.525	2.81	43	0.95	14.6	33.8	24
1942	5.417	3.52	64.9	1.1	20.3	31.3	27
1943	5.187	3.67	70.6	1.19	22.9	32.4	28
1944	5.203	3.17	61	1.2	23.1	37.9	30
1945	7.744	3.87	50	1.71	22.1	44.1	31
1946	9.575	3.57	37.3	1.46	15.2	40.8	32
1947	11.04	4.37	39.6	2.1	19	48.1	33
1948	12.032	5	41.5	2.41	20	48.3	34
1949	13.782	6.09	44.2	3.25	23.6	53.4	36
1950	15.932	7.91	49.6	4.58	28.8	58	50
1951	18.417	7	38	3.62	19.7	51.7	70
1952	20.555	7.52	36.6	3.74	18.2	49.7	120
1953	20.617	7.1	34.5	3.8	18.4	53.5	130
1954	22.954	8.72	38	4.76	20.7	54.6	144

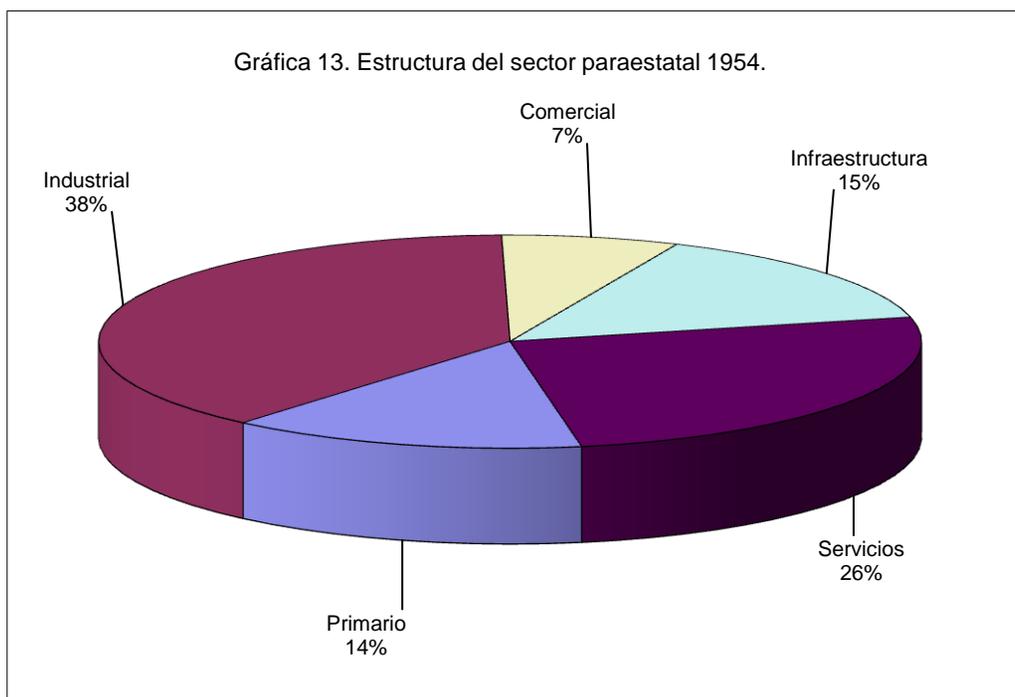
Fuente: Elaborado a partir de *Estadísticas históricas de México*, Tomo II, Inegi, México, 1985.



**Cuadro 13. Estructura del sector paraestatal. 1920-1954**

Período	Total		Primario		Industrial		Comercial		Infraestructura		Servicios	
		%		%		%		%		%		%
1920-1934	15	100.0	1	6.7	6	40.0	1	6.7	5	33.3	2	13.3
1935-1940	20	100.0	2	10.0	11	55.0	3	15.0	2	10.0	2	10.0
1941-1954	108	100.0	17	15.7	38	35.2	6	5.6	14	13.0	33	30.6
Total	143	100.0	20	14.0	55	38.5	10	7.0	21	14.7	37	25.9

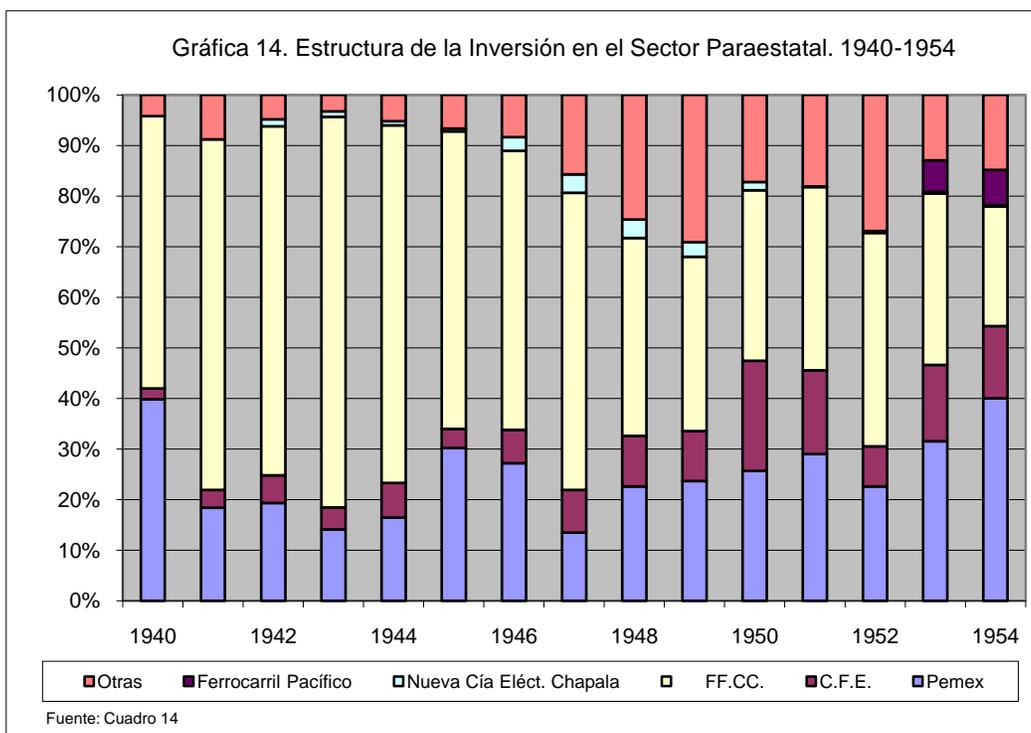
Fuente: Elaborado a partir de *Estadísticas históricas de México*, Tomo II, Inegi, México, 1985.



**Cuadro 14. Estructura de la Inversión del Sector Paraestatal. 1940-1954.**

Año	Inversión Total en Organismos Descentralizados y Empresas Públicas	Subtotal	Pemex	C.F.E.	FF.CC.	Nueva Cía. Eléctrica de Chapala	Ferrocarril Pacífico	Otras
1940	100.0	95.8	39.9	2.10	53.8			4.2
1941	100.0	91.2	18.4	3.51	69.3			8.8
1942	100.0	95.2	19.3	5.52	69.0	1.38		4.8
1943	100.0	96.7	14.1	4.35	77.2	1.09		3.3
1944	100.0	94.8	16.5	6.83	70.7	0.80		5.2
1945	100.0	93.3	30.2	3.74	58.8	0.53		6.7
1946	100.0	91.7	27.2	6.62	55.1	2.70		8.3
1947	100.0	84.3	13.5	8.41	58.7	3.65		15.7
1948	100.0	75.4	22.6	9.96	39.2	3.63		24.6
1949	100.0	70.9	23.7	9.87	34.5	2.87		29.1
1950	100.0	82.8	25.7	21.76	33.7	1.61		17.2
1951	100.0	81.9	29.0	16.58	36.2	0.14		18.1
1952	100.0	73.1	22.6	7.91	42.2	0.37		26.9
1953	100.0	87.1	31.5	15.07	33.9	0.30	6.3	12.9
1954	100.0	85.2	40.0	14.27	23.6	0.22	7.0	14.8

Fuente: Elaborado a partir de *Estadísticas históricas de México*, Tomo II, Inegi, México, 1985.

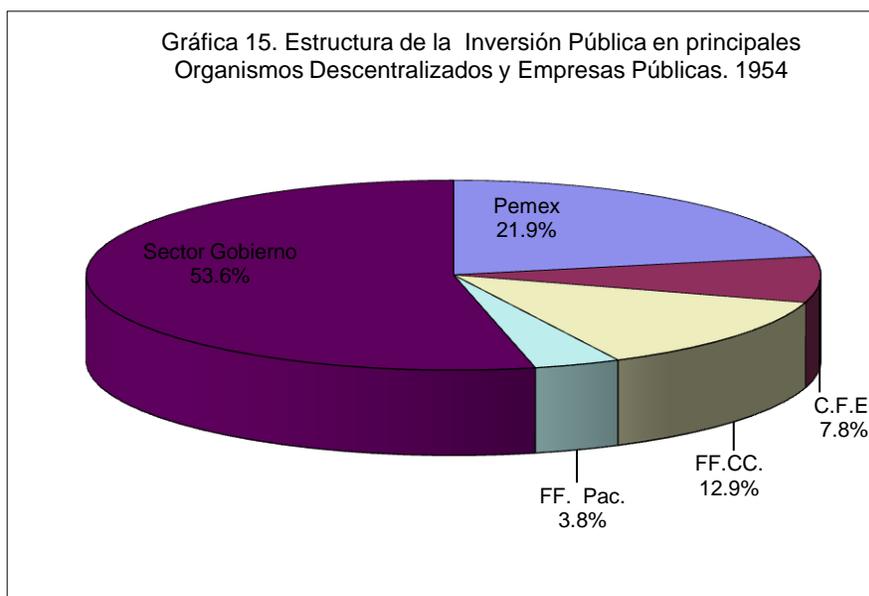


**Cuadro 15. Estructura de la Inversión Pública en principales Organismos Descentralizados y Empresas Públicas. 1940-1954.**

Año	Inversión Pública Federal	Subtotal	Pemex	C.F.E.	FF.CC.	Nueva Cía. Eléctrica de Chapala	Ferrocarril Pacífico
1940	100.0	47.2	19.7	1.03	26.6		
1941	100.0	30.9	6.2	1.19	23.4		
1942	100.0	29.7	6.0	1.72	21.6	0.4	
1943	100.0	31.3	4.6	1.41	25.0	0.4	
1944	100.0	35.9	6.2	2.59	26.8	0.3	
1945	100.0	41.2	13.3	1.65	25.9	0.2	
1946	100.0	37.4	11.1	2.70	22.5	1.1	
1947	100.0	40.5	6.5	4.05	28.2	1.8	
1948	100.0	36.4	10.9	4.81	18.9	1.8	
1949	100.0	37.8	12.6	5.27	18.4	1.5	
1950	100.0	48.0	14.9	12.61	19.5	0.9	
1951	100.0	42.3	15.0	8.57	18.7	0.1	
1952	100.0	36.3	11.3	3.93	21.0	0.2	
1953	100.0	46.6	16.9	8.06	18.1	0.2	3.3
1954	100.0	46.5	21.9	7.79	12.9	0.1	3.8

Fuente: Elaboración propia a partir de *Estadísticas históricas de México*, Tomo II, Inegi, México, 1985.

Gráfica 15. Estructura de la Inversión Pública en principales Organismos Descentralizados y Empresas Públicas. 1954

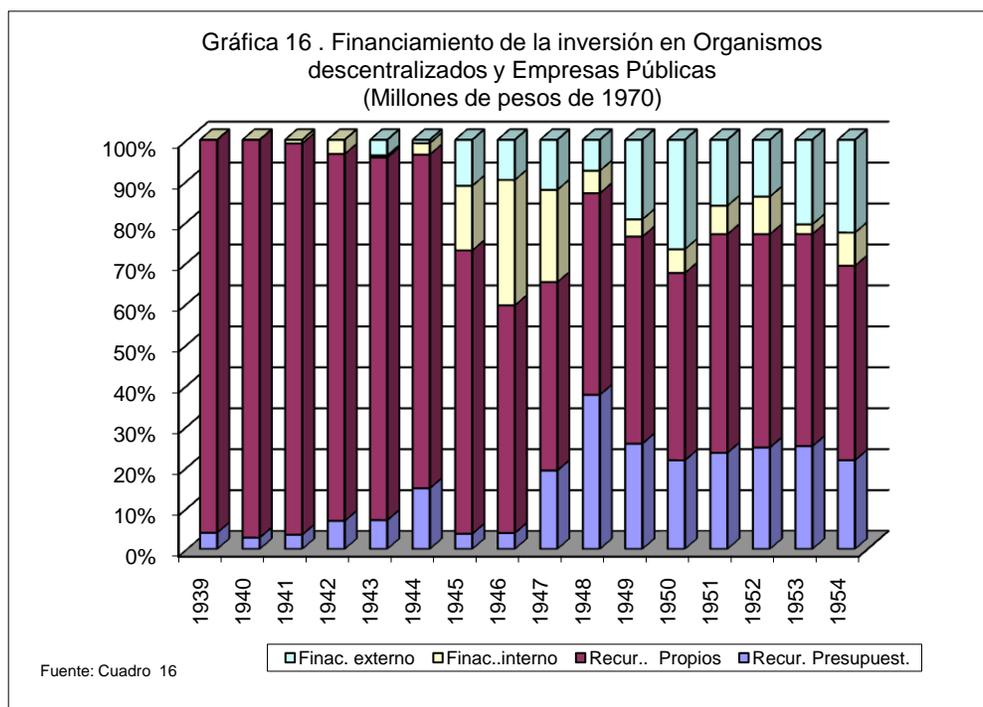


Cuadro 16. Financiamiento de la inversión en Organismos descentralizados y Empresas Públicas.

(Millones de pesos de 1970)

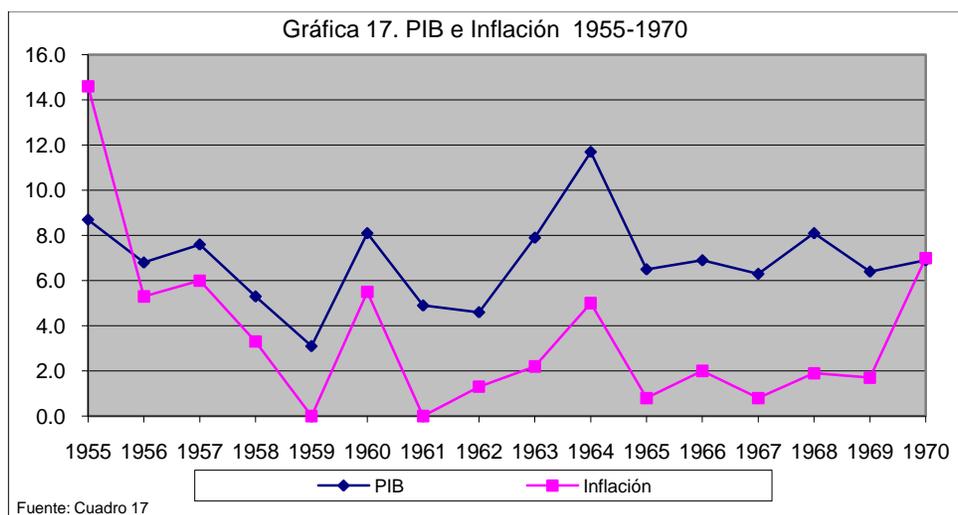
Años	Total		Recursos presupuestales		Recursos propios		Financiamiento interno		Financiamiento externo	
	Mill. \$ de 1970	%	Mill. \$ de 1970	%	Mill. \$ de 1970	%	Mill. \$ de 1970	%	Mill. \$ de 1970	%
1939	0.885	100.0	0.035	4.0	0.850	96.0	...	0.0	...	...
1940	1.212	100.0	0.034	2.8	1.178	97.2	...	0.0	...	...
1941	0.950	100.0	0.033	3.5	0.908	95.6	0.008	0.9	...	...
1942	1.098	100.0	0.076	6.9	0.985	89.7	0.038	3.4	...	...
1943	1.187	100.0	0.084	7.1	1.052	88.6	0.006	0.5	0.045	3.8
1944	1.203	100.0	0.179	14.9	0.981	81.5	0.034	2.8	0.010	0.8
1945	1.708	100.0	0.064	3.7	1.183	69.3	0.269	15.8	0.192	11.2
1946	1.457	100.0	0.057	3.9	0.811	55.6	0.446	30.6	0.143	9.8
1947	2.100	100.0	0.403	19.2	0.967	46.0	0.473	22.5	0.257	12.2
1948	2.412	100.0	0.909	37.7	1.188	49.3	0.133	5.5	0.182	7.5
1949	3.252	100.0	0.838	25.8	1.645	50.6	0.137	4.2	0.632	19.4
1950	4.583	100.0	0.994	21.7	2.098	45.8	0.266	5.8	1.225	26.7
1951	3.620	100.0	0.852	23.5	1.933	53.4	0.252	7.0	0.583	16.1
1952	3.741	100.0	0.929	24.8	1.950	52.1	0.344	9.2	0.518	13.9
1953	3.801	100.0	0.956	25.2	1.970	51.8	0.090	2.4	0.785	20.7
1954	4.760	100.0	1.033	21.7	2.263	47.5	0.385	8.1	1.079	22.7

Fuente: Elaboración propia a partir de *Estadísticas históricas de México*, Tomo II, Inegi, México, 1985.



<b>Cuadro 17. Producto Interno Bruto y tasas de inflación anual. 1955-1970.</b>			
(Millones de pesos de 1970)			
AÑO	PIB NACIONAL		Tasa de inflación anual
	(Millones de pesos de 1970)	tasa anual de crecimiento	
1955	167.4	8.7	14.6
1956	178.7	6.8	5.3
1957	192.2	7.6	6
1958	202.4	5.3	3.3
1959	208.6	3.1	0
1960	225.6	8.1	5.5
1961	236.7	4.9	0
1962	247.7	4.6	1.3
1963	267.3	7.9	2.2
1964	298.7	11.7	5
1965	318	6.5	0.8
1966	340	6.9	2
1967	361.5	6.3	0.8
1968	390.7	8.1	1.9
1969	415.7	6.4	1.7
1970	444.3	6.9	7
Tasa de crecimiento media anual del período		6.3	3.6

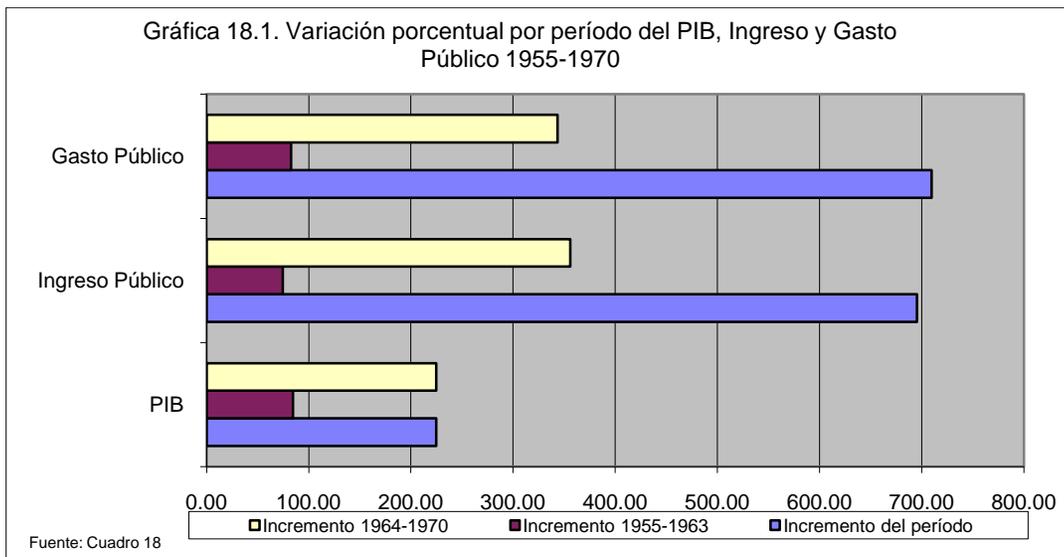
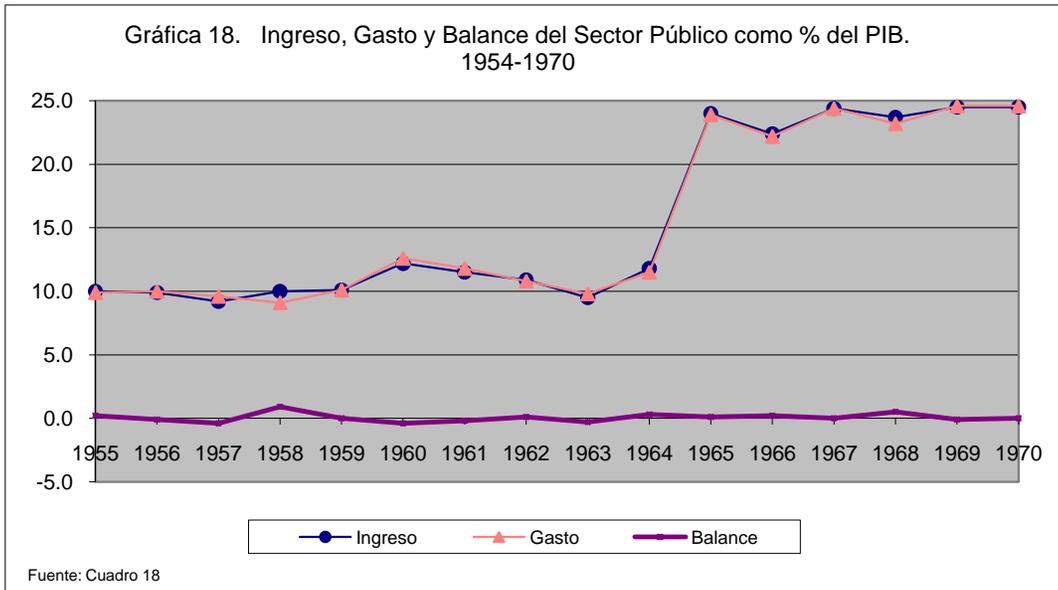
Fuente: Elaboración propia con datos de Nacional Financiera, *La economía mexicana en cifras*. 1986, Inegi.



**Cuadro 18. Gasto y Balance del Sector Público como proporción del PIB. 1955-1970.** (Millones de pesos de 1994, tasas de crecimiento y % del PIB)

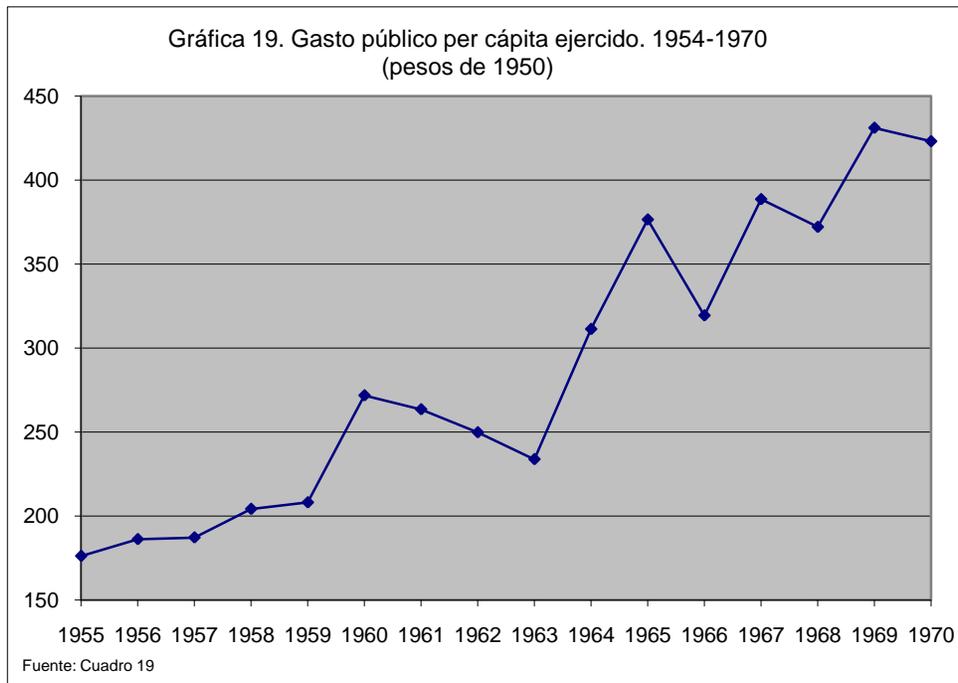
AÑO	PIB	t.c.m.a.	Ingreso total del Sector Público			Gasto total del Sector Público			Balance del Sector Público	
			\$	% del PIB	t.c.m.a.	\$	% del PIB	t.c.m.a.	\$	% del PIB
1955	158544.0		15887.3	10.0	3.0	15639.1	9.9	-1.2	248.2	0.2
1956	172974.8	6.8	17132.8	9.9	7.8	17260.5	10.0	10.4	-127.7	-0.1
1957	190347.8	7.6	17504.0	9.2	2.2	18201.3	9.6	5.5	-697.3	-0.4
1958	202742.3	5.3	20344.1	10.0	16.2	18547.8	9.1	1.9	1796.3	0.9
1959	214591.5	3.1	21589.9	10.1	6.1	21582.3	10.1	16.4	7.6	0.0
1960	232126.5	8.1	28282.0	12.2	31.0	29287.8	12.6	35.7	-1005.8	-0.4
1961	248902.3	4.9	28650.9	11.5	1.3	29255.7	11.8	-0.1	-604.8	-0.2
1962	264188.1	4.6	28851.5	10.9	0.7	27834.5	10.5	-2.2	1017	0.4
1963	292478.2	7.9	27713.1	9.5	-3.9	28544.3	9.8	-0.2	-831.2	-0.3
1964	331310.4	11.7	39117.4	11.8	41.2	38172.7	11.5	33.7	944.7	0.3
1965	354198.7	6.5	85143.0	24.0	117.7	84794.7	23.9	122.1	348.3	0.1
1966	387984.3	6.9	86970.0	22.4	2.1	86232.4	22.2	1.7	737.6	0.2
1967	413517.8	6.3	101092.9	24.4	16.2	101084.0	24.4	17.2	8.9	0.0
1968	448700.7	8.1	106332.9	23.7	5.2	104017.5	23.2	2.9	2315.4	0.5
1969	483936.7	6.4	118624.1	24.5	11.6	119222.6	24.6	14.6	-598.5	-0.1
1970	514798.4	6.9	126377.8	24.5	6.5	126606.0	24.6	6.2	-228.2	0.0
T.c.m.a. del período		6.3			16.6			16.5		
Incremento del período		224.7			695.5			709.5		
Incremento 1955-1963		84.5			74.4			82.5		
Incremento 1964-1970		224.7			356.0			343.5		

Fuente: Elaboración propia con datos de Nacional Financiera, *La economía mexicana en cifras*. 1986, Inegi.



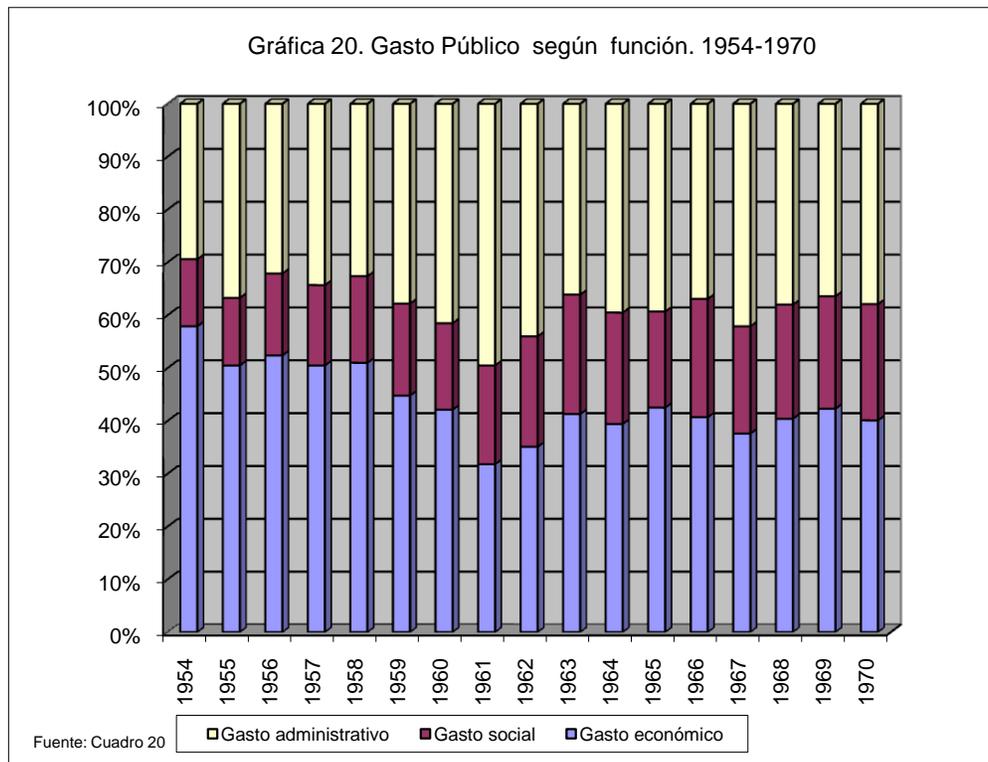
<b>Cuadro 19. México. Gasto público per cápita ejercido. 1954-1970.</b>		
<b>(Pesos de 1950 y tasas de crecimiento)</b>		
ANO	Gasto público per cápita (Pesos de 1950)	Var. % anual
1955	176.2	
1956	186.2	5.7
1957	187.2	0.5
1958	204.2	9.1
1959	208.1	1.9
1960	271.8	30.6
1961	263.5	-3.1
1962	249.8	-5.2
1963	233.8	-6.4
1964	311.3	33.1
1965	376.5	20.9
1966	319.4	-15.2
1967	388.6	21.7
1968	372.1	-4.2
1969	431.1	15.9
1970	423.1	-1.9
t.c.m.a. 1955-1970		6.5
t.c.m.a. 1955-1963		3.7
t.c.m.a. 1964-1970		10.05

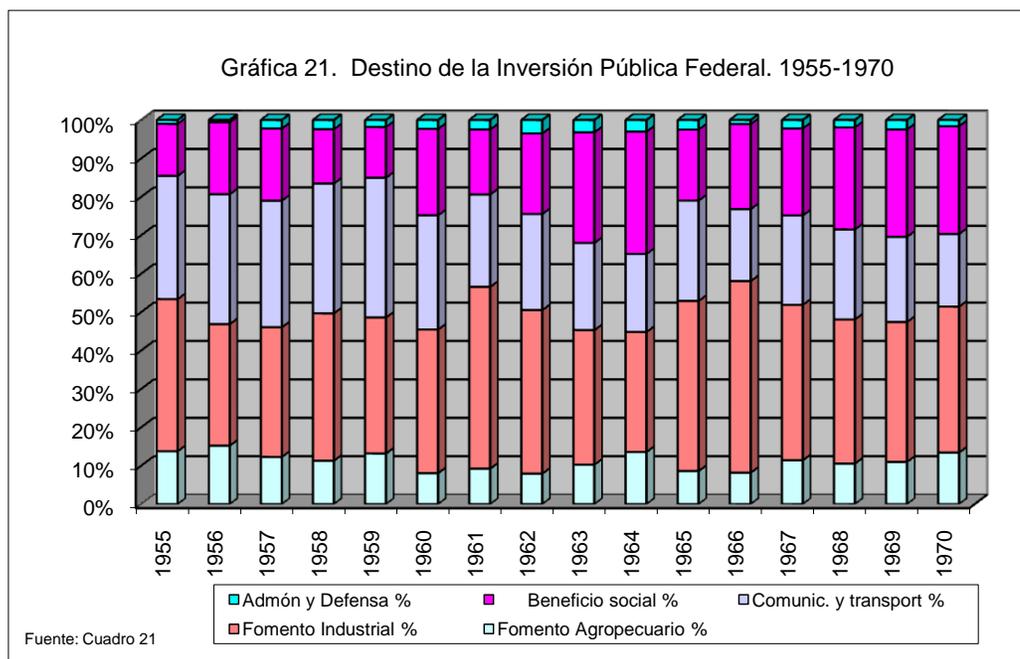
Fuente: Elaboración propia a partir de Wilkie, James, W., *La revolución mexicana. Gasto federal y cambio social*. F.C.E., México, 1978. Pag. 57 y 232.



Cuadro 20 México. Gasto Público ejercido según su función. 1954-1970.				
Estructura porcentual.				
Año	Gasto Total	Gasto económico	Gasto social	Gasto administrativo
1954	100.0	57.9	12.7	29.4
1955	100.0	50.5	12.8	36.7
1956	100.0	52.4	15.5	32.1
1957	100.0	50.5	15.2	34.3
1958	100.0	51.0	16.4	32.6
1959	100.0	44.8	17.4	37.8
1960	100.0	42.1	16.4	41.5
1961	100.0	31.8	18.7	49.5
1962	100.0	35.1	20.9	44.0
1963	100.0	41.3	22.6	36.1
1964	100.0	39.4	21.1	39.5
1965	100.0	42.5	18.2	39.3
1966	100.0	40.7	22.4	36.9
1967	100.0	37.6	20.3	42.1
1968	100.0	40.4	21.6	38.0
1969	100.0	42.3	21.3	36.4
1970	100.0	40.1	22.0	37.9

Fuente: Elaborado a partir de Fuente: Fuente: Wilkie, James, W., *La revolución mexicana. Gasto federal y cambio social*. F.C.E., México, 1978. Pag.66, 92, 95, 101 a 124,y 322.





**Cuadro 21. Destino de la Inversión Pública Federal. 1955-1970.**  
Estructura porcentual

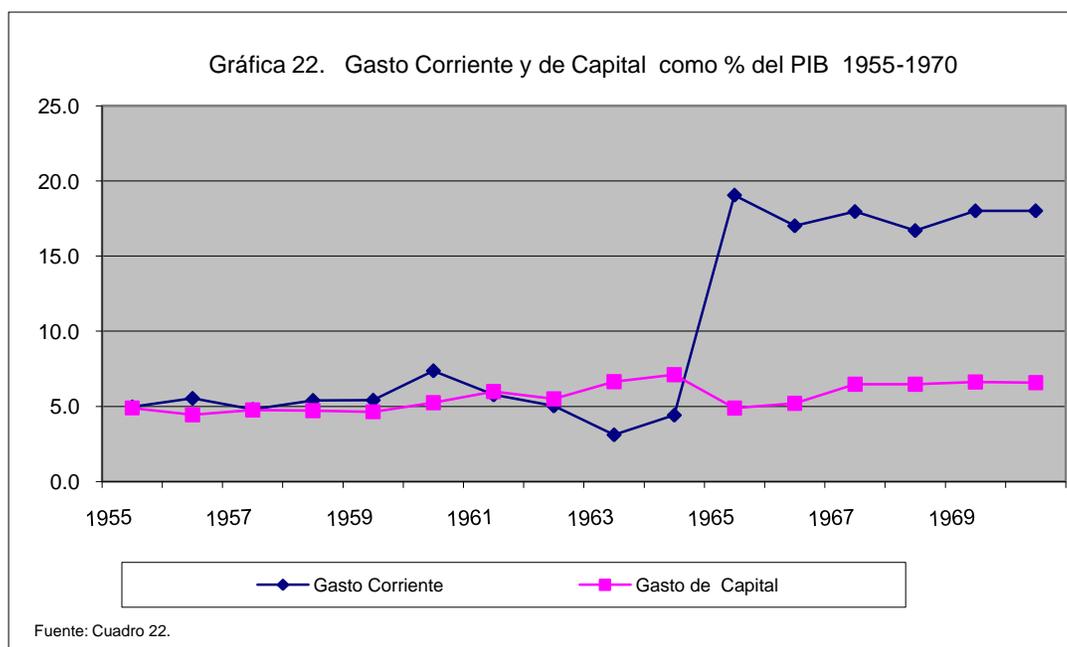
Año	Inversión Pública Total	Fomento. Agropecuario.	Fomento. Industrial	Comunicaciones y Transportes	Beneficio social	Admón y Def.
1955	100.0	13.8	39.6	32.1	13.5	1.0
1956	100.0	15.2	31.6	33.8	18.7	0.6
1957	100.0	12.3	33.8	33.0	18.8	2.2
1958	100.0	11.3	38.4	33.8	14.2	2.4
1959	100.0	13.2	35.4	36.4	13.2	1.8
1960	100.0	8.1	37.4	29.7	22.5	2.3
1961	100.0	9.2	47.3	24.0	16.9	2.5
1962	100.0	8.3	44.8	26.3	22.1	3.7
1963	100.0	10.3	35.0	22.7	28.8	3.2
1964	100.0	13.6	31.2	20.3	31.8	3.0
1965	100.0	8.6	44.3	26.1	18.5	2.5
1966	100.0	8.2	49.9	18.8	22.1	1.1
1967	100.0	11.4	40.5	23.3	22.6	2.2
1968	100.0	10.6	37.5	23.4	26.6	1.9
1969	100.0	11.0	36.4	22.2	28.0	2.4
1970	100.0	13.4	38.0	18.9	28.1	1.6

Fuente: Elaboración propia a partir de *Estadísticas históricas de México*, Tomo II, Inegi.

