

RAP Revista de
Administración
Pública

Tamaño
de la
Administración
Pública

**PUBLICACIONES
RECIENTES**

Andrés Caso Lombardo
*Cuatro Ensayos de Política,
Administración y Empresa
Pública*

Raúl Salinas de Gortari
*Diconsa en la Maduración,
Comercial y la Reintegración
del Abasto Popular*

**Octavio Abrego Ayala
y
Silvano Barba Behrens**
Corporaciones Nacionales

Enrique Salazar Abaroa
Derecho Parlamentario

Jacinto Faya Viesca
El Federalismo Mexicano

Guillermo Hualde Belchez
*Aportaciones Nuevas a la Reforma
de la Función Pública
en México*

Romeo Flores Caballero
*Administración y Política
en la Historia de México*

Raúl Martínez Almazán
*Las Finanzas del Sistema
Federal Mexicano*

**REVISTA DE
ADMINISTRACION
PUBLICA**

RAP 71/72.
*Ley Orgánica de la
Administración Pública
Federal*

RAP 69/70.
*Administración del
Sector Salud*

RAP 67/68.
Desconcentración

RAP 65/66.
Simplificación Administrativa

RAP 63/64.
Descentralización

RAP 61/62.
*Departamento del
Distrito Federal*

RAP 59/60.
Empresa Pública

RAP 57/58.
*El Sistema Nacional de
Control y Evaluación*

RAP 55/56.
*El Sistema Nacional de
Planeación Democrática*

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, A.C.
Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

MIEMBROS FUNDADORES

Antonio Carrillo Flores
Gilberto Loyo
Rafael Mancera Ortiz
Ricardo Torres Gaytán
Raúl Salinas Lozano
Enrique Caamaño
Daniel Escalante
Raúl Ortiz Mena
Rafael Urrutia Millán
José Attolini
Alfredo Navarrete
Francisco Apodaca
Mario Cordera Pastor
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola
José Iturriaga
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfonso Noriega
Manuel Palavicini
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Andrés Sena Rojas
Catalina Sierra Casasús
Gustavo R. Velasco
Alvaro Rodríguez Reyes

CONSEJO DE HONOR:

Gabino Fraga Magaña t
Gustavo Martincz Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Íuis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, A.C.

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

José Chanes Nieto

Director

ISSN 0482-5209

EDIClÜN

Coordinación de Publicaciones y Difusión

© Revista de **Administración** Pública
Instituto Nacional de **Administración** Pública. A.C.
Km. 14.5 Carretera México-Toluca

Col. Palo Aho

Delegación Cuajimalpa

05110 México, D.f.

Tel. 570-69-45 570-71-40.

Impreso y hecho en México / Prtnted and made in México

México, 1989

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, A.C.

CONSEJO DIRECTIVO

Raúl Salinas Lozano
Presidente

Xavier Ponce de León
Víctor E. Bravo Ahuja Ruiz
Vicepresidentes

José Castelazo de los Angeles
Gabino Fraga Mouret
Arturo Núñez Jiménez
Raúl Olmedo Carranza
María del Carmen Pardo
Carlos Sierra Olivares
Fernando Solana Morales
Jorge Tarnayo López Portillo
Ma, Elena Vázquez Nava
Consejeros

Antonio Sánchez Gochicoa
Tesorero

Ma. Emilia Janetti Díaz
Secretaria Ejecutiva

COORDINADORES DE PROGRAMA

Coordnación de Docencia
Alvaro Rodríguez Garza

**Centro de Estudios de Administración
Estatl y Municipal**
Gustavo Martínez Cabai'llas

Centro de Investigaciones
María del Carmen Pardo

Coordinación de Publicaciones y Difusión
Rolando Rodríguez y Galván

Centro de Documentación y Biblioteca
Miguel Angel Chávez Alvarado

Coordinación de Administración y Finanzas
José Rodolfo Raigosa Sotelo

Tamaño de la Administración Pública

INDICE

PRESENTACION	13
TRIBUNA	15
Tamaño y composición de la administración pública mexicana. <i>José Merino Mañón.</i>	17
Tamaño de la administración pública y su distribución territorial por ámbitos de gobierno. <i>Raúl Olmedo Carranza.</i>	33
La racionalización del sector de empresas públicas. <i>Jorge Tamayo</i>	49
El futuro de la administración pública en México. <i>Javier Treviño Cantú</i>	69
Análisis de la estrategia de repliegue estatal en el sector industrial mexicano. <i>Enrique Cabrero Mendoza.</i>	85
NORMATIVIDAD	103
Decretos de Desincorporación de Entidades Paraestatales 1982-1988	105
RESEÑA	117
Administración y política en la historia de México de Romeo Flores Caballero por Mario Camocho Salas	119

PRESENTACION

El tamaño óptimo de la administración pública es desde antiguo objeto de debate. El número de instituciones, unidades y personal o de las atribuciones a su cargo para algunos es excesivo, mientras para otros es insuficiente para dar cabal respuesta a las demandas sociales acumuladas y las nuevas, resultado de un país en camino de su modernización.

La administración mexicana para vencer los desafíos de antaño insatisfechos, los de nuestra hora y los futuros, fortalece a sus organizaciones depurándolas, acercándolas al habitante, destinándolas a realizar lo esencial de la manera más simple, fomentando la participación en sus tareas de la ciudadanía, con responsabilidad compartida y visión también del porvenir.

En efecto nuestro país, como ha señalado Andrés Caso, se encuentra "viviendo de lleno un proceso de modernización, de reestructuración y redimensionamiento del aparato público que se hace mayormente necesario a la luz de la ya prolongada crisis de esta década. Dentro del proceso en general, hay un replanteamiento de las responsabilidades de cada uno de los sectores sociales en el desarrollo nacional; la concertación emprendida implica su corresponsabilidad en las decisiones, en la actuación y en los resultados".

El debate sobre la dimensión de las administraciones públicas está abierto en todos los países y se encuentra nutrido por diferentes teorías, posiciones ideológicas e intereses. En el presente número la Revista de Administración Pública incluye trabajos destinados a precisarlo y esclarecerlo, para ser punto de partida de nuevas aportaciones.

Los temas desarrollados tienen como antecedente inmediato la investigación "Tamaño y Composición de la Administración Pública Mexicana", coordinada por José Merino Mañón. Estas contribuciones coadyuvan, además, a difundir el conocimiento de nuestra administración pública, tarea permanente del INAP. Tal conocimiento es indispensable para quienes sirven en ella como para todo habitante del país. Así se comprenden reciprocamente a las meras opiniones que podrán encontrar argumentos sólidos para transformarse en convicciones sobre las instituciones, unidades, personal y atribuciones necesarias a nuestra administración para satisfacer las demandas sociales, sobre los criterios para determinar su dimensión óptima y sobre su papel actual y futuro.

José Cuatrecasas Nieto

TAMAÑO Y COMPOSICION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA

JaSE MERINO MAÑON

Es frecuente escuchar cuestionamientos o inquietudes sobre la dimensión de la administración pública mexicana medida en términos del número de los empleados que la conforman. Los argumentos esgrimidos en las controversias adolecen, en muchos casos, de precisiones objetivas que los sustenten. Ellos derivan de falta de información sistematizada o de criterios de ponderación inadecuados.

El fenómeno no es reciente. En 1857 se publicaba en París por la Librería de Rosa Bouret el Manual de Estadística de la República Mexicana; su autor, Jesús Hermosa, señalaba en el apartado correspondiente a los empleados de la administración pública: "Que no existiendo una noticia completa del número de todos los empleados que la sirven era preciso consignar los estudios parciales que unos años antes había formulado para el efecto". Daba cuenta de la

existencia de algo más de 30 mil trabajadores civiles en los distintos niveles de gobierno y los establecimientos educativos que el Estado sostenía y de cerca de 20 mil elementos en el ejército y la guardia nacional.

El último censo de recursos humanos del sector público federal mexicano fue levantado en 1975 con un enfoque meramente cuantitativo, en función a adscripción orgánica y referido exclusivamente al sector central. La información anual sobre recursos humanos contenida en los presupuestos de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal se refiere, igualmente, solo al número de plazas autorizadas para las dependencias del sector central. No existe sistematizada información sobre trabajadores al servicio del sector paraestatal y tampoco de los dependientes de los gobiernos estatales y municipales. Estas deficiencias informativas

impiden, o cuando menos dificultan, la formulación de juicios de valor sobre la magnitud relativa de la administración.

Al inicio de 1988 el Instituto Nacional de Administración Pública emprendió la realización de una investigación sobre el tamaño y composición de la administración pública mexicana que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación le había encargado para cumplir una instrucción del Ejecutivo federal.¹

El trabajo, cuya dirección tuve oportunidad de asumir, pretendía no solamente conocer en términos cuantitativos la formación de la administración, sino, fundamentalmente, analizar su distribución en orden a las funciones que atiende, su relación con la población a que se sirve y su magnitud relativa, mediante comparativos con otros países.

De manera simplista pudiera indicarse que el propósito del proyecto era responder objetivamente a la siguiente interrogante tan reiterada: ¿Qué tan obeso es el aparato administrativo mexicano?.

Resolverla adecuadamente demandaba definir previamente algunas convenciones conceptuales y adoptar una metodología capaz de permitir comparaciones válidas sobre datos confiables.

El desarrollo de la investigación se inició, consecuentemente, con la formulación de un marco conceptual y metodológico. Tres fueron las cuestiones principales que se abordaron:

- j) Los criterios para la determinación de lo que debiera considerarse como "administración pública mexicana" .

- 11) Los criterios para la determinación de "trabajador efectivo a su servicio" y

- 111) Los criterios para las definiciones y clasificaciones funcionales.

Respecto al primer punto hubo que analizar y discutir los diversos esquemas de conceptualización de la administración. Por una parte, los "formales" que la refieren en términos legales a una amplia e imprecisa definición en una diversidad de ordenamientos jurídicos del sistema mexicano y los criterios doctrinarios generalizados internacionalmente, que plantean cuestionamientos sobre la inclusión o no de los órganos que conforman a los poderes Legislativo y Judicial y a las entidades del sector paraestatal constituidas como sociedades mercantiles.

Por otra, los "funcionalistas" que sólo consideran como integrantes de la administración a los órganos que ejercen una función pública, lo que llevaría a considerar como parte de la administración a entidades civiles sin vinculación gubernamental pero con funciones públicas, como cuerpos de defensa o rescate, y a eliminar por contra a entidades públicas como el servicio de correos que se reputan como de mercado, susceptibles de prestación por los particulares. Finalmente, los "presupuestales" que únicamente consideran integrantes de la administración a las entidades incorporadas para efectos de asignación de recursos públicos en los presupuestos gubernamentales.

¹ El estudio ha sido publicado por el INAP. "Tamaño y Composición de la Administración Pública Mexicana."