**Cuadro 22. Gasto Público según capítulo económico, 1955-1970.**  
Millones de pesos de 1994, tasas de crecimiento, participación porcentual y % del PIB.

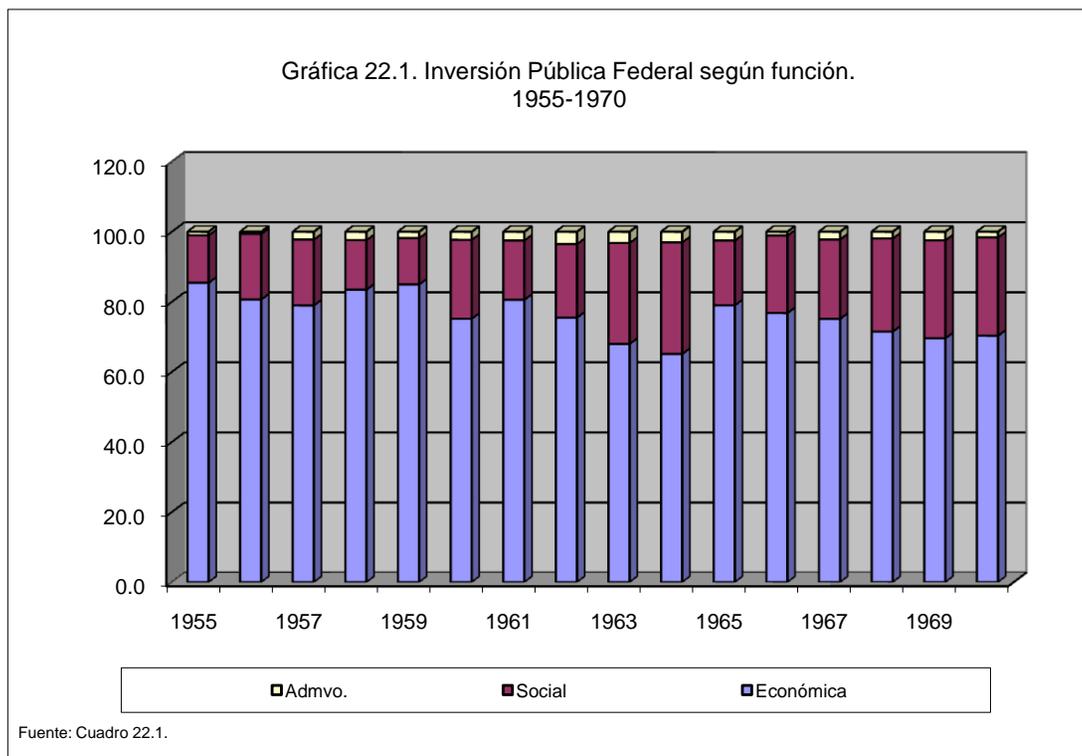
Año	Gasto Total		Gasto Corriente		Partc. %	%PIB	Gasto de capital		Partc. %	%PIB
	\$	t.c.m.a.	\$	t.c.m.a.			\$	t.c.m.a.		
1955	15639.1		7878.5		50.4	5.0	7760.6		49.6	4.9
1956	17260.5	10.4	9578.2	21.6	55.5	5.5	7682.4	-0.1	44.5	4.4
1957	18201.3	5.5	9138.5	-4.6	50.2	4.8	9062.8	18.0	49.8	4.8
1958	20506.2	12.7	10953.7	19.9	53.4	5.4	9552.5	5.4	46.6	4.7
1959	21582.3	5.2	11625.0	6.1	53.9	5.4	9957.3	4.2	46.1	4.6
1960	29287.8	35.7	17113.4	47.2	58.4	7.4	12174.4	22.3	41.6	5.2
1961	29255.7	-0.1	14353.4	-16.1	49.1	5.8	14902.3	22.4	50.9	6.0
1962	27834.5	-4.8	13290.0	-7.4	47.7	5.0	14544.6	-2.4	52.3	5.5
1963	28544.3	-0.2	9105.5	-31.5	31.9	3.1	19438.8	33.7	68.1	6.6
1964	38172.7	33.7	14642.4	60.8	38.4	4.4	23530.4	21.0	61.6	7.1
1965	84794.7	122.1	67511.3	361.1	79.6	19.1	17283.4	-26.5	20.4	4.9
1966	86232.4	1.7	66030.0	-2.2	76.6	17.0	20202.3	16.9	23.4	5.2
1967	101084.0	17.2	74293.9	12.5	73.5	18.0	26790.1	32.6	26.5	6.5
1968	104017.5	2.9	74947.6	0.9	72.1	16.7	29069.8	8.5	27.9	6.5
1969	119222.6	14.6	87180.0	16.3	73.1	18.0	32042.6	10.2	26.9	6.6
1970	126606.0	6.2	92764.8	6.4	73.3	18.0	33841.3	5.6	26.7	6.6
t.c.m.a. del período		16.6		30.7				10.7		
t.c.m.a. 1955-1963		7.4		3.9				11.5		
t.c.m.a. 1964-1970		24.8		57.0				9.8		
Variación total del período		709.5		1077.4				336.07		

Fuente: Elaboración propia a partir de *Estadísticas históricas de México*, Tomo II, Inegi.



Cuadro 22.1. Inversión Pública Federal según función 1955-1970.				
Año	Inversión Total	Económica	Social	Administrativo
1955	100.0	85.5	13.5	1.0
1956	100.0	80.7	18.7	0.6
1957	100.0	79.0	18.8	2.2
1958	100.0	83.5	14.2	2.4
1959	100.0	85.0	13.2	1.8
1960	100.0	75.2	22.5	2.3
1961	100.0	80.6	16.9	2.5
1962	100.0	75.5	21.0	3.5
1963	100.0	68.0	28.8	3.2
1964	100.0	65.1	31.8	3.0
1965	100.0	79.0	18.5	2.5
1966	100.0	76.8	22.1	1.1
1967	100.0	75.2	22.6	2.2
1968	100.0	71.5	26.6	1.9
1969	100.0	69.6	28.0	2.4
1970	100.0	70.3	28.1	1.6

Fuente: Elaboración propia a partir de *Estadísticas históricas de México*, Tomo II, Inegi.



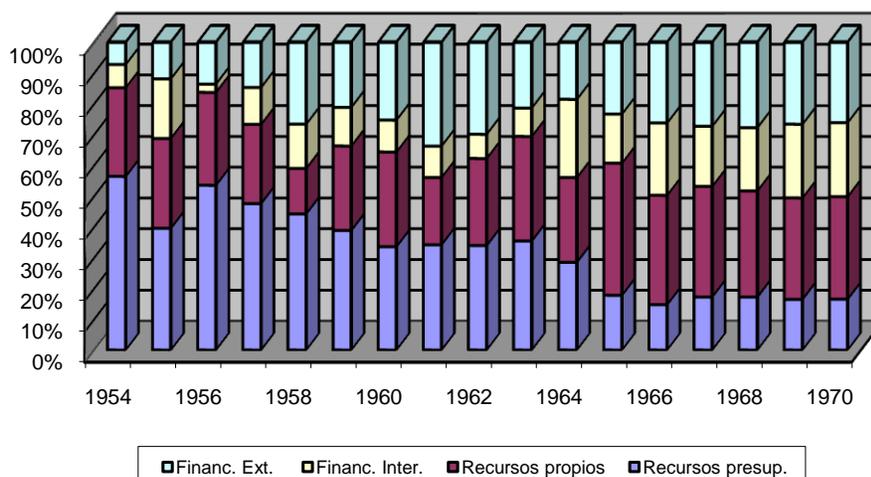
<b>Cuadro 22.2. Gasto Público según capítulo económico, 1955-1970.</b>						
<b>Participación porcentual</b>						
Año	Gasto Total	Gasto Corriente			Gasto de Capital	
	%	Administración	Transferencias y subsidios	Paraestatal	Federal	Paraestatal
1955	100.0	34.1	16.3		21.6	28.0
1956	100.0	34.7	20.8		19.7	24.8
1957	100.0	31.7	18.5		23.1	26.7
1958	100.0	37.8	15.6		19.9	26.7
1959	100.0	36.5	17.3		20.2	25.9
1960	100.0	45.6	12.8		13.8	27.8
1961	100.0	33.0	16.0		18.0	33.0
1962	100.0	27.4	21.5		14.1	37.0
1963	100.0	8.9	23.0		26.8	41.3
1964	100.0	17.8	20.5		23.9	37.8
1965	100.0	39.7	14.2	25.7	8.5	11.8
1966	100.0	35.4	11.1	30.0	10.5	12.9
1967	100.0	31.5	10.7	31.2	10.3	16.2
1968	100.0	30.4	11.4	32.4	11.0	16.9
1969	100.0	29.0	13.0	31.1	10.0	16.8
1970	100.0	28.0	11.2	34.1	10.0	16.7

Fuente: Elaboración propia a partir de *Estadísticas históricas de México*, Tomo II, Inegi.

<b>Cuadro 23. Financiamiento de la Inversión Pública Federal. 1954-1970.</b>						
Año	Total	Recursos presup.	Recursos propios	Financ. Inter.	Financ. Ext.	No especific.
1954	100.0	50.8	25.96	6.79	6.45	
1955	100.0	39.6	29.22	19.37	11.84	
1956	100.0	53.6	30.19	2.71	13.54	
1957	100.0	47.6	25.75	12.01	14.64	
1958	100.0	44.3	14.78	14.39	26.58	
1959	100.0	38.9	27.45	12.58	21.10	
1960	100.0	33.6	30.78	10.37	25.26	
1961	100.0	34.2	21.88	10.21	33.70	
1962	100.0	34.0	28.31	7.87	29.86	
1963	100.0	35.5	33.99	9.25	21.32	
1964	100.0	28.2	27.20	25.11	18.27	1.24
1965	100.0	17.8	42.94	15.97	23.27	
1966	100.0	14.8	35.54	23.51	26.19	
1967	100.0	17.3	35.91	19.55	27.27	
1968	100.0	16.7	33.51	19.96	26.94	2.86
1969	100.0	16.0	32.00	23.27	25.82	2.91
1970	100.0	16.0	32.31	23.34	25.31	3.01

Fuente: Elaboración propia a partir de *Estadísticas históricas de México*, Tomo II, Inegi.

Gráfica 23. Financiamiento de la Inversión Pública Federal. 1954-1970

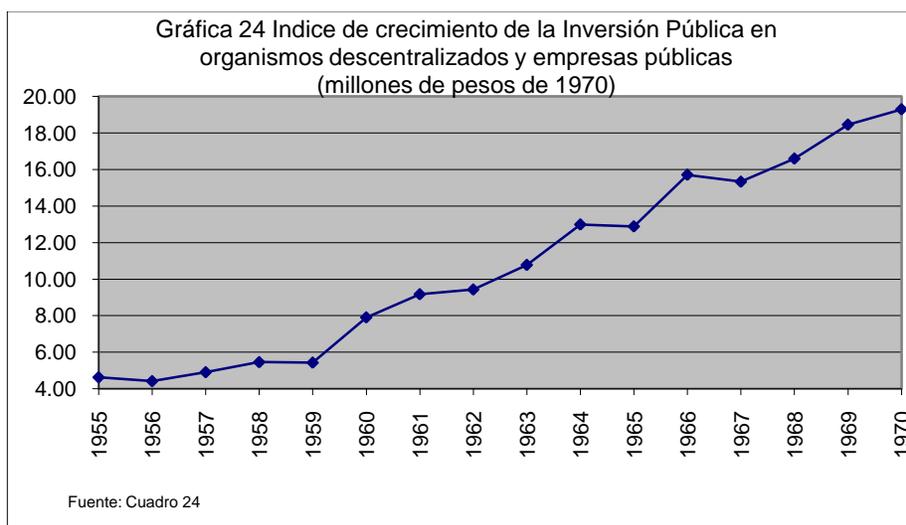


Fuente: Cuadro 23.

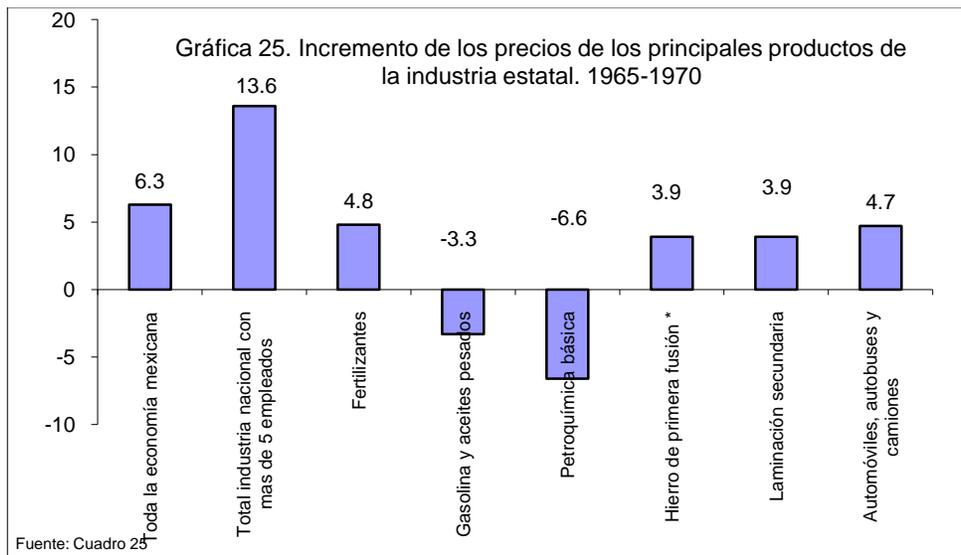
Cuadro 24 Inversión total, pública y de organismos descentralizados. 1955-1970.  
(Millones de pesos de 1970)

AÑO	Inversión Pública Total Autorizada			Inversión Pública de Organismos Descentralizados y empresas públicas				Cantidad Organismos Descentralizados y Empresas Públicas
	\$	Índice de crecimiento	Tasa de crecimiento anual	\$	Participación % con respecto a la Inversión Pública	Índice de crecimiento	Tasa de crecimiento o anual	Número de unidades económicas
1955	8.193	644.1	-6.0	4.630	56.5	1019.8	-2.7	153
1956	7.936	623.9	-3.1	4.420	55.7	973.6	-4.5	162
1957	9.151	719.4	15.3	4.909	53.6	1081.3	11.1	171
1958	9.538	749.8	4.2	5.459	57.2	1202.5	11.2	180
1959	9.677	760.8	1.5	5.433	56.1	1196.6	-0.5	189
1960	11.831	930.1	22.3	7.908	66.8	1741.9	45.6	193
1961	14.169	1113.9	19.8	9.175	64.8	2020.9	16.0	197
1962	14.354	1128.5	1.3	9.432	65.7	2077.6	2.8	206
1963	17.765	1396.6	23.8	10.780	60.7	2374.5	14.3	214
1964	21.212	1667.6	19.4	12.991	61.2	2861.6	20.5	222
1965	19.383	1523.8	-8.6	12.886	66.5	2838.3	-0.8	230
1966	23.670	1860.9	22.1	15.712	66.4	3460.7	21.9	238
1967	24.472	1923.9	3.4	15.331	62.7	3377.0	-2.4	246
1968	26.602	2091.3	8.7	16.597	62.4	3655.8	8.3	254
1969	28.736	2259.1	8.0	18.454	64.2	4064.6	11.2	262
1970	30.250	2378.1	5.3	19.295	63.8	4250.0	4.6	272

Fuente: Elaboración propia a partir de *Estadísticas históricas de México*, Tomo II, Inegi.



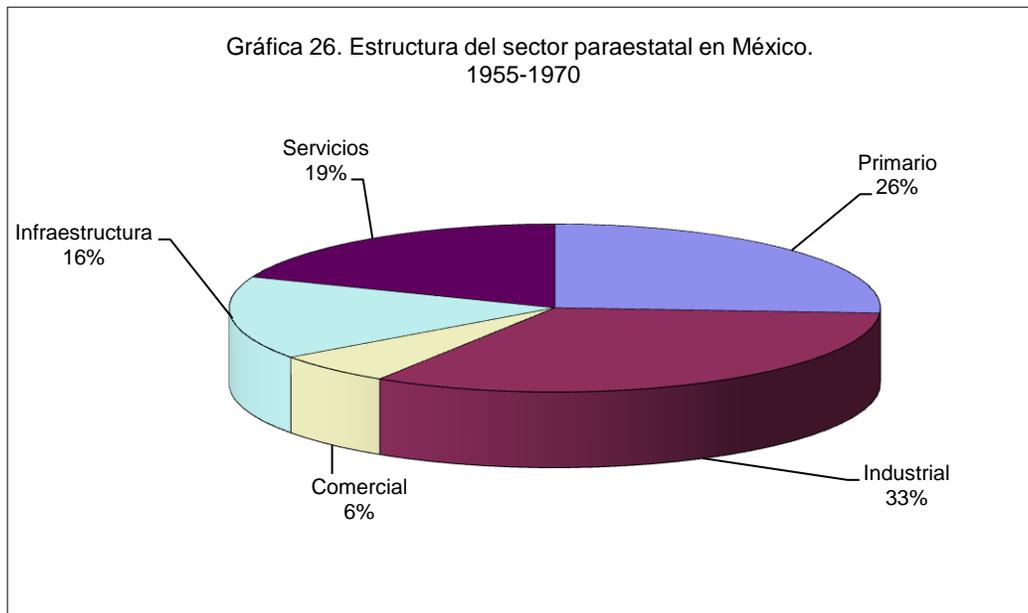
Cuadro 25. Incremento de los precios de principales productos de la industria estatal. 1965-1970.	
Concepto	Incremento de precios 1965-1970 **
Toda la economía mexicana	6.3
Total industria nacional con más de 5 empleados	13.6
Fertilizantes	4.8
Gasolina y aceites pesados	-3.3
Petroquímica básica	-6.6
Hierro de primera fusión *	3.9
Laminación secundaria	3.9
Automóviles, autobuses y camiones	4.7
*incluye tubos y postes de hierro y acero	
**Se refiere al incremento de los precios en las clases de industria con participación estatal y no a los precios de las empresas estatales.	
Fuente: Elaboración propia a partir de VIII, IX y X Censos Industriales, Secretaría de Industria y Comercio, México, 1969 y Pérez Núñez, Wilson, "La estructura de la industria estatal. 1965-1975", en <i>Economía Mexicana</i> , No 4, CIDE, México, 1982.	



**Cuadro 26. México. Estructura del sector paraestatal. 1955-1970.**

Período	Total		Primario		Industrial		Comercial		Infraestructura		Servicios	
		%		%		%		%		%		%
1955-1970	166	100	43	26	55	33	10	6	27	16	31	19

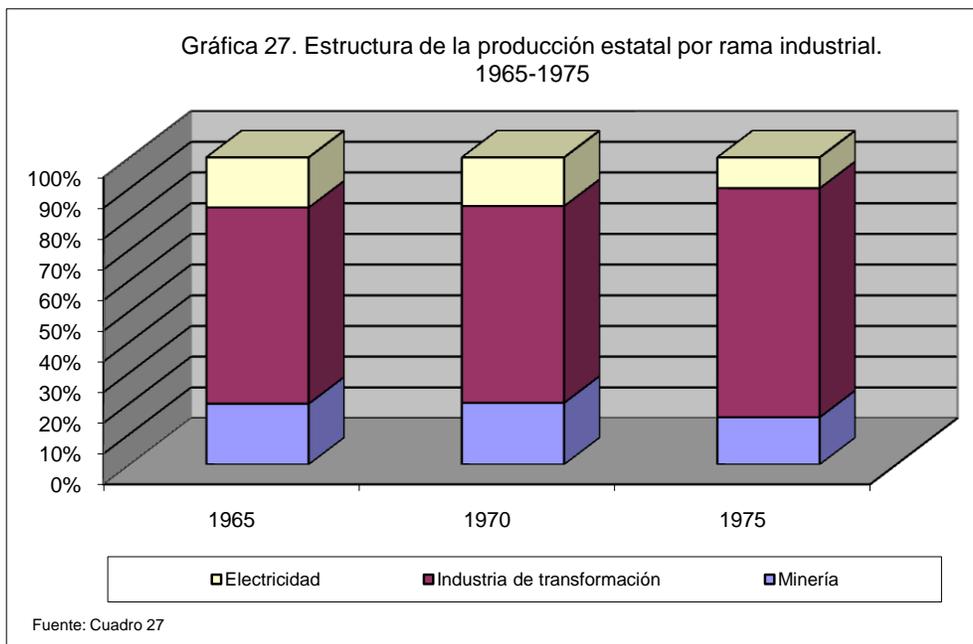
Fuente: Elaboración propia a partir de *Estadísticas históricas de México*, Tomo II, Inegi.



<b>Cuadro 26.1. Estructura del sector paraestatal industrial 1966.</b>				
Participación porcentual en cada sector a escala nacional.				
Concepto	Total	Extractiva	Eléctrica	Transformación
Establecimientos /a	0.3	3.3	90.7	0.22
Personal Ocupado /b	9.8	40.4	99.7	5.2
Capital Invertido 1	33.7	75.3	99.9	11.68
Producción Bruta Total 2	17.8	49.9	99.8	12.42
Valor de los productos terminados 3	15.5	50.5		12.69
Salarios, sueldos y prestaciones sociales	40.9	83.6	99.9	19.94
/a (unidades productoras y auxiliares)				
/b (Obreros y empleados) Incluye trabajadores de planta y eventuales, tanto obreros, es decir personal relacionado directa o indirectamente con el proceso productivo y empleados, es decir, personal dedicado a labores de dirección, supervisión técnica o administrativa o contabilidad, ventas, archivo o similares.				
1 Se define como la suma del valor en libros de los activos fijos, circulante y diferido, deducidas las reservas.				
2 Suma del valor de los productos obtenidos por las unidades productivas de las ramas extractiva y de transformación y a las ventas de la industria eléctrica, durante el año de referencia.				
3 Corresponde al concepto Valor de la producción y es la suma de todos los productos obtenidos.				
Fuente: Elaboración propia a partir de VIII <i>Censo Industrial</i> 1966, Secretaría de Industria y Comercio, México, 1969.				

<b>Cuadro 26.2. Evolución de la participación estatal en la industria. 1960-1975.</b>				
(Porcentajes)				
Año	Transformación*		Manufacturera	
	Producción	Empleo	Producción	Empleo
1965	12.4	4.6	6.6	3.7
1970	12.2	6.8	8.2	5.4
1975	17.1	8.4	9.4	7.1
*Incluye derivados del petróleo. Fuente: Elaboración propia a partir de VIII, IX y X <i>Censos Industriales</i> , Secretaría de Industria y Comercio, México, 1969.				

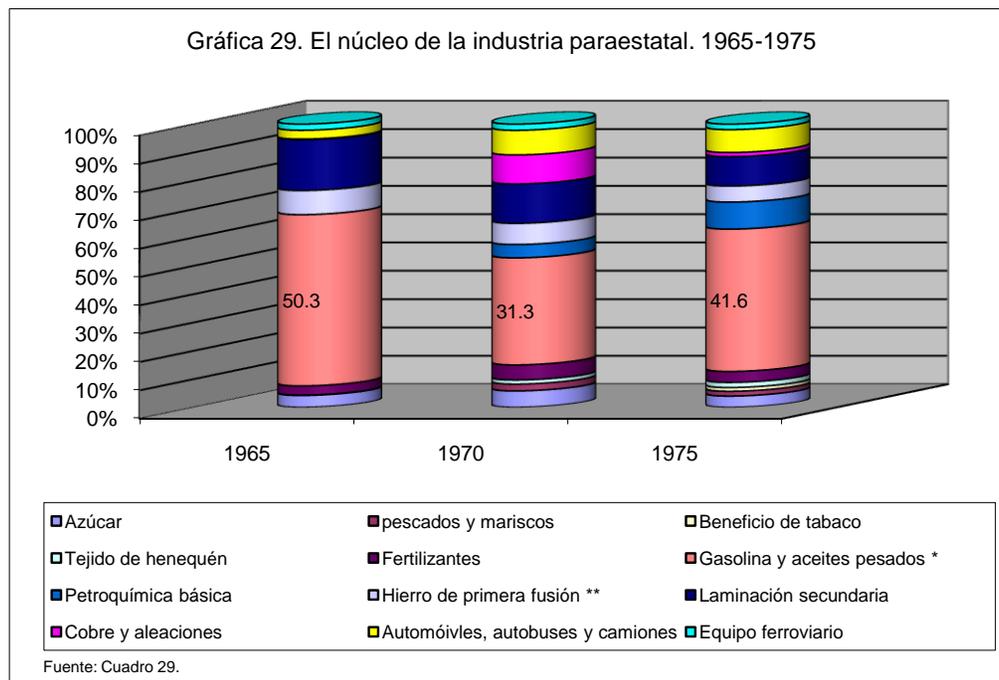
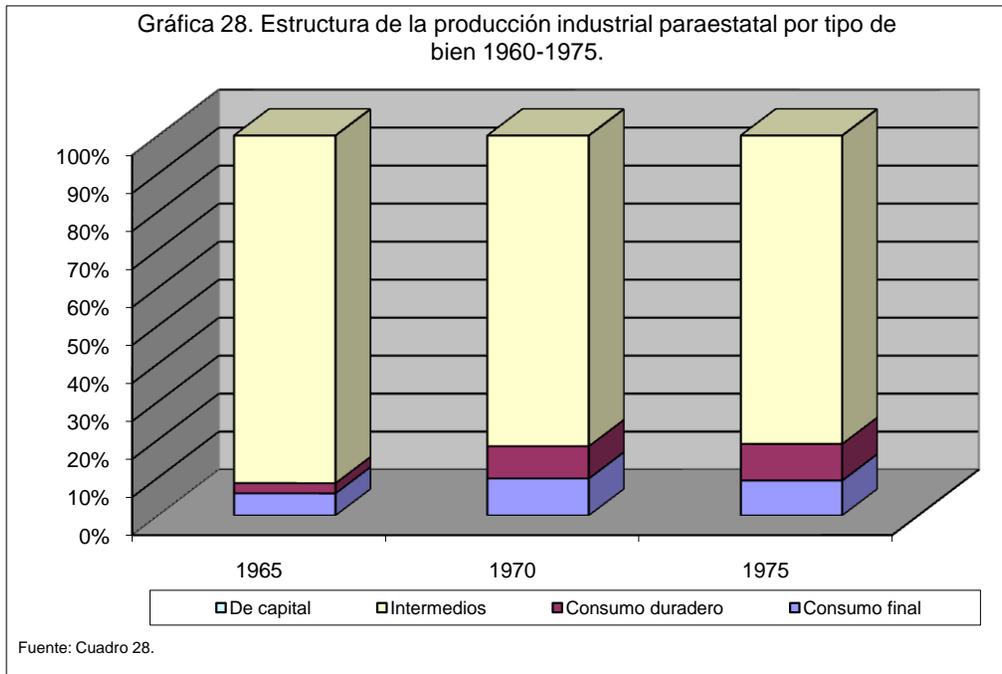
<b>Cuadro 27. Estructura de la producción industrial estatal por rama industrial. 1965-1975.</b>				
Año	Total	Minería	Industria de transformación	Electricidad
1965	100.0	19.8	63.9	16.3
1970	100.0	20.1	64.1	15.8
1975	100.0	15.4	74.6	10.0
Fuente: Elaboración propia a partir de VIII, IX y X <i>Censos Industriales</i> , Secretaría de Industria y Comercio, México, 1969.				



**Cuadro 28. Estructura porcentual de la producción industrial estatal por tipo de bien. 1965-1975.**

Años	Consumo final	Consumo duradero	Inter	medios		De capital	Total
			Subtotal	No petroleros	Refinación y petroquímica básica		
1965	5.7	2.6	89.2	38.9	50.3	2.5	100.0
1970	9.4	8.2	78.8	43.7	35.1	3.6	100.0
1975	8.9	9.3	78.3	28.8	49.5	3.5	100.0

Fuente: Elaboración propia a partir de VIII, IX y X Censos Industriales, Secretaría de Industria y Comercio, México, 1969



**Cuadro 29. El núcleo de la industria paraestatal. 1965-1975.**

(Estructura porcentual)				
Clase industrial	Estructura de la producción			Participación estatal
	1965	1970	1975	1975
Azúcar	3.5	4.8	3.3	43.0
pescados y mariscos	0.1	2.0	1.4	45.5
Beneficio de tabaco	n.d.	n.d.	1.1	86.8
Tejido de henequén	n.d.	1.2	1.5	87.3
Fertilizantes	2.7	4.4	3.2	57.3
Gasolina y aceites pesados *	50.3	31.3	41.6	100.0
Petroquímica básica	n.d.	3.9	7.9	100.0
Hierro de primera fusión **	7.1	6.2	4.7	43.0
Laminación secundaria	14.9	11.5	8.6	38.1
Cobre y aleaciones	0.2	8.5	1.2	19.4
Automóviles, autobuses y camiones	2.6	7.2	6.7	22.5
Equipo ferroviario	1.8	1.8	1.6	87.7
Total "núcleo industrial estatal"	83.2	82.8	82.8	
Total industria estatal	100.0	100.0	100.0	

\*Incluye petroquímica básica.  
 \*\*Incluye tubos y postes de hierro y acero.  
 Fuente: Fuente: VIII, IX y X *Censos Industriales*, Secretaría de Industria y Comercio, México, 1969 y Pérez Núñez Wilson, "La estructura de la industria estatal 1965-1975 en *Economía Mexicana*, No. 4, CIDE, México 1982.

<b>Cuadro 29.1. El subnúcleo del núcleo de la industria paraestatal. 1965-1975.</b>				
(Estructura porcentual)				
Clase industrial	Estructura de la producción			Participación estatal
	1965	1970	1975	1975
Gasolina y aceites pesados *	50.3	31.3	41.6	100.0
Petroquímica básica			7.9	100.0
Laminación secundaria	14.9	11.5	8.6	38.1
Automóviles, autobuses y camiones		7.2	6.7	22.5
Total como % del núcleo	79.0	60.0	78.26	
Total como % del total de la industria estatal	65.2	50.0	64.8	

\*Incluye petroquímica básica.  
 \*\*Incluye tubos y postes de hierro y acero.  
 Fuente: Elaborado con datos del Cuadro 29.

<b>Cuadro 29.2. Tasa de crecimiento del "Núcleo" de la Industria Paraestatal. 1965-1975.</b>			
	Producción	Empleo	Productividad
Azúcar	12.3	6.1	6.2
Pescados y mariscos.	35.0	31.3	3.7
Fertilizantes	16.2	8.0	8.2
Gasolina y aceites pesados*	12.0	6.2	5.8
Hierro de primera fusión**	6.5	6.1	0.4
Laminación secundaria	5.1	3.8	1.3
Cobre y aleaciones	23.7	11.9	11.8
Automóviles, autobuses y camiones	22.6	15.3	7.3
Equipo ferroviario	7.9	7.7	0.2
Total del núcleo	12.0	8.5	3.5
Total industria estatal	11.9	8.2	3.7
Total industria mexicana no petrolera que ocupa más de 5 personas	7.3	2.7	4.6

\*Incluye petroquímica básica.  
 \*\*En 1965 incluye tubos y postes de hierro y acero.  
 Fuente: Elaboración propia a partir VIII, IX y X *Censos Industriales*, Secretaría de Industria y Comercio, México, 1969 y Pérez Núñez Wilson, "La estructura de la industria estatal 1965-1975 en *Economía Mexicana*, No. 4, CIDE, México 1982.

<b>Cuadro 29.3. Participación porcentual del Estado en la industria nacional por tipo de bien. 1965-1975.</b>			
Tipo de bien	1965	1970	1975
Total en la industria mexicana	12.4	12.2	17.1
Total Industria no petrolera	6.6	8.2	9.4
Consumo final	2.0	3.1	4.5
Consumo duradero	3.2	8.9	12.9
Bienes intermedios (excluidos refinación y petroquímica)	11.7	13.8	13.7
Refinación y petroquímica básica	100.0	100.0	100.0
De capital	4.3	4.9	6.4

Fuente: Elaboración propia a partir de VIII, IX y X *Censos Industriales*, Secretaría de Industria y Comercio, México, 1969.

<b>Cuadro 29.4. Tasa de crecimiento de la producción de la Industria Paraestatal por tipo de bien. 1965-1975.</b>			
	1965-1970	1970-1975	1965-1975
Bienes de consumo final	17.6	14	15.8
Bienes de consumo duradero	32.5	19.6	26.1
Bienes intermedios (excluido refinación y petroquímica básica)	10.3	6.1	8.2
Bienes de capital	10.9	13.9	12.4
Industria estatal no petrolera	13.2	10.1	11.7
Refinación y petroquímica básica	4.3	19.8	12
Industria estatal	9.2	14.5	11.9

Fuente: Elaboración propia a partir VIII, IX y X *Censos Industriales*, Secretaría de Industria y Comercio, México, 1969 y Pérez Núñez Wilson, "La estructura de la industria estatal 1965-1975 en *Economía Mexicana*, No. 4, CIDE, México 1982.