El criterio adoptado en la investigación concilia en lo posible **esos** planteamientos cunsiiderando los principios y prácticas en el país, sus características **particulares** vinculadas a nuestro esquema constitucional de economía mixta y elementos adecuados para posibilitar comparaciones válidas. Conforme a ello, se consideró para **efectos** del estudio. Que conforman a la administración publica mexicana, **las dependencias** del **sector** central del Ejecutivo Federal en **los** términos del artículo 11 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, las dependencias centrales de **los** ejecutivos de los estados, y los cabildos y dependencias de los ayuntamientos en los términos de sus respectivas leyes orgánicas, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria independientemente de su objeto social y actividad, los fondos y los fideicomisos públicos en los que el gobierno federal sea fideicomisario o fideicomitente y los organismos o empresas del sector paraestatal dependientes de los estados.

En el caso de los criterios para la inclusión de trabajadores la definición formal mas simplista implicaría la incorporación de sólo aquellos que se reputan como tales conforme a las normas legales que rigen la relación laboral del **Estado** con sus trabajadores, contenidas en el apartado B del artículo 123 Constitucional para el caso del gobierno federal y el 115 para el de estados y municipios y sus leyes reglamentarias, incluyendo los ordenamientos específicos para militares, marines y **personal** de los cuerpos de seguridad publica y del servicio exterior y los de normatividad de seguridad social relativa a los propios institutos. Este esquema, sin embargo,

dejaría fuera a los trabajadores de la mayoría de las **entidades** del sector paraestatal regulados por el apartado A del **artículo** 123 Constitucional y su ley reglamentaria.

Para **resolver** y conciliar **estos** planteamientos se adoptó, para efectos del estudio, el criterio de **considerar** que forman parte de la administración pública en calidad de **efectivos** a su servicio todas **las personas** que en virtud de nombramiento, designación o contratación individual o colectiva, **sujetas** en su relación laboral a la Ley Federal del Trabajo o a las específicas de **los** trabajadores al servicio del gobierno federal y de **los** de estados y municipios, presten servicio en las entidades y dependencias incorporadas a la administración conforme al criterio antes descrito: y considerar **para** efectos de cuantificación a un trabajador efectivo por cada **plaza** presupuestal, independientemente de su temporalidad o de la duración de la jornada de trabajo.

Consecuentemente se consideraron como trabajadores a **los** que generalmente se denominan como de confianza, **base**, eventuales o de lista de raya en los **sectores** centrales y a los de confianza, sindicalizados y eventuales **en** el paraestatal, quedando excluidos únicamente **los que** realizan algún trabajo bajo contrato sujeto a legislación común con contra prestación mediante pago de honorarios por **servicios** profesionales independientes.

Tradicionalmente se vincula la clasificación funcional a un criterio **orgánico** por secretaría coordinadora de

sector. Si bien ese esquema resulta formalmente válido para ciertos propósitos, dificulta su comparación con otros agrupamientos que atienden más a criterios de "función **administrativa**" que a convenciones orgánicas. Esta situación es particularmente significativa en el caso del sector paraestatal comúnmente identificado como **sólo integrado** por entidades productoras de bienes o servicios de mercado sin distinguir eñicn-temente las funciones que atiendan.

A efectos de posibilitar análisis y comparaciones, la clasificación adoptada distingue las siguientes funciones en las que fueron agrupados los distintos órganos y entidades de conformidad con su objetivo particular preponderante:

- 1.- Funciones **de soberanía y gobierno**, comprenden las de titularidad de los ejecutivos, relaciones con el exterior, seguridad nacional, planeación administración y control financiero y patrimonial y orden **público** y seguridad ciudadana.
- 2.- Funciones sociales, incluyen educación y cultura, seguridad social, salud, desarrollo urbano y comunitario y ecología.
- 3.- Funciones de promoción y apoyo a la actividad económica, desagregados por incidencia sectorial en **agricultura**, ganadería, silvicultura y pesca: comercio, industria y servicios; comunicaciones y **transportes**, únicamente en lo relativo a promoción y ejecución de obras de

infraestructura; y abasto popular alimentario.

- 4.- Funciones de producción de bienes y servicios, divididas en las que se realizan por mandato constitucional, **las** de banca y financiamiento. las que tienen como objeto la prestación **de** servicios públicos y la producción **de** bienes considerados prioritarios.

Independientemente de la clasificación anterior, y para propósitos de otros análisis, el estudio incluyó clasificaciones sectoriales, orgánicas y de nivel de gobierno. Así fue **posible** presentar la información clasificada funcionalmente en forma consolidada para la administración pública mexicana en su conjunto y para cada uno de los **grupos** que la integran: gobierno federal, sector paraestatal federal, **Departamento** del Distrito Federal, **gobiernos** estatales y **municipios**.

Los problemas metodológicos **más** complicados tuvieron que ver con la selección de fuentes y **recolección** de datos y las estimaciones e indicadores comparativos. Se optó por acudir a las fuentes **más** confiables aun cuando ello **implicara** mayor extensión en los **trabajos de campo**. vale destacar **por** ejemplo, que para efectos del sector paraestatal los datos correspondientes a cada entidad fueron **recabados** directamente de su administración, con la **valiosa** intervención de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, irn-PLICANDO en algunos **casos**, recuentos **físicos** específicos.

Fue necesario formular estimaciones sólo para el caso de las administraciones estatales y municipales donde se obtuvo la información analítica completa. Las estimaciones, sin embargo, resultan válidas si se considera que para el caso estatal se formularon con base en información analítica relativa a 20

entidades federativas que absorben al 70% de la población de los estados y en el de los municipios con base en la información de 16 estados que cubren el 56% de la población en su conjunto y al hecho de que, en ambos casos, la información analítica incluyó a los estados de mayor tamaño.

CUADRO

TAMAÑO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA COMPARATIVO CON LOS PAISES DE LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA

PAISES	Población Total (miles)	Efectivos de la administración		Efectivos por cada 1000 habitantes	
		Totales	Civil (miles)	Total (al	Civil
Dinamarca	5,144	762	731	148.1	142.1
Gran Bretaña	56,377	5,241	4,921	93.0	87.3
Bélgica	9,856	711	616	72.1	62.5
Francia	54,729	3,754	3,261	68.6	59.6
Alemania (R.F.)	61,423	4,026	3,531	65.5	57.5
Italia	56,825	3,342	2,969	58.8	52.2
Holanda	14,367	733	630	51.0	43.9
Irlanda	3,508	174	159	49.6	45.3
Luxemburgo	365	17	16	46.6	43.8
España	38,173	1,689	1,342	44.2	35.2
Portugal	10,073	430	367	42.7	36.4
MEDIA CEE	310,817	20,786	18,543	66.9	59.7
México					
Absolutos	81,139	3,751	3,567	46.2	44.0
Lugar				10/ 12	9/ 12

a) Las cifras totales incluyen trabajadores civiles y fuerzas armadas.

b) Fuente: CEE. La Función Pública de los Doce. Juan Junquera *et al.*, INAP, Madrid. 1986. México. Elaboraciones del estudio. Cifras de 1988.

Para erectos comparativos se utilizó la información relativa a los 11 países de la Comunidad Económica Europea, a partir del trabajo **que** para la medición de sus administraciones realizó el Dr. Junquera del Instituto Español de Administración Pública. En el futuro próximo o será posible efectuar comparaciones con los **países** del área latinoamericana en virtud de que **están** realizando a sugerencias del INI\ P mexicano, estudios similares con base en las **metodo-**logías de Junquera **y** de nuestro **estudio**.

En una comparación con los países de la Comunidad Económica Europea ponderando el número de trabajadores al servicio de su administración se observa que nueve de aquellos acusarían un grado de "burocratismo" mayor **que el** del país. Si la comparación se hace exclusivamente con el personal civil de la administración, esto es, **excluyendo** a los servidores públicos que integran las fuerzas de seguridad nacional, México tendría una administración mas pequeña que **la** de ocho países de la Comunidad **Económica Europea**. Vale recalcar que para el caso mexicano se incluyeron como efectivos al servicio de la administración pública los trabajadores del sector paraestatal,

Algunos estudiosos de la materia sostienen que existe una estrecha correlación entre el tamaño de la administración **pública** de un país y su estado de desarrollo. correspondiendo una administración mayor a los que tienen más altos indicadores de desarrollo económico y social. Los resultados de la **com-**paración citada resultan consecuentes con esa apreciación, difiriendo de otras opiniones, menos sustentadas en evidencias pero mas generalizadas, que sostie-

nen el criterio contrario, o sea, que un país subdesarrollado tiende, por razones de empleo y de paz interna, a mantener un aparato administrativo estatal mas grande en términos relativos a su población.

PREDOMINIO DE LAS FUNCIONES SOCIALES EN LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA

La composición funcional de la administración pública mexicana confirma el predominio de las funciones sociales sobre otras ramas del quehacer público y muestra, contra creencias también generalizadas, que las funciones estrictamente gubernamentales absorben al mayor número de trabajadores y que **las** de producción de bienes y servicios que en el sentido más lato y al margen de precisiones constitucionales pudieran estimarse como de mercado, susceptibles de realización por el sector privado, sólo ocupan el **24.4%** de los trabajadores, porcentaje que se reduciría al **4.4%** si se estiman como gubernamentales las relacionadas con energía, banca y ferrocarriles, correos y telégrafos que en el caso mexicano se entienden privativas al Estado.

El predominio de las funciones sociales en la administración pública mexicana destaca también si se compara con la atención que a ellas prestan los **países** de la Comunidad Económica Europea, en los que la media relacionada con los trabajadores de la **seguridad** social es de **3.6%** frente a **14.2%** para el **caso mexicano** o en materia de educación donde los porcentajes en ese orden serían 20.4 "frente a 30.7% .

COMPOSICION FUNCIONAL DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA MEXICANA
TRABAJADORES EFECTIVOS

FUNCION	TRABAJADORES ASIGNADOS (miles)	(%)
TOTAL	3,751	100.0
SOBERANIA y GOBIERNO	93	15.8
Gobierno	26	.7
Relaciones con el exterior	4	.1
Seguridad Nacional	184	4.9
Planeación, administración y control financiero y patrimonial	196	4.7
Orden público y seguridad ciudadana	203	1A
2 SOCIALES	1,856	49.5
Educación y cultura	1,152	30.7
Seguridad social y salud	532	14.2
Desarrollo urbano y comunitario y ecología	172	4."
PROMOCION y APOYO A LA ACTIVIDAD ECONOMICA y OTRAS FUNCIONES PUBLICAS	385	10.3
A la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	198	1A
Al comercio, la minería, la industria y los servicios	48	1.3
Comunicación y transporte	82	2.2
Comercialización de productos agropecuarios y abasto popular	41	1.0
Otras funciones públicas	16	.4
Suma funciones gubernamentales. (1 + 2 + 3)	2,834	75.6
4 PRODUCCION DE BIENES ESTRATEGICOS y PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS	753	20.0
Por mandato Constitucional	407	11.0
Banca y financieros	215	5.5
Servicios públicos	131	3.5
Suma funciones públicas conforme definición legal (1 + 2 + 3 + 4)	3,587	95.5
PRODUCCION DE BIENES Y SERVICIOS DE MERCADO	164	4A

Por contra, los porcentajes de participación de los trabajadores en funciones de seguridad nacional reflejan una mayor ocupación en el caso de los pal-

ses de la Comunidad Económica Europea en donde en promedio representan 11.2070 frente al 4.9070 para el caso mexicano.