<b>Cuadro 29.5. Tamaño medio de los establecimientos de la industria mexicana.</b> (Personas ocupadas por establecimiento)			
	1965	1970	1975
Industria estatal	328.9	556.0	584.3
Industria estatal no petrolera	271.1	476.1	515.2
Industria mexicana no petrolera	9.9	12.8	13.9
Industria mexicana no petrolera con mas con mas de 5 trabajadores	52.9	58.6	63.4

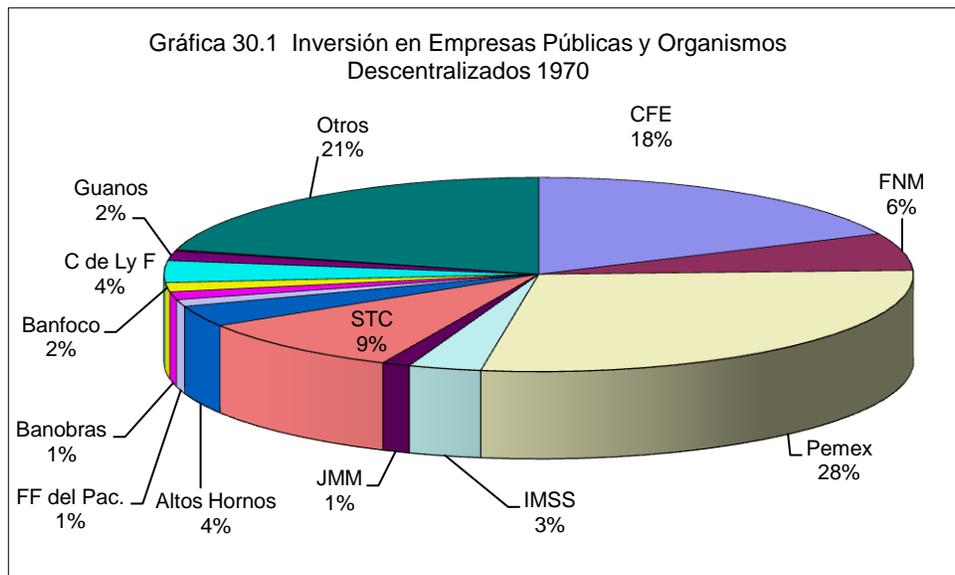
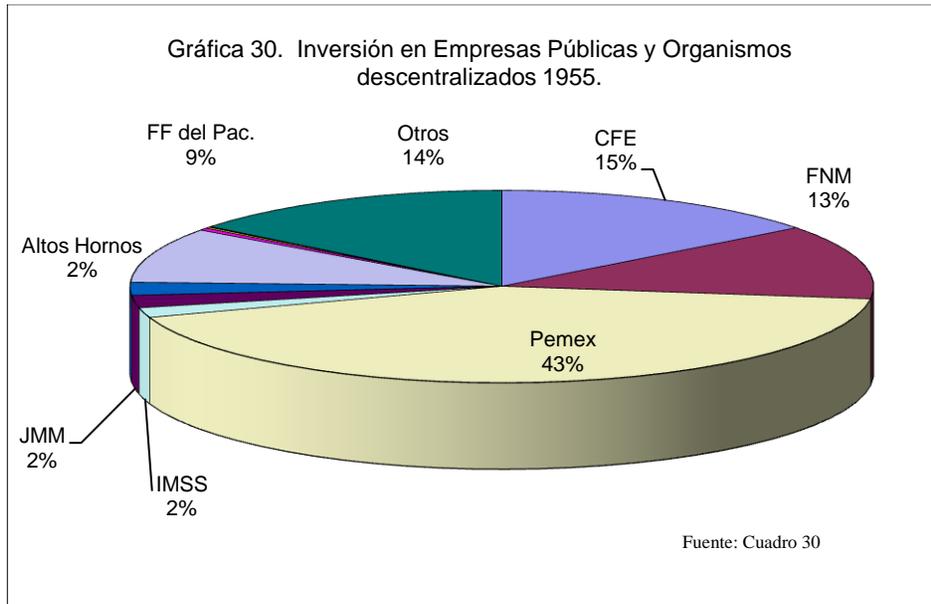
Fuente: Elaboración propia a partir VIII, IX y X *Censos Industriales*, Secretaría de Industria y Comercio, México, 1969 y Pérez Núñez Wilson, "La estructura de la industria estatal 1965-1975 en *Economía Mexicana*, No. 4, CIDE, México 1982.

Cuadro 29.6. Participación estatal, extranjera y privada nacional en la industria mexicana. 1965-1975.									
Tipo de industria	1965			1970			1975		
	E.E.	E.T.	E.P.N.	E.E.	E.T.	E.P.N.	E.E.	E.T.	E.P.N.
Alimentos	8.3	6.3	85.4	6.3	21.5	72.2	8.4	16.8	74.8
Bebidas	—	12.4	87.6	0.2	30.0	69.8	0.2	11.8	88.0
Tabaco	—	65.9	34.1	—	96.8	3.2	32.9	7.0	60.1
Textiles	3.3	4.6	92.1	5.7	15.3	79	8.4	9.0	82.6
Vestimenta y Calzado	1.9	1.8	96.3	1.6	6.2	92.2	0.9	7.7	91.4
Cuero	1.9	1.0	97.1	1.0	3.7	95.3		6.0	94.0
Madera	4.0	0.62	95.4	7.4	7.9	84.7	12.1	10.8	77.1
Muebles	—	—	—	—	3.8	96.2	0.3	8.7	91.0
Papel	5.4	21.2	73.4	6.1	32.9	61	7.9	15.8	76.3
Editorial	1.0	8.2	90.8	2.1	7.9	90	0.8	10.2	89.0
Química	3.9	63.2	32.9	6.7	50.7	42.6	6.0	50.1	43.9
Refinación de Petróleo y Derivados del carbón	93		6.6	91.4	5.94	2.7	93.1	3.04	3.9
Productos de Hule <sup>3</sup>	—	72.4	27.6	—	63.9	36.1	—	60.1	39.9
Productos Minerales no Metálicos	0.7	27.0	72.3	4.6	20.8	74.6	3.6	31.2	65.2
Metálicas Básicas	29.0	20.3	51.1	29.4	46.6	24.0	28.6	23.9	47.5
Productos Metálicos	—	28.8	71.2	4.2	20.6	75.2	6.3	18.6	75.1
Maquinaria no Eléctrica	3.8	47.9	48.3	1.1	52.1	46.8	1.8	54.9	43.3
Maquinaria Eléctrica	—	43.4	56.6	—	50.1	49.9	4.3	56.2	39.5
Equipo de Transporte	9.3	47.4	43.3	18.1	64.0	17.9	20.3	65.2	14.5
Otras		15.1	84.9		33.1	66.9	0.8	44.8	54.4
Total	12.0	23.74	63.9	12.2	32.44	55.4	17.1	28.14	54.8

E.E.=Empresa estatal; E.T.=Empresa trasnacional; E.P.N.=Empresa Privada Nacional  
Fuente: Elaboración propia a partir VIII, IX y X Censos Industriales, Secretaría de Industria y Comercio, México, 1969 y Pérez Núñez Wilson, "La estructura de la industria estatal 1965-1975 en *Economía Mexicana*, No. 4, CIDE, México 1982.

Cuadro 30. Inversión en los Organismos Descentralizados y Empresas Públicas con mayor volumen de inversión. 1955-1970. Estructura Porcentual																
Años	Total	CFE	FNM	Pemex	IMSS	JMM	STC Metro	Altos Hornos	FF del Pac.	Ind. Eléc.	Banobras	Banfoco	C de L y F	Guanos	ANDSA	Otros
1955	100.0	14.6	12.5	42.7	1.6	2.1		2.2	9.3		0.4	0.2		0.1	0.04	14.3
1956	100.0	10.0	13.5	41.4	3.0	3.2		4.0	14.8		0.4				1.9	7.8
1957	100.0	9.5	17.3	49.5	2.9	3.0		4.4	5.9		0.5			0.1	0.7	6.3
1958	100.0	12.8	20.7	45.5	3.7	2.8		6.6	2.7		0.1			0.8	0.1	4.3
1959	100.0	20.3	16.0	36.2	3.3	3.7		3.8	4.2		0.8			0.4	3.0	8.2
1960	100.0	25.3	17.3	29.0	5.3	2.7		0.7	1.6		2.7				1.6	13.8
1961	100.0	30.7	10.7	31.4	3.1	2.2		1.6	1.2	2.1	0.0		4.2	0.2		12.5
1962	100.0	25.4	11.6	28.4	3.8	1.5		1.9	1.9	2.7	4.7	1.1	3.6	0.4	0.5	12.4
1963	100.0	14.3	8.5	27.2	10.6	1.7		3.2	1.7	2.0	6.4	0.5	4.3	0.1		19.4
1964	100.0	12.4	8.8	26.1	20.2	1.5		2.1	1.6	1.3	3.4	0.1	3.4	0.0	1.7	17.3
1965	100.0	9.7	10.9	27.2	2.7	1.0	2.00	4.7	1.5	2.0	1.3	0.2	2.5	0.2	2.2	31.9
1966	100.0	15.8	5.8	38.5	3.6	1.1	2.9	2.1	1.2	1.0	0.2	0.0	2.9	0.6	1.7	22.5
1967	100.0	13.4	7.6	36.2	2.7	1.4	2.9	1.0	1.1	1.7	1.7	0.3	4.7	1.2	0.7	23.4
1968	100.0	16.0	7.2	33.7	4.4	1.0	6.2	1.6	1.2		2.5	1.0	3.3	1.0	0.3	20.6
1969	100.0	15.4	6.2	36.6	2.6	0.8	10.8	4.7	1.2		1.8	1.4	3.1	0.9	0.5	14.1
1970	100.0	18.1	6.2	28.1	3.1	1.2	9.3	3.5	1.1		1.3	1.5	3.6	1.6	0.2	20.9

Fuente: Elaboración propia a partir de *Estadísticas históricas*, Tomo II, Inegi, 1990



**Cuadro 30.1 El núcleo de la inversión paraestatal. 1955-1970.**

Años	CFE	FNM	Pemex	FF del Pac.	IMSS	STC Metro	Altos Hornos	C de L y F	JMM	Banobras	Banfoco	Guanos	% del total de la inversión
1955	14.6	12.5	42.7	9.3	1.6	no	2.2	no	2.1	no	no	no	85.0
1970	18.1	6.2	28.1	1.1	3.1	9.3	3.5	3.6	1.2	1.3	1.5	1.6	78.8

Fuente: Elaborado con datos del Cuadro 30.

<b>Cuadro 30.2. El subnúcleo de la inversión paraestatal. 1955-1970.</b>						
Años	CFE	FNM	Pemex	FF del Pac.	STC Metro	% del total de la inversión
1955	14.6	12.5	42.7	9.3		79.1
1970	18.1	6.2	28.1		9.3	61.8

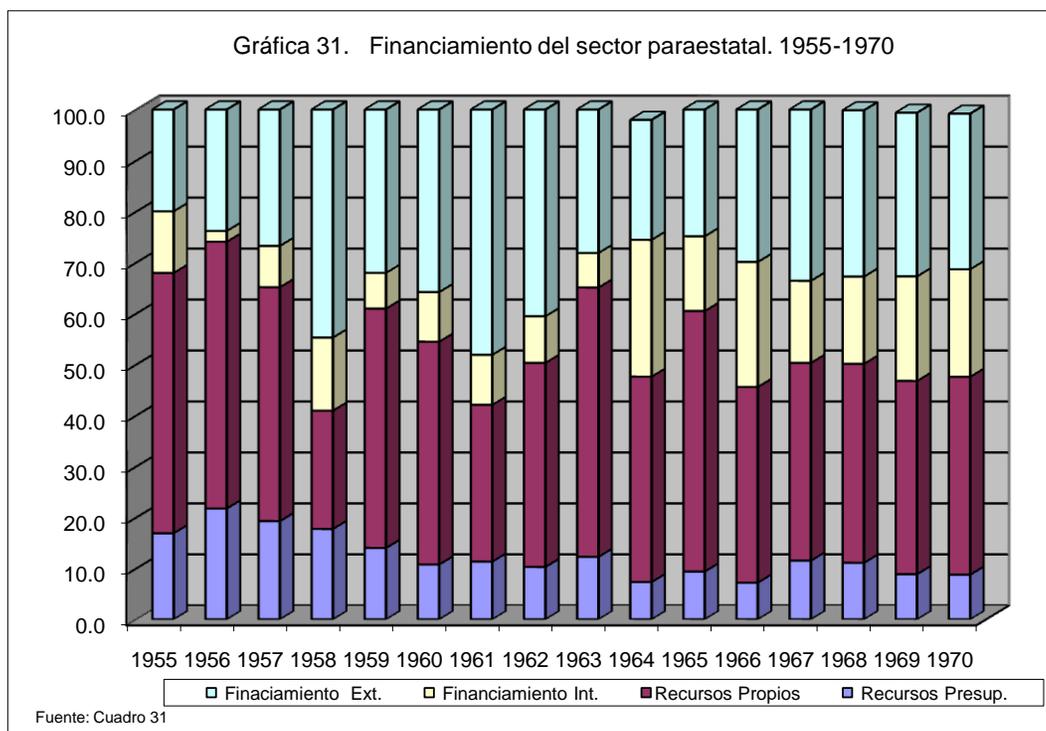
Fuente: Elaborado con datos del Cuadro 30.

<b>Cuadro 30.3. Concentración de la inversión y la producción en el sector paraestatal. 1965-1970.</b>				
	1965		1970	
	Participación en la producción industrial paraestatal	% de la Inversión total paraestatal	Participación en la producción industrial paraestatal	% de la Inversión total paraestatal
Fertilizantes	2.7	2.2	4.4	1.6
Gasolina y aceites pesados *	50.3	27.2	31.3	28.1
Petroquímica básica	n.d		3.9	
Hierro de primera fusión **	7.1	4.7	6.2	3.5
Laminación secundaria	14.9		11.5	
Equipo ferroviario	1.8	10.9	1.8	6.2
		2		1.1
		1.5		9.3

Fuente: Elaborado con datos del Cuadro 29 y 30.

<b>Cuadro 31. Financiamiento del sector paraestatal. 1955-1970.</b>					
Estructura porcentual					
Años	Total Organismos Descentralizados y Empresa Públicas	Recursos Presupuestales	Recursos Propios	Financiamiento Interno	Financiamiento Externo
1955	100.0	16.9	51.1	12.1	20.0
1956	100.0	21.8	52.3	2.1	23.8
1957	100.0	19.3	45.9	8.1	26.7
1958	100.0	17.8	23.2	14.3	44.7
1959	100.0	14.0	47.0	7.0	32.0
1960	100.0	10.8	43.7	9.7	35.8
1961	100.0	11.3	30.7	9.8	48.1
1962	100.0	10.3	40.0	9.2	40.5
1963	100.0	12.3	52.8	6.8	28.1
1964	100.0	7.3	40.3	26.8	23.5
1965	100.0	9.4	51.1	14.7	24.9
1966	100.0	7.2	38.4	24.5	29.9
1967	100.0	11.5	38.8	16.1	33.6
1968	100.0	11.1	39.0	17.1	32.6
1969	100.0	8.9	37.9	20.5	32.1
1970	100.0	8.8	38.8	21.1	30.5

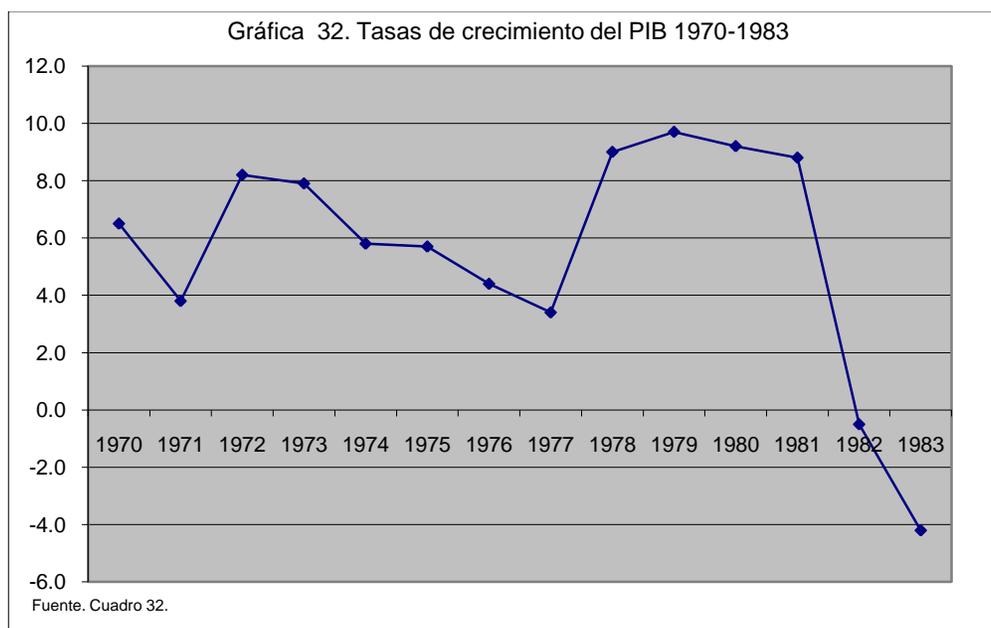
Fuente: Elaboración propia a partir de *Estadísticas históricas*, Tomo II, Inegi, 1990.



**Cuadro 32. PIB, Inflación anual y PIB per cápita. 1970-1982**  
Millones de pesos de 1980

Año	PIB	t.c.a. PIB	Inflación anual	PIB Per cápita	T.c.a. a. PIB Per cápita
1970	2340751	6.9	7.0	48538.1	
1971	2428821	3.8	5.3	48802.7	0.5
1972	2628684	8.2	5.0	51180.8	4.9
1973	2835328	7.9	12.0	53492.4	4.5
1974	2999120	5.8	23.8	54828.1	2.5
1975	3171404	5.7	11.2	56179.9	2.5
1976	3311499	4.4	27.1	56842.6	1.2
1977	3423780	3.4	20.7	56947.6	0.2
1978	3730446	9.0	16.2	60124.4	5.6
1979	4092231	9.7	20.0	63910.3	6.3
1980	4470077	9.2	29.8	66870.4	4.6
1981	4862219	8.8	28.7	71296.5	6.6
1982	4831689	-0.6	98.8	69446.0	-2.6
t.c.m.a		6.23			3.03

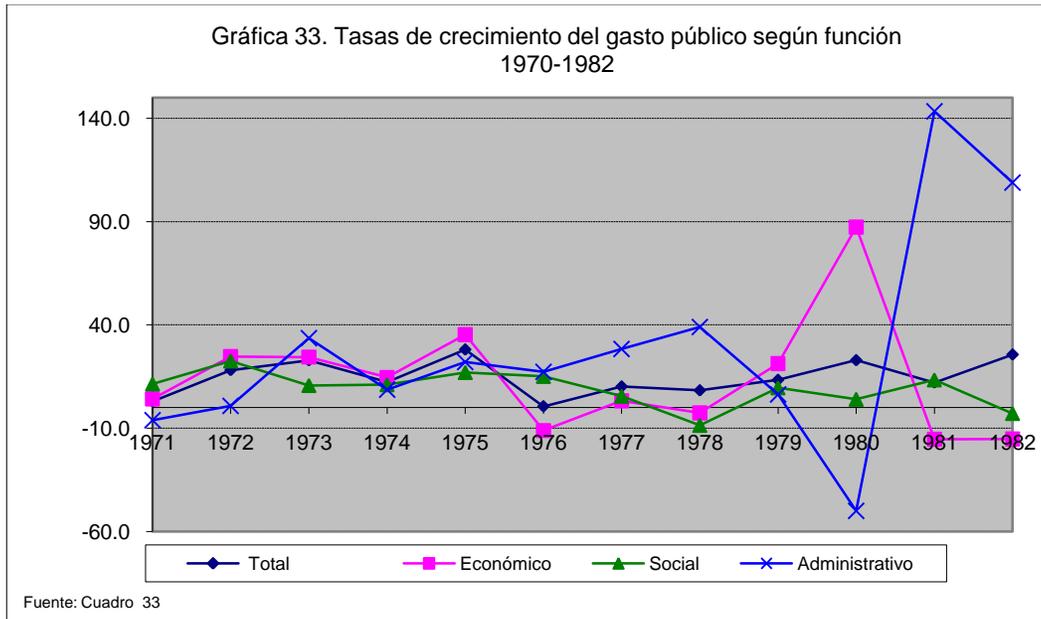
FUENTE: Elaboración propia a partir de INEGI. *Sistema de Cuentas Nacionales de México*, 1994



**Cuadro 33 Estructura del Gasto del Sector Público según función 1970-1982**  
Millones de pesos de 1994 y estructura porcentual

Años	Gasto Total			Gasto Económico			Gasto Social			Gasto Administrativo.		
	\$	%	t.c.a.	\$	%	t.c.a.	\$	%	t.c.a.	\$	%	t.c.a.
1970	134374.6	100.0		66116.0	49.2		30906.8	23.0		37351.8	27.8	
1971	138368.4	100.0	3.0	68860.5	49.8	4.2	34438.1	24.9	11.4	35069.7	25.3	-6.1
1972	163408.2	100.0	18.1	85859.7	52.5	24.7	42193.4	25.8	22.5	35355.1	21.6	0.8
1973	200750.2	100.0	22.9	106815.8	53.2	24.4	46698.7	23.3	10.7	47235.7	23.5	33.6
1974	225547.5	100.0	12.4	122389.1	54.3	14.6	51856.9	23.0	11.0	51301.4	22.7	8.6
1975	288874.1	100.0	28.1	165581.5	57.3	35.3	60663.2	21.0	17.0	62629.5	21.7	22.1
1976	290417.6	100.0	0.5	147145.5	50.7	-11.1	69807.5	24.0	15.1	73464.7	25.3	17.3
1977	319852.9	100.0	10.1	151879.0	47.5	3.2	73643.6	23.0	5.5	94330.3	29.5	28.4
1978	346310.5	100.0	8.3	147901.8	42.7	-2.6	67311.2	19.4	-8.6	131097.5	37.9	39.0
1979	392527.7	100.0	13.3	179370.1	45.7	21.3	73756.7	18.8	9.6	139400.8	35.5	6.3
1980	482367.1	100.0	22.9	336076.9	69.7	87.4	76724.8	15.9	4.0	69565.3	14.4	-50.1
1981	540678.4	100.0	12.1	284359.6	52.6	-15.4	86992.2	16.1	13.4	169326.7	31.3	143.4
1982	679242.0	100.0	25.6	241044.5	35.5	-15.2	84507.1	12.4	-2.9	353690.5	52.1	108.9

Fuente: Elaboración propia con datos de *Información sobre gasto público 1969-1978*, SPP. *Información sobre gasto público 1970-1980*, *El ingreso y el gasto público en México*, 1986, 1994 y 1997 Inegi.



**Cuadro 34. Déficit del Sector Público y del Sector Paraestatal. 1971-1983**

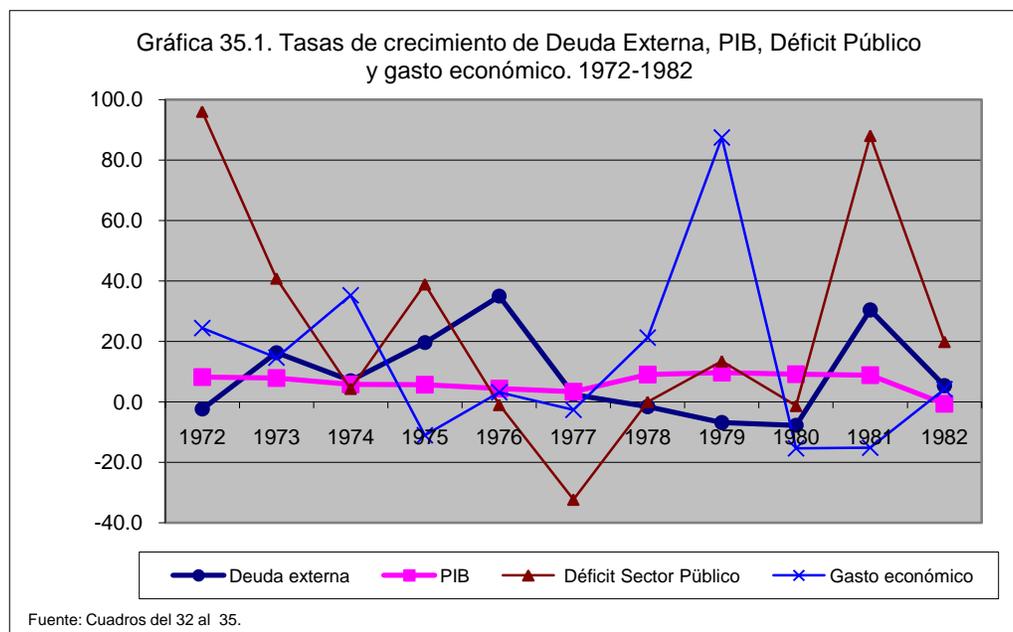
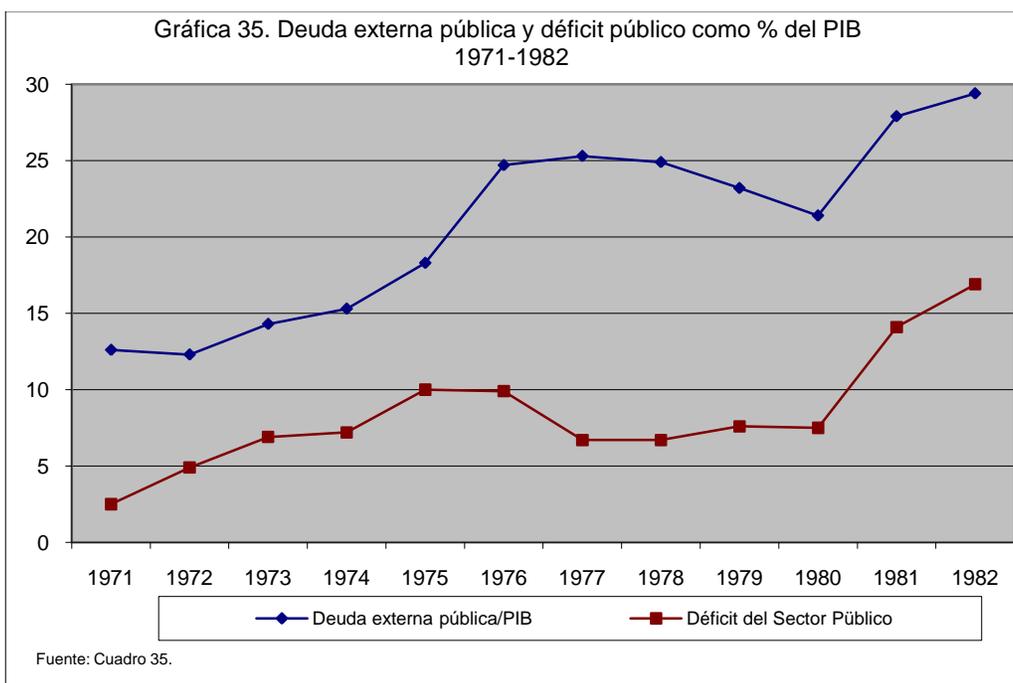
Años	Déficit del sector público	Déficit del Sector Paraestatal	Déficit paraestatal como % del déficit público
1971	2.5	1.1	44.0
1972	4.9	0.8	16.3
1973	6.9	1.0	14.5
1974	7.2	1.8	25.0
1975	10.0	4.0	40.0
1976	9.9	2.9	29.3
1977	6.7	3.6	53.7
1978	6.7	4.2	62.7
1979	7.6	4.1	53.9
1980	7.5	5.2	69.3
1981	14.1	8.5	60.3
1982	16.9	5.6	33.1
1983	8.6	3.0	44.0

Fuente: Elaboración propia a partir de *Información sobre el gasto público 1969-1978*, INEGI



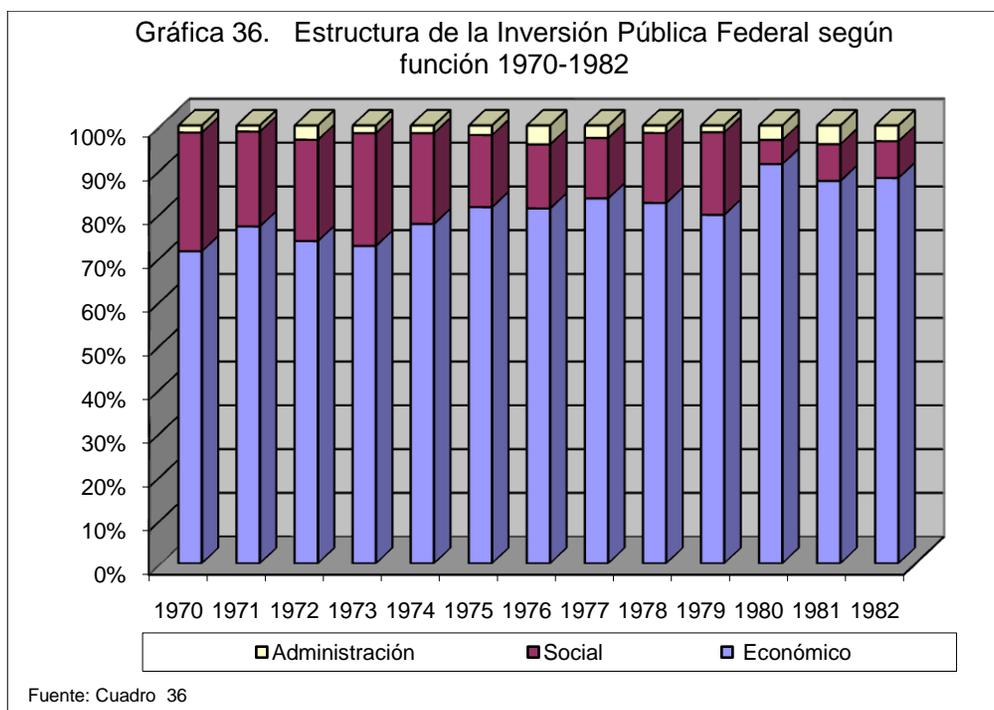
Cuadro 35. Deuda Externa Pública 1971-1982			
Años	Millones de dólares	Tasa de crecimiento anual	Deuda externa pública/PIB
1970	4,262.8		
1971	4,545.8	6.6	12.6
1972	5,064.6	11.4	12.3
1973	7,070.4	39.6	14.3
1974	9,975.0	41.1	15.3
1975	14,449.0	44.9	18.3
1976	19,600.2	35.7	24.7
1977	22,912.1	16.9	25.3
1978	26,264.3	14.6	24.9
1979	29,757.2	13.3	23.2
1980	33,812.8	13.6	21.4
1981	52,960.6	56.6	27.9
1982	58,874.2	11.2	29.4

Fuente: Elaboración propia a partir de Información sobre el gasto público 1969-1978, INEGI



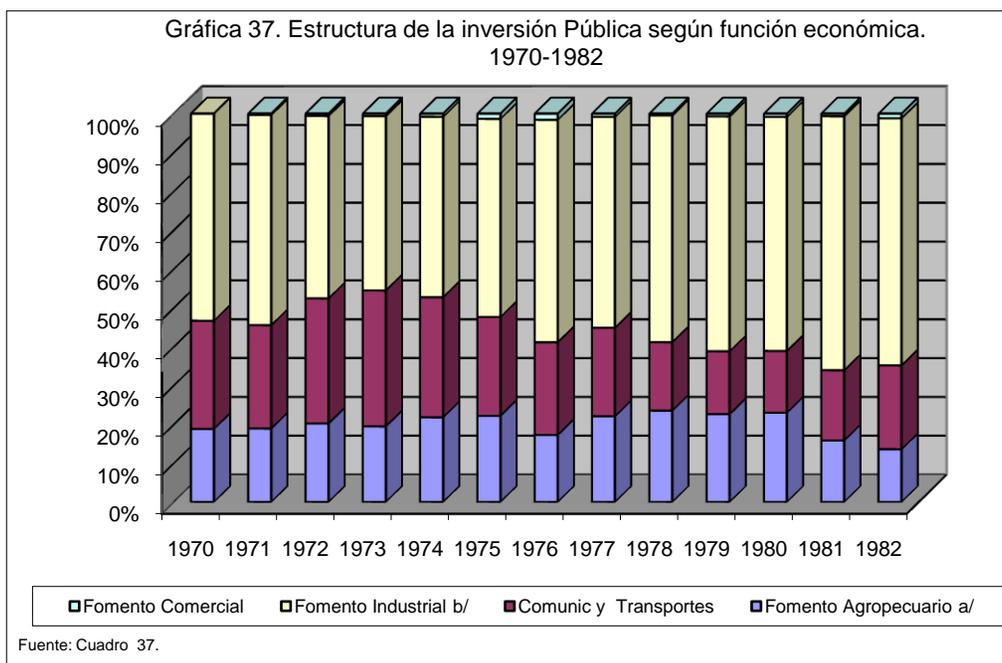
Cuadro 36 Estructura de la Inversión Pública Federal según función 1970-1982								
Años	Total		Económica		Social		Administración	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
1970	33841.6	100.0	24125.8	71.3	9176.1	27.1	539.3	1.6
1971	24612.4	100.0	18942.0	77.0	5333.3	21.7	337.1	1.4
1972	34866.7	100.0	25597.0	73.4	8044.1	23.1	1120.9	3.2
1973	46577.9	100.0	33774.2	72.5	11995.2	25.8	808.6	1.7
1974	48918.7	100.0	37923.8	77.5	10151.7	20.8	843.2	1.7
1975	62880.4	100.0	51170.3	81.4	10358.6	16.5	1351.5	2.1
1976	61570.7	100.0	49460.2	80.3	8933.8	14.5	2619.7	4.3
1977	61529.2	100.0	51198.4	83.2	8490.1	13.8	1725.4	2.8
1978	81294.5	100.0	66920.4	82.3	12993.3	16.0	1380.9	1.7
1979	99256.8	100.0	76022.7	76.6	17996.4	18.1	1455.2	1.5
1980	121727.1	100.0	111046.6	91.2	6724.6	5.5	3955.9	3.2
1981	148462.5	100.0	129686.4	87.4	12474.7	8.4	6301.4	4.2
1982	125143.7	100.0	110169.4	88.0	10524.0	8.4	4450.4	3.6

Fuente: Elaboración propia a partir de, *El ingreso y el gasto público en México, 1986, 1994, 1997*, INEGI. *Información sobre gasto público 1970-1980*, INEGI



<b>Cuadro 37. Estructura de la Inversión Pública Federal por sector 1970-1982</b>										
Años	Total c/		Fomento Agropecuario a/		Comunic y Transportes		Fomento Industrial b/		Fomento Comercial	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
1970	33841.6	100.0	4543.9	13.4	6723.4	19.9	12858.5	38.0		
1971	24612.4	100.0	3587.0	14.6	5042.9	20.5	10250.7	41.6	61.4	0.2
1972	34866.7	100.0	5180.9	14.9	8247.6	23.7	12021.7	34.5	146.7	0.4
1973	46577.9	100.0	6582.9	14.1	11823.6	25.4	15161.0	32.5	206.6	0.4
1974	48918.7	100.0	8278.2	16.9	11728.8	24.0	17619.5	36.0	297.2	0.6
1975	62880.4	100.0	11373.5	18.1	13018.2	20.7	26102.3	41.5	676.2	1.1
1976	61570.7	100.0	8557.1	13.9	11806.2	19.2	28319.1	46.0	777.8	1.3
1977	61529.2	100.0	11319.4	18.4	11668.9	19.0	27796.6	45.2	413.5	0.7
1978	81294.5	100.0	15758.7	19.4	11801.1	14.5	39062.8	48.1	297.8	0.4
1979	99256.8	100.0	17220.1	17.3	12305.4	12.4	45968.1	46.3	529.0	0.5
1980	121727.1	100.0	21211.3	17.4	14668.5	12.1	55519.3	45.6	754.4	0.6
1981	148462.5	100.0	17828.5	12.0	20331.6	13.7	73458.0	49.5	723.2	0.5
1982	125143.7	100.0	13096.2	10.5	20772.5	16.6	61204.3	48.9	1119.2	0.9

Fomento Agropecuario: a/ Agricultura (irrigación grande, pequeña y otras inversiones agrícolas), desarrollo rural, ganadería, forestal, almacenes y rastros y pesca. Fomento industrial: b/ Energía y combustibles (electricidad, petróleo y gas, siderurgia (hierro, acero, carbón y coque) Minería y otras industrias c/ La sumatoria no da el cien por ciento porque no se incluye la inversión del sector social ni administrativo  
 Fuente: Elaboración propia con datos de *El ingreso y el gasto público en México*, 1986, 1994, 1997, Inegi. *Información sobre gasto público 1970-1980*, Inegi, 1983

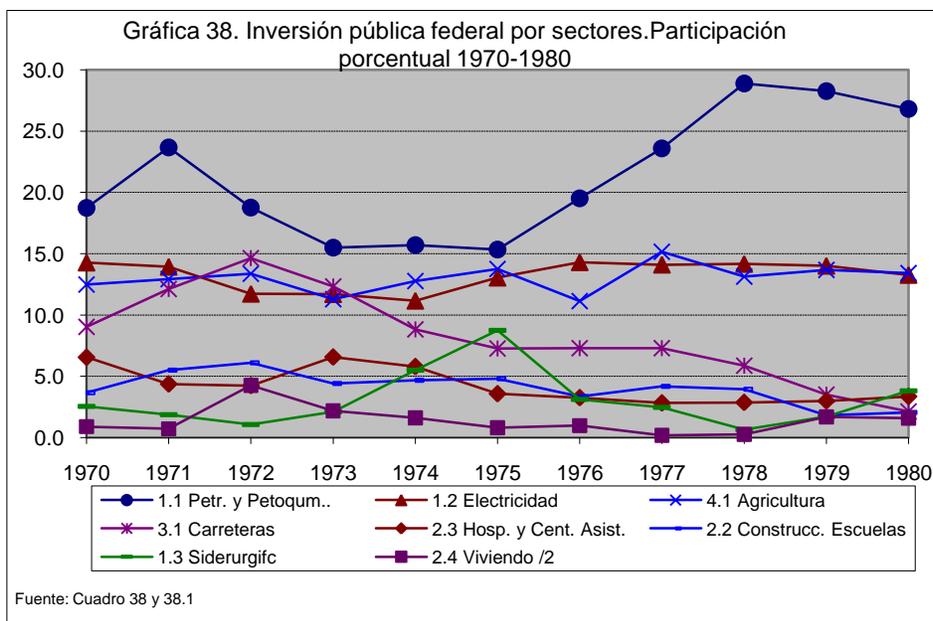


<b>Cuadro 38. Inversión pública federal por sectores. 1970-1980/a</b> (Estructura porcentual por cada sector)											
	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980/ p
1. Industrial	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1.1 Petróleo y Petroquímica.	49.0	57.0	54.4	47.7	43.6	36.9	42.4	52.3	60.1	61.0	51.9
1.2 Electricidad	37.4	33.6	34.0	36.0	31.0	31.4	31.1	31.2	29.5	30.2	25.7
1.3 Siderurgia.	6.7	4.5	3.1	6.5	15.3	21.1	6.8	5.4	1.3	3.7	7.4
1.4 Otras Inversiones.	6.9	4.9	8.4	9.8	10.1	10.6	10.5	11.3	8.9	3.7	4.8
2. Bienestar Social	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
2.1 Obras y Servicios Urbanos y rurales.	55.2	50.7	54.0	56.8	55.8	47.6	43.2	48.3	57.0	61.7	63.2
2.2 Construcción de escuelas	13.4	25.3	26.5	17.1	22.5	29.2	23.1	30.3	24.8	10.0	13.4
2.3 Hospitales y Centros de Asistencia	24.1	20.1	18.4	25.5	28.0	21.7	22.4	20.5	17.9	16.5	22.0
2.4 Viviendo /b	3.3	3.3	18.4	8.5	7.7	4.9	6.7	1.4	1.6	9.3	10.4
2.5 Otras inversiones	4.0	0.5	1.2	0.6	1.2	1.5	11.3	0.9	0.3	2.4	1.4
3. Transportes y comunicaciones	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
3.1 Carreteras	45.2	59.0	61.8	48.5	36.8	41.3	38.0	38.5	40.4	28.7	17.3
3.2 Ferrocarriles	29.4	19.9	14.4	16.8	21.2	29.3	23.5	20.7	18.2	26.9	30.3
3.3 Marítimas	12.4	9.0	6.6	8.1	7.5	9.0	2.1	2.8	2.9	4.6	6.9
3.4 Aéreas	2.4	4.0	8.6	2.4	7.8	6.4	4.0	5.5	5.3	9.5	9.4
3.5 Telecomunicaciones	5.8	8.1	7.7	24.3	26.8	31.8	32.4	32.5	33.1	30.1	27.5
3.6 Otras Inversiones	4.8									0.2	8.6
4. Fomento Agropecuario y Desarrollo Rural	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
4.1 Agricultura	92.5	88.4	89.9	79.7	75.5	76.0	75.2	81.6	67.8	78.8	70.6
4.2 Ganadería	1.3	1.8	1.1	3.3	2.5	4.6	5.1	3.8	2.3	16.3	1.2
4.3 Forestal	0.5	1.3	0.7	3.3	1.9	2.6	2.2	2.7	2.6	0.8	2.6
4.4 Pesca	5.6	8.5	8.3	4.2	2.7	4.2	6.0	1.5	3.1	3.8	4.2
4.5 Programa de Inv. Públ. para Des. Rur. /c	0.0			9.5	10.3	12.5	11.5	9.5	12.3	9.1	6.9
4.6 Otros	0.0							1.0	11.9	6.5	14.5

/P. Cifras preliminares  
/a La serie de Inversión Pública Federal realizada por sectores se empezó a manejar con este desglose a partir de 1970.  
/b Por su forma especial de recuperación no figura en el total  
/c A partir de 1980 de 1980 pasó al Programa Integral para el Desarrollo Rural  
FUENTE: Elaboración propia a con datos de Secretaría de la Presidencia. IV Informe de Gobierno. 1980.