CUADRO 3

TRABAJADORES EFECTIVOS DE LAS ADMINISTRACIONES EN FUNCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL, EDUCACION Y EJERCITO

PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL

PAISES	Seguridad Social	Educación (1)	Fuerzas armadas	Otras
Alemania (R.F.)	4.4	17.8	13.1	64.7
Francia	6.8	25.5	11.1	56.6
Gran Bretaña	1.9	12.9	6.1	79.1
Italia	1.7	27.8	11.1	59.4
España	3.1	19.1	20.5	57.3
Bélgica	9.6	36.9	13.3	40.2
Holanda	3.7	30.7	14.1	51.5
Dinamarca	.5	8.7	4.0	86.8
Irlanda	1.7	26.6	8.7	63.0
Luxemburgo	5.9	28.3	4.0	61.8
Portugal	n.d	27.8	14.7	n.d
Media CEE	3.6	20.4	11.2	64.8
México	14.2	30.7	4.9	50.2

(1) Sólo docentes en el caso de CEE.

RACIONALIDAD FUNCIONAL DEL SECTOR PARAESTATAL

La presencia del sector paraestatal en la economía y la administración mexicanas se inscribe en el devenir histórico del país. Ha constituido una respuesta

instrumental para que el Estado ejerza funciones de rectoría en el marco de la economía mixta que postula la Constitución General de la República.

Su integración, sin embargo, se vio influenciada por la incorporación de entidades que por situaciones de coyuntu-

ra, no forzosamente identificadas con **los** propósitos esenciales que las definen, aunque justificada por circunstancias de oportunidad. Tal es el caso, **por** ejemplo, de empresas incorporadas para mantener una fuente de trabajo, para recuperar crédito a favor del Estado o para atender con una temporalidad transitoria definida, aunque no siempre respetada, algunos problemas particulares de relativa importancia.

Al inicio de los **ochenta** el sector paraestatal **presentaba** un relativo grado de dispersión en relación a lo que pudiera definirse como actividades estratégicas y prioritarias para el país y una presión de recursos para operación o inversión que contrastaba con las **escasas** disponibilidades del gobierno federal y con **esquemas racionales** de asignación de recursos.

Un proceso de racionalización, aún no concluido, se puso en marcha a partir de 1983, buscando, por una parte, fortalecer las entidades que justificadamente lo requirieran y desincorporar **por** la otra, mediante fusiones, liquidaciones, extinciones, venia o transferencia, las que **por sus** características o condiciones no debieran mantenerse en operación a cargo del Estado.

El **proceso** de desincorporación fue muy intenso y el número de entidades disminuyó en los últimos años sensiblemente.

Al inicio de 1988 el sector paraestatal comprendía 758 entidades, de las que 313 se encontraban aún en **proceso** de desincorporación y 80 correspondían a empresas inmobiliarias cuyo único **propósito** era detentar la propiedad de inmuebles de sus matrices. Conforme a ellos las entidades en operación efectiva ascendían a esa fecha a 365, de las que 73 eran organismos descentralizados, 254 empresas de participación es-

tal mayoritaria. 33 fideicomisos y 5 asociaciones civiles.

El sector paraestatal ocupaba a **esa** fecha un millón 409 mil trabajadores, equivalentes al **39.2%** del total de los que conforman la administración pública mexicana.

Analizada su composición funcional se observa que el 36.4%, atiende funciones de orden público que se realizan por conveniencias de operación, bajo el **esquema** de descentralización administrada, pero que **podrían** constituir dependencias del sector central de la propia administración **pública**. Este total se integra con **26.6%** en seguridad y salud, 4.3% en educación y cultura y **5.4%** en **otras** actividades de carácter público, **especialmente** las de fomento a la actividad económica.

Un 28.9% de los trabajadores que conforman el sector paraestatal se ocupan en las entidades que atienden las actividades que expresamente reserva al Estado el artículo 28 de la Constitución: impresión y acuñación de moneda, petróleo, electricidad y energía nuclear, ferrocarriles, correos y **telégrafos**. Otro **15.3%** atiende a funciones de participación estatal por dispositivo constitucional **vinculadas** con los servicios de banca y financiamiento.

Solamente el **19.5%** de los trabajadores del sector paraestatal se ubican en entidades cuyo propósito es la producción y distribución de bienes o de servicios que pudieran ser susceptibles de atención por los particulares. Esto quiere decir que si el Estado se retirara de **esas** actividades, a **pesar** de la importancia de su participación en ellas para el beneficio general, dejarían de formar parte de la administración pública 174 mil trabajadores, cantidad equivalente al 4.4% del total de la propia administración pública.

C U A D R O 4

COMPOSICION FUNCIONAL DEL SECTOR PARAESTATAL FEDERAL

Número de trabajadores

Función	Número de efectivos	%
TOTALES	1,409,118	100.00
<i>De mandato constitucional</i>	407,236	28.9
Impresión y acuñación de moneda	1,560	0.4
Petróleo	176,508	12.5
Electricidad y energía nuclear	105,121	7.5
Ferrocarriles	80,247	5.7
Correos y telégrafos	43,740	3.1
<i>Servicios de Banca y Financiamiento</i>	215,005	15.3
Banca Central	2,300	0.2
Banca de Desarrollo	35,327	2.5
Banca Comercial	156,373	11.1
Almacenes	3,369	0.2
Aseguradoras	8,629	0.6
Afianzadoras	146	
Arrendadoras	130	
Fondos y fideicomisos financieros	7,692	0.6
Otros	1,039	0.1
<i>Seguridad Social)' Salud</i>	375,497	26.6
Seguridad Social	352,875	25.0
Asistencia Social	11,619	0.8
Salud	11,003	0.8
<i>Educación y Cultura</i>	60,803	4.3
Servicios educativos	37,969	2.7
Centros de investigación	2,503	0.1
Apoyo y fomento a la educación	6,678	0.5
Fomento Cultural	2,440	0.2
Cinematografía, radio, televisión y prensa	11,215	0.8
<i>Fomento a la actividad económica y otras funciones de Cordele., público</i>	76,436	5.4
A la agricultura, ganadería y pesca	23,758	1.7
A la industria, a la minería y el comercio	8,636	0.6

(continuación)

COMPOSICION FUNCIONAL DEL SECTOR PARAESTATAL FEDERAL
Número de trabajadores

A la comercialización de productos agropecuarios y al abasto popular	35,052	2.5
Otras funciones de carácter público	8,990	0.6
<i>Producción y distribución de bienes en ramas considerados prioritarios</i>	153,731	10.9
Pesqueros	6,501	0.4
Azúcar	27,525	1.9
Fertilizantes	13,780	0.9
Naval	4,810	0.3
Automotriz	3,667	0.5
Maquinaria agrícola	3,301	0.2
Ferrovial	2,821	0.2
Metalmecánica	3,794	0.3
Siderurgia	58,257	4.1
Hulera	1,404	0.1
Minería	15,670	1.1
Forestal y Papel	6,638	0.4
Insumas agropecuarios	2,553	0.1
<i>Prestación de servicios públicos prioritarios</i>		8.6
Transporte aéreo		1.7
Transporte público de pasajeros		2.5
Telefonía		2.9
Aeroportuarios		0.4
Caminos		0.3
Portuarios		0.2
Desarrollo turístico		0.1
Desarrollo urbano		

INSUFICIENTE
IJCENCTRAUZACION

Dos consideraciones derivan del estudio en materia de descentralización. Por una parte, el peso específico del gobierno federal frente al de los estados y, por la otra, la disparidad de la relación de trabajadores y población entre la administración del Distrito Federal y las de los gobiernos de los estados y de los municipios.

El 81.9% de los trabajadores que conforman la administración pública mexicana depende del gobierno federal, mientras el 18.1% a los estados y municipios. Estos porcentajes podrían variar de considerar al Distrito Federal como entidad local, similar a estados y municipios, sin embargo, la proporción seguiría siendo de 77% para el gobierno federal y 33% para los gobiernos locales.

Es cierto que entre los trabajadores del gobierno federal se consideran a los

de su amplio sector paraestatal que por su carácter autónomo y por la realización de actividades de extensión regional por varios de ellos distorsionan para efectos comparativos las cifras correspondientes a este análisis.

Si la comparación se efectúa exclusivamente por los trabajadores de los sectores centralizados el porcentaje indicaría que el **62%** corresponde al gobierno federal y el **38%** a las administraciones locales, ubicando en ellas al Departamento del Distrito Federal. Estas cifras, sin embargo, indican un menor nivel de descentralización que el promedio observado en los países de la Comunidad Económica Europea donde el **55%** corresponde a la administración central y el **45%** a las administraciones locales.

Una desproporción mayor se observa en la relación de los trabajadores al servicio del Distrito Federal y los del resto de las entidades del país, particularmente si su número se refiere a la población que cada uno de estos niveles atiende.

En el Departamento del Distrito Federal se cuenta con 20.4 servidores públicos por cada mil habitantes mientras que en los estados, considerando gobierno estatal y municipal, el promedio es de 9.7. La desproporción es aún más grave si se considera que los estados atienden en distintas proporciones a la prestación de servicios educativos con empleados a su servicio mientras que en el Distrito Federal el servicio educativo corre a cargo totalmente del sector central del gobierno federal.

CUADRO 5

RÉLACION DEL NUMERO DE TRABAJADORES Y POBLACION ADMINISTRACION PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL Y SU POBLACION EN COMPARACION CON EL RESTO DEL PAIS

	Trabajadores por cada 1,000 habitantes
DISTRITO FEDERAL	20.4
GOBIERNO FEDERAL. (SIN SECTOR PARAESTATAL)	18.2
GOBIERNOS ESTATALES y MUNICIPALES	9.7
DISTRITO FEDERAL (SIN DELEGACIONES)	14.9
ESTADOS	6.5
DISTRITO FEDERAL (DELEGACIONES)	5.5
MUNICIPIOS	3.2

COMPOSICION SECTORIAL DESEQUILIBRADA

Conviene destacar, por último, el peso que en la composición sectorial en los distintos órdenes de gobierno tiene el sector paraestatal, aunque vale reiterar que una parte sustancial de él atiende a funciones de estricto orden público bajo la modalidad de descentralización administrativa.