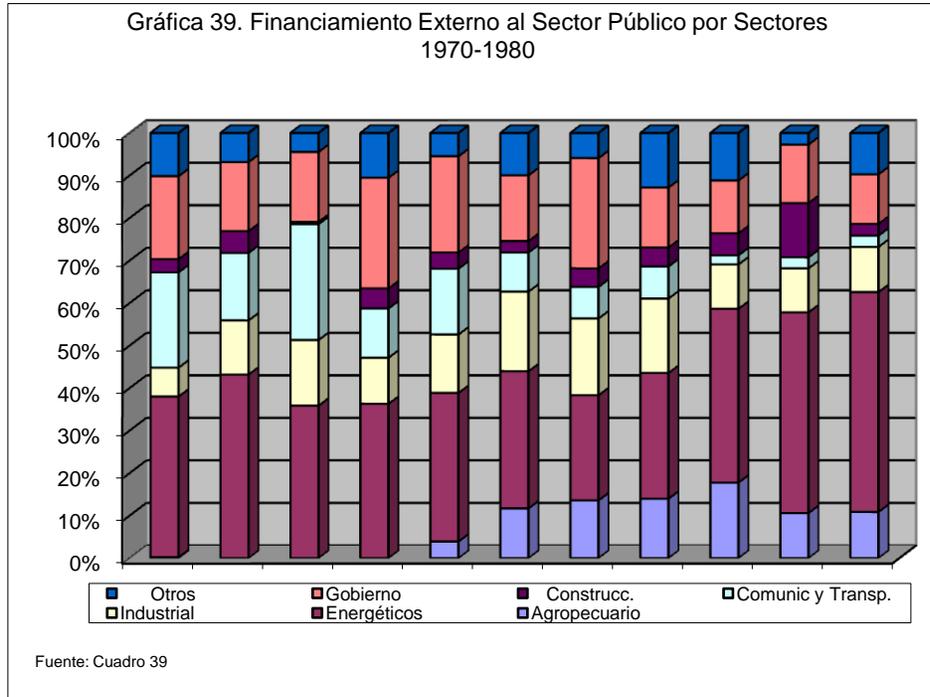
<b>Cuadro 38.1. Inversión pública federal por sectores. 1970-1980 /a</b> (Estructura porcentual con respecto al total por orden de importancia)											
	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980/p
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1.1 Petróleo y Petroquímica..	18.7	23.7	18.8	15.5	15.7	15.3	19.5	23.6	28.9	28.3	26.8
2.1 Obras y Servicios Urbanos y Rurales	15.0	11.0	12.5	14.6	11.6	7.8	6.3	6.7	9.1	11.2	9.6
1.2 Electricidad	14.3	13.9	11.7	11.7	11.2	13.0	14.3	14.1	14.2	14.0	13.3
4.1 Agricultura	12.5	12.9	13.4	11.3	12.8	13.8	11.1	15.2	13.1	13.7	13.4
3.1 Carreteras	9.0	12.1	14.6	12.3	8.8	7.3	7.3	7.3	5.9	3.5	2.1
2.3 Hospitales y Centros de Asistencia.	6.6	4.4	4.2	6.6	5.8	3.6	3.3	2.8	2.9	3.0	3.4
3.2 Ferrocarriles	5.9	4.1	3.4	4.3	5.1	5.2	4.5	3.9	2.6	3.3	3.7
2.2 Construcción de Escuelas	3.7	5.5	6.1	4.4	4.7	4.8	3.3	4.2	4.0	1.8	2.0
1.4 Otras Inversiones	2.7	2.0	2.9	3.2	3.6	4.4	4.8	5.1	4.3	1.7	2.5
1.3 Siderurgia	2.5	1.9	1.1	2.1	5.5	8.7	3.1	2.5	0.6	1.7	3.8
3.3 Marítimas	2.5	1.9	1.6	2.1	1.8	1.6	0.4	0.5	0.4	0.6	0.8
3.5 Telecomunicaciones	1.2	1.7	1.8	6.2	6.4	5.6	6.2	6.2	4.8	3.7	3.4
2.5 Otras inversiones.	1.1	0.1	0.3	0.2	0.2	0.3	1.6	0.1	0.1	0.4	0.2
3.6 Otras Inversiones	1.0		0.0		0.0			0.0	0.0	0.0	1.1
2.4 Vivienda /b	0.9	0.7	4.3	2.2	1.6	0.8	1.0	0.2	0.3	1.7	1.6
4.4 Pesca	0.8	1.2	1.2	0.6	0.5	0.8	0.9	0.3	0.6	0.7	0.8
3.4 Aéreas	0.5	0.8	2.0	0.6	1.9	1.1	0.8	1.1	0.8	1.2	1.1
4.2 Ganadería	0.2	0.3	0.2	0.5	0.4	0.8	0.7	0.7	0.4	2.8	0.2
4.3 Forestal	0.1	0.2	0.1	0.5	0.3	0.5	0.3	0.5	0.5	0.1	0.5
4.5 Programa de Inv.Públ. para Des. Rur. /c	0.0	0.0	0.0	1.3	1.7	2.3	1.7	1.8	2.4	1.6	1.3
4.6 Otros	0.0	0.0	0.0					0.2	2.3	1.1	2.8

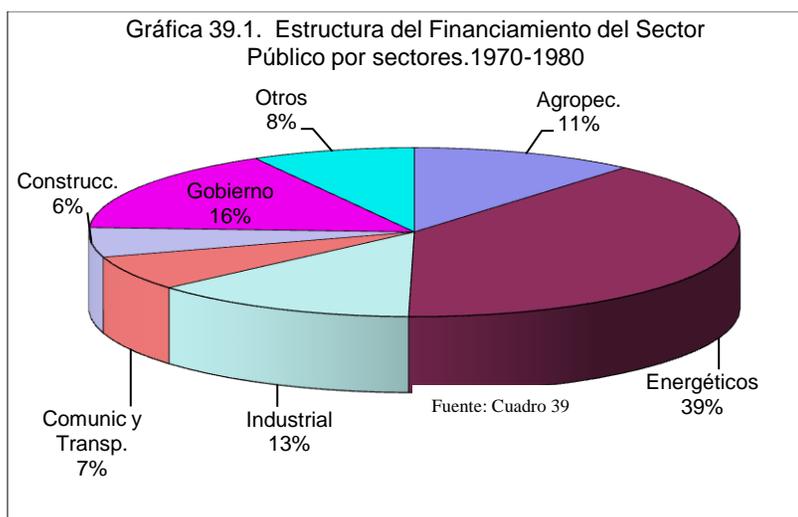
/a La serie de Inversión Pública Federal realizada por sectores se empezó a manejar con este desglose a partir de 1970. 2 Por su forma especial de recuperación no figura en el total. 3 A partir de 1980 pasó a el Programa Integral para el Desarrollo Rural  
/b Por su forma especial de recuperación no figura en el total  
/c A partir de 1980 de 1980 pasó al Programa Integral para el Desarrollo Rural  
FUENTE: Elaboración propia a con datos de Secretaría de la Presidencia. IV Informe de Gobierno. 1980.



<b>Cuadro 39. Financiamiento Externo del Sector Público por sectores. 1970-1980</b>															
<b>(millones de dólares)</b>															
Año	Total	Agropecuario		Energéticos		Industrial		Comunic y Transp.		Construcción		Gobierno		Otros	
1970	892	2	0	337	38	61	7	199	22	28	3	174	20	91	10
1971	857	0	0	370	43	109	13	136	16	44	5	139	16	59	7
1972	1396	0	0	501	36	216	16	380	27	8	1	229	16	62	5
1973	2253	0	0	818	36	244	11	261	12	106	5	587	26	237	11
1974	2848	112	4	996	35	392	14	441	16	109	4	645	23	156	6
1975	4959	581	12	1600	32	929	19	457	9	133	3	767	16	493	10
1976	5851	796	14	1446	25	1056	18	435	7	254	4	1518	26	345	6
1977	6232	872	14	1843	30	1091	18	470	8	278	5	879	14	799	13
1978	8343	1483	18	3412	41	870	10	179	2	431	5	1037	12	931	11
1979	10415	1106	11	4917	47	1078	10	271	3	1329	13	1432	14	283	3
1980	7771	845	11	4018	52	825	11	206	3	215	3	906	12	755	10
Total del período	51818	5796	11	20258	39	6871	13	3436	7	2933	6	8314	16	4209	8

Fuente: Elaboración propia con datos de Estadísticas históricas de México, México, 1985

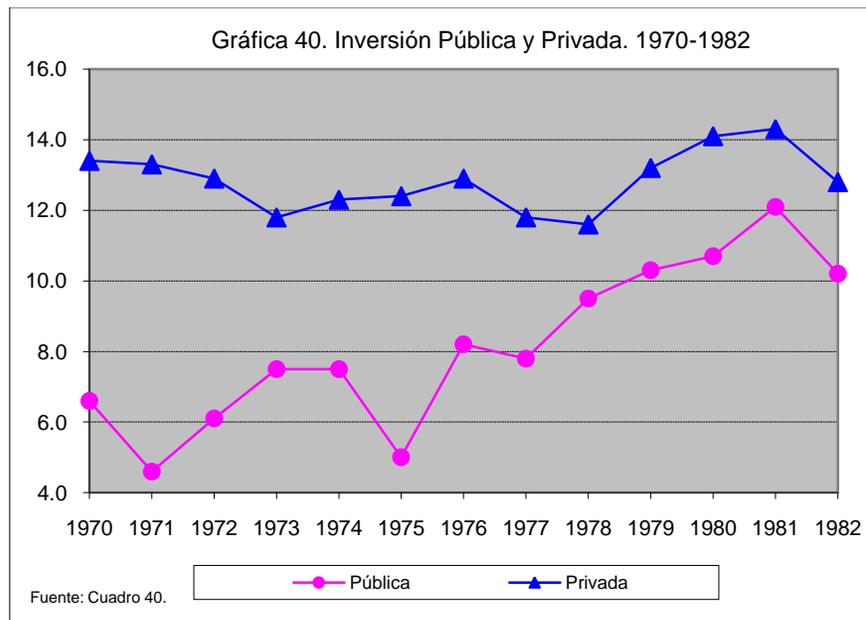




**Cuadro 40. Inversión Total, Pública y privada como % del PIB. 1970-1982**

Años	Total	Pública	Privada
1970	20.0	6.6	13.4
1971	18.0	4.6	13.3
1972	19.0	6.1	12.9
1973.	19.3	7.5	11.8
1974	19.9	7.5	12.3
1975	21.4	5.0	12.4
1976	21.0	8.2	12.9
1977	19.6	7.8	11.8
1978	21.1	9.5	11.6
1979	23.4	10.3	13.2
1980	24.8	10.7	14.1
1981	26.4	12.1	14.3
1982	23.0	10.2	12.8
Incremento porcentual 1978-1981	25.12	27.4	23.3

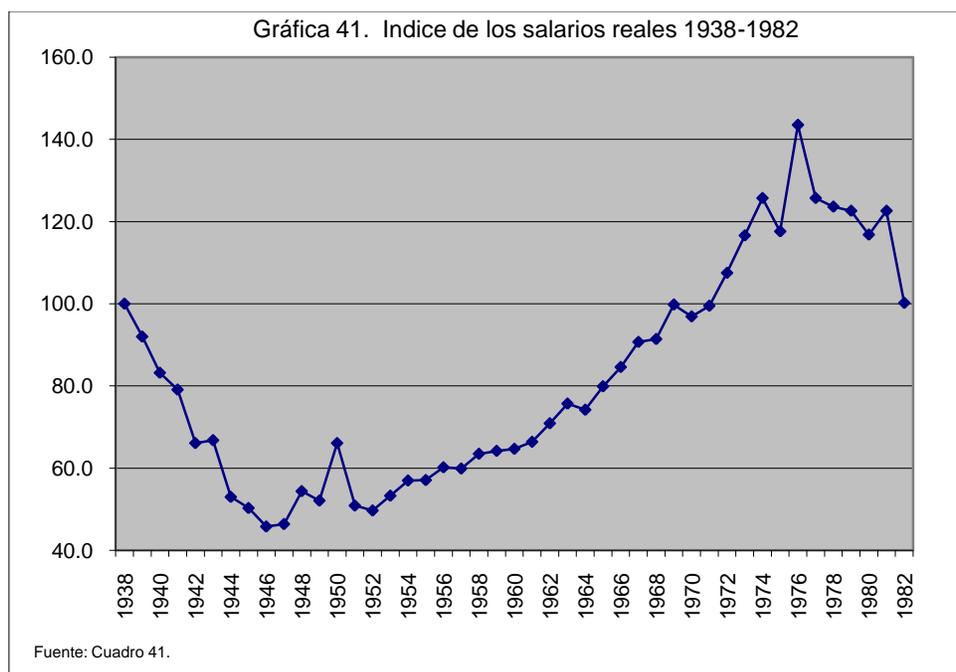
Fuente: Elaboración propia con datos de *Estadísticas históricas de México*, México, 1985



**Cuadro 41. Índice de los salarios reales 1938-1982 (1938=100)**

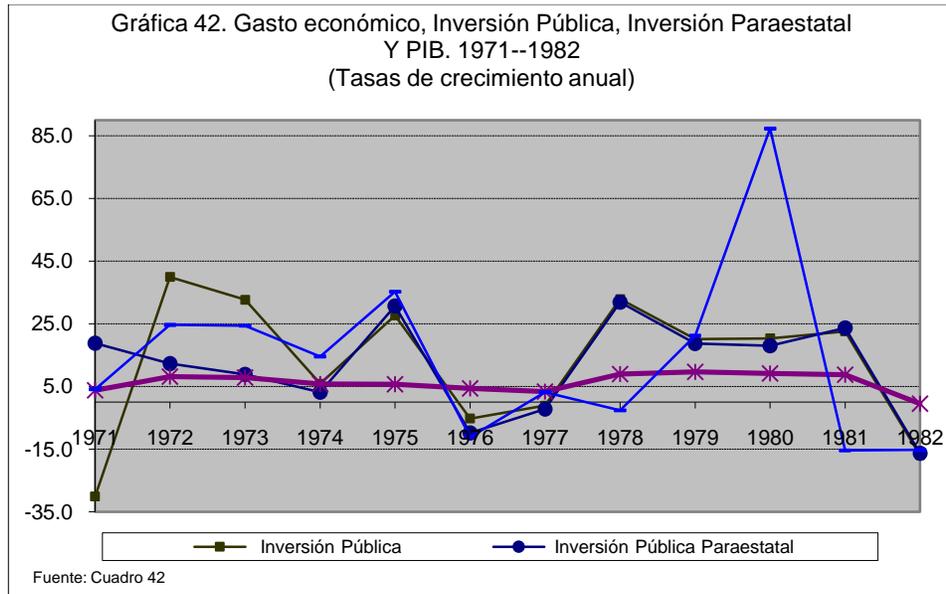
Años	Índice	Años	Índice
1938	100.0	1960	64.7
1939	92.0	1961	66.4
1940	83.2	1962	70.9
1941	79.1	1963	75.7
1942	66.1	1964	74.2
1943	66.8	1965	79.9
1944	53.0	1966	84.6
1945	50.3	1967	90.7
1946	45.8	1968	91.4
1947	46.4	1969	99.8
1948	54.4	1970	96.9
1949	52.1	1971	99.5
1950	66.1	1972	107.5
1951	50.9	1973	116.6
1952	49.7	1974	125.7
1953	53.3	1975	117.6
1954	57.0	1976	143.5
1955	57.1	1977	125.7
1956	60.2	1978	123.6
1957	59.9	1979	122.6
1958	63.5	1980	116.8
1959	64.2	1981	122.6
		1982	100.2

Fuente: Elaboración propia con datos de *Estadísticas históricas de México*, México, 1985



AÑO	Inversión Pública	Inversión Pública Paraestatal	PIB	Gasto económico
1971	-30.1	18.8	3.8	4.2
1972	40.0	12.3	8.2	24.7
1973	32.7	8.9	7.9	24.4
1974	5.9	3.2	5.8	14.6
1975	27.7	30.7	5.7	35.3
1976	-5.2	-9.8	4.4	-11.1
1977	-1.1	-2.2	3.4	3.2
1978	32.9	31.9	9.0	-2.6
1979	20.1	18.7	9.7	21.3
1980	20.4	18.0	9.2	87.4
1981	22.6	23.7	8.8	-15.4
1982	-16.9	-16.3	-0.5	-15.2
t.c.m.a 1978-1981	24.0	23.1	9.2	22.7

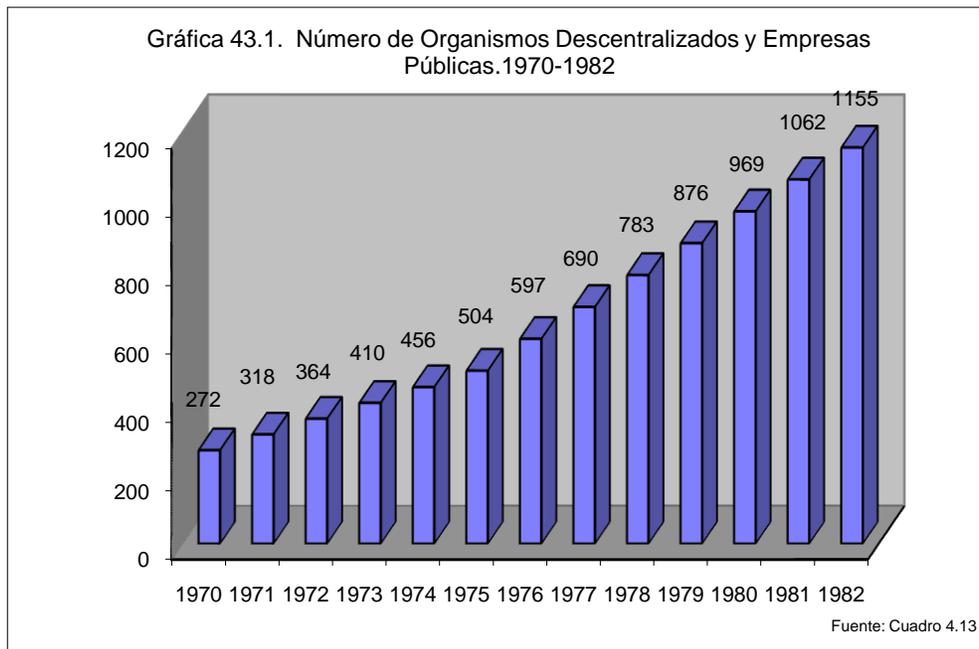
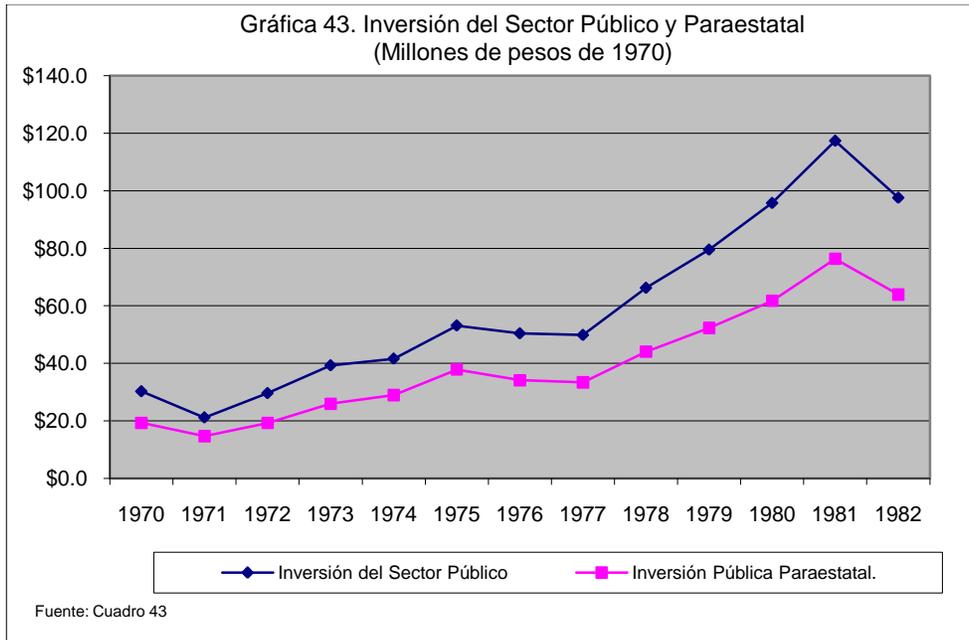
Fuente: Elaboración propia con datos de *Estadísticas históricas de México*, México, 1985



**Cuadro 43. Inversión pública y paraestatal. 1970-1982**  
(millones de pesos de 1970)

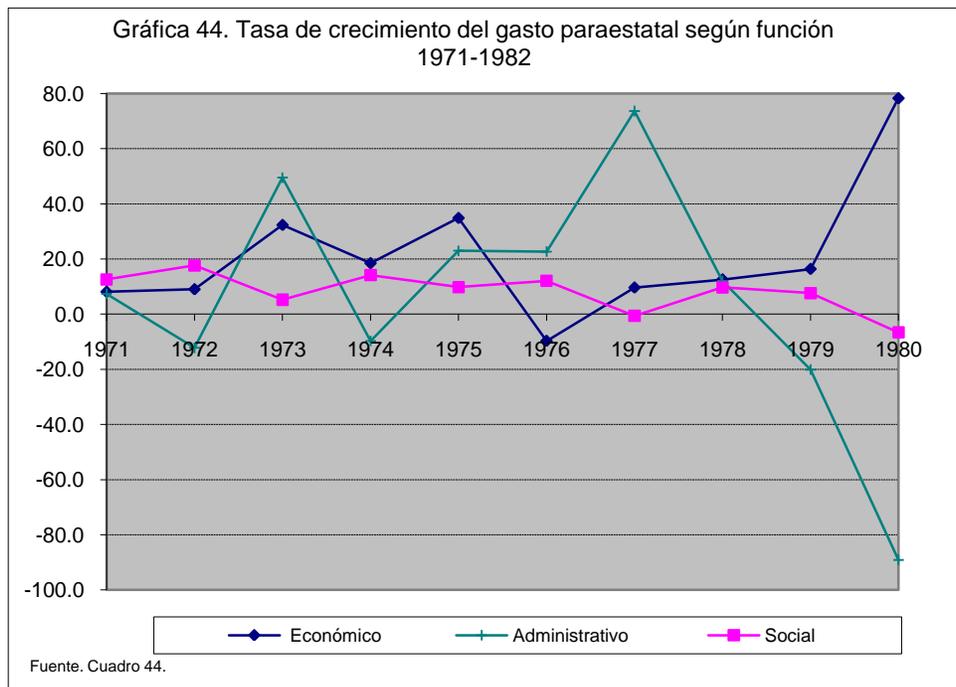
AÑO	Inversión del Sector Público		Inversión Paraestatal.		Cantidad de Organismos. Descentralizados y E.P.
	\$	%	\$	% de la Inv. Pública	
1970	30.250	100.0	19.295	63.8	272
1971	21.148	100.0	14.709	69.6	318
1972	29.598	100.0	19.266	65.1	364
1973	39.273	100.0	25.931	66.0	410
1974	41.602	100.0	28.957	69.6	456
1975	53.114	100.0	37.850	71.3	504
1976	50.376	100.0	34.124	67.7	597
1977	49.822	100.0	33.390	67.0	690
1978	66.214	100.0	44.049	66.5	783
1979	79.490	100.0	52.308	65.8	876
1980	95.704	100.0	61.728	64.5	969
1981	117.341	100.0	76.342	65.1	1062
1982	97.546	100.0	63.898	65.5	1155

Fuente: Elaboración propia a partir de Ayala, *Estadísticas históricas de México*, México, y Banco de México,



<b>Cuadro 44. Gasto del sector paraestatal según función. 1970-1982</b>											
<b>(Millones de pesos de 1994)</b>											
Año	Total		Económico			Social			Administrativo		
	\$	%	\$	%	t.c.a.	\$	%	t.c.a.	\$	%	t.c.a.
1970	73345.5	100.0	42395.8	57.8		17654.2	24.1	12.6	13295.5	18.1	7.4
1971	79979.9	100.0	45826.5	57.3	8.1	19877.7	24.9	17.7	14275.7	17.8	-12.2
1972	85871.7	100.0	49954.2	58.2	9.0	23386.7	27.2	5.3	12530.8	14.6	49.5
1973	109453.2	100.0	66103.6	60.4	32.3	24617.8	22.5	14.2	18731.9	17.1	-9.7
1974	123332.2	100.0	78309.7	63.5	18.5	28106.9	22.8	9.8	16915.7	13.7	23.0
1975	157281.1	100.0	105608.9	67.1	34.9	30872.6	19.6	12.1	20799.6	13.2	22.7
1976	155462.0	100.0	95340.0	61.3	-9.7	34601.0	22.3	-0.6	25521.0	16.4	73.7
1977	183226.9	100.0	104517.3	57.0	9.6	34389.4	18.8	9.7	44320.2	24.2	12.1
1978	205029.8	100.0	117643.6	57.4	12.6	37724.6	18.4	7.6	49661.6	24.2	-20.1
1979	217182.5	100.0	136890.9	63.0	16.4	40605.8	18.7	-6.6	39685.9	18.3	-89.1
1980	286394.6	100.0	244140.0	85.2	78.3	37931.1	13.2	-4.1	4323.5	1.5	1458.1
1981	273569.0	100.0	169814.1	62.1	-30.4	36391.5	13.3	-10.3	67363.5	24.6	117.5
1982	305615.2	100.0	126467.1	41.4	-25.5	32625.9	10.7	12.6	146522.2	47.9	7.4

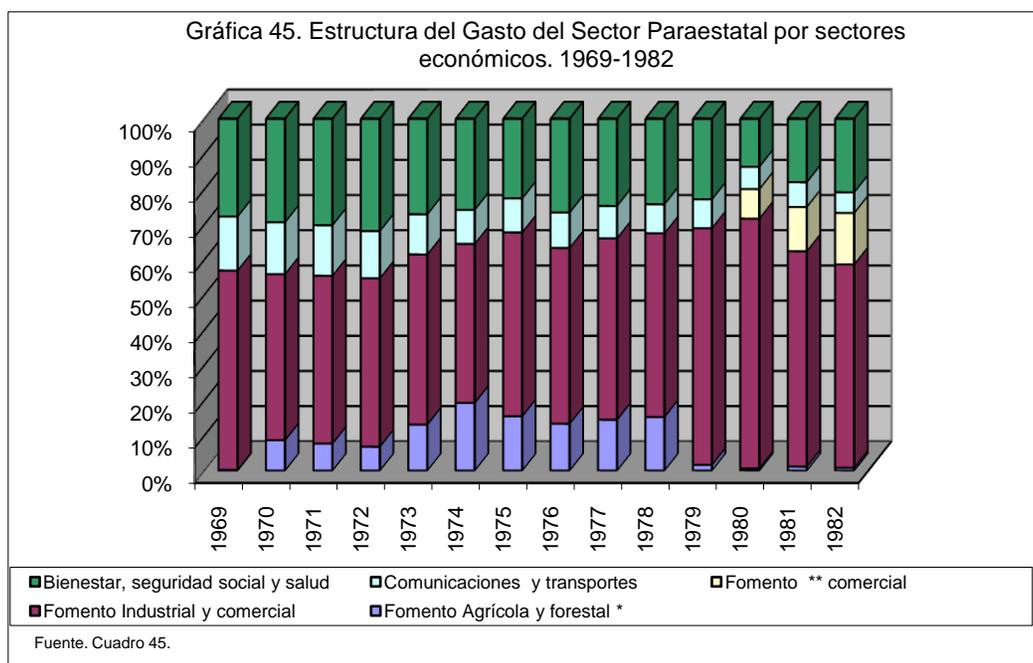
Fuente: Elaboración propia a partir de: *Información sobre el gasto público 1970-1980*, Inegi, 1983, *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, Inegi, 1997, *El ingreso y el gasto público en México*, 1987, 1991 y 1997



**Cuadro 45. Gasto del Sector Paraestatal por sectores económicos. 1970-1982**

AÑOS	TOTAL		Fomento Agrícola y forestal		Fomento Industrial y comercial		Fomento * comercial		Comunicaciones y transportes		Bienestar, seguridad social y salud	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
1969	66737.35	100.0	111.2	0.2	32,205.5	48.3			8,724.7	13.1	15,779.2	23.6
1970	73635.34	100.0	5,194.4	7.1	28,339.4	38.5			8,862.0	12.0	17,654.2	24.0
1971	79980.88	100.0	5,064.3	6.3	31,325.9	39.2			9,437.3	11.8	19,877.7	24.9
1972	85871.73	100.0	4,981.7	5.8	35,114.1	40.9			9,858.4	11.5	23,386.7	27.2
1973	109453.18	100.0	11,858.3	10.8	43,879.5	40.1			10,365.7	9.5	24,617.8	22.5
1974	123332.23	100.0	20,933.2	17.0	49,101.8	39.8			10,538.8	8.5	28,106.9	22.8
1975	157281.10	100.0	21,081.2	13.4	71,331.1	45.4			13,196.7	8.4	30,872.6	19.6
1976	155462.02	100.0	17,313.2	11.1	64,927.6	41.8			13,099.2	8.4	34,601.0	22.3
1977	183226.92	100.0	20,098.6	11.0	71,620.5	39.1			12,798.2	7.0	34,389.4	18.8
1978	205029.84	100.0	23,694.5	11.6	81,116.1	39.6			12,833.0	6.3	37,724.6	18.4
1979	217182.54	100.0	2,908.9	1.3	119,374.6	55.0			14,607.4	6.7	40,605.8	18.7
1980	286394.59	100.0	1,681.0	0.6	197,770.2	69.1	23,396.3	8.2	17,668.5	6.2	37,931.1	13.2
1981	273569.00	100.0	2,325.9	0.9	123,693.5	45.2	25,496.4	9.3	14,239.8	5.2	36,391.5	13.3
1982	305615.22	100.0	1,279.3	0.4	90,280.7	29.5	22,875.6	7.5	9,139.92	3.0	32,625.9	10.7

\* De 1969 a 1978 incluido en Fomento industrial  
 Fuente. Elaboración propia a partir de *Información sobre gasto público 1969-1979*, SPP, *Información sobre gasto público 1970-1980*, ingreso y el *Gasto público en México*, 1986, 1991, 1994, 1997