En el caso particular de los gobiernos estatales el sector paraestatal atiende la prestación de algunos servicios públicos como agua y alcantarillado y en menor cuantía transporte de pasajeros y promoción del desarrollo urbano y vivienda. En el caso del Distrito Federal la mayor proporción de su sector paraestatal se ocupa del transporte público de pasajeros: metro, autobuses y trolebuses.

CUADRO 6

TAMAÑO Y COMPOSICION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA COMPOSICION SECTORIAL POR ORIGEN DE GOBIERNO TRABAJADORES EFECTIVOS

	TOTAL		SECTOR			
	(miles)	%	CENTRAL		PARAESTATAL	
			(miles)	%	(miles)	%
TOTAL	3,751	100.0	2,282	60.8	1,469	39.2
Gobierno Federal	2,848	100.0	1,480	52.0	1,368	48.0
Distrito Federal	223	100.0	182	81.6	41	18.4
Suma	3,071	100.0	1,662	54.1	1,409	45.9
Gobiernos Estatales	454	100.0	394	86.8	50	12.1
Gobiernos Municipales	226	100.0	226	100.0		

LOS PROBLEMAS DE LA EFICIENCIA

Un nuevo análisis deberá intentarse en torno a la administración pública mexicana. El tamaño medido en la relación

entre número de trabajadores públicos y población servida en términos globales no resuelve el problema en torno a la eficiencia y la eficacia de su gestión. Esta tiene que medirse en relación con los recursos asignados para cada una de

las funciones y los resultados que de su empleo se obtienen.

El problema es complejo, no basta, por ejemplo, determinar el número de alumnos que cada profesor atiende, sería necesario, en este caso, juzgar los niveles de aprendizaje y la preparación que los educandos obtienen. Sería igualmente insuficiente determinar el número de piezas que cada empleado del servicio postal maneja, el indicador más acabado tendría que mostrar también el tiempo en que éstas llegan a su destino.

La realidad es que aún parámetros menos afinados no se han aplicado con suficiente profundidad para mostrar la eficiencia de la administración pública mexicana. Será necesario sistematizar esos procesos evaluatorios. La simple, aunque compleja, determinación de los indicadores constituye un arduo trabajo y ofrece un vasto campo para el estudio de la administración. El Instituto Nacional de Administración Pública tiene aquí un campo de acción en el que ya está incursionando.

LA CONTROVERSIDAD CENTRAL: DETERMINACIÓN DE LA FUNCIÓN DEL ESTADO MODERNO

El punto central en la discusión sobre el tamaño y composición de la administración pública, sin embargo, se ubica más en aspectos cualitativos que de magnitud. La discusión se centra en determinar las funciones que el estado moderno debe de continuar asumiendo, las nuevas que habrá de incorporar a su quehacer y las que habrá de transferir a otras instancias de la sociedad.

Un amplio debate sobre el tema se desarrolla en el presente en diversos foros y latitudes. Perestroika, privatización, reconversiones, desincorporaciones, son

hoy temas de discusión cotidiana y permanente.

A finales de 1988 el Instituto Nacional de Administración Pública realizó en México, junto con su homólogo francés, un seminario franco-mexicano para propiciar reflexiones sobre el tema. Andrés Caso, uno de los ponentes en el seminario apuntaba que: "La modernización del sector público supone el redimensionamiento del aparato estatal y la valoración de la intervención del Estado en los procesos sociales y económicos para facilitar su presencia o retiro de ciertas gestiones económicas o de determinantes actividades sociales". Su concepto de "redimensionamiento", claramente expresado en su trabajo, es el del sentido más preciso del término: dar una nueva dimensión, no simplemente reducir o aumentar, adecuarla a las obligaciones históricas del Estado, a su responsabilidad frente a la sociedad a que sirve y a la posibilidad de que ésta asuma también las que le permitan la realización individual de quienes la conforman y de la colectividad en su conjunto. Implica operar los mecanismos que garantizan el ejercicio de la libertad, que propicien el desarrollo integral y que enriquezcan la convivencia. Implica crear las condiciones necesarias para conservar la independencia y la soberanía del país y para mantener y desarrollar la identidad nacional.

Comparto el criterio sostenido por Caso al concluir su exposición en esa ocasión y con el cual yo también concluyo esta nota: "Personalmente estoy convencido de que cualquiera que sea el tamaño del Estado en el futuro, sus responsabilidades habrán crecido respecto a la que tuvo el Estado mínimo de los liberales clásicos. Lo verdaderamente importante será su fortaleza y su eficiencia, no su dimensión. Que la conduc-

ción, la rectoría , si no la gestión misma de ciertos procesos económicos. es irrenunciable, lo **mismo** Que la salvaguarda de **los** derechos sociales ya consagrados en los estados constitucionales. En

ese proceso, el papel del político y el del administrador publico seguirá **siendo** esencial en el cumplimiento eficiente de la responsabilidad de un Estado moderno" .

TAMAÑO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA y SU DISTRIBUCION TERRITORIAL POR AMBITOS DE GOBIERNO

RAUL OLMEDO CARRANZA

La crisis económica afecta cada día de manera más intensa al mundo, especialmente a los países subdesarrollados. Se ha convertido en el centro de atención de la sociedad. Pero no es tanto la economía lo que está en el centro del debate sino el Estado, es decir, la organización política de la sociedad. Ante la persistencia de la crisis económica, el debate ha tenido que ir a la raíz de la economía: la política, la *polis*, la organización social.

El debate en torno al tamaño que debe tener el Estado en la etapa actual es, en el fondo, el debate sobre el nuevo papel del Estado en un periodo de crisis económica que se resiste a ceder.

El desarrollo industrial de las naciones ha exigido un Estado promotor capaz de crear las condiciones para el impulso de la producción y del consumo de bienes y servicios industrializa-

dos. Bajo diferentes modalidades surgió la intervención del Estado en la economía, y su evolución ha ido a la par con la progresiva ampliación de la democracia.

En el presente siglo, la participación del Estado en la economía podemos resumirla en dos grandes etapas. La primera comienza en el periodo povervolucionario y termina aproximadamente con la década de 1930; su característica principal es la canalización de la inversión pública hacia la construcción de obras de infraestructura para impulsar el desarrollo económico. La segunda etapa se concibe como aquella en la que el Estado participa más activamente como empresario y como promotor de mecanismos financieros tendentes a impulsar el proceso de industrialización que el país requería en aquellos momentos.

Durante este segundo periodo surgió la deformación o distorsión de la **intervención** del Estado en la economía. La expansión del sector público tuvo como base la absorción de empresas privadas en quiebra para evitar el desempleo. De esta manera, el Estado se convirtió en accionista de un gran número de empresas.

Este crecimiento del sector paraestatal de la economía alejó al Estado de su verdadero objetivo que era crear los mecanismos para impulsar el desarrollo de las fuerzas productivas. De hecho fue mediante **ese** alejamiento como se resolvieron los problemas de las empresas en cuestión y de absorción del empleo que ellas generaban.

Así, según datos publicados por Andrés Caso en su excelente libro *Política, Administración y Empresa Pública*, en 1980 el sector paraestatal de **México** contaba con más de mil empresas públicas agrupadas en las distintas figuras jurídicas que establece la legislación. En su conjunto, el sector participaba en esa **afta** con 29 por ciento de los ingresos tributarios del gobierno federal. con **el 75** por ciento de las exportaciones y 27 por ciento de las importaciones; ocupaba a casi un millón de personas y abarcaba las más variadas actividades económicas. Para 1983 el sector paraestatal aportaba 18.2 por ciento **del** Producto Nacional Bruto.

En **1984**, señala Andrés Caso, la dimensión del sector paraestatal estaba dada por un conjunto de 498 empresas, de las cuales 65.9 por ciento se concentraban en la industria manufacturera; 16.9 por ciento en los servicios; 9.4 por ciento en la minería y 8.7 por ciento en las actividades comerciales. Si además sumamos las entidades financieras, los fideicomisos, las empresas relacionadas con el sector salud y el sector educan-

vo, entonces observamos que el sector paraestatal tenía alrededor de mil entidades.

El gasto público se incrementó **también** considerablemente y la proporción que guardaban el gasto corriente y el de capital se desequilibró dando lugar al predominio del primero, tal como podemos apreciar en el siguiente cuadro.

Esta visión progresiva del Estado choca con la visión neoliberal que pide el retorno al Estado mínimo, retirándolo de la gestión económica, con el argumento de que el Estado ha fracasado en su intento de satisfacer las demandas **so-**ciales y de que ahora se debe dejar el campo libre a la iniciativa individual y a la libre empresa para cumplir esa función. Sobre el **tema** del tamaño del Estado las opiniones se han polarizado entre los defensores de un Estado cada vez más grande y los defensores de un Estado cada vez más reducido.

Pero más bien habría que preguntarse si el debate sobre el tamaño del Estado oscurece más que aclarar el análisis de las causas de la crisis y de sus posibles soluciones. El debate en torno al tamaño del Estado es en realidad el debate sobre las formas de la organización política de la sociedad, y de los medios para alcanzar sus objetivos de desarrollo.

Por ello, reducir el problema del tamaño del Estado a una cuestión de finanzas públicas (déficit o superávit del presupuesto público) sólo desvía la atención de las cuestiones de fondo. Si bien el "redimensionamiento" del Estado es un tema fundamental para la solución de la crisis ya tan larga, no debemos caer en los extremos de pedir un Estado mínimo (reducido a su mínima expresión de vigilante) o un Estado máximo (que sustituya a la iniciativa de la sociedad). En la realidad histórica los extremos só-

CUADRO I
GASTO PUBLICO PROGRAMABLE FEDERAL
CORRIENTE Y DE CAPITAL

MEXICO 1978-1988

(Total y Porcentual)

(Miles de Millones de Pesos)

Año	Gobierno Federal	Gasto Corriente	(%)	Gasto de Capital	(OJo)
1978	225 793	132360	58.62	93433	41.38
1979	316618	165873	52.38	150 745	47.62
1980	503 325	297 441	59.09	205 884	40.01
1981	788 288	455212	57.74	333 076	42.26
1982	1 160 388	767976	66.18	392 412	33.82
1983	1 673 665	1 068 537	63.83	605 128	36.17
1984	2727 367	1 805 106	66.18	922261	33.82
1985	4299558	2997 176	69.71	1 302 282	30.29
1986	6419952	4580585	71.35	1 839 367	28.65
1987	14484290	10 463 674	72.23	4020616	27.76
1988	31 300 255	22 845 320	72.98	8 454 935	27.02

ELABORADO CON DATOS DE: Poder Ejecutivo Federal, *Sexta Informe de Gobierno 1988* (Anexo Estadístico), México. Talleres Gráficos de la Nación, 1988, p. 99.

lo han contado como modelos ideales que alimentan a las ideologías. mientras Que el Estado existente ha experimentado, de acuerdo con las condiciones cambiantes, transformaciones para adaptarse a la creciente complejidad de la sociedad.