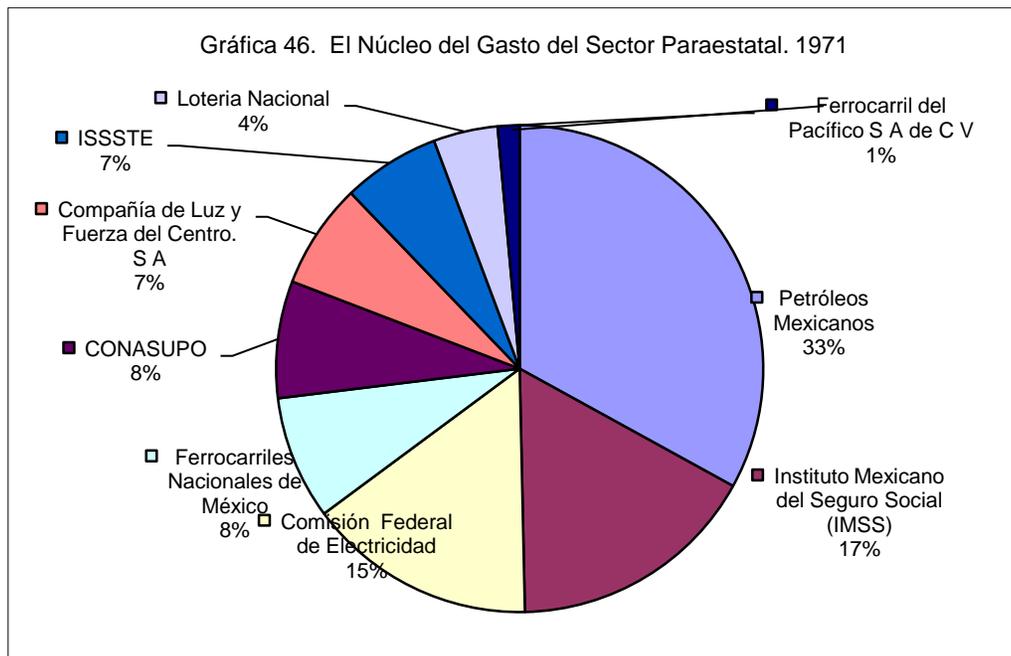


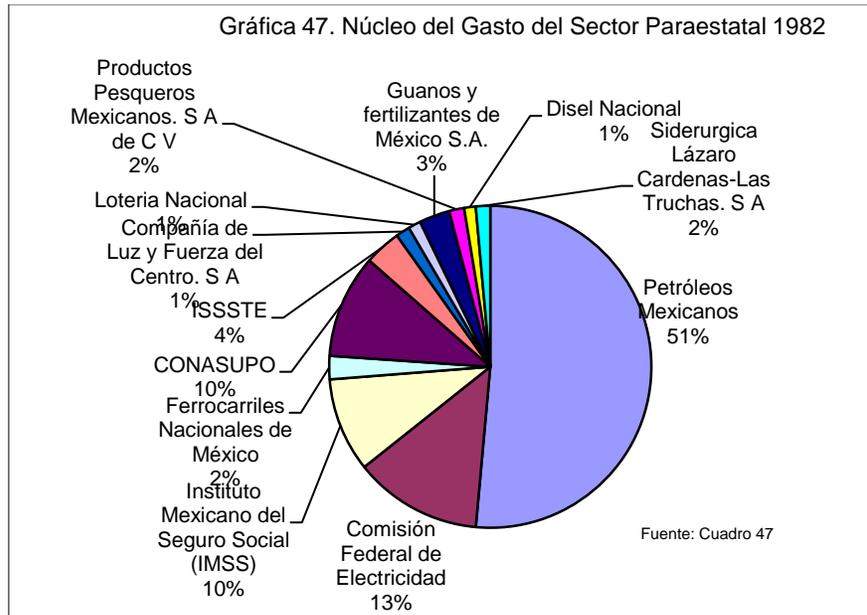
<b>Cuadro 46. Gasto del Sector Paraestatal 1970-1982.</b>													
<b>(millones de pesos de 1994)</b>													
Organismo descentralizado o Empresa Pública	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
TOTAL	100.0	100.0	10.00	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Petróleos Mexicanos	31.5	31.7	30.3	27.3	23.6	24.0	26.4	33.2	29.8	39.2	44.8	43.4	49.0
Comisión Federal de Electricidad	14.9	14.6	16.1	15.0	14.5	17.2	15.8	15.0	14.1	13.2	14.8	13.1	12.3
Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	15.4	16.0	15.3	12.8	13.5	11.9	12.9	11.9	8.7	10.9	9.1	9.0	9.0
Ferrocarriles Nacionales de México	7.8	7.9	7.1	5.6	5.0	5.3	5.2	4.6	3.2	3.9	3.3	3.0	2.2
CONASUPO	7.4	7.5	7.1	7.2	11.1	11.1	8.2	8.6	8.2	7.8	6.7	9.9	9.9
Compañía de Luz y Fuerza del Centro. S A	6.7	6.7	5.9	4.9	4.5	4.1	4.6	2.6	1.9	2.2	1.8	1.4	1.4
ISSSTE	6.5	6.2	7.1	6.6	7.8	6.1	7.0	6.3	5.4	6.0	5.3	4.0	3.5
Lotería Nacional	4.4	4.1	3.9	3.2	2.6	2.2	2.5	1.7	1.4	1.6	1.3	1.5	1.2
Ferrocarril del Pacífico S A de C V	1.5	1.4	1.3	1.2	0.9	0.9	0.9	0.8	0.6	0.7	0.6	0.6	0.5
Guanos y fertilizantes de México S.A.	0.0	0.0	0.0	3.3	3.1	3.1	3.1	4.0	2.8	3.5	3.0	4.2	2.9
Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas. S A				0.3	1.3	2.3	1.5	0.6	0.8	1.3	0.9	0.9	1.4
Productos Pesqueros Mexicanos. S A de C V	-	-	-	2.7	3.1	2.6	2.4	2.3	1.6	1.6	1.4	1.8	1.4
Diesel Nacional				2.4	2.4	2.8	3.0	2.2	1.6	1.8	1.8	1.7	1.1
Ferrocarril Chihuahua al Pacífico S A de C V	0.4	0.4	0.4	0.3	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1
Ferrocarriles Unidos del Sureste, S.A. de C.V.	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1
Ferrocarril Sonora-Baja California	0.0	0.0	0.0	0.2	0.2	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
CAPUFE	1.1	0.7	0.9	0.9	0.7	0.5	0.6	0.4	0.4	0.5	0.3	0.3	0.2
Aeropuertos y servicios auxiliares	0.3	0.3	0.4	0.3	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.6	0.5	0.6	0.6
Aeronaves de México. S A	1.7	1.9	1.9	2.9	1.6	1.3	1.4	1.2	1.0	1.1	1.1	1.0	0.8
Instituto Mexicano del Café	0.0	0.0	0.0	0.9	1.5	1.3	2.1	1.4	0.8	1.3	1.0	0.9	0.8
Productos Forestales Mexicanos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0
Forestal Vicente Guerrero	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0
Instituto Nacional para el Desarrollo de la	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Comunidad Rural y de la Vivienda Popular	0.2	0.2	0.2	0.5	0.3	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.3	0.1
Siderúrgica Nacional				0.3	0.4	0.5	0.4	0.2	0.2	0.3	0.2	0.3	0.2
CONCARRIL				0.8	0.9	1.1	0.6	0.8	0.5	0.9	0.7	0.7	0.4
Instituto Mexicano del Comercio Exterior						0.2	0.2	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1
Productora e Importadora de Papel, S A								1.2	0.5	0.7	0.5	0.8	0.5

Las cifras de cada entidad incluyen los subsidios y aportaciones del Gobierno Federal  
Fuente: Elaboración propia con datos de *Información sobre gasto público, 1969-1978*, SPP, *El ingreso y el Gasto Público en México*, INEC 1986, 1991, 1997

Cuadro 47. El núcleo del Gasto Paraestatal. 1971-1982.		
Organismo descentralizado o Empresa Pública	1971	1982
Petróleos Mexicanos	31.7	49.0
Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	16.0	9.0
Comisión Federal de Electricidad	14.6	12.3
Ferrocarriles Nacionales de México	7.9	2.2
CONASUPO	7.5	9.9
Compañía de Luz y Fuerza del Centro. S A	6.7	1.4
ISSSTE	6.2	3.5
Lotería Nacional	4.1	1.2
Ferrocarril del Pacífico S A de C V	1.4	0
Guanos y fertilizantes de México S.A.	0	2.9
Productos Pesqueros Mexicanos. S A de C V	0	1.4
Diesel Nacional	0	1.1
Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas. S A	0	1.4
Total del Núcleo con respecto al gasto total	96.2	95.4
<b>TOTAL DEL GASTO PARAESTATAL</b>	<b>100</b>	<b>100.0</b>

Las cifras de cada entidad incluyen los subsidios y aportaciones del Gobierno Federal.  
 Fuente: Elaboración propia con datos de *Información sobre gasto público, 1969-1978*, SPP, *El ingreso y el Gasto Público en México*, INEGI, 1986, 1991 y 1997





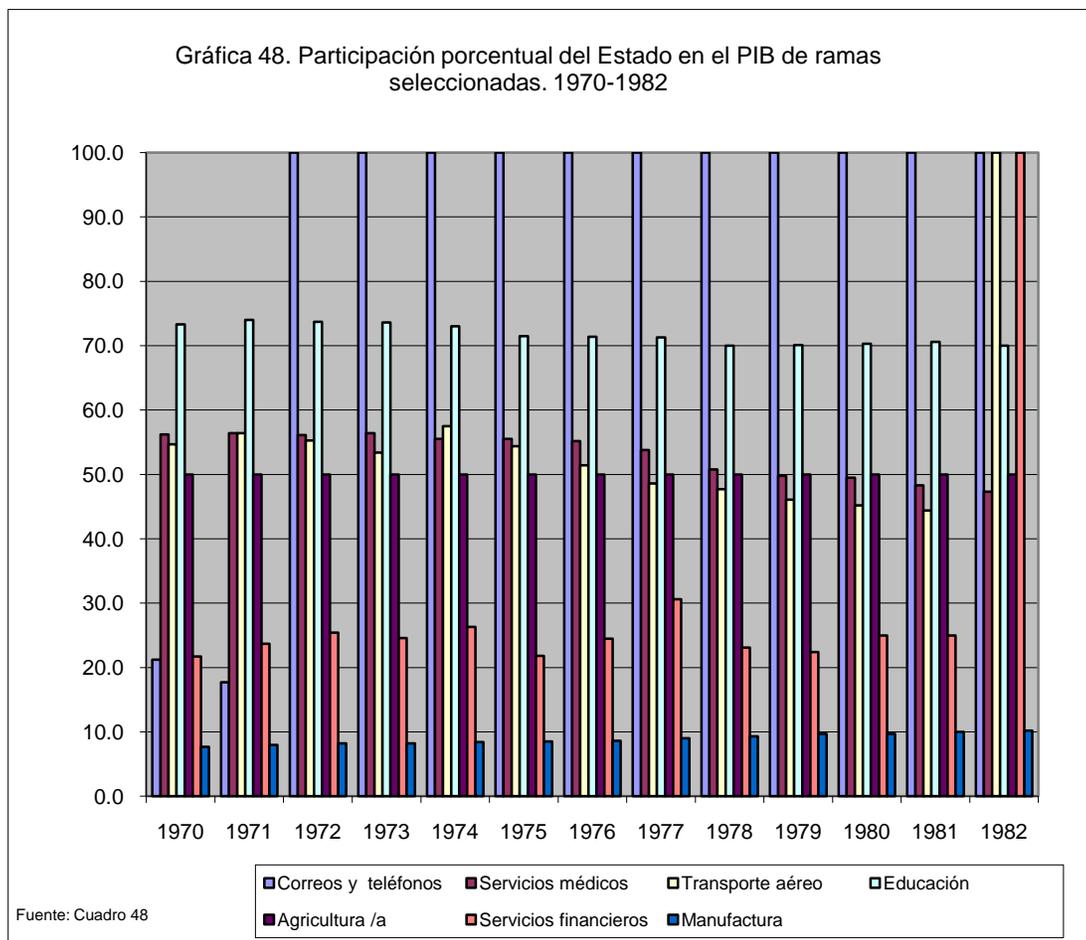
Organismo descentralizado o Empresa Pública	1971	1982
Petróleos Mexicanos	31.7	49.0
Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	16.0	9.0
Comisión Federal de Electricidad	14.6	12.3
Ferrocarriles Nacionales de México	7.9	No
CONASUPO	7.5	9.9
Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S A	6.7	No
ISSSTE	6.2	No
Total del SubNúcleo	90.7	80.2
TOTAL	100.0	100.0

Las cifras de cada entidad incluyen los subsidios y aportaciones del Gobierno Federal  
 Fuente: Elaboración propia con datos de *Información sobre gasto público, 1969-1978*, SPP, *El ingreso y el Gasto Público en México*, INEGI, 1986, 1991, 1997

**Cuadro 48. Participación del Estado en el PIB. Ramas seleccionadas.**  
**1970-1982**

Rama de actividad	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Correos y teléfonos	21.2	17.7	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Servicios médicos	56.2	56.4	56.1	56.4	55.5	55.5	55.2	53.8	50.8	49.8	49.5	48.3	47.3
Transporte aéreo	54.7	56.4	55.3	53.4	57.5	54.4	51.4	48.6	47.7	46.1	45.2	44.4	100.0
Educación	73.3	74.0	73.7	73.6	73.0	71.5	71.4	71.3	70.0	70.1	70.3	70.6	70.0
Agricultura /a	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0	50.0
Servicios financieros	21.7	23.7	25.4	24.6	26.3	21.8	24.5	30.6	23.1	22.4	25.0	25.0	100.0
Manufactura	7.7	8.0	8.2	8.2	8.4	8.5	8.6	9.0	9.3	9.7	9.7	10.0	10.2
Comercio	2.3	2.2	2.6	2.8	4.2	4.1	4.3	4.6	5.3	4.1	3.8	4.0	4.0

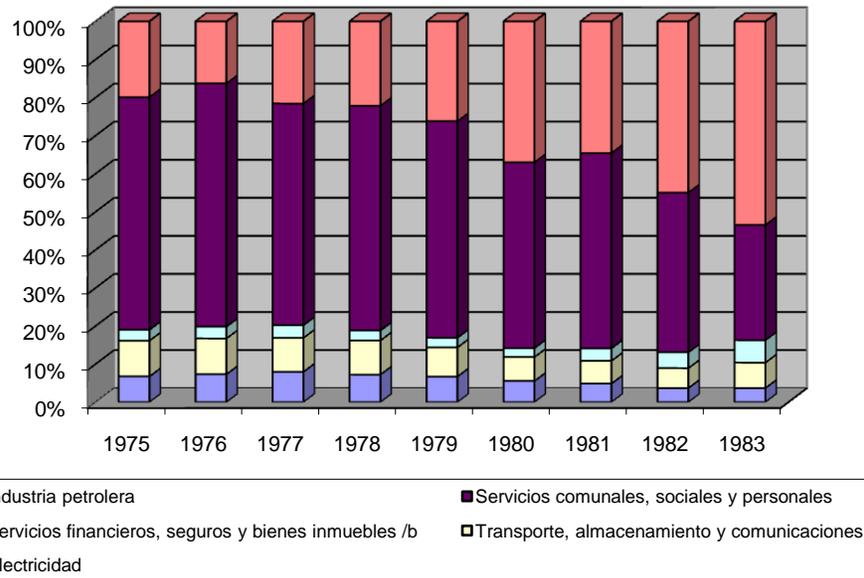
/a: Se refiere a una estimación del PIB ejidal, con base en datos censales para 1970. En sentido estricto, dicho PIB no es generado por sector público.  
FUENTE: Elaboración propia con datos del IV y VI Informes de Gobierno de José López Portillo. SPP., México, 1980-1982



<b>Cuadro 49. Estructura del PIB del Sector Público por actividades económicas. 1977-1983</b>									
Gran División	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Agropecuario, silvicultura y pesca	0.1	0.0	0.01	-0.1	-0.1	-0.2	-0.2	-0.2	-0.1
Minería /a	0.9	0.8	0.93	0.9	0.8	0.8	0.8	0.6	0.6
Industria manufacturera	6.2	6.4	6.01	7.2	7.3	6.5	6.9	5.5	4.6
Construcción	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Electricidad	6.1	6.6	7.18	6.5	6.0	5.1	4.5	3.5	3.5
Comercio, restaurantes y hoteles	2.1	3.1	2.98	2.6	2.4	0.1	-0.2	-1.2	-0.7
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	8.5	8.4	8.03	8.0	6.9	5.8	5.5	5.0	6.4
Servicios financieros, seguros y bienes inmuebles	2.6	2.8	3.00	2.3	2.3	2.2	3.1	4.0	5.6
Servicios comunales, sociales y personales	55.4	57.3	52.42	52.8	51.0	45.3	47.6	40.0	28.9
Industria petrolera	18.0	14.6	19.43	19.8	23.5	34.4	32.1	42.8	51.1

Fuente: Elaboración propia con datos de *Información sobre gasto público, 1969-1978*, SPP, *El Ingreso y el Gasto Público en México*, INEGI, 1986, 1991, 1997

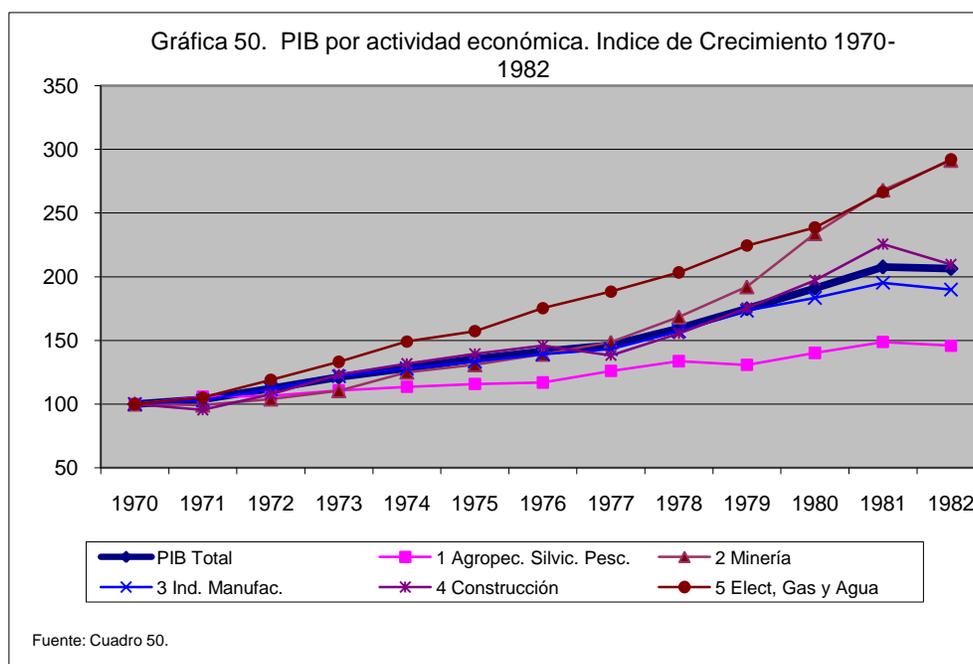
Gráfica 49. PIB del Sector Público por actividades económicas 1977-1983



Fuente: Cuadro 49.

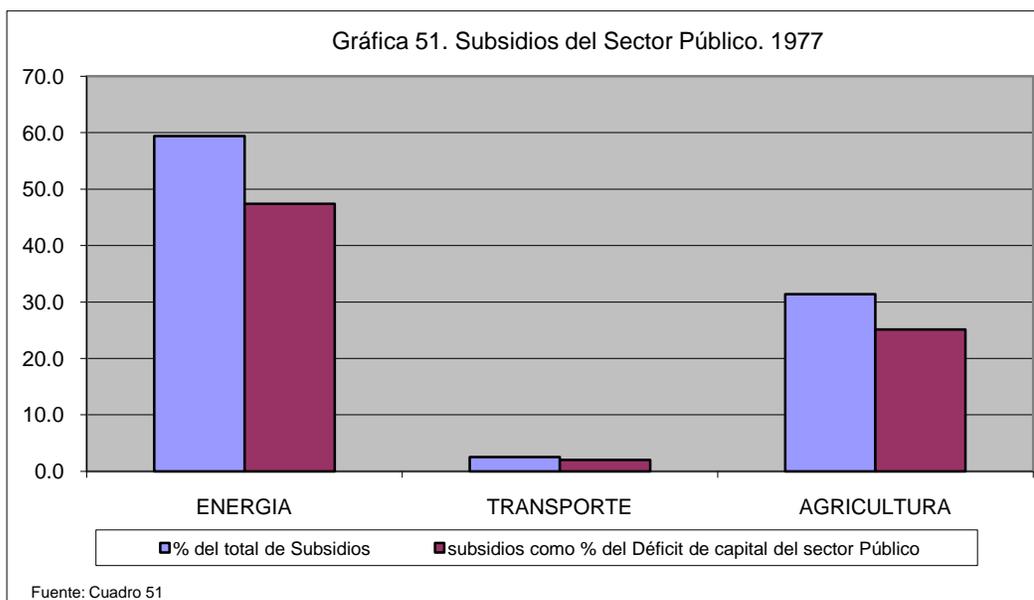
Cuadro 50. Índice de crecimiento del PIB por actividad económica.									
.1970-1982									
Año	PIB Total	1 Agropec. Silvic. Pesc.	2 Minería	3 Ind. Manufac.	4 Construcción	5 Elect, Gas y Agua	6 Comercio, Rest. y Hot.	7 Transp. Almac. y Comunic.	8 Serv. Finan., Seg. y Bs Inm.
1970	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1971	103.8	105.8	99.2	102.9	95.5	105.2	104	106	104.4
1972	112.3	106.6	104	111.7	107.7	119	114.6	120.5	112.1
1973	121.1	110.8	110.5	121.9	123.3	133.2	124.5	137	119.9
1974	128.1	113.6	125.1	128	131.8	149.1	131.2	151.6	125.7
1975	135.5	115.8	130.8	133.4	139.4	157.3	140.9	164.7	131.7
1976	141.5	117	139.1	139.3	146	175.4	147	172.3	137.1
1977	146.3	126.1	148.6	143.3	138.3	188.3	152.2	180.2	142.2
1978	159.4	133.7	168.4	157.3	155.4	203.4	170.1	197.7	148.7
1979	174.8	130.8	192.1	173.3	175.5	224.5	194.9	223	157.1
1980	191	140.2	233.8	183.4	197.2	238.7	220.6	247.3	164.5
1981	207.7	148.8	268.1	195.3	225.7	266.4	244	272.2	174.9
1982	206.4	145.8	291.4	189.9	209.7	292.2	241.8	251.9	183.6

FUENTE: Elaboración propia con datos de *Sistema de Cuentas Nacionales de México*, Inegi, 1985



<b>Cuadro 51. Subsidios del Sector Público en la industria y la agricultura. 1977</b>			
SECTOR	Subsidios	Como % del Déficit de capital del sector Público	Como % del Ingreso interno bruto
ENERGIA	59.4	47.4	3.5
PEMEX	52.9	42.2	3.1
CFE	6.5	5.2	0.4
TRANSPORTE	2.5	2.0	0.2
Ferrocarriles	2.5	2.0	0.2
AGRICULTURA	31.4	25.1	1.9
Irrigación en gran escala	6.0	4.8	0.4
Irrigación en pequeña escala	1.5	1.2	0.1
Precios de garantía (maíz y fertilizantes)	2.6	2.1	0.2
Banrural	12.0	9.6	0.7
Fideicomisos	9.3	7.4	0.5
TOTAL	93.3	74.5	5.6

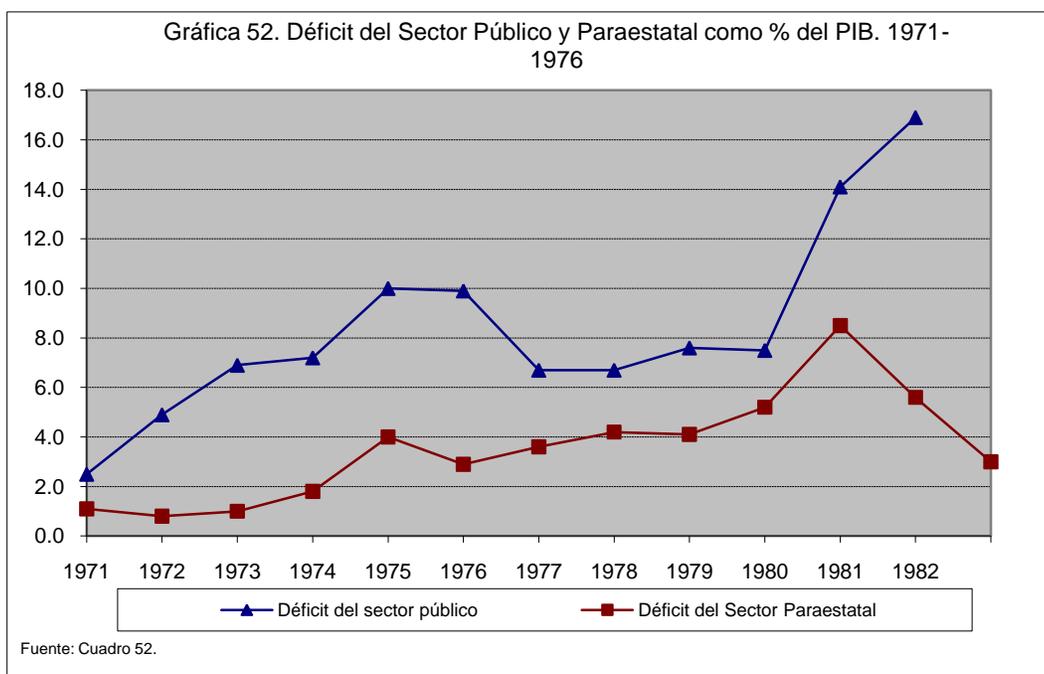
Fuente: World Bank, *Special Study of the Mexican Economy* Washington, D.C., 1985.



**Cuadro 52. Déficit público y del sector paraestatal 1971-1983.**

Años	Déficit del sector público	Déficit del Sector Paraestatal	Déficit paraestatal como % del déficit público
1971	2.5	1.1	44.0
1972	4.9	0.8	16.3
1973	6.9	1.0	14.5
1974	7.2	1.8	25.0
1975	10.0	4.0	40.0
1976	9.9	2.9	29.3
1977	6.7	3.6	53.7
1978	6.7	4.2	62.7
1979	7.6	4.1	53.9
1980	7.5	5.2	69.3
1981	14.1	8.5	60.3
1982	16.9	5.6	33.1
1983	8.6	3.0	34.9

Fuente: Elaboración propia con datos de *Información sobre gasto público, 1969-1978, SPP, El ingreso y el Gasto Público en México, INEGI, 1986, 1991, 1997*

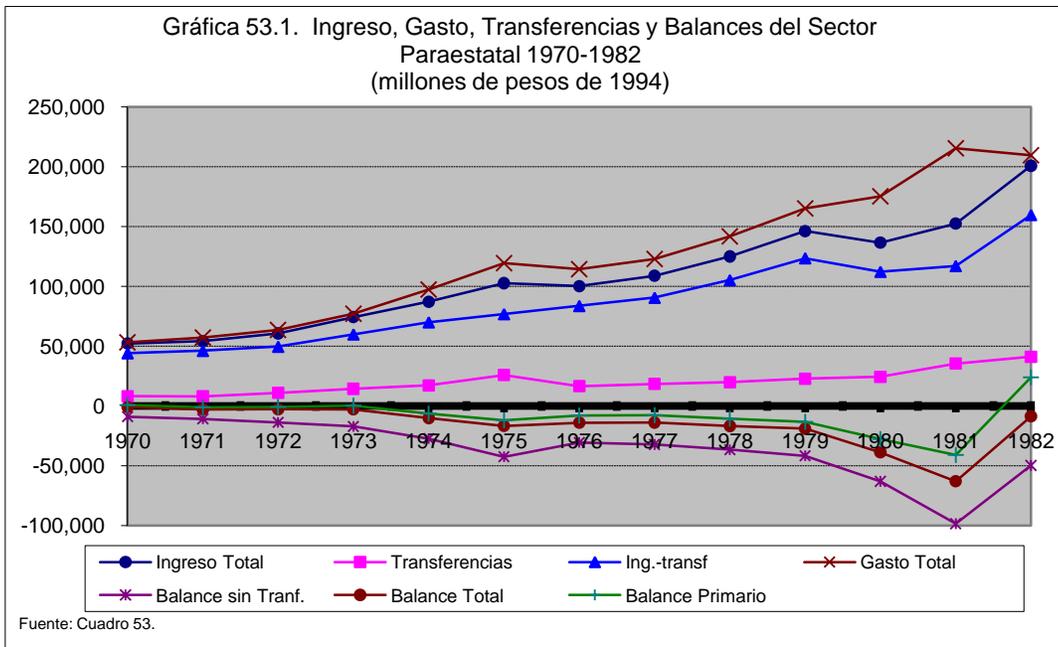
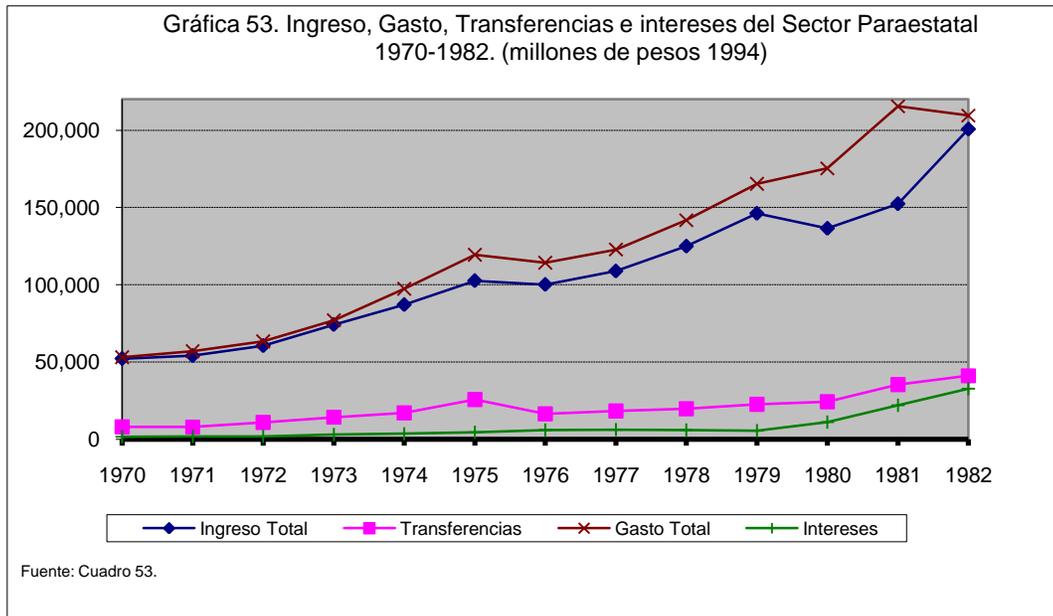


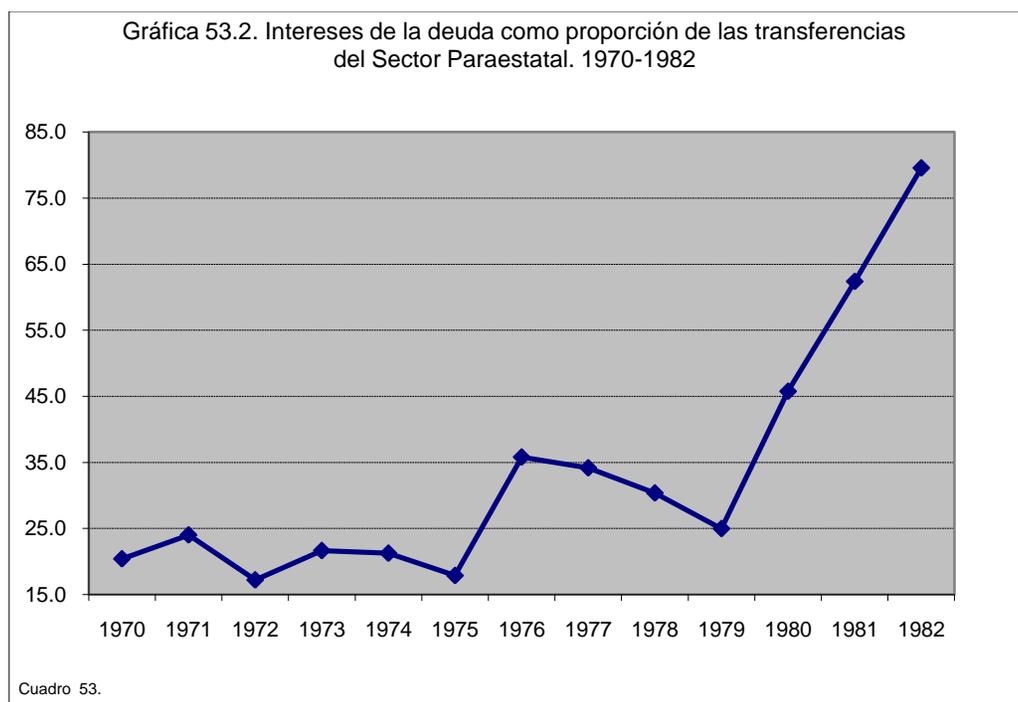


**Cuadro 53. Ingreso, Gasto, Transferencias, intereses y Balances del Sector Paraestatal. 1970-1982.(millones de pesos de 1994)**

Años	Ingreso Total	Transferencias	Ingresos-transferencias	Gasto Total	Balance sin Transferencias.	Balance Total	Intereses	Balance Primario	Balance financiero *	Interes/Trasnf (%)
	a	b	c	d	c-d	a-d		BT-Intereses		
1970	52199.3	8070.7	44128.6	53146.0	-9017.4	-946.7	1647.7	701.0	-1329.1	20.4
1971	54087.9	7952.7	46135.2	57017.6	-10882.4	-2929.7	1911.0	-1018.7	-5156.0	24.0
1972	60536.1	10956.0	49580.1	63405.2	-13825.1	-2869.1	1886.9	-982.2	-4235.6	17.2
1973	74204.7	14320.6	59884.1	77104.7	-17220.6	-2900.0	3101.9	201.9	-5917.8	21.7
1974	87116.2	17152.5	69963.8	97319.2	-27355.5	-10203.0	3647.5	-6555.5	-11087.5	21.3
1975	102630.3	25808.9	76821.4	119405.8	-42584.4	-16775.4	4617.2	-12158.2	-25998.0	17.9
1976	100159.3	16535.7	83623.6	114230.7	-30607.1	-14071.4	5921.2	-8150.2	-20631.0	35.8
1977	108855.1	18334.2	90520.9	122803.2	-32282.4	-13948.2	6265.7	-7682.5	-14590.7	34.2
1978	124948.0	19778.2	105169.8	141782.0	-36612.2	-16834.0	6007.5	-10826.5	-20274.1	30.4
1979	146187.3	22694.1	123493.2	165255.6	-41762.4	-19068.3	5670.0	-13398.3	-20758.3	25.0
1980	136501.5	24279.7	112221.8	175310.7	-63088.9	-38809.2	11110.2	-27699.0	-37142.7	45.8
1981	152405.6	35408.3	116997.3	215475.4	-98478.2	-63069.9	22088.9	-40981.0	-66446.9	62.4
1982	200759.8	41099.5	159660.3	209507.3	-49847.0	-8747.5	32695.9	23948.4	-11988.9	79.6

Balance total=Ingreso Total-Gasto total.  
 Balance sin transferencias= Ingresos sin transferencias-gasto total.  
 Balance primario= Balance total - Intereses  
 Balance financiero=variación neta de la deuda.  
 El ingreso y el gasto no incluyen subsidios y aportaciones del Gobierno Federal,  
 Fuente: Elaboración propia a partir de *Información sobre el gasto público 1970-1980*, Inegi, 1983, *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, Inegi, 1997.  
 El ingreso y el gasto público en México, 1987, 1991 y 1997

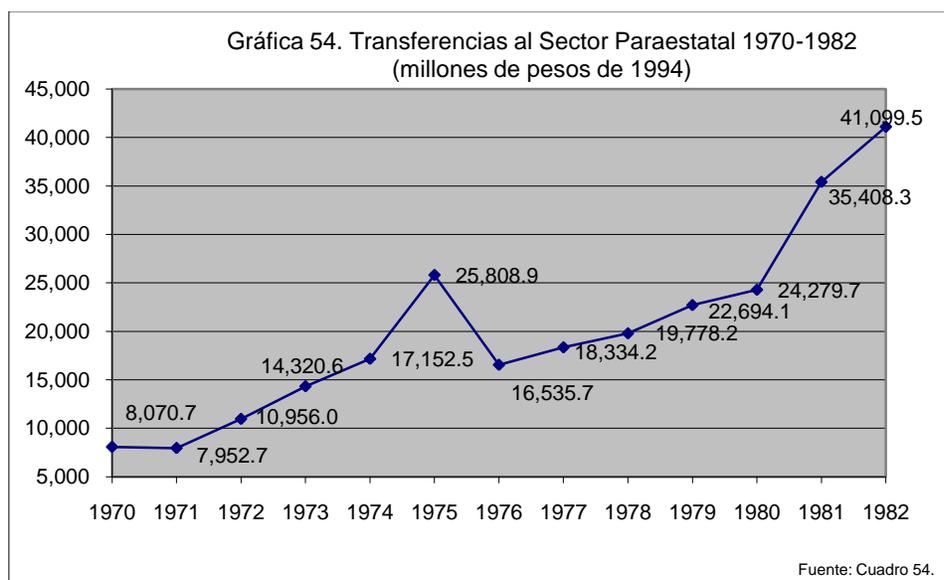




**Cuadro 54. Transferencias del sector paraestatal como proporción del Gasto Público y Paraestatal. 1970-1982**

Años	Transferencias	Transf. / Gasto Sector. Publico.	Transf. / Gasto Sector Paraestatal
1970	8070.7	6.4	12.3
1971	7952.7	6.0	11.0
1972	10956.0	7.0	14.6
1973	14320.6	7.5	15.1
1974	17152.5	8.2	16.2
1975	25808.9	9.8	19.6
1976	16535.7	5.6	11.9
1977	18334.2	5.7	11.1
1978	19778.2	5.6	10.7
1979	22694.1	6.1	13.8
1980	24279.7	5.4	12.5
1981	35408.3	6.6	15.0
1982	41099.5	6.1	15.7

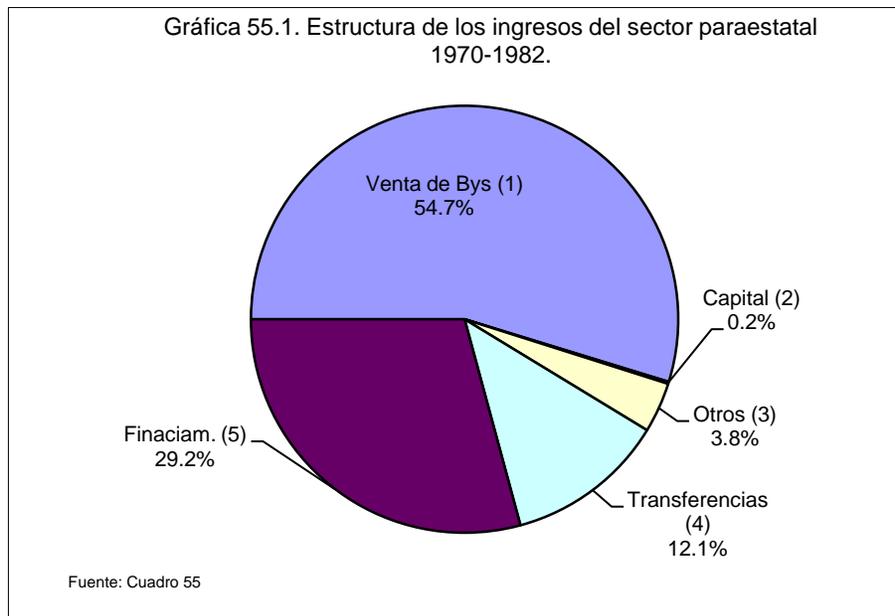
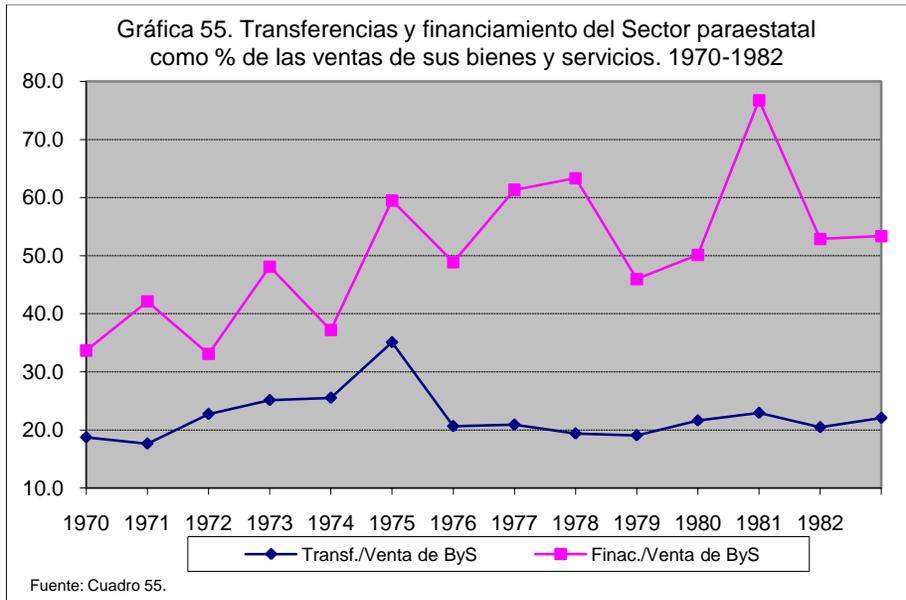
Fuente. Elaboración propia a partir de *Información sobre gasto público 1969-1979, SPP*, *Información sobre gasto público 1970-1980*, *El ingreso y el Gasto público en México, 1986,1991,1994,1997*.



**Cuadro 55. Ingresos del Sector Paraestatal 1970-1982**  
(Estructura porcentual)

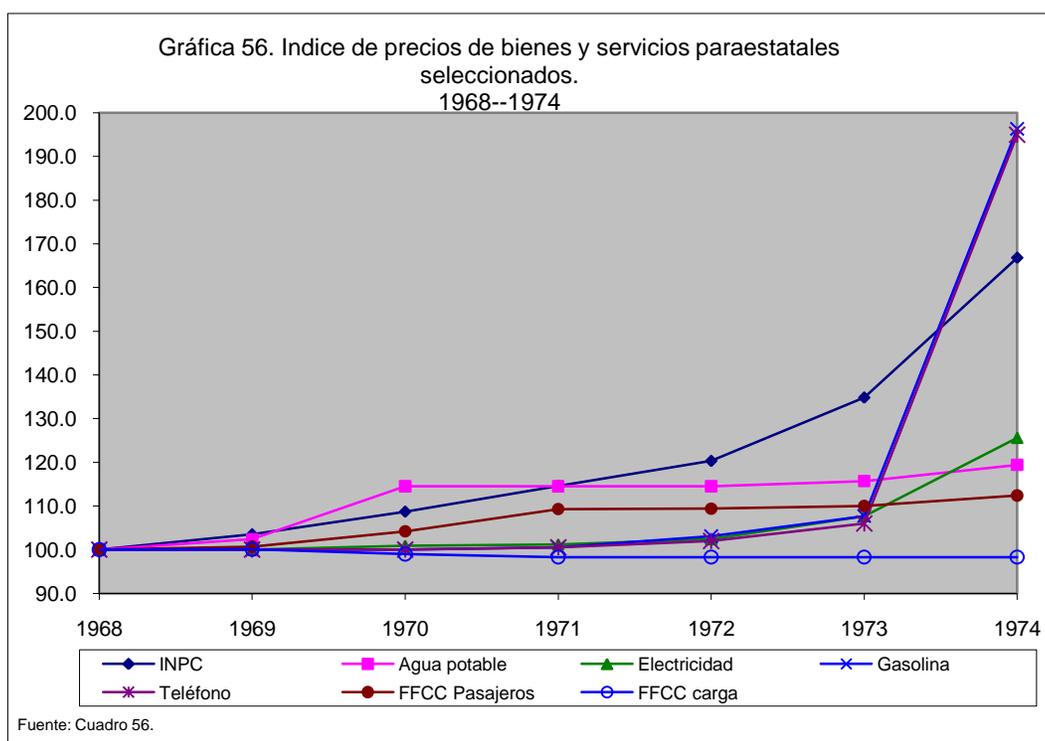
Año	Ingresos totales *** (7+5)	Venta de Bienes Y servicios (1)	Capital (2)	Otros (3)	Transferencias (4)	Financiamiento (5)	Ingresos Internos * (6=1+2+3)	Ingresos propios ** (7=6+4)	Transf./Venta de Bienes y Servicios	Finac/Venta de Bienes y Servicios
1970	100.0	64.6	0.1	1.5	12.1	21.7	66.2	78.3	18.7	33.7
1971	100.0	61.7	0.0	1.4	10.9	26.0	63.1	74.0	17.7	42.1
1972	100.0	63.0	0.1	1.8	14.3	20.8	64.8	79.2	22.8	33.1
1973	100.0	56.1	0.8	2.1	14.1	27.0	58.9	73.0	25.1	48.1
1974	100.0	59.9	0.2	2.3	15.3	22.3	62.4	77.7	25.5	37.2
1975	100.0	50.2	0.1	2.2	17.6	29.9	52.5	70.1	35.1	59.5
1976	100.0	57.5	0.1	2.4	11.9	28.1	60.0	71.9	20.6	48.9
1977	100.0	53.9	0.1	1.7	11.3	33.1	55.7	66.9	20.9	61.3
1978	100.0	53.8	0.2	1.4	10.4	34.1	55.5	65.9	19.4	63.3
1979	100.0	59.2	0.1	2.2	11.3	27.2	61.5	72.8	19.1	46.0
1980	100.0	56.9	0.0	2.2	12.3	28.5	59.2	71.5	21.6	50.1
1981	100.0	46.0	0.2	8.5	10.6	35.3	54.1	64.7	22.9	76.7
1982	100.0	53.3	0.2	7.4	10.9	28.2	60.9	71.8	20.5	52.9
Total	100.0	54.8	0.2	3.8	12.1	29.2	58.7	70.8	22.1	53.4

\*Se entiende por ingresos internos aquellos cuyo origen es la propia empresa, sin incluir transferencias federales.  
 \*\* Se define como los ingresos internos más las transferencias.  
 \*\*\* Son ingresos propios más financiamiento. No se incluye variación de disponibilidades.  
 FUENTE: Elaboración propia con datos de SPP. SHCP. *Información sobre gasto público 1970-1980*. México, 1983



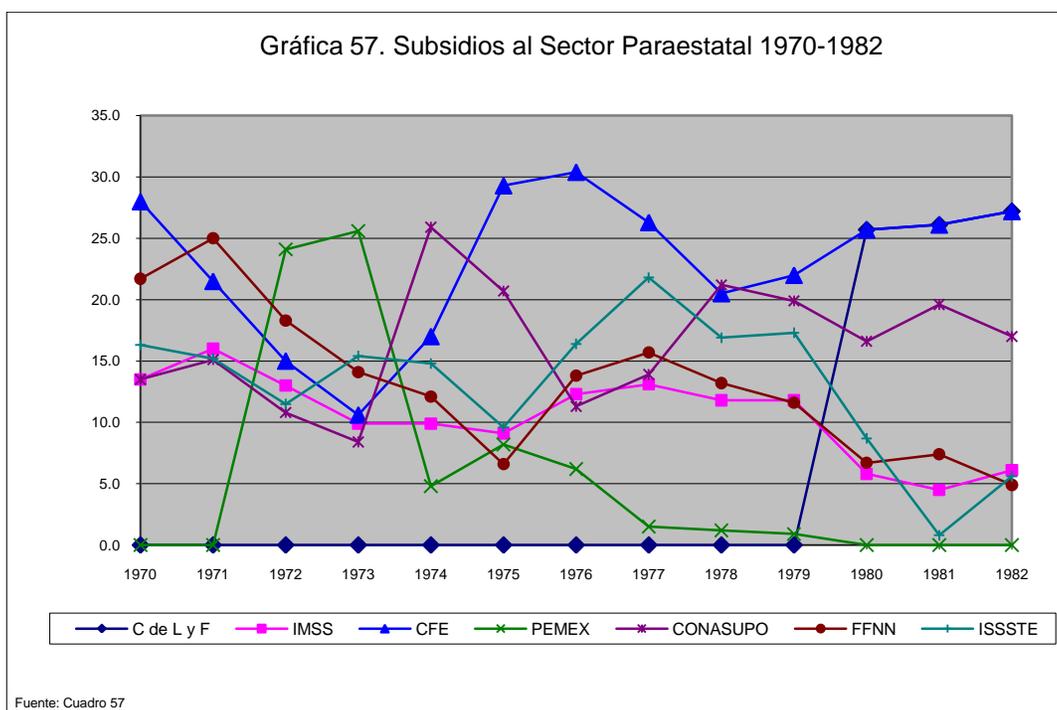
Cuadro 56. Índice de precios de bienes y servicios paraestatales seleccionados. 1968-1974							
Año	INPC	Agua potable	Electricidad	Gasolina	Teléfono	FFCC Pasajeros	FFCC Carga
1968	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1969	103.5	102.4	100.0	100.0	100.0	100.7	100.1
1970	108.7	114.5	100.9	100.0	100.0	104.2	99.0
1971	114.6	114.5	101.2	100.5	100.5	109.3	98.3
1972	120.3	114.5	102.4	103.1	103.1	109.4	98.3
1973	134.8	115.7	107.7	107.7	107.7	110.0	98.3
1974	166.8	119.4	125.6	196.3	196.3	112.4	98.3

Elaboración propia con datos del Banco de México..



Cuadro 57. Transferencias al Sector Paraestatal. 1970-1982									
AÑOS	Total	Total del Núcleo	C de L y F	IMSS	CFE	PEMEX	CONASUPO	FFNN	ISSSTE
1970	100.0	93.0	n.d	13.5	28.0	n.d.	13.5	21.7	16.3
1971	100.0	92.9	n.d	16.0	21.5	n.d.	15.1	25.0	15.2
1972	100.0	92.6	n.d	13.0	15.0	24.1	10.8	18.3	11.5
1973	100.0	84.0	n.d	9.9	10.6	25.6	8.4	14.1	15.4
1974	100.0	84.5	n.d	9.9	17.0	4.8	25.9	12.1	14.8
1975	100.0	83.6	n.d	9.1	29.3	8.2	20.7	6.6	9.6
1976	100.0	90.4	n.d	12.3	30.4	6.2	11.3	13.8	16.4
1977	100.0	92.3	n.d	13.1	26.3	1.5	13.9	15.7	21.8
1978	100.0	84.9	n.d	11.8	20.5	1.2	21.2	13.2	16.9
1979	100.0	83.4	n.d	11.8	22.0	0.9	19.9	11.6	17.3
1980	100.0	89.1	25.7	5.8	25.7	n.d	16.6	6.7	8.7
1981	100.0	84.5	26.1	4.5	26.1	n.d	19.6	7.4	0.8
1982	100.0	87.9	27.2	6.1	27.2	n.d	17.0	4.9	5.6
Total de período	100.0	87.1	12.8	8.6	24.4	3.6	17.4	10.0	10.4

Fuente. Elaboración propia a partir de *Información sobre gasto público 1969-1979, SPP*, *Información sobre gasto público 1970-1980*, *El ingreso y el Gasto público en México*, 1986,1991,1994,1997

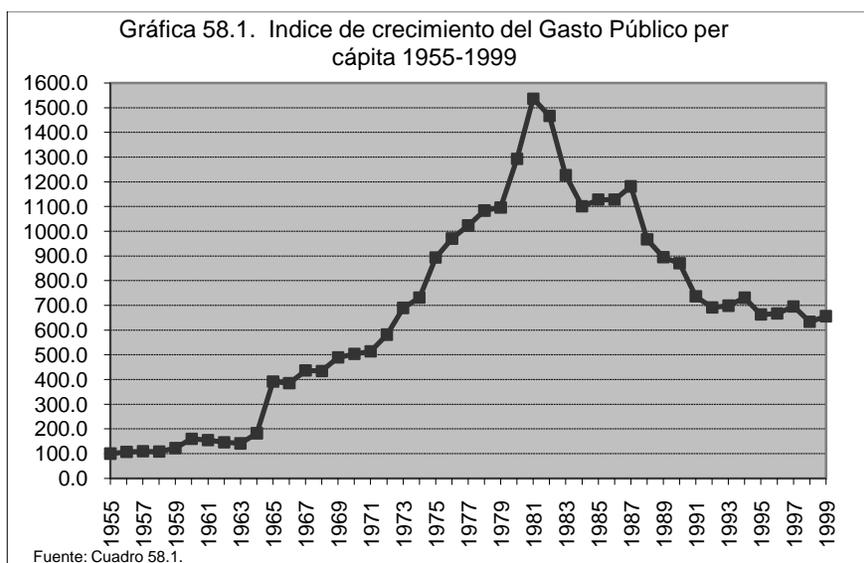


<b>Cuadro 58. Gasto Público Total, Per cápita y como % del Producto Interno Bruto. 1934-1999</b>					
(Millones de pesos de 1970 y 1994)					
ANO	PIB NACIONAL	Gasto total del sector Público	Índice de crec. del Gasto Púb. Per cápita 1955=100	Gasto Público per cápita (pesos)	Gasto Público como % del PIB (5)
1934	53.9	3.4		0.192	6.3
1935	57.5	3.8		0.211	6.6
1936	62.2	4.7		0.256	7.6
1937	64.2	4.5		0.241	7.0
1938	65.6	4.5		0.237	6.9
1939	68.9	5.1		0.264	7.4
1940	69.9	5.4		0.275	7.7
1941	76.9	5.7		0.282	7.4
1942	80.9	6.3		0.304	7.8
1943	84.1	6.9		0.324	8.2
1944	90.8	7.0		0.327	7.7
1945	93.9	7.2		0.329	7.7
1946	99.8	6.3		0.272	6.3
1947	103.4	7.1		0.299	6.9
1948	107.5	9.0		0.368	8.4
1949	113.4	11.7		0.466	10.3
1950	124.7	12.4		0.481	9.9
1951	134.3	11.5		0.433	8.6
1952	139.9	14.8		0.540	10.6
1953	140.1	12.7		0.450	9.1
1954	154.0	16.5		0.567	10.7
1955	158544.0	15639.1	100.0	505.5	9.9
1956	172974.8	17260.5	107.1	541.3	10.0
1957	190347.8	18201.3	109.5	553.8	9.6
1958	202742.3	18547.8	108.3	547.5	9.1
1959	214591.5	21582.3	122.3	618.0	10.1
1960	232126.5	29287.8	160.1	809.3	12.6
1961	248902.3	29255.7	154.6	781.7	11.8
1962	264188.1	28598.3	146.2	738.8	10.8
1963	292478.2	28544.3	141.1	713.0	9.8
1964	331310.4	38172.7	182.4	922.0	11.5
1965	354198.7	84794.7	391.7	1980.2	23.9
1966	387984.3	86232.4	385.2	1947.1	22.2
1967	413517.8	101084.0	436.6	2206.9	24.4
1968	448700.7	104017.5	434.4	2195.8	23.2
1969	483936.7	119222.6	489.1	2472.2	24.6
1970	514798.4	126606.0	503.2	2543.9	24.6
1971	538473.6	133362.6	513.7	2596.6	24.8
1972	591337.2	155817.8	581.5	2939.7	26.4
1973	645692.5	190731.8	689.8	3486.8	29.5
1974	679024.2	208707.9	731.4	3697.2	30.7
1975	722291.5	263115.6	893.5	4516.4	36.4
1976	777192.7	294894.0	970.3	4905.0	37.9
1977	812148.9	320857.7	1023.0	5171.3	39.5
1978	874120.4	350723.3	1083.6	5477.4	40.1
1979	970429.0	370387.9	1096.1	5540.8	38.2
1980	1070728.6	445677.8	1292.8	6535.1	41.6
1981	1149811.3	540346.4	1536.4	7766.4	47.0
1982	1584419.3	526321.0	1466.9	7415.0	33.2
1983	1369471.1	449155.0	1227.0	6202.6	32.8
1984	1308790.9	411169.3	1101.0	5565.6	31.4
1985	1375142.6	429663.4	1127.8	5700.8	31.2
1986	1297739.4	438446.1	1128.0	5702.1	33.8
1987	1520511.5	468488.2	1181.4	5972.2	30.8
1988	1143095.5	391088.6	966.7	4886.8	34.2
1989	1243782.2	367505.2	894.8	4523.1	29.5

1990	1391265.7	365553.8	870.5	4400.6	26.3
1991	1399851.0	316130.4	736.3	3722.2	22.6
1992	1418028.1	303432.6	691.3	3494.4	21.4
1993	1427821.3	313609.0	698.8	3532.5	22.0
1994	1528383.3	336731.1	730.7	3693.9	22.0
1995	1578936.0	312638.1	663.0	3351.5	19.8
1996	1595545.9	321913.1	667.1	3372.4	20.2
1997	1616934.4	343434.1	695.5	3515.9	21.2
1998	1617243.8	320045.5	633.4	3201.9	19.8
1999	1697572.0	339393.9	656.4	3318.1	20.0

a/ De 1934 a 1954 son pesos de 1970. En adelante son pesos de 1994.  
 Fuente: Elaboración propia con datos de *Estadísticas Históricas de México*, INEGI, 1990; Nacional Financiera, 50 años de revolución en cifras, 1963; *La Economía mexicana en cifras*, 1986; INEGI, *El Ingreso y el Gasto Público en México*, 1986 y 1991 a 1997.

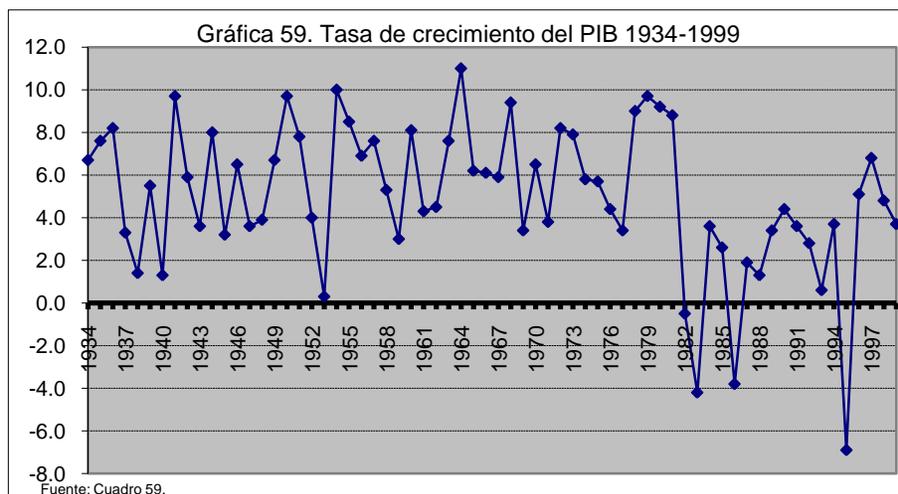




Cuadro 59. PIB. Variación Porcentual anual. 1935-1999.

ANO	Var. % anual	ANO	Var. % anual
1935	6.7	1967	6.3
1936	8.2	1968	8.1
1937	3.2	1969	6.4
1938	2.2	1970	6.9
1939	5.0	1971	4.1
1940	1.5	1972	8.5
1941	10.0	1973	8.4
1942	5.2	1974	6.1
1943	4.0	1975	5.6
1944	8.0	1976	4.2
1945	3.4	1977	3.4
1946	6.3	1978	8.3
1947	3.6	1979	9.1
1948	4.0	1980	8.3
1949	5.5	1981	8.0
1950	10.0	1982	-0.5
1951	7.7	1983	-4.2
1952	4.2	1984	3.6
1953	0.1	1985	2.6
1954	9.9	1986	-3.8
1955	8.7	1987	1.9
1956	6.8	1988	1.3
1957	7.6	1989	3.4
1958	5.3	1990	4.4
1959	3.1	1991	3.6
1960	8.1	1992	2.8
1961	4.9	1993	0.6
1962	4.6	1994	3.7
1963	7.9	1995	-6.9
1964	11.7	1996	5.1
1965	6.5	1997	6.8
1966	6.9	1998	4.8
		1999	3.7

Fuente: Nacional Financiera, La economía mexicana en cifras. 1986, INEGI El Ingreso y el Gasto Público 1986 y 1997.



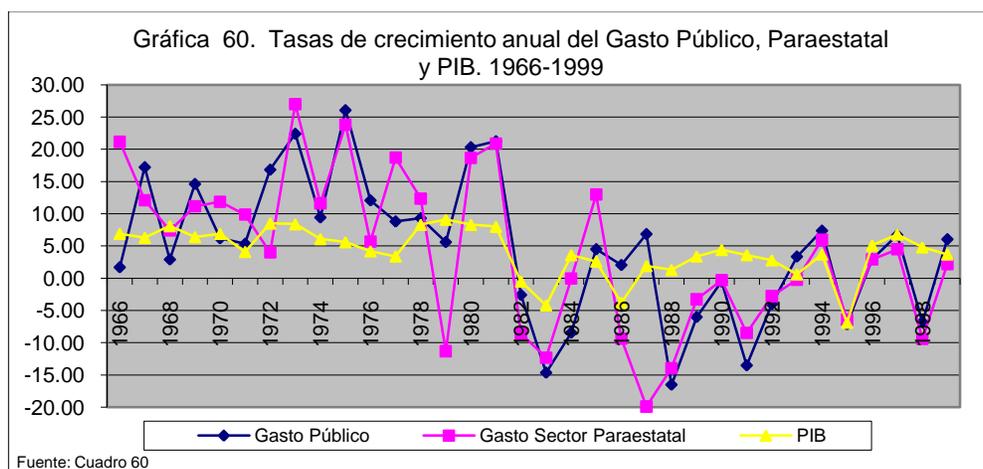
Cuadro 60. Tasas de crecimiento anual del gasto público, Paraestatal y PIB. 1965-1999.

AÑO	Gasto Público	Gasto Sector Paraestatal *	PIB
1966	1.70	21.14	6.90
1967	17.22	12.09	6.30
1968	2.90	7.40	8.10
1969	14.62	11.15	6.40
1970	6.19	11.85	6.90
1971	5.34	9.86	4.10
1972	16.84	4.00	8.50
1973	22.41	27.00	8.40
1974	9.42	11.61	6.10
1975	26.07	23.82	5.60
1976	12.08	5.67	4.20
1977	8.80	18.69	3.40
1978	9.31	12.35	8.30
1979	5.61	-11.31	9.10
1980	20.33	18.66	8.30
1981	21.24	20.89	8.00
1982	-2.60	-8.61	-0.50
1983	-14.66	-12.31	-4.20
1984	-8.46	-0.05	3.60
1985	4.50	12.97	2.60
1986	2.04	-9.36	-3.80
1987	6.85	-19.90	1.90
1988	-16.52	-13.95	1.30
1989	-6.03	-3.27	3.40
1990	-0.53	-0.30	4.40
1991	-13.52	-8.49	3.60
1992	-4.02	-2.78	2.80
1993	3.35	-0.21	0.60
1994	7.37	5.95	3.70
1995	-7.15	-6.44	-6.90
1996	2.97	2.90	5.10
1997	6.69	4.48	6.80
1998	-6.81	-9.41	4.80
1999	6.05	2.18	3.70

\*Se refiere a organismos y empresas bajo control presupuestal directo.

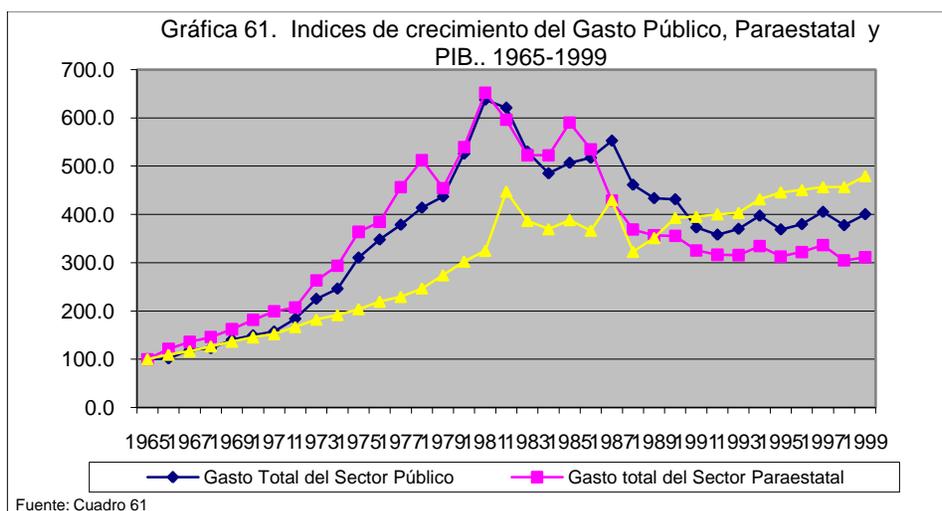
De 1982 en adelante los cálculos son con datos de Inegi basados en su nueva metodología.

Fuente: Elaboración propia con datos de Nacional Financiera, La economía mexicana en cifras. 1986, INEGI, El Ingreso y el Gasto Público 1986 y 1997 e Inegi, Página electrónica.



Cuadro. 61. Índices de crecimiento del Gasto Público, Paraestatal y PIB. 1966-1999.			
Años	Gasto Total del Sector Público	Gasto total del Sector Paraestatal *	PIB NACIONAL
1965	100.0	100.0	100.0
1966	101.7	121.2	109.5
1967	119.2	135.9	116.7
1968	122.7	145.9	126.7
1969	140.6	162.2	136.6
1970	149.3	181.4	145.3
1971	157.3	199.3	152.0
1972	183.8	207.3	167.0
1973	224.9	263.2	182.3
1974	246.1	293.8	191.7
1975	310.3	363.8	203.9
1976	347.8	384.4	219.4
1977	378.4	456.2	229.3
1978	413.6	512.6	246.8
1979	436.8	454.6	274.0
1980	525.6	539.4	302.3
1981	637.2	652.1	324.6
1982	620.7	596.0	447.3
1983	529.7	522.6	386.6
1984	484.9	522.3	369.5
1985	506.7	590.1	388.2
1986	517.0	534.8	366.4
1987	552.5	428.4	429.3
1988	461.2	368.6	322.7
1989	433.4	356.6	351.2
1990	431.1	355.5	392.8
1991	372.8	325.3	395.2
1992	357.8	316.3	400.3
1993	369.8	315.6	403.1
1994	397.1	334.4	431.5
1995	368.7	312.9	445.8
1996	379.6	322.0	450.5
1997	405.0	336.4	456.5
1998	377.4	304.8	456.6
1999	400.2	311.4	479.3

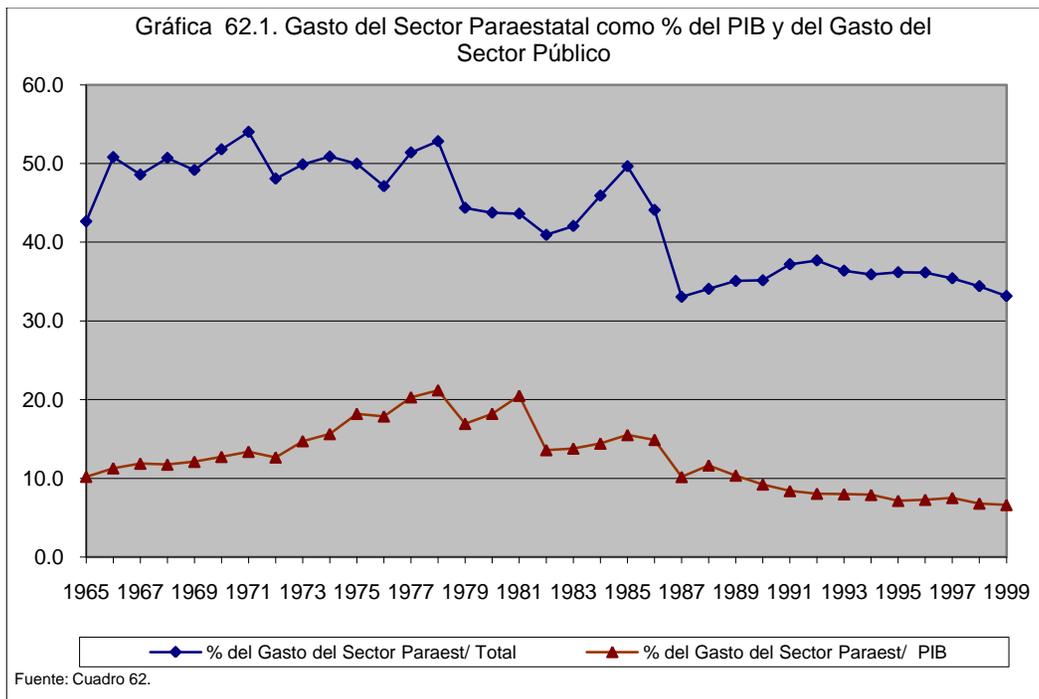
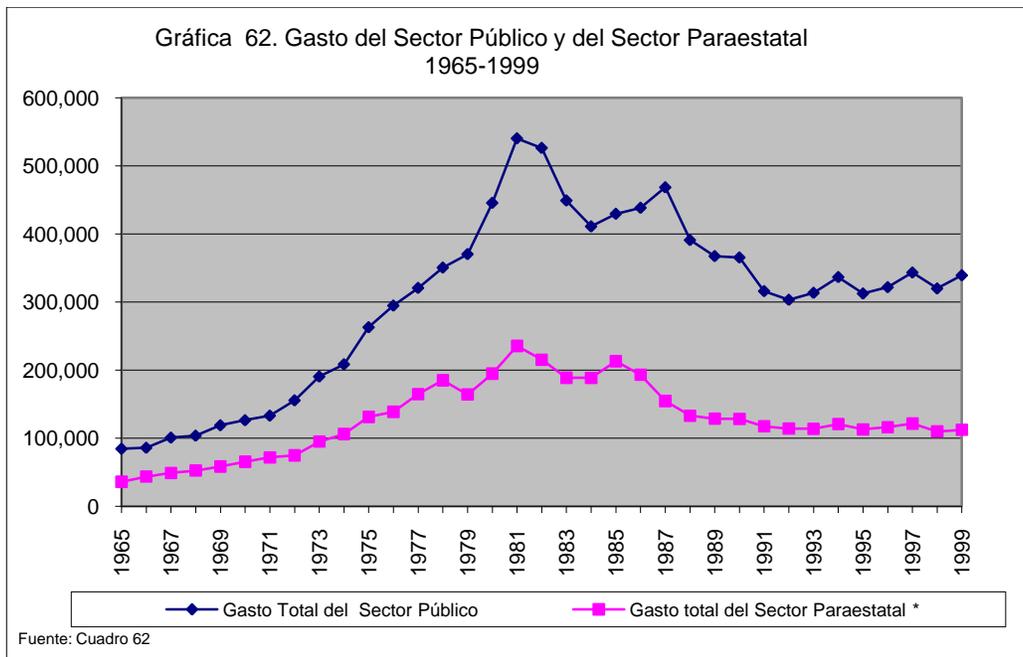
\*Se refiere a organismos y empresas bajo control presupuestal directo.  
De 1982 en adelante los cálculos son con datos de Inegi basados en su nueva metodología.  
Fuente: Elaboración propia con datos de Nacional Financiera, *La economía mexicana en cifras*. 1986, INEGI, *El Ingreso y el Gasto Público* 1986 y 1997 e Inegi, Página electrónica.