Resulta absurdo sostener una posición definitiva sobre el tamaño del Estado y sobre la conveniencia o inconveniencia de la empresa pública. El Estado y la empresa pública tienen una historia, una evolución cambiante, en función de las circunstancias. Anteponer la teoría a la historia nos lleva simplemente a posiciones y criterios ahistóricos y antihistóricos.

Lo que es indudable, y que no debe-

mos perder de vista en ningún momento, es la estrecha correlación entre el periodo más dinámico y de mayor crecimiento económico de la historia de México y la expansión del sector paraestatal y de la intervención del Estado en la economía. Desde esta perspectiva, parecen demasiado estrechas y aventuradas las tesis neoliberales que sostienen que la única manera de salir de la actual crisis es reducir el Estado a su mínima expresión de vigilante de la actividad privada.

El debate sobre el tamaño del Estado debe tomar en cuenta las influencias de las ideologías que provienen de supuestos Estados mínimos o Estados máximos (como en los países socialistas),

que actualmente también están en proceso de revisar su concepto de Estado.

Es fácil caer en las trampas de la fe (Estado mínimo contra Estado máximo o viceversa), en las modas ideológicas o en las soluciones milagrosas que aparecen como último recurso cuando los intentos de la ciencia económica han fallado. Pero un análisis histórico, así

como un análisis comparativo, nos devuelven al realismo de la teoría.

El tamaño del Estado es una noción relativa. La importancia económica de la empresa pública podemos ubicarla analizando la participación porcentual de los sectores paraestatales en el Producto Interno Bruto de distintos países, en los últimos años:

CUADRO 2
PARTICIPACION DEL SECTOR PARAESTATAL EN EL PIB
PAISES SELECCIONADOS
(Porcentaje)

Inglaterra (197g-1981)	10.9 (a)
Francia (1983)	17.0 (b)
Alemania (1979)	1.0
Italia (1978)	7.5 (b)
España (1979)	4.\ (b)
Hungría (1980)	63.5
Corea (1974-1977)	6.4
Turquía (1978-1980)	5.0 (b)
México (1983)	16.7 (b) +

(a) Incluye empresas financieras

(b) Participación en el Pie a costos de mercado

(e) No incluye cooperativas

+ Esta cifra se eleva a 18.2 por ciento si se incluyen empresas financieras

TOMADO DE: Caso, Andrés, *Cuatro Ensayos de Política. Administración y Empresa Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1988, p. 79.

Si analizamos los datos referentes a los trabajadores efectivos de la administración por cada 1000 habitantes, obser-

vamos que México está aún muy por debajo de los países de la Comunidad Económica Europea:

TAMAÑO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA COMPARADO
CON LOS PAISES DE I.A COMUNIDAIJ ECONOMICA EUROPEA

Países	Población Total (Miles)	Fuerzas Armadas (Miles)	EMPLADOS EFECTIVOS DE LA ADMINISTRACION			EMPLADOS EFECTIVOS POR CADA 100 HABITANTES	
			Civiles (Miles)	Fuerzas Armadas	Civiles	Fuerzas Armadas	Civiles
Dinamarca	5,144	31	731	6			142.1
Gran Bretaña	56,377	320	4,921	5.7			87.3
Bélgica	9,856	95	616	9.6			62.5
Francia	54,729	493	3,261	9			59.6
Alemania (R.F.)	61,423	495	3,531	8			57.5
Italia	56,825	373	2,969	6.6			52.2
Holanda	14,367	103	630	7.1			43.9
Irlanda	3,508	15	159	4.3			45.3
Luxemburgo	365	1	16	2.8			43.8
España	38,173	347	1,342	9			35.2
Portugal	10,073	63	367	6.3			36.4
MEDIA CEE	310,817	2,243	18,543	7.2			59.7
México	81.139	184	3,567	2.2			44.0

FUENTE: Datos de la Comunidad Económica Europea; Junquera González, Juan. *La Función Pública de 1900 a 1980*, Madrid, INAP (España), 1986.

Datos de **México**: Elaboraciones del Estudio. Cifras de 1987.

TOMADO DE: Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Instituto Nacional de Administración Pública, *Tamaño y Composición de la Administración Pública Mexicana*, México, 1988, pp.24.

En síntesis, el tamaño del Estado mexicano, determinado en gran medida por sus empresas públicas. No sólo debe analizarse desde el criterio del equilibrio presupuestario del gobierno, sino fundamentalmente desde el punto de vista de la posición de nuestro país en el contexto mundial y en la perspectiva histórica.

La reducción "per se" del tamaño del Estado sólo contribuye a deslegitimarlo entre las masas, en la medida en que

tal reducción no es simultánea a su sustitución por nuevas formas de intervención del Estado destinadas a satisfacer urgentes demandas de grandes sectores de la población.

La idea neoliberal de reducir al Estado a su mínima expresión para dar libre juego a la iniciativa privada sería "contra natura" y estaría destinada no sólo al fracaso sino a despertar la rebelión tanto de los desvalidos del sistema como de los sectores empresariales de

vanguardia y exportadores.

Debemos situar **el** debate sobre la empresa pública y el tamaño **del** Estado en su justo sitio. La tesis de que la descapitalización del Estado significa la descapitalización del país, **es** clave para entender los trasfondos políticos del debate.

El "redimensionamiento" del Estado tiene varias etapas. La primera consiste en eliminar a un sector paraestatal obsoleto, simplificar la administración pública central y reducir al **máximo** necesario los elementos humanos y materiales superfluos **que** inhiben la eficacia y eficiencia del Estado.

En México, como en la mayoría **de** los países del mundo, **se** ha emprendido ya una vasta reforma **del** Estado que comprende un "redimensionamiento" del aparato público, tanto en su **sector** central (secretarías de Estado) como en su sector paraestatal (**empresas** públicas), así como una redefinición de sus fines **y** funciones y de su relación con la sociedad.

Como parte de **este** proceso, a principios de 1988 se desincorporaron o **es-** taban en proceso de desincorporación 297 empresas públicas de la rama industrial. Y, según la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, al concluir el gobierno de Miguel de la Madrid **el** Estado mantendría **el** control exclusivamente en **85** de las 400 empresas que hasta 1982 conformaban el sector paraestatal. Hasta el 30 de junio de 1988 se había autorizado la desincorporación de 304 entidades, o sea el 76 por ciento. **De** las 304 desincorporadas, **155** fueron vendidas, **14** liquidadas, **12** fusionadas, **11** transferidas a los gobiernos **locales** y **12** son minoritarias.

En escasos 60 años hemos presenciado el surgimiento, **auge**, deformación y reducción o "redimensionamiento" del

Estado y especialmente de su sector paraestatal. Toda una historia que apenas estamos interpretando y comprendiendo en sus posibilidades y limitaciones.

El Estado - y sus instrumentos de acción: la administración pública central y los organismos y empresas paraestatales — ha evolucionado y cambiado de formas y funciones de acuerdo con las diferentes circunstancias históricas. Lo que procede, entonces, no es situarse de antemano como partidario o antagonista al aumento o disminución del tamaño del Estado (o más bien del tamaño de sus instrumentos de acción), sino revisar si las funciones e instrumentos de acción del Estado son las adecuadas para las actuales circunstancias de crisis persistente y, en todo caso, de proponer y poner en marcha las funciones e instrumentos que permitan recuperar la capacidad de desarrollo económico **del** país.

Hoy, el bienestar social se convierte en la finalidad del desarrollo y en estrategia fundamental del gobierno. Pero este cambio de prioridades históricas implica **modificaciones sustanciales** no sólo al modelo de desarrollo sino al Estado y al aparato público, incluyendo modificaciones al comportamiento y ética profesional de los funcionarios públicos.

Esta razón clave de los cambios actuales no ha sido comprendida todavía en todos sus alcances. Pasar de un modelo de desarrollo donde el bienestar social era un subproducto a un modelo donde el bienestar es la prioridad significa, **en** otras palabras, pasar de un modelo de desarrollo centralizador a un modelo descentralizador. No es un cambio de forma sino también, y fundamentalmente de fondo.

Lo que requiere un país como el nuestro **es** un conjunto de instrumentos para equilibrar los conflictos y desigual.

dades **sociales**, impulsando el desarrollo económico y la distribución de sus beneficios entre la sociedad. De manera que lo primero que tenemos que hacer es definir los mecanismos del Estado para promover el desarrollo y pasar de inmediato a establecerlos e instrumentarlos sin perder más tiempo, sin dejar que la crisis se profundice más.

Nos encaminamos **hacia** un tipo de empresa pública cuya finalidad principal sea contribuir a la creación de infraestructura para el bienestar social, y no solamente de infraestructura para la gran producción. Pensar **las** modalidades de empresas adecuadas a esta finalidad es ya un reto que debemos afrontar con imaginación y audacia, pues la urgencia que tiene la sociedad para satisfacer sus necesidades de bienestar, especialmente en el medio rural y en las zonas deprimidas **de** las grandes ciudades, no deja plazos largos.

Será **preciso** definir qué debemos entender como bienestar social y como infraestructura para el bienestar social, sin caer en el grave peligro de reducir el bienestar al simple consumo improductivo. Tenemos que elaborar un concepto **de** bienestar que implique un **consumo** productivo y una distribución de los beneficios del desarrollo capaz de capitalizar a las todavía enormes zonas descapitalizadas del territorio.

En resumen las líneas generales que, de acuerdo con Andrés Caso, deben guiar la modernización del Estado, de sus funciones y de sus instrumentos de acción son las siguientes:

- Colocar a la **empresa** pública a la vanguardia de los procesos económicos, tecnológicos e industriales.
- Colocar la actividad productiva del Estado en **la vanguardia** del desarrollo.

- Que la empresa pública se desapege, por lo tanto, del carácter subsidiario o complementario de la economía de mercado.
- Que el sector paraestatal efectúe su reconversión eficaz.
- Que genere nuevas actividades destinadas a resolver los grandes problemas nacionales que conforman la crisis.
- Que el Estado tenga como objetivo fundamental satisfacer la aspiración general de la sociedad a mejores niveles de vida, y subordinar el crecimiento económico y la acumulación de **capital** a ese objetivo (al revés de como **venía** haciéndolo).
- y que, para ello, el Estado abandone su modalidad de actuación de **última** instancia (que había caracterizado su intervención en la economía nacional) para pasar a ejercer una verdadera rectoría caracterizada por la planeación y la concertación por la vía democrática.