Cuadro 62. Gasto Total del Sector Público y del Sector Paraestatal 1965-1996.  
(Millones de pesos de 1994)

Años	Gasto Total del Sector Público	Gasto total del Sector Paraestatal *	% del Gasto del Sector Paraestatal como % del Gasto Total	Gasto del Sector Paraestatal como % del PIB
1965	84794.7	36164.2	42.6	10.2
1966	86232.4	43809.4	50.8	11.3
1967	101084.0	49108.1	48.6	11.9
1968	104017.5	52740.6	50.7	11.8
1969	119222.6	58619.2	49.2	12.1
1970	126606.0	65564.3	51.8	12.7
1971	133362.6	72027.5	54.0	13.4
1972	155817.8	74908.9	48.1	12.7
1973	190731.8	95132.7	49.9	14.7
1974	208707.9	106179.6	50.9	15.6
1975	263115.6	131473.4	50.0	18.2
1976	294894.0	138925.7	47.1	17.9
1977	320857.7	164892.8	51.4	20.3
1978	350723.3	185251.7	52.8	21.2
1979	370387.9	164303.7	44.4	16.9
1980	445677.8	194967.5	43.7	18.2
1981	540346.4	235690.2	43.6	20.5
1982	526321.0	215408.3	40.9	13.6
1983	449155.0	188890.2	42.1	13.8
1984	411169.3	188786.5	45.9	14.4
1985	429663.4	213277.2	49.6	15.5
1986	438446.1	193304.9	44.1	14.9
1987	468488.2	154842.6	33.1	10.2
1988	391088.6	133236.1	34.1	11.7
1989	367505.2	128884.5	35.1	10.4
1990	365553.8	128491.5	35.1	9.2
1991	316130.4	117588.0	37.2	8.4
1992	303432.6	114322.0	37.7	8.1
1993	313609.0	114078.5	36.4	8.0
1994	336731.1	120869.1	35.9	7.9
1995	312638.1	113089.0	36.2	7.2
1996	321913.1	116372.3	36.2	7.3
1997	343434.1	121591.4	35.4	7.5
1998	320045.5	110147.4	34.4	6.8
1999	339393.9	112543.5	33.2	6.6

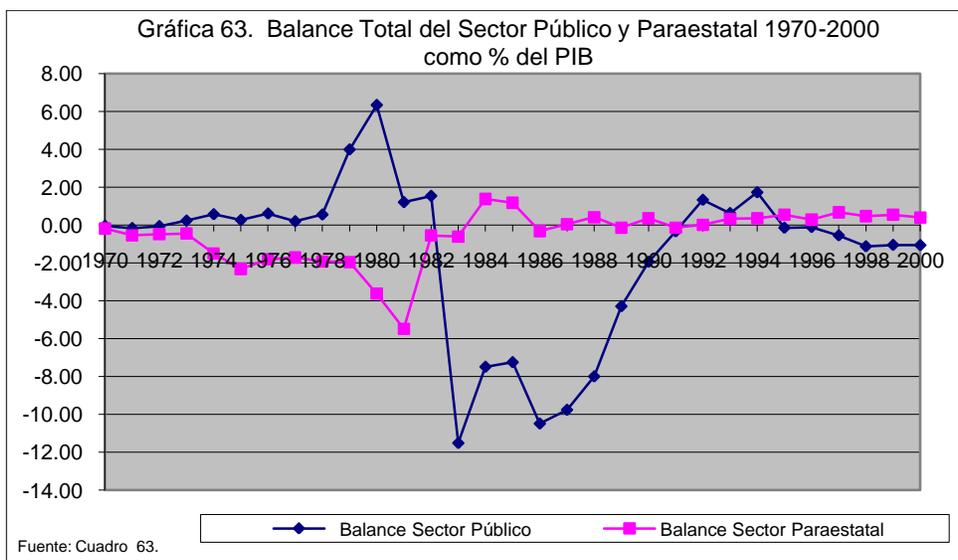
\*Se refiere a organismos y empresas bajo control presupuestal directo.



**Cuadro 63. Ingreso, Gasto y Balance del Sector Público y Paraestatal. 1970-2000.**  
(millones de pesos corrientes)

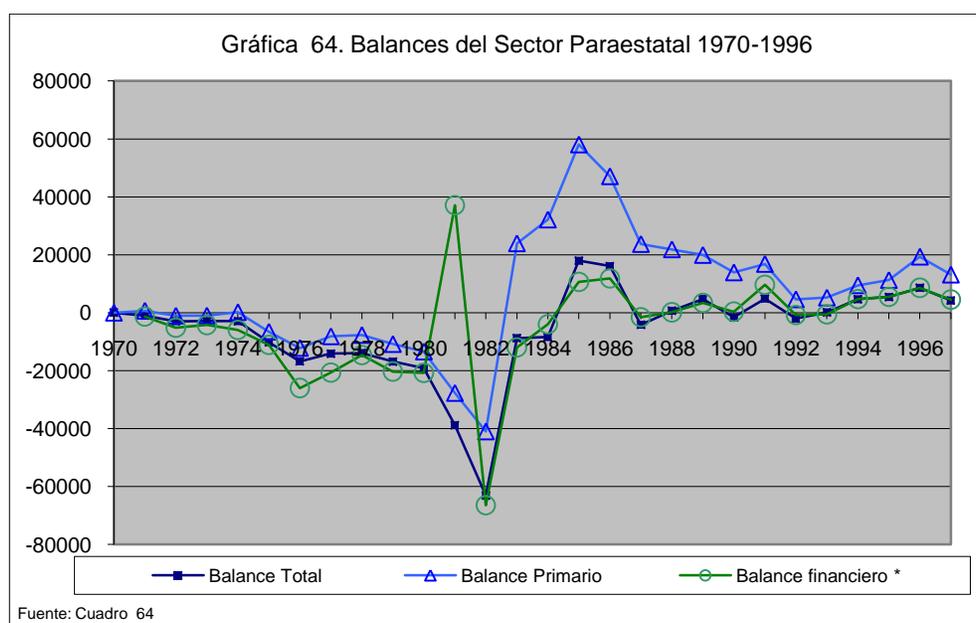
Año	Ingresos del Sector Público		Gasto Público		Balance Sector Público		Balance Sector Paraestatal		Déficit Paraestatal como % del Total
	\$	% del PIB	\$	% del PIB	\$	% del PIB	\$	% del PIB	
1970	109.1	24.5	109.3	24.6	-0.2	-0.04	-0.8	-0.18	93.349
1971	120.5	24.6	121.4	24.8	-0.8	-0.17	-2.7	-0.54	67.086
1972	148.4	26.3	148.8	26.4	-0.4	-0.06	-2.7	-0.49	134.402
1973	205.7	29.8	204.1	29.5	1.6	0.23	-3.1	-0.45	-28.462
1974	281.6	31.3	276.5	30.7	5.1	0.57	-13.5	-1.50	-29.532
1975	403.6	36.7	400.7	36.4	2.9	0.26	-25.5	-2.32	-80.337
1976	528.5	38.5	520.2	37.9	8.3	0.60	-24.8	-1.81	-21.925
1977	734.2	39.7	730.6	39.5	3.6	0.19	-31.8	-1.72	-47.880
1978	950.6	40.7	937.8	40.1	12.8	0.55	-45.0	-1.93	-15.030
1979	1293.1	42.2	1170.8	38.2	122.3	3.99	-60.3	-1.96	-1.607
1980	2051.0	48.0	1780.0	41.6	270.9	6.34	-155.0	-3.62	-1.338
1981	2831.2	48.2	2760.6	47.0	70.6	1.20	-322.2	-5.49	-7.767
1982	5707.1	44.4	5509.8	42.8	197.4	1.53	-71.0	-0.55	-0.280
1983	5898.0	26.3	8484.1	37.8	-2586.1	-11.52	-137.7	-0.61	0.024
1984	10567.9	29.8	13227.5	37.3	-2659.6	-7.49	487.7	1.37	-0.052
1985	16658.9	28.3	20924.4	35.6	-4265.5	-7.25	689.7	1.17	-0.027
1986	24082.3	23.3	34931.0	33.8	-10848.7	-10.49	-331.8	-0.32	0.003
1987	59102.7	21.0	86527.9	30.8	-27425.2	-9.77	127.2	0.05	0.000
1988	118513.8	26.2	154694.7	34.2	-36180.9	-8.00	1864.9	0.41	-0.001
1989	149088.3	25.3	174451.4	29.5	-25363.1	-4.30	-822.4	-0.14	0.001
1990	203486.3	24.3	219772.4	26.3	-16286.1	-1.95	2920.4	0.35	-0.002
1991	229608.3	22.2	233130.7	22.6	-3522.4	-0.34	-1473.4	-0.14	0.004
1992	274471.0	22.7	258468.1	21.4	16002.9	1.32	108.5	0.01	0.000
1993	301520.1	22.6	293186.2	22.0	8333.9	0.62	4390.0	0.33	0.004
1994	363065.5	23.8	336731.1	22.0	26334.4	1.72	5453.8	0.36	0.001
1995	418882.6	19.7	422057.0	19.8	-3174.4	-0.15	11606.9	0.54	-0.017
1996	580722.0	20.1	583982.3	20.2	-3260.3	-0.11	8218.9	0.28	-0.009
1997	731991.2	20.7	751525.8	21.2	-19534.6	-0.55	23637.9	0.67	-0.003
1998	783046.0	18.6	830609.6	19.8	-47563.6	-1.13	19736.0	0.47	-0.001
1999	956495.1	19.1	1009345.8	20.2	-52850.7	-1.06	27190.1	0.54	-0.001
2000	1184869.1	20.7	1246093.7	21.7	-61224.6	-1.07	22590.8	0.39	-0.001

Fuente: Elaboración propia con datos de Inegi, y S.H.C.P. Dirección General de Planeación Hacendaria.



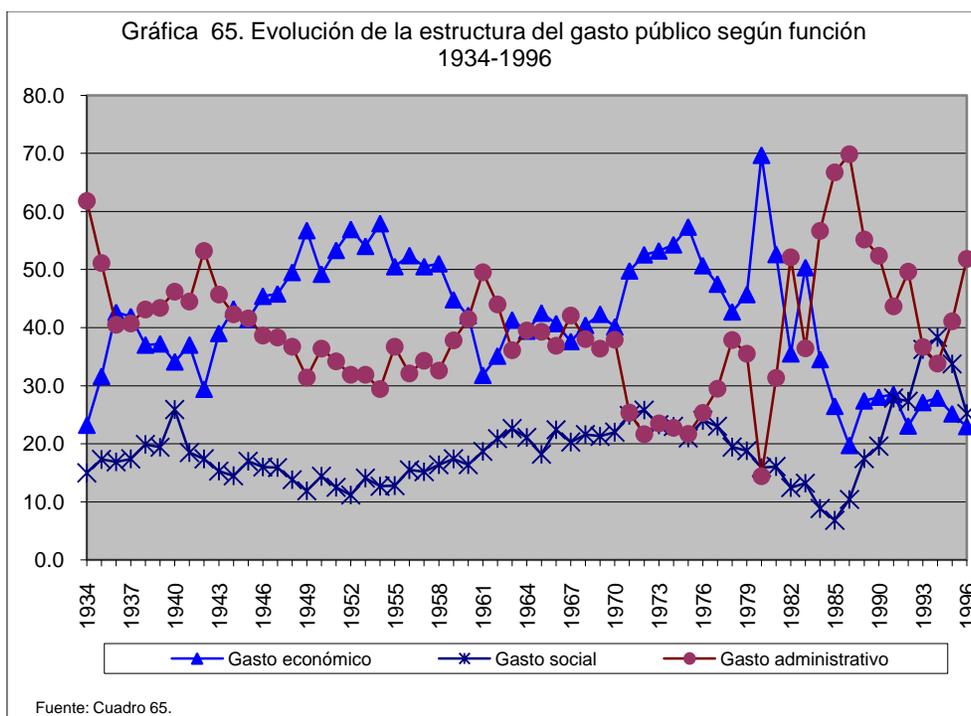
Cuadro 64. Ingreso, Gasto y Balance del Sector paraestatal. 1970-1996.										
(Millones de pesos de 1994)										
Años	Ingreso Total	Transferencias	Ingresos – transferencias.	Gasto Total	Balance sin Transferencias	Balance Total	Intereses	Balance Primario	Balance financiero *	Interes/Trasnf. (%)
	a	b	c	d	c-d	a-d		BT-Intereses		
1970	52199.3	8070.7	44128.6	53146.0	-9017.4	-946.7	1647.7	701.0	-1329.1	20.4
1971	54087.9	7952.7	46135.2	57017.6	-10882.4	-2929.7	1911.0	-1018.7	-5156.0	24.0
1972	60536.1	10956.0	49580.1	63405.2	-13825.1	-2869.1	1886.9	-982.2	-4235.6	17.2
1973	74204.7	14320.6	59884.1	77104.7	-17220.6	-2900.0	3101.9	201.9	-5917.8	21.7
1974	87116.2	17152.5	69963.8	97319.2	-27355.5	-10203.0	3647.5	-6555.5	-11087.5	21.3
1975	102630.3	25808.9	76821.4	119405.8	-42584.4	-16775.4	4617.2	-12158.2	-25998.0	17.9
1976	100159.3	16535.7	83623.6	114230.7	-30607.1	-14071.4	5921.2	-8150.2	-20631.0	35.8
1977	108855.1	18334.2	90520.9	122803.2	-32282.4	-13948.2	6265.7	-7682.5	-14590.7	34.2
1978	124948.0	19778.2	105169.8	141782.0	-36612.2	-16834.0	6007.5	-10826.5	-20274.1	30.4
1979	146187.3	22694.1	123493.2	165255.6	-41762.4	-19068.3	5670.0	-13398.3	-20758.3	25.0
1980	136501.5	24279.7	112221.8	175310.7	-63088.9	-38809.2	11110.2	-27699.0	37142.7	45.8
1981	152405.6	35408.3	116997.3	215475.4	-98478.2	-63069.9	22088.9	-40981.0	-66446.9	62.4
1982	200759.8	41099.5	159660.3	209507.3	-49847.0	-8747.5	32695.9	23948.4	-11988.9	79.6
1983	179123.7	42687.0	136436.7	187526.7	-51090.0	-8403.0	40555.4	32152.4	-3947.7	95.0
1984	199252.8	37746.2	161506.6	181270.4	-19763.8	17982.4	40075.8	58058.2	10669.4	106.2
1985	192184.7	42622.0	149562.7	176063.4	-26500.7	16121.3	30966.9	47088.3	11852.0	72.7
1986	189142.7	28743.6	160399.1	193309.9	-32910.8	-4167.2	27877.5	23710.3	-1532.0	97.0
1987	155531.3	22501.8	133029.4	154843.6	-21814.2	687.6	21180.8	21868.4	163.9	94.1
1988	137952.6	15178.9	122773.7	133235.1	-10461.4	4717.5	15216.8	19934.3	3390.2	100.2
1989	127295.4	16341.2	110954.3	128883.8	-17929.6	-1588.4	15500.6	13912.2	370.8	94.9
1990	133352.4	15029.8	118322.6	128492.2	-10169.6	4860.2	11977.6	16837.9	9689.2	79.7
1991	115588.7	10141.7	105447.0	117587.5	-12140.5	-1998.8	6607.9	4609.1	-787.3	65.2
1992	114448.7	9644.1	104804.6	114321.9	-9517.3	126.8	5086.8	5213.6	-577.5	52.7
1993	118774.9	12057.2	106717.7	114079.1	-7361.4	4695.8	4773.9	9469.7	4696.8	39.6
1994	126323.0	12948.0	113375.0	120869.0	-7494.0	5454.0	5823.0	11277.0	5453.8	45.0
1995	121687.2	14916.5	106770.7	113089.3	-6318.6	8597.9	10734.9	19332.8	8597.8	72.0
1996	120305.5	13561.0	106744.4	116079.1	-9334.7	4226.3	8917.4	13143.7	4541.7	65.8

FUENTE: Elaboración propia con datos de Inegi, y S.H.C.P. Dirección General de Planeación Hacendaria.



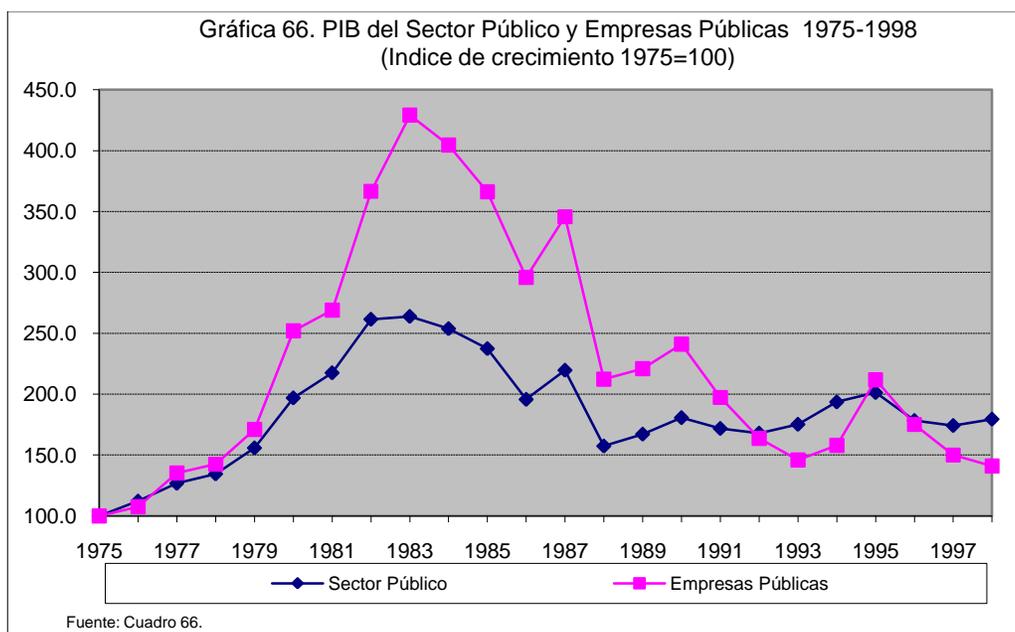
Cuadro 65. Gasto Público ejercido según su función. 1934-1996.				
Estructura porcentual				
Año	Gasto Total	Gasto económico	Gasto social	Gasto administrativo
1934	100.0	23.2	15.0	61.8
1935	100.0	31.6	17.3	51.1
1936	100.0	42.6	16.9	40.5
1937	100.0	41.9	17.4	40.7
1938	100.0	37.0	19.9	43.1
1939	100.0	37.2	19.4	43.4
1940	100.0	34.1	25.9	46.2
1941	100.0	37.0	18.5	44.5
1942	100.0	29.4	17.4	53.2
1943	100.0	39.0	15.3	45.7
1944	100.0	43.2	14.5	42.3
1945	100.0	41.4	17.0	41.6
1946	100.0	45.4	16.0	38.6
1947	100.0	45.8	15.9	38.3
1948	100.0	49.5	13.8	36.7
1949	100.0	56.7	11.9	31.4
1950	100.0	49.2	14.4	36.4
1951	100.0	53.3	12.5	34.2
1952	100.0	56.9	11.2	31.9
1953	100.0	54.0	14.1	31.9
1954	100.0	57.9	12.7	29.4
1955	100.0	50.5	12.8	36.7
1956	100.0	52.4	15.5	32.1
1957	100.0	50.5	15.2	34.3
1958	100.0	51.0	16.4	32.6
1959	100.0	44.8	17.4	37.8
1960	100.0	42.1	16.4	41.5
1961	100.0	31.8	18.7	49.5
1962	100.0	35.1	20.9	44.0
1963	100.0	41.3	22.6	36.1
1964	100.0	39.4	21.1	39.5
1965	100.0	42.5	18.2	39.3
1966	100.0	40.7	22.4	36.9
1967	100.0	37.6	20.3	42.1
1968	100.0	40.4	21.6	38.0
1969	100.0	42.3	21.3	36.4
1970	100.0	40.1	22.0	37.9
1971	100.0	49.8	24.9	25.3
1972	100.0	52.5	25.8	21.6
1973	100.0	53.2	23.3	23.5
1974	100.0	54.3	23.0	22.7
1975	100.0	57.3	21.0	21.7
1976	100.0	50.7	24.0	25.3
1977	100.0	47.5	23.0	29.5
1978	100.0	42.7	19.4	37.9
1979	100.0	45.7	18.8	35.5
1980	100.0	69.7	15.9	14.4
1981	100.0	52.6	16.1	31.3
1982	100.0	35.5	12.4	52.1
1983	100.0	50.3	13.2	36.5
1984	100.0	34.5	8.9	56.6
1985	100.0	26.5	6.8	66.7
1988	100.0	19.7	10.4	69.9
1989	100.0	27.4	17.5	55.1
1990	100.0	28.0	19.6	52.4
1991	100.0	28.5	27.9	43.7
1992	100.0	23.1	27.3	49.6
1993	100.0	27.1	36.2	36.7
1994	100.0	27.9	38.3	33.8
1995	100.0	25.2	33.8	41.1
1996	100.0	23.0	25.2	51.8

Fuente: Hasta 1970 en Wilkie, James, W., *La revolución mexicana. Gasto federal y cambio social*. F.C.E., México, 1978. Págs. 66, 92, 95, 101, 104, 111, 116, 118, 119, 124, y 322. De 1971 a 1996 en *Información sobre gasto público 1969-1978*, SPP. Información sobre gasto público 1970-1980, Inegi *El ingreso y el gasto público en México*, 1986, 1994 y 1997, Inegi.



<b>Cuadro 66. PIB del Sector Público y de las Empresas Públicas. 1975-1998.</b>		
Índices de crecimiento 1975=100		
Año	Sector Público	Empresas Públicas
1975	100.0	100.0
1976	112.2	107.6
1977	126.8	135.2
1978	134.5	142.4
1979	155.9	171.1
1980	196.9	252.0
1981	217.5	269.1
1982	261.5	366.5
1983	263.8	429.1
1984	253.8	404.5
1985	237.4	366.2
1986	195.7	296.0
1987	219.6	345.7
1988	157.4	212.3
1989	167.2	220.8
1990	180.7	241.1
1991	171.8	197.3
1992	168.0	163.6
1993	175.2	145.9
1994	193.6	157.9
1995	201.3	211.7
1996	178.3	175.0
1997	174.3	150.0
1998	179.5	140.9

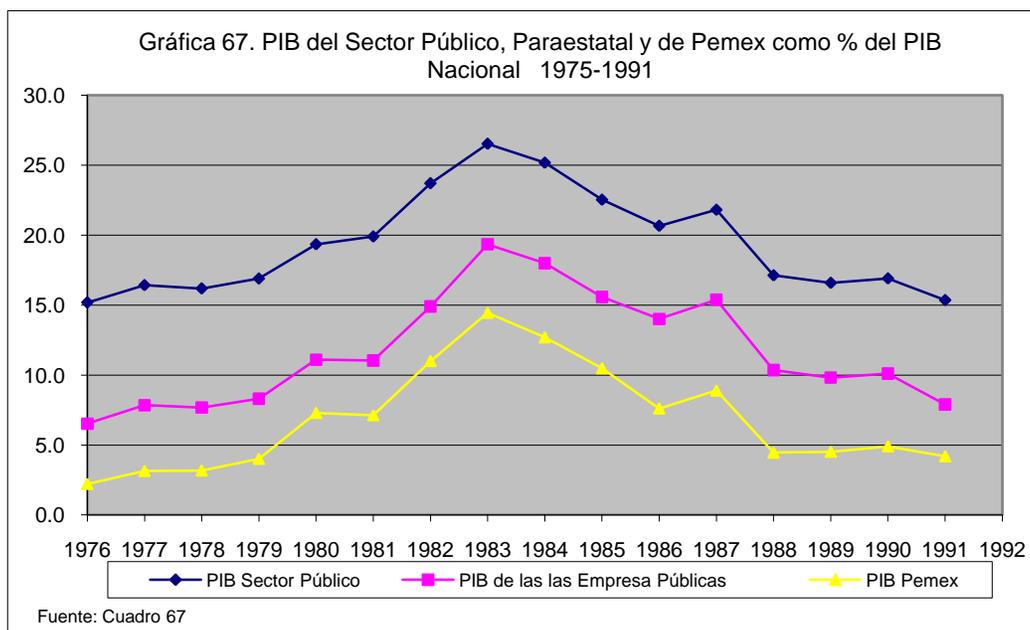
FUENTE: Elaboración propia con datos de, INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales de México*. De 1975 a 1983 con metodología base 1980, el resto con base en 1993.



**Cuadro 67. PIB de las Empresas Públicas, como proporción del PIB Nacional y del Sector Público. 1975-1996.**  
(Millones de pesos corrientes y porcentajes)

Años	PIB Nacional	PIB Sector Público		PIB del sector paraestatal				PEMEX	
		Mill de pesos	% del PIB Nal.	Total (Millones de pesos)	% del PIB Nal.	% PIB Nal sin Pemex	% del PIB Sector Público	% del PIB Nal.	% PIB Paraest.
1975	722,291.50	105,177.9	14.6	47,156.6	6.5	3.9	44.8	2.6	40.3
1976	777,192.70	118,020.7	15.2	50,720.2	6.5	4.3	43.0	2.2	34.1
1977	812,148.90	133,363.2	16.4	63,752.5	7.8	4.7	47.8	3.1	40.1
1978	874,120.40	141,481.9	16.2	67,145.7	7.7	4.5	47.5	3.2	41.4
1979	970,429.00	163,933.6	16.9	80,675.0	8.3	4.3	49.2	4.0	48.3
1980	1,070,728.60	207,145.2	19.3	118,822.0	11.1	3.8	57.4	7.3	65.8
1981	1,149,811.30	228,793.5	19.9	126,875.5	11.0	3.9	55.5	7.1	64.7
1982	1,159,882.90	275,020.4	23.7	172,850.0	14.9	3.9	62.8	11.0	73.8
1983	1,045,799.20	277,475.9	26.5	202,335.7	19.3	4.9	72.9	14.4	74.7
1984	1,060,101.40	266,904.4	25.2	190,761.0	18.0	5.3	71.5	12.7	70.5
1985	1,108,054.00	249,664.7	22.5	172,687.0	15.6	5.1	69.2	10.5	67.3
1986	996,026.70	205,827.8	20.7	139,565.7	14.0	6.4	67.8	7.6	54.3
1987	1,059,116.00	231,013.5	21.8	163,005.6	15.4	6.5	70.6	8.9	57.8
1988	966,878.20	165,554.9	17.1	100,129.9	10.4	5.9	60.5	4.5	43.0
1989	1,060,258.20	175,842.9	16.6	104,131.2	9.8	5.3	59.2	4.5	46.0
1990	1,124,521.80	190,056.1	16.9	113,676.6	10.1	5.2	59.8	4.9	48.6
1991	1,177,324.60	180,727.8	15.4	93,031.1	7.9	3.7	51.5	4.2	53.2
1992	1,208,015.60	176,686.7	14.6	77,157.6	6.4		43.7	6.4	
1993	1,235,596.70	184,310.3	14.9	68,788.8	5.6		37.3	5.6	
1994	1,306,301.60	203,622.0	15.6	74,460.8	5.7		36.6	5.7	
1995	1,243,594.30	211,723.1	17.0	99,849.8	8.0		47.2	8.0	
1996	1,382,585.50	187,555.0	13.6	82,535.9	6.0		44.0	6.0	

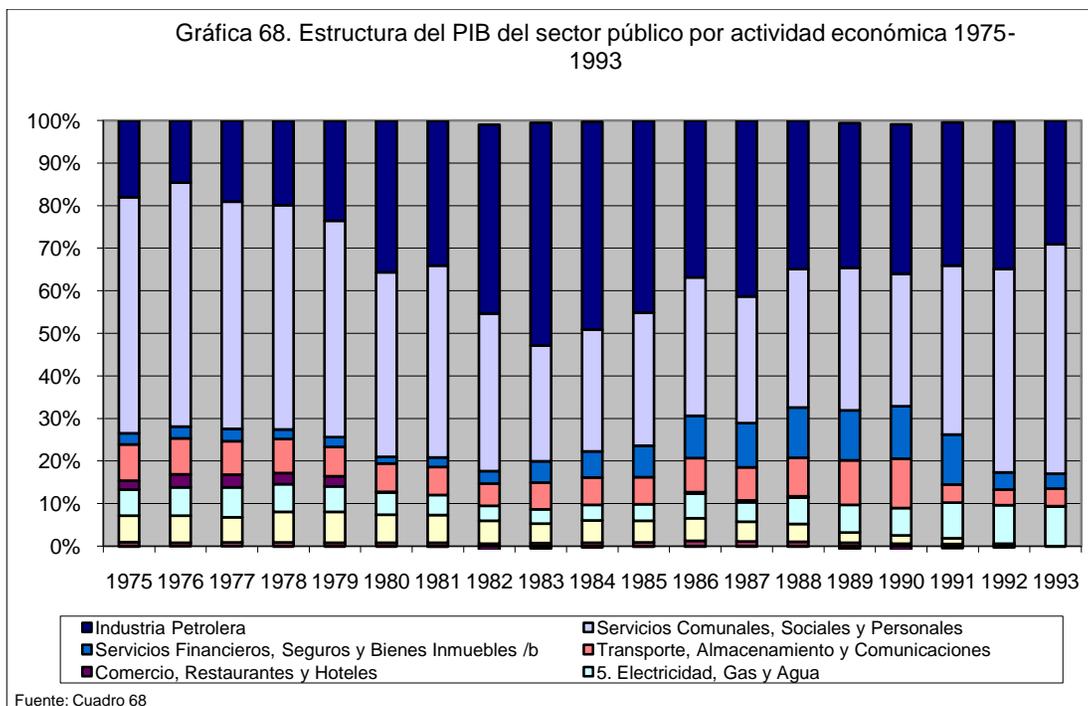
Fuente: Elaboración propia con datos de *El ingreso y el gasto público en México*, 1986, 1991, 1997; *Sistema de cuentas Nacionales de México*, 1980-1987 Inegi.  
Estadísticas elaboradas por Inegi con metodología base 1980.



**Cuadro 68. PIB del Sector Público por Actividad Económica. 1975-1993**

Año	Total Sector Público	1. Agropecuario, Silvicultura y Pesca	2. Minería	3. Industria Manufacturera /a	5. Electricidad, Gas y Agua	6. Comercio, Restaurantes y Hoteles	7. Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	8. Servicios Financieros, Seguros y Bienes Inmuebles /b	9. Servicios Comunales, Sociales y Personales	Industria Petrolera	Núcleo del PIB del SP
1975	100.0	0.1	0.9	6.2	6.1	2.1	8.5	2.6	55.4	18.0	<b>94.2</b>
1976	100.0	0.0	0.8	6.4	6.6	3.1	8.4	2.8	57.3	14.6	
1977	100.0	0.0	0.9	6.0	7.2	3.0	8.0	3.0	54.4	19.4	
1978	100.0	-0.1	0.9	7.2	6.5	2.6	8.0	2.3	52.8	19.8	
1979	100.0	-0.1	0.8	7.3	6.0	2.4	6.9	2.3	51.0	23.5	
1980	100.0	-0.01	0.8	6.6	5.2	0.2	6.6	1.6	43.3	35.6	
1981	100.0	0.05	0.8	6.5	4.7	-0.1	6.6	2.3	45.2	34.1	
1982	100.0	0.01	0.6	5.5	3.6	-1.0	5.3	3.0	37.8	45.3	
1983	100.0	0.05	0.7	4.6	3.4	-0.5	6.3	5.1	27.4	52.8	
1984	100.0	0.06	0.8	5.2	3.7	-0.3	6.5	6.1	28.8	49.1	
1985	100.0	0.06	0.8	5.1	3.9	-0.1	6.4	7.4	31.2	45.1	
1986	100.0	0.05	1.2	5.3	5.8	0.4	8.0	9.9	32.6	36.9	
1987	100.0	0.02	1.1	4.6	4.6	0.4	7.8	10.4	29.7	41.3	
1988	100.0	0.03	1.0	4.2	6.2	0.3	9.0	11.8	32.5	34.9	
1989	100.0	0.02	0.8	2.4	6.6	-0.6	10.6	11.9	33.9	34.4	
1990	100.0	-0.01	0.6	2.0	6.5	-0.9	11.8	12.5	31.6	35.7	
1991	100.0	-0.03	0.5	1.4	8.4	-0.4	4.3	11.9	40.0	34.0	
1992	100.0	-0.02	0.2	0.4	9.1	-0.3	3.7	4.0	48.0	34.8	
1993	100.0	-0.02	0.1	0.01	9.2	0.1	4.1	3.5	53.9	29.1	<b>92.3</b>

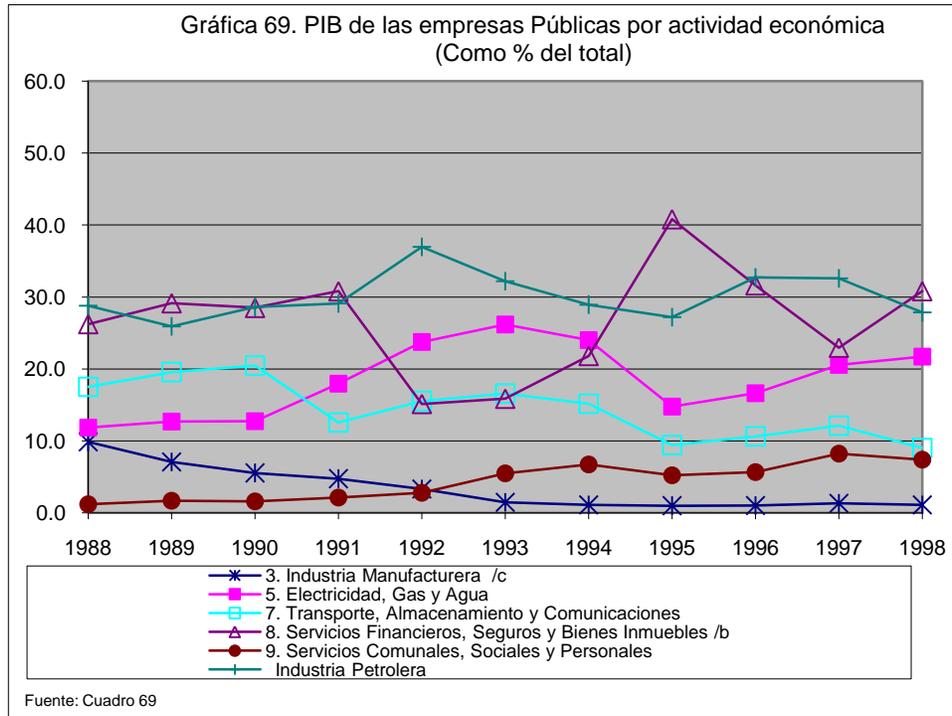
/a Excluye la industria petrolera  
/b A partir de septiembre de incluye la banca nacionalizada.  
Fuente: De 1975 a 1983 elaboración propia a partir de Nacional Financiera, *La Economía mexicana en Cifras 1986*. El resto se elaboró con datos de INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales de México*.  
Estadísticas elaboradas por Inegi con metodología base 1993.