Debemos pasar, cuanto antes, a esta tarea de definición, pues en ella radica la renovada esperanza de dar solución a los grandes problemas nacionales. La planeación y la concertación democrática tendrán que ser la base de este **bajo de definición** del nuevo Estado **mexicano**.

Si atendemos a las lecciones de la historia, lo que hace falla es cambiar ahora el sentido de la intervención del Estado en la economía, depurándolo de sus **elementos** ineficientes y propiciadores de **B** centralización. En realidad es en **este** punto donde debemos centrar nuestra atención, ya que cuando se habla de **redimensionar** al Estado se hace en términos generales, sin considerar las

características específicas de los tres órdenes de gobierno.

Existe un extremo desequilibrio en las dimensiones de los tres órdenes de gobierno. La composición del número de trabajadores por orden del gobierno registra altos índices de concentración; por ejemplo el gobierno federal absorbe en su conjunto al 81.8 por ciento de los trabajadores efectivos (3 millones 71 mil), mientras que los 31 gobiernos estatales absorben al 12.2 por ciento y los municipales al 6.0 por ciento solamente.

El Departamento del Distrito Federal, por su parte, concentra un número de trabajadores públicos igual al del

total de los municipios del país y equivalente al 49.1 por ciento del total registrado en los 31 gobiernos estatales. El Distrito Federal dispone de 20.4 trabajadores públicos por cada 1000 habitantes, en tanto que los estados y municipios en su conjunto disponen de 9.1 trabajadores públicos por cada 1000 habitantes.

En lo que respecta al porcentaje del gasto ejercido por el gobierno federal en el rubro de desarrollo regional, observamos que en 1978 era apenas de 1.84 por ciento. en 1984 se incrementó a 2.84 por ciento y en 1988 descendió a 1.27 por ciento.

CUADRO 4 DESARROLLO REGIONAL 1982-1988

Gasto Total Ejercido por el Gobierno Federal
(Total y Porcentual)
(Miles de Millones de Pesos)

	Gasto Total (100%)	Desarrollo Regional	%
1982	3 269 769	60 225	1.84
1983	5 367 456	84 071	1.56
1984	8 065 349	229 175	2.84
1985	13 020 464	319 781	2.45
1986	28 574 614	603 274	2.11
1987	77 754 859	1 281 966	1.64
1988	153 150 780	1 950 700	1.27

FUENTE: Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales, Staff.
ELABORADO CON DATOS DE: Poder Ejecutivo Federal, *Sexto Informe de Gobierno*
1988 (Anexo Estadística) México, Talleres Gráficos de la Nación,
1988, p. 55.

Incluso entre los **mismos** estados y municipios se registran enormes diferencias en el tamaño de sus administraciones públicas. Los extremos son los

gobiernos estatales de Yucatán y Oaxaca que tienen 14.2 y 3.3 trabajadores por **cada 1000** habitantes, respectivamente.

C U A D R O 5

RELACION DEL NUMERO **DE** TRABAJAJORES **DE** LA
ADMINISTRACION PUBLICA EN LOS **ESTADOS**
Y POBLACION

TR ABAJADORES POR CADA 1000
HABITANTES

	T o t a l	Sector Central
TOTAL ESTIMADO	6.5	5.7
Yucatán	14.2	8.3
Nuevo león	11.0	10.1
Veracruz	10.4	6.8
Chiapas	9.5	8.8
Chihuahua	9.1	7.8
Sonora	8.7	6.7
Jalisco	7.6	7.6
México	7.3	6.0
Colima	7.2	6.5
Durango	7.0	6.8
Tlaxcala	6.9	6.5
Zacatecas	6.2	5.3
Guerrero	5.7	4.6
Puebla	5.4	4.7
Michoacán	4.9	3.6
Quer étaro	4.8	3.6
Nayarit	3.9	3.9
Oaxaca	3.3	2.6
Baja California		3.0
Hidalgo		2.4

TOMADO DE: Secretaría de la Contralcna General **de** la Federación. Instituto Nacional **de** Administración Pública, *Tamaño y Composición de la Admínistroción Pública Mexicana*, México, 1988, p. 76.

Cifras al mes de Diciembre de 1987.

Por su parte, los municipios de Nuevo León tienen en promedio 4.9 trabajadores por cada 1000 habitantes,

mientras que los de Zacatecas tienen apenas 1.4.

CUADRO 6

RELACION DE TRABAJADORES PUBLICOS MUNICIPALES CON POBLACION

TRABAJADORES POR CADA 1000 HABITANTES

Tal a 1 Administración

rruevc León	4.9
'Jonora	4.5
lalisco	4.5
":hihuahua	3.8
Chiapas	3.7
Ilaja California	3.7
Yucatán	3.3
rabascc	2.8
Querétaro	2.7
Colima	2.7
México	2.6
Guerrero	2.4
naxcala	2.3
Ñiñochoacán	2.1
Nayarit	2.1
/,acatecas	1.4
Promedio Municipios	3.1
Promedio Estado	5.2
Distrito Federal	20.4
Gobierno Federal	17.0

TOMADO DE: Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Instituto Nacional de Administración Pública, *Tamaño*). *Composición de la Administración Pública Mexicana*, México, 1988. p. 80.

Cifras al mes de Diciembre de 1987.

En fin, el objetivo ahora es determinar el tamaño que debe adoptar el Estado para cumplir las líneas generales que demandan su adecuación a las actuales y futuras circunstancias históricas. La forma de lograrlo es **sencilla** y compleja a la vez: el tamaño del Estado debe **ser** el que **se** requiera para establecer los instrumentos de acción más eficientes y eficaces que le permitan cumplir con **esos** lineamientos. Lo complejo radica en definir la reconversión de los **actuales** instrumentos para, en conjunto, contribuir a resolver la crisis.

REDIMENSIONAR **ES** DESCENTRALIZAR LAS FUNCIONES **DEL** ESTADO HACIA ESTADOS Y MUNICIPIOS

Sin duda, la realidad **mexicana** exige un proceso de desreglamentación y desburocratización del sector público tendiente a incrementar la eficacia y la eficiencia del mismo. Existe consenso en torno a esta **idea**, pues la experiencia histórica demuestra que el excesivo número de trámites, de recursos humanos y de infraestructura utilizados en el quehacer público, no constituyen, una garantía para la mejor prestación de servicios a la comunidad.

Es claro que se debe avanzar en calidad y no en cantidad. No obstante, es necesario diferenciar la problemática y los requerimientos derivados de cada nivel de gobierno.

Si bien es cierto que la sociedad mexicana requiere de un **proceso** desburocratizador a fin de que le sean prestados los servicios indispensables para su reproducción, resulta evidente que es en el gobierno federal donde deben aplicarse severas medidas, pues aquí los efectos de la centralización económica, política y administrativa **se** han manifestado en mayor medida. Por ello, cuando

se habla de adelgazamiento del sector público nos referimos más bien al orden federal. Éste debe sufrir profundas transformaciones tendientes a agilizar su funcionamiento.

Por el contrario, algunos gobiernos estatales y municipales tienen que fortalecerse **mediante** el crecimiento de su infraestructura administrativa, de sus recursos humanos, **así** como de la creación y ejecución de reglamentos. Que permitan **ordenar** adecuadamente su ejercicio cotidiano.

No se trata de disminuir sistemáticamente el número de empleados, de reducir el gasto público. ni **de desaparecer** la reglamentación **en** general, sino de redistribuir esas acciones hacia las áreas y niveles de gobierno que más lo necesitan. Y aún más, de transmitir las **experiencias** de los **gobiernos** que ya han logrado su consolidación administrativa.

Hasta hoy sólo el gobierno en el ámbito federal, y en cierta medida el **estatal**, poseen una administración pública institucionalizada y con cuerpos de funcionarios capacitados y experimentados que hacen **posible** la acción gubernamental eficiente y racional. En cambio, en el **orden** del gobierno municipal, muchos municipios, no tienen aún una estructura **institucional**. Una de las **razones** fundamentales consiste en que el ayuntamiento, base de la institución política municipal, tenía indefinidas — hasta antes de la reforma al Artículo 115 Constitucional de 1982 — sus atribuciones y funciones, **por** lo que tanto el nivel estatal como el federal absorbieron el **poder** que le correspondía al Municipio.

Salvo en contados casos, la **mayor** parte de los municipios enfrentan una debilidad administrativa que no les permite emprender **proyectos** de beneficio

social. Las **diferentes** estructuras administrativas municipales constituyen un ejemplo elocuente de la disparidad en cuanto a los niveles de **desarrollo** de las municipalidades. Así, mientras que el ayuntamiento de Juárez, Chih., cuenta con un Secretario, un Tesorero, un Oficial Mayor, un Director de Obras, un **Director** de Servicios Públicos y un **Director** de Seguridad, el Ayuntamiento de Ahumada del mismo **Estado** tiene únicamente como apoyo administrativo al Secretario, al Tesorero y al Comandante de Policía.

La concentración de ingresos en unos cuantos municipios metropolitanos también constituye un indicador de las capacidades administrativas y financieras en unos cuantos gobiernos locales y, por otro lado, muestra la debilidad económica de la mayoría. Así por ejemplo, de los **51** municipios que configuran el Estado de Nuevo León, tan sólo uno, el de **Monterrey**, captó recientemente el **7** por ciento de los ingresos totales municipales de dicho estado.

Por otra parte, el número de **trabajadores** públicos municipales por habitante representa un indicador del **precario** desarrollo administrativo del nivel **más** pequeño de gobierno. En efecto, existen a nivel nacional 3.2 empleados municipales por cada 1000 habitantes, mientras que en el gobierno federal laboran 18.2 trabajadores para el mismo número de habitantes; en los gobiernos estatales 5.2 trabajadores, y en el Distrito Federal 20.4.

Si **se** considera que del total de trabajadores municipales del país el 44.5 por ciento desarrolla actividades de gobierno, el 38.5 por ciento desempeña labores de tipo social y el 17 por ciento se emplea en actividades económicas, podremos derivar que también le falta

al municipio un camino largo por recorrer en **materia** de promoción de la actividad productiva.

Cabe resaltar que si la transferencia de atribuciones **del** Estado hacia el municipio no se ha efectuado con la rapidez que requiere el momento que vivimos **es** porque, debido al corto tiempo que llevan vigentes las reformas al **liS** constitucional, todavía no se ha llegado a establecer todas las reglas claras y definidas para que, por un lado, el gobierno estatal transfiera las atribuciones con la seguridad de que el gobierno municipal les asumirá de manera responsable y, por otro lado, para que el propio gobierno municipal las pueda aceptar y asumir sin correr el riesgo de verse desbordado por las nuevas responsabilidades.

Es **necesario** establecer el puente que permita efectuar de manera progresiva la transferencia de atribuciones. Este puente consiste en establecer las reglas para efectuar y asumir la transferencia de atribuciones; es decir, ese puente es la **reglamentación** municipal.

Debido a la ausencia de **reglamentación** y de una **administración** pública sólida, en la mayoría de los municipios, cuando cambian las autoridades, no queda continuidad en las acciones. Ello significa que aún no se ha logrado, en numerosos municipios, establecer instituciones capaces de preservar y acumular el patrimonio administrativo y político del municipio y de su ayuntamiento.

Excepto en municipios desarrollados, cada nuevo **equipo** de gobierno tiene que iniciar su aprendizaje, tiene que formar sus propios archivos, sus propios **métodos** de trabajo y formar su nuevo personal administrativo. Y cuando ya está entrenado para gobernar y **administrar** decorosamente, se le termina su periodo de **tres** años y entra un nuevo equi-

po que a su vez tiene que partir casi desde cero.

En efecto, cada **3 años**, los 2,378 municipios del país renuevan la **composición de sus** poderes y de su administración. En 1988 cambiaron los ayuntamientos de los **estados** de **Campeche**. Chiapas, Colima. Guanajuato, Jalisco. Nuevo León. San Luis Potosí. Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. En su conjunto, estas entidades representan el 32.3% de las municipalidades del país. En total, tomaron posesión 735 presidentes municipales, 735 Síndicos Procuradores, 5,145 Regidores de mayoría relativa y 2,205 Regidores de representación proporcional, así como 22,050 autoridades auxiliares.

Esta enorme cantidad de funcionarios que se renuevan continuamente, trae como consecuencia la **necesidad** de reglamentar las atribuciones del municipio, a fin de dar continuidad a los proyectos, estimular acciones de desarrollo económico y social de las localidades, sobre todo, garantizar la permanencia de los recursos humanos que hayan acumulado importantes **experiencias** para la superación del gobierno, administración y comunidad municipales.

La función de la reglamentación en el nivel municipal es indispensable, a diferencia de lo que ocurre en el gobierno federal y en algunos gobiernos estatales.

El reglamento municipal es un instrumento de garantías institucionales a favor de la comunidad, para regular la acción del gobierno municipal. En este sentido, el reglamento perfecciona las **reglas** de la organización política; **expresa** el consenso y el compromiso de los diferentes **sectores sociales** del municipio, para asumir **las nuevas atribuciones** bajo determinadas reglas; **es** la forma como el municipio asume su **nuevo poder** de manera ordenada; permite a la comunidad municipal exigir a sus

autoridades que ejerzan efectivamente las nuevas atribuciones y evita que la autoridad aplique ese poder arbitrariamente.

La reglamentación municipal no tiene como fin **sujetar** a la comunidad o a la autoridad del ayuntamiento a una serie de normas legales que frenen su desarrollo; tampoco busca **imponer atribuciones** paternalistas o generales para cualquier ayuntamiento. **La** nueva reglamentación debe estimular las fuerzas productivas conducentes a desarrollar la administración y población municipales.

Así, para que el gobierno municipal **se** convierta en promotor de este **desarrollo**, es necesario que se transforme en una institución fuerte y con personalidad propia, tal como lo son los gobiernos estatal y federal.

Para ello, requiere actualizar su marco jurídico e institucionalizar por esta vía las acciones tendientes al mejoramiento de sus comunidades.

Es necesario incorporar **en** los ordenamientos y reglamentos que norman la vida de los **propios** municipios. **las** nuevas atribuciones que comprende el Artículo 115 Constitucional, las cuales, una vez **puestas** en acción, estimularán el desarrollo integral de las **poblaciones**. En efecto, **la** promoción del desarrollo urbano, la prestación de los servicios públicos, el fortalecimiento de la hacienda municipal y la celebración **de** **convenios** interinstitucionales, **son tareas** que mediante su delimitada y **adecuada** instrumentación podrán convertirse en la **garantía** del desarrollo social local. Hoy en día reglamentar es, para el municipio, **ejercer** tales **facultades**.

En cada municipio del país **esta** **filosofía** reglamentaria ya recorre sus caminos. Los gobiernos estatales han aprobado, **por** medio de sublegislaturas locales, las bases normativas que den-

tro de su Ley **Orgánica** permiten al ayuntamiento reglamentar los diversos servicios que -en virtud de su nueva capacidad- prestan para **el** bien de la comunidad. El Bando de Policía y Buen Gobierno, el Reglamento Interior del Ayuntamiento y el Reglamento de la Administración Municipal, son algunos ejemplos jurídicos que ya se aplican para desarrollar la vida cotidiana municipal.

En particular, del Reglamento Interior del Ayuntamiento se derivan reglamentos específicos **para** detallar el cómo ejercer las distintas atribuciones. De los reglamentos específicos se deriva, a su vez, la necesidad de elaborar los manuales e instructivos para aplicarlos administrativamente. Surge, entonces, la necesidad de preparar y capacitar **técnicamente** a los servidores públicos que hacen funcionar esos reglamentos, creando así las condiciones institucionales favorables para desarrollar un servicio civil de carrera. Que asegure la continuidad de las acciones del gobierno y de la administración municipal.

Reglamentar equivale a efectuar la revolución institucional. Que le falta, en general, al nivel del gobierno municipal. Esta acción significa, para el municipio, pasar del poder de los hombres y de las decisiones personales al poder de las instituciones.

Por ejemplo, en el municipio de Tarramero, Guanajuato, actualmente se **encuentra** en elaboración un proyecto para reglamentar la cultura. El objetivo del proyecto es recuperar las costumbres y los conocimientos autóctonos de sus habitantes, plasmándolos en la recopilación y elaboración de revistas y libros. Otra experiencia se encuentra en Tamaquila, municipio indígena de Oaxaca. Para elaborar el **Reglamento** Interior de este lugar se realizaron reuniones en cada una de las agencias del municipio y

en la cabecera municipal. En esos foros se escucharon las propuestas de la comunidad, y se aprobó el documento en el cual se definieron las funciones tradicionales que como autoridades cumplen los ancianos y principales del municipio, con la finalidad de preservarlas para el bien de la comunidad.

Recientemente se realizó una consulta popular a nivel nacional sobre los rumbos que debía seguir la reglamentación municipal. Durante este proceso se celebraron **más** de 600 foros municipales y 31 estatales, en los cuales se recogió una gama de opiniones y de respuestas de todos los sectores de la población inmersos en la problemática municipal. Se presentaron más de 2 mil ponencias y propuestas de reglamentos para ejecutar cada una de **las** atribuciones del Artículo 115.

El camino es largo por recorrer. También es necesario profundizar en la adecuación de la legislación secundaria federal y estatal y, en particular, perfeccionar la normatividad que rige a la administración pública federal y estatal, para que sus programas y acciones se imbuyan del espíritu descentralizador y se orienten hacia el fortalecimiento municipal. En efecto, si la administración pública federal y la estatal no orientan sus programas y acciones hacia la descentralización a través del fortalecimiento de los municipios, muchos de los esfuerzos de los distintos sectores administrativos, de las autoridades municipales y de la comunidad misma, podrían ser anulados nuevamente por la inercia centralizadora.

No hay que olvidar que en el municipio confluyen los tres órdenes de gobierno y concretan su acción en un territorio y en una población determinados. En este sentido, la reforma municipal no sólo constituye la reforma del municipio sino la renovación de la na-

ción entera. El municipio es el lugar donde residen los mexicanos y donde se recogen, a final de cuentas, los sentimientos de la **nación**. El municipio es la causa y la casa común de los mexicanos. El fortalecimiento del municipio es la base más sólida de la Nación, porque es el fortalecimiento a partir de nuestras propias fuerzas.

El desarrollo integral de la comunidad se garantizará si el gobierno municipal coordina el esfuerzo **de** los distintos sectores de la administración pública **federal, estatal** y municipal. Con ello, se evitará una duplicidad de funciones, se logrará una racionalización del gasto, una mejor utilización de los **recursos** humanos y, **en** suma, un fuerte apoyo. Que redundará en el bienestar social de los mexicanos.

La crisis económica que vivimos hoy en día plantea un reto al Estado mexicano: ¿Cómo estimular el desarrollo **económico** nacional logrando al mismo tiempo el mejoramiento de la calidad de vida de las infinitas poblaciones que integran el territorio nacional?

No cabe duda que la descentralización en todos los órdenes de la vida económica, política, social y administrativa, dotará de mayor poder a las comunidades y a los gobiernos locales. La redistribución del poder y de la riqueza es un clamor de todos los sectores sociales.

Ya se han logrado ciertos avances. En particular, se está realizando un proceso de transferencia de **recursos** humanos y financieros y de facultades técnicas y administrativas, hacia los gobiernos estatales y municipales. En la medida en

que **se** incrementen estas acciones, los ámbitos pequeños de gobierno asumirán nuevas responsabilidades y requerirán de mayor personal y de recursos financieros y técnicos, para atender las nuevas demandas administrativas.

Tales recursos **se** canalizarán gradualmente hacia los municipios, mientras que la federación paulatinamente registrará un adelgazamiento.

Si, por ejemplo, algunas de las delegaciones federales instaladas en el interior de la República adquieren rango estatal o municipal, este hecho implicará un crecimiento administrativo para todos los gobiernos locales, lo que traerá como consecuencia, a su vez, la necesidad de actualizar la normatividad que rige en los tres órdenes de gobierno y de redistribuir los **recursos**, a fin de que las administraciones pequeñas mejoren la prestación de los nuevos servicios asignados.

De esta manera, los procesos de re-dimensionamiento del Estado y de descentralización implican la transferencia paulatina y constante de funciones y recursos humanos, financieros y materiales hacia los gobiernos estatales y municipales. El desarrollo integral de las regiones y la elevación de los niveles de vida de la población, depende en buena medida del impulso dado a estos procesos.

A medida que esto **se** lleve a cabo, seguiremos avanzando **por** el arduo camino que México ha emprendido para pasar de una organización social dominada por los hombres, a una Nación gobernada por instituciones democráticas.

LA RACIONAUZACION DEL SECTOR DE EMPRESAS PUBLICAS

JORGE TIMAYO

En los últimos años, las entidades paraestatales mexicanas se han visto sometidas a un intenso proceso de reestructuración que ha procurado hacer más selectiva la intervención estatal, al mismo tiempo que se busca fortalecer las entidades que permanecen en el sector público.

Dos han sido los procesos básicos. Primeramente, la racionalización del sector paraestatal y en segundo lugar, los convenios de rehabilitación financiera y de cambio estructural. En el trabajo que se presenta, se atiende fundamentalmente al primero de estos procesos; sin embargo, se piensa que para entenderlo en su sentido preciso, se requiere comprender las razones y propósitos de la intervención estatal mediante tales entidades, junto con un examen de lo que, en nuestra opinión, ha constituido el núcleo de esta intervención.