**Cuadro 69. PIB de las Empresas Públicas por Actividad Económica. 1988-1998.**  
(Porcentajes del total)

Año	Total Empresas Públicas	1. Agropecuario, Silvicultura y Pesca	2. Minería	3. Industria Manufacturera	5. Electricidad, Gas y Agua	6. Comercio, Restaurantes y Hoteles	7. Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	8. Servicios Financieros, Seguros y Bienes Inmuebles	9. Servicios Comunales Sociales y Personales	Industria Petrolera
1988	100.0	0.5	2.1	9.9	11.8	2.0	17.5	26.2	1.2	28.8
1989	100.0	0.5	1.8	7.1	12.7	1.7	19.6	29.1	1.7	25.9
1990	100.0	0.3	1.4	5.5	12.7	0.8	20.5	28.5	1.6	28.6
1991	100.0	0.4	1.1	4.7	18.0	1.2	12.6	30.8	2.1	29.1
1992	100.0	0.4	0.8	3.3	23.7	1.4	15.5	15.1	2.8	37.0
1993	100.0	0.5	0.2	1.5	26.2	1.6	16.6	15.9	5.5	32.2
1994	100.0	0.4	0.2	1.1	24.0	1.6	15.2	21.8	6.7	28.9
1995	100.0	0.3	0.2	1.0	14.8	1.1	9.4	40.8	5.2	27.2
1996	100.0	0.3	0.3	1.0	16.6	1.2	10.6	31.6	5.6	32.7
1997	100.0	0.4	0.2	1.3	20.6	1.6	12.1	23.0	8.2	32.6
1998	100.0	0.4	0.3	1.1	21.7	1.5	9.0	30.8	7.4	27.9

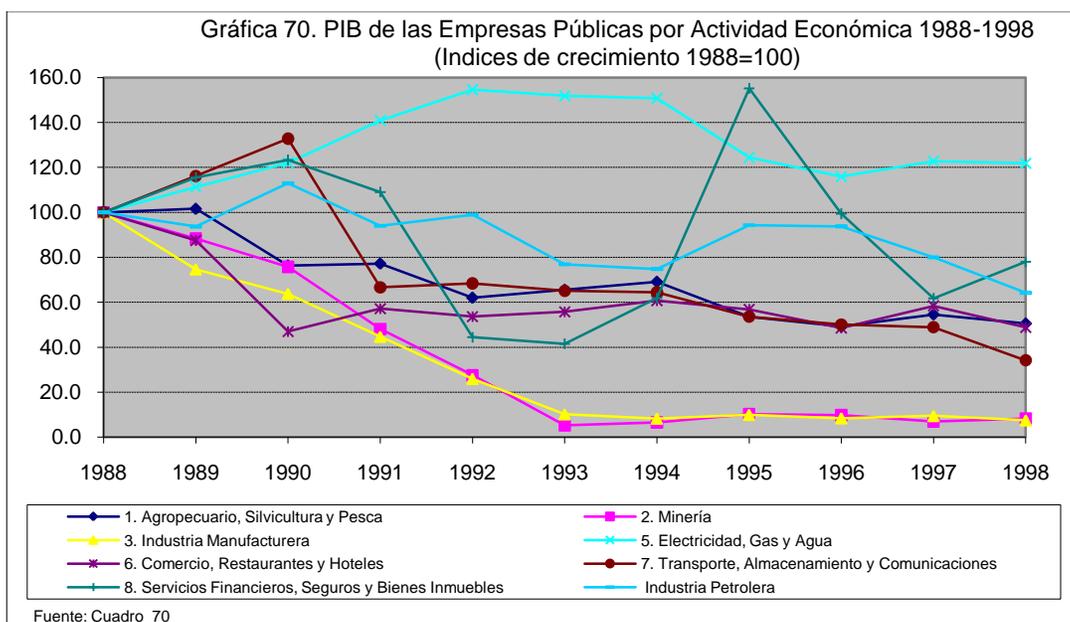
/a Excluye la industria petrolera  
/b A partir de septiembre de incluye la banca nacionalizada.  
Fuente: De 1975 a 1983 elaboración propia a partir de Nacional Financiera, *La Economía mexicana en Cifras 1986*, el resto se elaboró con datos de INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales de México*.  
Estadísticas elaboradas por Inegi con metodología base 1993.



**Cuadro 70. PIB de las Empresas Públicas por Actividad Económica. 1988-1998.**  
(Índices de crecimiento, 1988=100)

Año	Total Sector Público	Total Empresas Públicas	1. Agropecuario, Silvicultura y Pesca	2. Minería	3. Industria Manufacturera	5. Electricidad, Gas y Agua	6. Comercio, Restaurantes y Hoteles	7. Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	8. Servicios Financieros, Seguros y Bienes Inmuebles	9. Servicios Comunes, Sociales y Personales	Industria Petrolera
1988	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1989	106.2	104.0	101.6	88.4	74.7	111.3	87.5	116.2	115.5	147.0	93.7
1990	114.8	113.5	76.3	75.7	63.8	122.0	47.0	132.8	123.3	151.2	112.9
1991	109.2	92.9	77.2	48.1	44.7	140.9	57.2	66.7	109.0	164.7	94.0
1992	106.7	77.1	62.0	27.6	26.0	154.6	53.6	68.4	44.4	179.7	99.0
1993	111.3	68.7	65.5	5.3	10.2	151.8	55.7	65.1	41.5	316.2	76.9
1994	123.0	74.4	69.1	6.6	8.3	150.7	60.7	64.4	61.8	419.6	74.8
1995	127.9	99.7	53.6	10.3	10.0	124.4	56.8	53.6	155.1	435.5	94.3
1996	113.3	82.4	49.2	9.8	8.5	115.9	48.6	50.1	99.4	389.4	93.8
1997	110.7	70.6	54.6	6.9	9.5	122.8	58.4	48.9	61.8	485.6	80.0
1998	114.0	66.4	50.5	8.3	7.5	121.8	48.8	34.2	78.0	410.2	64.2

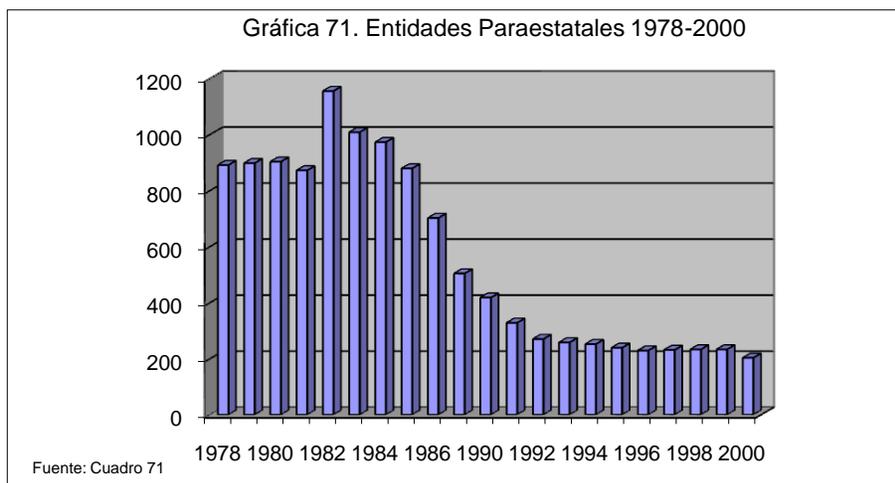
FUENTE: Elaboración propia con datos de INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales de México*. Metodología Base 1993.



**Cuadro 71. Entidades Paraestatales por Secretaría Cabeza de Sector. 1978-2000.**

Cabeza de Sector	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	2000
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	144	140	146	127	211	164	154	140	108	104	49
Secretaría de Programación y Presupuestos	0	16	16	18	23	23	22	21	19	17	
Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos	88	85	90	80	93	77	76	60	56	33	13
Secretaría de la Reforma Agraria	6	6	6	7	7	7	5	5	5	5	1
Secretaría de Pesca	25	25	24	24	27	25	24	30	30	26	
Secretaría de Relaciones Exteriores	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	
Secretaría de la Defensa Nacional	2	2	2	5	7	7	7	7	2	2	2
Secretaría de Marina								1	1	1	
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	67	66	64	59	66	56	60	59	56	34	23
Secretaría de Desarrollo Urbano y ecológico	105	111	99	64	70	36	33	32	23	6	
Secretaría de Energía, Minas e Industria	288	282	289	323	399	382	369	329	233	147	22
Secretaría de Comercio y de Fomento Industrial	41	40	37	36	32	26	29	27	25	20	7
Secretaría de Turismo	26	29	30	31	55	52	47	26	23	19	1
Secretaría de Gobernación	27	27	27	26	67	67	67	65	62	31	5
Departamento del Distrito Federal	7	7	7	7	13	14	13	16	10	9	
Secretaría de Educación Pública	42	43	45	42	55	48	47	42	31	31	47
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	6	6	7	9	9	4	3	2	2	2	2
Secretaría de Salubridad y Asistencia	16	12	13	13	19	18	15	15	15	16	16
Procuraduría General de la República	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1
Secretaría de Desarrollo Social											9
Secretaría de Medio ambiente, recursos naturales y pesca											2
Organismos descentralizados no sectorizados											3
<b>TOTAL</b>	<b>891</b>	<b>898</b>	<b>903</b>	<b>872</b>	<b>1155</b>	<b>1008</b>	<b>973</b>	<b>879</b>	<b>702</b>	<b>504</b>	<b>203</b>

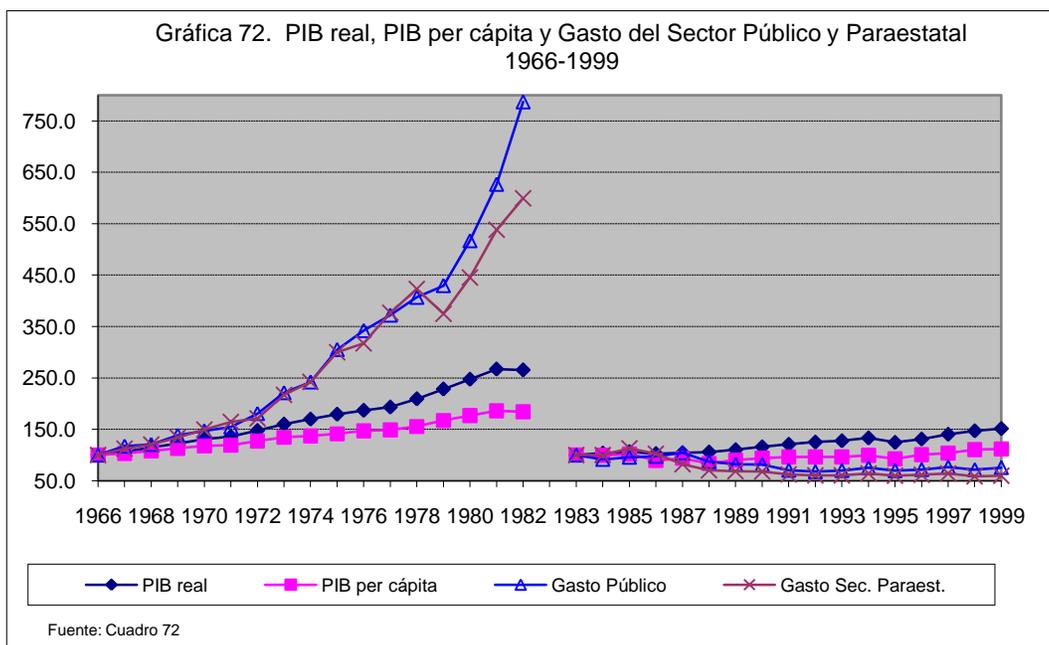
Fuente: Elaboración propia con datos de *Informes de Gobierno* 1987, 1992, 1993, 1999 y *Diario Oficial de la Federación* 31 de julio de 2000.



**Cuadro 72 Comparativo del PIB, per cápita, Gasto Público y del sector paraestatal. 1966-1982 y 1983-1999.**

AÑO	PIB real	PIB per cápita	Gasto Público	Gasto Sec. Paraest.
1966	100.0	100.0	100.0	100.0
1967	106.3	103.1	117.2	112.1
1968	114.9	108.1	120.6	120.4
1969	122.3	112.8	138.3	133.8
1970	130.7	117.8	146.8	149.7
1971	136.1	119.4	154.7	164.4
1972	147.6	127.1	180.7	171.0
1973	160.0	134.4	221.2	217.2
1974	169.8	137.0	242.0	242.4
1975	179.3	141.2	305.1	300.1
1976	186.8	147.2	342.0	317.1
1977	193.2	149.1	372.1	376.4
1978	209.2	155.5	406.7	422.9
1979	228.2	167.3	429.5	375.0
1980	247.2	176.8	516.8	445.0
1981	267.0	186.1	626.6	538.0
1982	265.4	184.0	787.0	599.4
1983	100.0	100.0	100.0	100.0
1984	103.7	99.4	91.5	99.9
1985	106.5	101.8	95.7	112.9
1986	102.7	89.7	97.6	102.3
1987	104.5	93.5	104.3	82.0
1988	105.8	83.7	87.1	70.5
1989	110.3	89.9	81.8	68.2
1990	115.9	93.9	81.4	68.0
1991	120.8	96.1	70.4	62.3
1992	125.1	96.4	67.6	60.5
1993	127.6	96.3	69.8	60.4
1994	133.3	99.5	75.0	64.0
1995	124.6	92.6	69.6	59.9
1996	131.1	100.6	71.7	61.6
1997	140.2	103.6	76.5	64.4
1998	147.0	110.5	71.3	58.3
1999	151.4	111.8	75.6	59.6

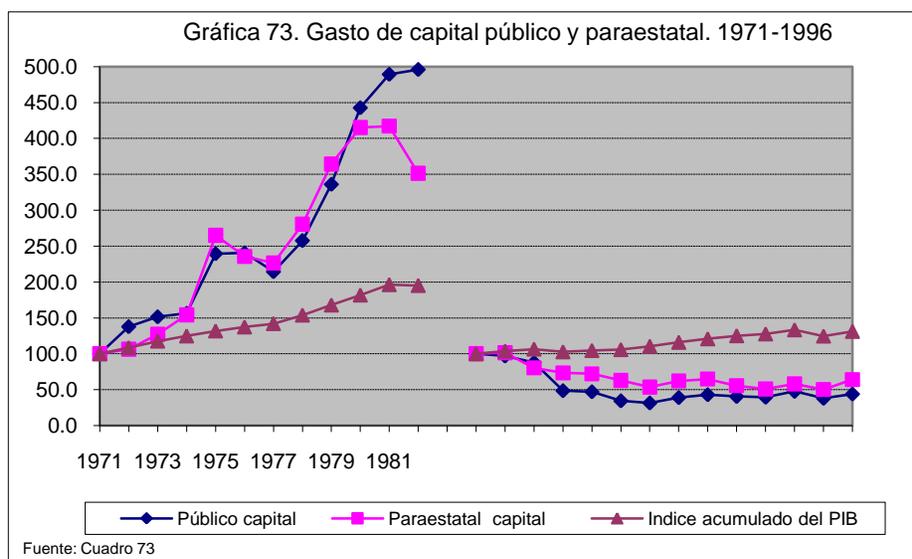
Fuente: Elaboración propia con datos de *El ingreso y el gasto público en México* y *Sistema de cuentas Nacionales de México*, Inegi. De 1983 en adelante con metodología base 1980.



**Cuadro 73. Crecimiento del Gasto Público y Paraestatal según capítulo económico. 1971-1996.**

Años	Gasto corriente		Gasto de capital		Índice PIB
	Público	Paraestatal	Público	Paraestatal	
1971	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1972	114.6	114.8	137.9	106.2	108.5
1973	145.6	136.9	151.5	127.1	117.6
1974	169.7	169.2	156.3	154.2	124.8
1975	198.9	188.6	239.5	265.1	131.8
1976	206.5	190.6	240.6	235.6	137.3
1977	224.6	212.6	214.4	226.4	142.0
1978	242.0	227.6	257.7	280.4	153.8
1979	270.4	245.8	336.1	364.2	167.8
1980	345.3	342.1	442.7	415.2	181.7
1981	362.6	298.6	489.3	417.2	196.2
1982	469.5	314.0	496.0	351.3	195.0
1983	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1984	92.5	99.6	97.0	101.6	103.7
1985	97.6	98.8	87.9	80.4	106.5
1986	115.4	88.9	48.6	73.3	102.7
1987	125.0	84.7	47.2	72.0	104.5
1988	108.0	73.3	34.5	62.9	105.8
1989	100.9	71.2	31.6	53.6	110.3
1990	80.1	68.4	39.1	62.2	115.9
1991	65.9	59.9	43.1	64.8	120.8
1992	64.6	60.8	40.6	55.6	125.1
1993	64.9	62.0	39.5	50.9	127.6
1994	69.0	64.5	47.6	57.9	133.3
1995	74.0	61.5	38.0	50.3	124.6
1996	71.9	59.6	44.0	64.0	131.1

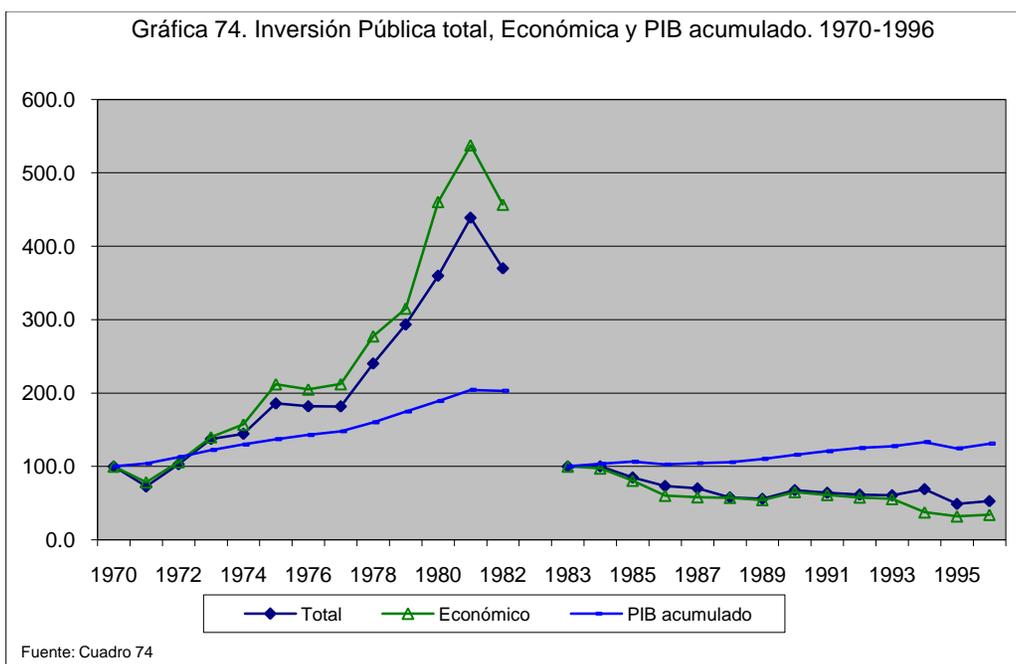
Fuente: Elaboración propia con datos de *El ingreso y el gasto público en México*, 1986, 1994, 1997, Inegi. *Información sobre gasto público 1970-1980*, Inegi.



**Cuadro 74. Crecimiento de la Inversión Pública total y según función y PIB real acumulado. 1970-1996.**

Años	Inversión Total	Sector Económico *				Desarrollo Social **		Administración		PIB acumulado
1970	33841.6	100.0	24125.8	100.0	9176.1	100.0	539.3	100.0	100.0	
1971	24612.4	72.7	18942.0	78.5	5333.3	58.1	337.1	62.5	104.1	
1972	34866.7	103.0	25597.0	106.1	8044.1	87.7	1120.9	207.9	112.9	
1973	46577.9	137.6	33774.2	140.0	11995.2	130.7	808.6	149.9	122.4	
1974	48918.7	144.6	37923.8	157.2	10151.7	110.6	843.2	156.4	129.9	
1975	62880.4	185.8	51170.3	212.1	10358.6	112.9	1351.5	250.6	137.2	
1976	61570.7	181.9	49460.2	205.0	8933.8	97.4	2619.7	485.8	142.9	
1977	61529.2	181.8	51198.4	212.2	8490.1	92.5	1725.4	319.9	147.8	
1978	81294.5	240.2	66920.4	277.4	12993.3	141.6	1380.9	256.1	160.1	
1979	99256.8	293.3	76022.7	315.1	17996.4	196.1	1455.2	269.8	174.6	
1980	121727.1	359.7	111046.6	460.3	6724.6	73.3	3955.9	733.5	189.1	
1981	148462.5	438.7	129686.4	537.5	12474.7	135.9	6301.4	1168.4	204.3	
1982	125143.7	369.8	110169.4	456.6	10524.0	114.7	4450.4	825.2	203.0	
1983	83303.5	100.0	74103.0	100.0	6485.4	100.0	2715.0	100.0	100.0	
1984	83424.6	100.1	72157.2	97.4	7415.3	114.3	3667.6	135.1	103.7	
1985	70833.6	85.0	59852.0	80.8	7199.6	111.0	3781.9	139.3	106.5	
1986	61119.9	73.4	44698.3	60.3	15331.6	236.4	2256.1	83.1	102.7	
1987	58459.2	70.2	43168.1	58.3	12961.9	199.9	2329.1	85.8	104.5	
1988	48218.2	57.9	42567.3	57.4	4460.7	68.8	1190.7	43.9	105.8	
1989	46572.5	55.9	40318.2	54.4	4426.9	68.3	1827.4	67.3	110.3	
1990	56452.2	67.8	48357.9	65.3	6042.3	93.2	2052.0	75.6	115.9	
1991	53512.3	64.2	45462.1	61.3	5623.3	86.7	2426.9	89.4	120.8	
1992	51461.3	61.8	42910.3	57.9	5354.9	82.6	3196.1	117.7	125.1	
1993	50662.2	60.8	41311.9	55.7	6299.0	97.1	3051.2	112.4	127.6	
1994	57577.5	69.1	27859.6	37.6	26219.4	404.3	3498.5	128.9	133.3	
1995	40845.2	49.0	23827.7	32.2	15029.9	231.8	1987.6	73.2	124.6	
1996	43988.6	52.8	25435.2	34.3	15313.2	236.1	3240.2	119.3	131.1	

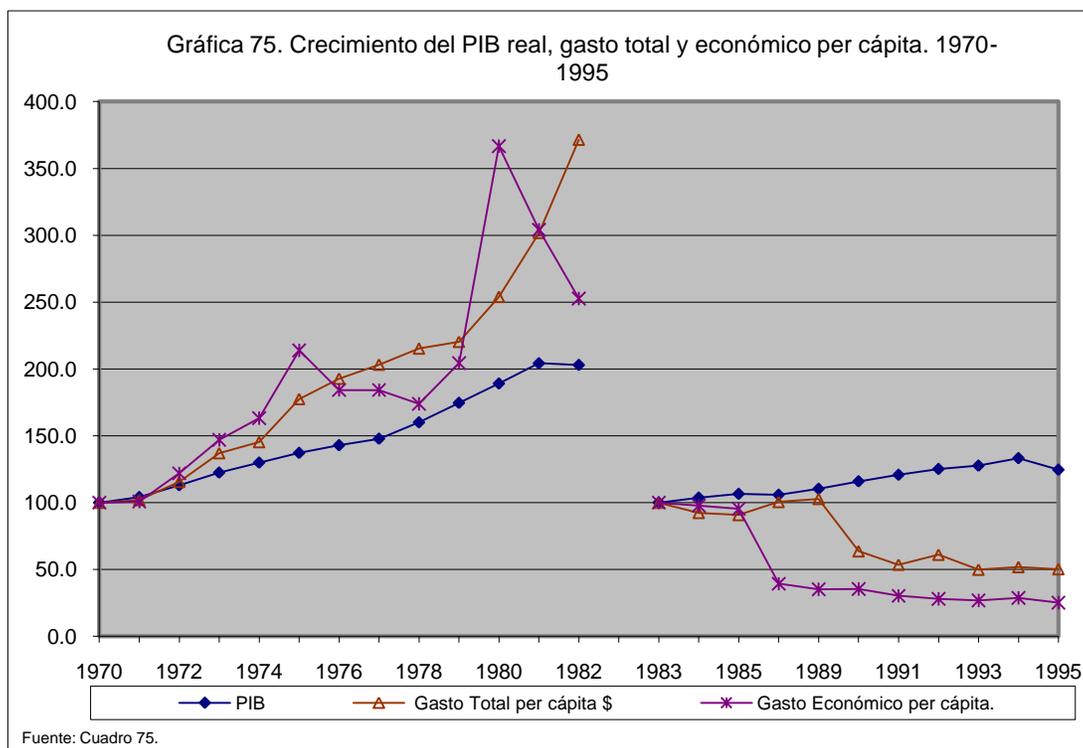
\*De 1980 a 1985 incluye la inversión en energía y minas. \*\* A partir de 1994 incluye inversión en desarrollo regional y ecología que antes se englobaba en inversión económica.  
Fuente: Elaboración propia con datos de *El ingreso y el gasto público en México*, Inegi; Varios años; *Información sobre el gasto público* Inegi, Varios años.



**Cuadro 75. Crecimiento del PIB, Gasto total per cápita y Gasto económico per cápita. 1970-1995.**

Años	PIB	Gasto Total per cápita		Gasto Económico per cápita.		Gasto Social		Gasto Administrativo	
		\$	Índice	\$	Índice	\$	Índice	\$	Índice
1970	100.0	2625.3	100.0	1371.0	100.0	640.9	100.0	774.5	100.0
1971	104.1	2679.7	102.1	1383.6	100.9	692.0	108.0	704.7	91.0
1972	112.9	3033.8	115.6	1671.7	121.9	821.5	128.2	688.4	88.9
1973	122.4	3598.4	137.1	2015.2	147.0	881.0	137.5	891.2	115.1
1974	129.9	3815.5	145.3	2237.4	163.2	948.0	147.9	937.9	121.1
1975	137.2	4661.0	177.5	2933.2	213.9	1074.6	167.7	1109.5	143.2
1976	142.9	5061.9	192.8	2525.8	184.2	1198.3	187.0	1261.0	162.8
1977	147.8	5336.8	203.3	2526.2	184.3	1224.9	191.1	1569.0	202.6
1978	160.1	5652.7	215.3	2383.8	173.9	1084.9	169.3	2112.9	272.8
1979	174.6	5784.5	220.3	2801.3	204.3	1151.9	179.7	2177.1	281.1
1980	189.1	6667.1	254.0	5027.6	366.7	1147.8	179.1	1040.7	134.4
1981	204.3	7923.3	301.8	4169.7	304.1	1275.6	199.0	2482.9	320.6
1982	203.0	9753.9	371.5	3464.5	252.7	1214.6	189.5	5083.6	656.4
1983	100.0	7292.3	100.0	3670.2	100.0	963.2	100.0	2658.9	100
1984	103.7	6735.7	92.4	3587.0	97.7	920.8	95.6	5889.2	221.5
1985	106.5	6620.7	90.8	3499.8	95.4	904.3	93.9	8824.3	331.9
1988	105.8	7331.1	100.5	1445.1	39.4	764.5	79.4	5121.5	192.6
1989	110.3	7500.5	102.9	1294.0	35.3	824.8	85.6	2605.2	98.0
1990	115.9	4642.2	63.7	1301.5	35.5	909.3	94.4	2431.5	91.4
1991	120.8	3909.5	53.6	1113.3	30.3	1089.2	113.1	1707.1	64.2
1992	125.1	4453.5	61.1	1027.2	28.0	1216.6	126.3	2209.7	83.1
1993	127.6	3638.1	49.9	986.1	26.9	1318.6	136.9	1333.4	50.1
1994	133.3	3780.2	51.8	1053.8	28.7	1449.0	150.4	1277.4	48.0
1995	124.6	3667.2	50.3	922.5	25.1	1237.9	128.5	1506.9	56.7

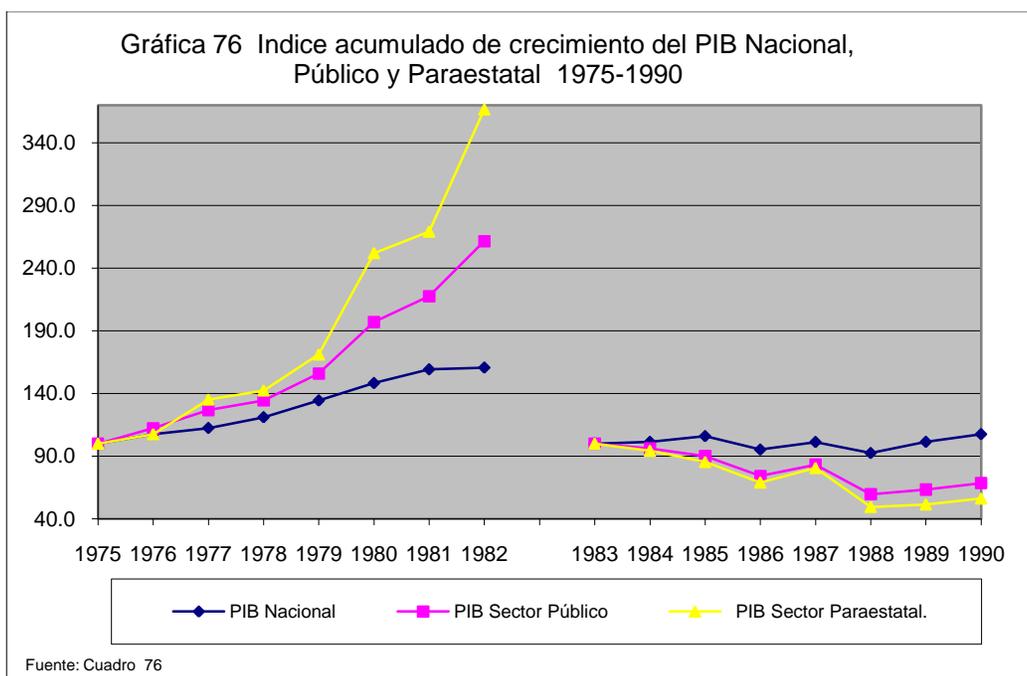
Fuente: elaboración propia con datos de *El ingreso y el gasto público en México*, Inegi, Varios años; *Información sobre el gasto público 1970-1980*, Inegi, 1981.



**Cuadro 76. Índice acumulado de crecimiento del PIB nacional, del Sector Público y del Sector Paraestatal. 1975-1990**

Años	PIB Nacional	PIB Sector Público	PIB Sector Paraestatal.
1975	100.0	100.0	100.0
1976	107.6	112.2	107.6
1977	112.4	126.8	135.2
1978	121.0	134.5	142.4
1979	134.4	155.9	171.1
1980	148.2	196.9	252.0
1981	159.2	217.5	269.1
1982	160.6	261.5	366.5
1983	100.0	100.0	100.0
1984	101.4	96.2	94.3
1985	106.0	90.0	85.3
1986	95.2	74.2	69.0
1987	101.3	83.3	80.6
1988	92.5	59.7	49.5
1989	101.4	63.4	51.5
1990	107.5	68.5	56.2

Fuente: Elaboración propia con datos de Inegi, *El ingreso y el gasto público en México*, 1986, 1991, 1997. y *Sistema de Cuentas Nacionales 1980-1987*. Metodología base 1980



<b>Cuadro 77. Comparativo del desempeño de algunas variables macroeconómicas en México. Etapa del Estado Intervencionista (1966-1982) Etapa del Estado Mínimo (1983-1999)</b>													
AÑO	PIB Real			Inflación			PIB per capita			Gasto Público		Gasto Sec. Paraest.	
	Var. % anul	Ind. de crec.	Tc ma	Anual	Inflación acumulada	Tc ma	\$	Ind. e crec.	Tc ma	\$	Ind. de cre.	\$	Ind. de cre.
1966	6.9	100.0		2.0	100.0		9060.6	100.0		86232.4	100.0	43809.4	100.0
1967	6.3	106.3		0.8	100.8		9337.2	103.1		101084.0	117.2	49108.1	112.1
1968	8.1	114.9		1.9	102.7		9796.3	108.1		104017.5	120.6	52740.6	120.4
1969	6.4	122.3		1.7	104.5		10215.9	112.8		119222.6	138.3	58619.2	133.8
1970	6.9	130.7		7.0	111.7		10674.9	117.8		126606.0	146.8	65564.3	149.7
1971	4.1	136.1		5.3	117.6		10819.6	119.4		133362.6	154.7	72027.5	164.4
1972	8.5	147.6		5.0	123.5		11513.3	127.1		155817.8	180.7	74908.9	171.0
1973	8.4	160.0		12.0	138.3		12181.8	134.4		190731.8	221.2	95132.7	217.2
1974	6.1	169.8		23.8	171.2		12413.4	137.0		208707.9	242.0	106179.6	242.4
1975	5.6	179.3		11.2	190.4		12795.0	141.2		263115.6	305.1	131473.4	300.1
1976	4.2	186.8		27.1	241.9		13340.6	147.2		294894.0	342.0	138925.7	317.1
1977	3.4	193.2		20.7	292.0		13508.4	149.1		320857.7	372.1	164892.8	376.4
1978	8.3	209.2		16.2	339.3		14088.3	155.5		350723.3	406.7	185251.7	422.9
1979	9.1	228.2		20.0	407.2		15155.6	167.3		370387.9	429.5	164303.7	375.0
1980	8.3	247.2		29.8	528.5		16017.6	176.8		445677.8	516.8	194967.5	445.0
1981	8.0	267.0		28.7	680.2		16860.1	186.1		540346.4	626.6	235690.2	538.0
1982	0.6	265.4		98.8	1352.3		16671.0	184.0		678625.8	787.0	262590.7	599.4
<b>1966-1982</b>		<b>265.4</b>	<b>5.9</b>		<b>1352.3</b>	<b>16.6</b>		<b>184.0</b>	<b>3.7</b>		<b>787.0</b>		<b>599.4</b>
1983	-5.3	100.0		80.8	100.0		14733.7	100.0		449155.0	100.0	188890.2	100.0
1984	3.7	103.7		59.2	159.2		14639.5	99.4		411169.3	91.5	188786.5	99.9
1985	2.7	106.5		63.7	260.6		14998.7	101.8		429663.4	95.7	213277.2	112.9
1986	-3.5	102.7		105.7	536.1		13215.3	89.7		438446.1	97.6	193304.9	102.3
1987	1.7	104.5		159.2	1389.5		13774.2	93.5		468488.2	104.3	154842.6	82.0
1988	1.3	105.8		51.7	2107.9		12325.6	83.7		391088.6	87.1	133236.1	70.5
1989	4.2	110.3		19.7	2523.1		13248.4	89.9		367505.2	81.8	128884.5	68.2
1990	5.1	115.9		29.9	3277.6		13840.3	93.9		365553.8	81.4	128491.5	68.0
1991	4.2	120.8		18.8	3893.4		14160.3	96.1		316130.4	70.4	117588.0	62.3
1992	3.6	125.1		11.9	4357.9		14198.6	96.4		303432.6	67.6	114322.0	60.5
1993	2.0	127.6		8.0	4707.0		14192.1	96.3		313609.0	69.8	114078.5	60.4
1994	4.4	133.3		7.1	5039.3		14662.6	99.5		336731.1	75.0	120869.1	64.0
1995	-6.5	124.6		52.0	7657.7		13642.1	92.6		312638.1	69.6	113089.0	59.9
1996	5.2	131.1		27.7	9778.8		14821.5	100.6		321913.1	71.7	116372.3	61.6
1997	7.0	140.2		15.7	11316.1		15259.5	103.6		343434.1	76.5	121591.4	64.4
1998	4.8	147.0		18.6	13420.9		16285.9	110.5		320045.5	71.3	110147.4	58.3
1999	3.0	151.4		12.5	15098.5		16472.1	111.8		339393.9	75.6	112543.5	59.6
<b>1983-1999</b>		<b>151.4</b>	<b>2.5</b>		<b>15098.5</b>	<b>34.3</b>		<b>111.8</b>	<b>0.7</b>		<b>75.6</b>		<b>59.6</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de Inegi, *El ingreso y el gasto público en México*, 1986, 1991, 1997. y *Sistema de Cuentas Nacionales 1980-1987*. Metodología base 1980