Por ello, el trabajo se inicia con una brevísima reflexión sobre el papel del Estado en el curso del desarrollo económico posterior a la lucha armada de 1910-17; esta reflexión ilustra lo, propósitos de la intervención. En una se-

gunda parte, también muy brevemente, se expone la estructura e importancia del sector paraestatal en diferentes agregados macroeconómicos, poniendo especial énfasis en seis sectores donde la presencia estatal ha sido significativa.

En la tercera parte, se presenta información sobre el proceso de desincorporación de entidades paraestatales, tanto en términos de los mecanismos y criterios utilizados, como numéricamente. En seguida, se revisan los impactos de estos procesos en dos variantes básicas; el PUE y el empleo. Se concluye con una reflexión sobre la perspectiva de nuestro sector paraestatal, en tres aspectos: reestructuración financiera, relaciones laborales y autonomía de gestión.

1. EL PAPEL DEL ESTADO EN EL DESARROLLO

La intervención del Estado mexicano en la economía ha respondido a la necesidad de vencer los obstáculos al desarrollo, haciendo del mismo un proceso más fluido, autónomo y equitativo. Es por ello que la evolución del sector

de entidades paraestatales tiene una estrecha vinculación con el curso seguido por nuestro país en el tránsito de una economía agraria a otra de carácter industrial.

Esta intervención económica se adecuó a los requerimientos de la economía nacional. Así, en los años de reconstrucción económica posteriores a la lucha armada, el Estado fue asumiendo un papel cada vez de mayor importancia. Pero es a partir de los años de la crisis mundial de 1929-33, cuando se aprecia una intensificación notable en el peso del gasto destinado tanto al desarrollo económico como a la asistencia social.

El inicio del proceso de reformas profundas se ubica fundamentalmente durante el régimen del Presidente Cárdenas, cuando se da un intenso reparto agrario, un gasto público con orientación económica y social, el surgimiento de un conjunto de instituciones y mecanismos financieros y la creación y nacionalización de empresas estratégicas.

La década de los años cuarenta se caracterizó por una política económica que privilegió la expansión de la empresa industrial. Los recursos políticos y económicos del Estado se orientaron a trasladar la fuerza motriz del sistema de la demanda externa a la industria manufacturera. Sin embargo, en esta década, el grueso de la inversión pública se destinó todavía al sector de transporte y comunicaciones.

En la década de los cincuenta se dió un cambio en dos sentidos: se incrementó la inversión en el sector directamente productivo, sobre todo energéticos, a la vez que la mayor parte de ella fue realizada por los organismos y las empresas del Estado.

En la década de los sesenta destacan los esfuerzos que el Estado realizó por disminuir los costos generales de la acu-

mulación de capital. Estos esfuerzos se concretaron en el congelamiento de los precios de los insumos básicos producidos por el Estado (electricidad, acero, fertilizantes, petroquímica), en la disminución del costo de la mano de obra a través de la política de subsidios al consumo de alimentos, etc.

En la primera mitad de la década de los setenta se hacen presentes ciertas limitaciones en la estructura productiva que se expresan en la inflación, el deterioro de la producción agrícola y la disminución del ritmo de crecimiento histórico. Para enfrentar estos cambios, una parte importante de los recursos estatales se canalizaron al sector agrícola, a la vez que se estimuló la inversión mediante la creación de nuevos fondos y fideicomisos de fomento y el Estado se hizo cargo de un buen número de empresas en quiebra del sector privado.

En el segundo lustro de los años setenta, a partir del alza en el precio internacional del petróleo, los esfuerzos del sector público mexicano, se orientaron a la expansión de la plataforma petrolera y al desarrollo de la industria de bienes de capital (industria naval, de forja y fundición, etcétera).

La disminución en los precios internacionales del petróleo, la abultada deuda externa, las altas tasas de interés internacional y la caída en la producción interna, determinaron que la década de los ochenta se caracterizara por una crisis económica sin precedentes. Para hacerle frente, se planteó la necesidad del cambio estructural, señalándose para este propósito la reorganización del aparato productivo estatal, dándole una mayor racionalización y elevando sus niveles de eficacia y eficiencia para convertirlo en una palanca fundamental para superar la crisis económica.

11. ESTRUCTURA E IMPORTANCIA DEL SECTOR PUBLICO Y DEL SECTOR PARAESTATAL*

En los años recientes se han producido importantes variaciones en el peso del sector público, así como de las entidades paraestatales, en las principales variables macroeconómicas. En efecto, mientras que en 1975 el sector público aportaba el 14.6% del PIB, en 1983 alcanzó su nivel máximo con 25.6% para llegar en 1986 a una contribución de 20.4%. estimándose para 1987 un aporte de alrededor de 18%. Por su parte, en 1975, las 235 principales entidades

paraestatales consideradas en las cuentas de producción del sector público, generaron el 6.6% del PIB, en 1983 llegaron al 18.20% y en 1986 Su participación fue de 13.0% (cuadro 1).

Conviene señalar que los incrementos anotados más que el resultado de un crecimiento generalizado de la participación estatal en la economía, fueron producto de un desarrollo altamente dinámico de la producción petrolera en esos años. Prueba de ello es que, si se excluye PEMEX, el sector público aumenta su peso en el PIB en 1.4% entre 1975 y 1986 Y el resto de las empresas del sector paraestatal sólo lo hacen en 2.5%.¹

CUADRO

PARTICIPACION DE LOS SECTORES PUBLICO Y PARAESTATAL EN EL PIB, EN EL EMPLEO Y EN LA FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO

AÑO	EN EL PIB		EN EL PIB (EXCLUIDO PEMEX)		EN EL EMPLEO		EN LA FORMACION BRUTA DE CAPITAL BRUTO	
	SECTOR PUBLICO	SECTOR PARAESTATAL	SECTOR PUBLICO	SECTOR PARAESTATAL	SECTOR PUBLICO	SECTOR PARAESTATAL	SECTOR PUBLICO	SECTOR PARAESTATAL
1975	14.6	6.6	11.9	4.9	14.0	3.4	41.9	26.0
1976	15.2	6.5	13.0	4.4	15.1	1.6	38.9	24.6
1977	16.4	7.8	13.2	4.6	15.3	1.7	39.8	23.8
1978	16.2	7.7	13.0	4.5	15.8	1.7	45.1	28.6
1979	16.9	8.4	12.9	4.4	16.4	1.7	43.8	27.7
1980	19.1	10.5	11.5	4.9	17.0	1.9	45.0	26.7
1981	19.8	10.4	13.5	4.7	17.5	4.0	46.3	29.2
1982	23.3	14.0	13.3	4.4	18.7	4.4	46.7	30.0
1983	25.6	18.2	12.5	5.1	20.4	5.4	44.5	27.7
1984	24.4	17.0	12.7	5.4	21.0	5.2	39.5	
1985	22.9	15.4	12.9	5.4	21.4	4.9	35.5	
1986	20.4	13.0	13.4	6.4	20.4	4.7	31.5	

Fuente: S.P.P. Sistema de Cuentas Nacionales. Cuentas de Producción del Sector Público.

Por lo que se refiere a la inversión fija bruta, el sector público aumentó significativamente su presencia, ya que de contribuir con el 38.010 de la misma en el período 1939-1977, entre 1978 y 1981 su participación aumentó a 45.770. Por el puesto, en los años 1982 a 1986 disminuyó a 37.511.

Con datos a partir de 1970, es posible apreciar el papel de las entidades paraestatales en este esfuerzo de inversión. Así constatamos un aumento significativo al crecer la participación de la inversión paraestatal de un porcentaje de 11.1% a principios de la década pasada a 30.1, entre 1978 y 1981.

Puede afirmarse que, durante más de cuarenta años, la inversión paraestatal fue un factor decisivo para la transformación de la estructura productiva y de la economía nacional en general. La ampliación y diversificación del sector paraestatal, aunque no siempre planeada, coadyuvó al desarrollo de un gran número de actividades que no hubieran sido cubiertas por el sector privado.

11. 1 LOS NÚCLEOS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL

A pesar de la amplitud y diversificación del universo paraestatal, que en 1982 alcanzaba la cifra de 1155 entidades, es posible identificar seis sectores donde la presencia estatal ha venido siendo significativa: el de energía y minas, el industrial, el financiero, el comercial y de abasto, el social y el de transportes y comunicaciones. Por su importancia en el producto de cada sector, a dichas actividades las hemos denominado "núcleos de participación estatal".

El Núcleo de Energía y Minas.

La generación y distribución de energía

eléctrica es, por mandato constitucional, exclusiva del Estado. La importancia económica de esta actividad se evidencia en el hecho de que representa más del 11% del PIB nacional, además de ser un insumo imprescindible para el funcionamiento de toda la economía.

En las actividades mineras, el Estado generó el 59% del PIB en 1975 y el 67.5% en 1986. La mayor proporción de esta participación corresponde a la extracción de petróleo y gas natural que es monopolio constitucional. Si se excluye esta actividad, los porcentajes disminuyen a 9.9% y 9.4070 en los mismos años.

Dada la elevada concentración de la actividad minera, derivada de lo fuerte de las inversiones requeridas para la exploración, extracción y beneficio de los yacimientos, la intervención estatal en este sector introduce un elemento de control de prácticas monopólicas que sin esta participación resultarían perjudiciales para el resto de la cadena productiva y para el consumidor final.

El Núcleo Industrial.

La industria manufacturera estatal adquirió creciente importancia desde mediados de la década pasada, al aumentar su participación en el PIB de la industria de 8.31. en 1975 a 13.81, en 1986. Si se excluye la manufactura petrolera, la participación estatal en los mismos años es de 4.1070 y 4.0% del PIB, respectivamente. Por lo tanto, en términos agregados, puede afirmarse que el aumento de participación obedeció al mayor dinamismo de la industria petrolera en el período.

Al analizar la industria estatal en función del tipo de bien producido, se observa un amplio predominio de los insumos intermedios, incluidos los petroleros (cuadro 2). En 1965, estos bienes

representaron cerca de 90070 de la producción industrial estatal. Veinte años más tarde significaron más de las tres cuartas partes del total.

Ahora bien, medidas en términos de su peso porcentual en el total de la industria estatal, en sólo ocho actividades se concentra el grueso de la industria del Estado. En efecto, el cuadro 3 muestra que durante los últimos veinte años, más

del 80% de la industria estatal se concentró en la producción de azúcar, el envasado de pescados y mariscos, la refinación de petróleo y la petroquímica básica, los fertilizantes, la industria básica del hierro y el acero, los vehículos automóviles y el equipo y material de transporte. Por su importancia, tales actividades pueden definirse como el "centro industrial paraestatal",

CUADRO 2

ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LA PRODUCCIÓN INDUSTRIAL ESTATAL POR TIPO DE BIEN

	1965	1970	1975	1980	1982	1986
Bienes de consumo no duradero	5.7	9.7	10.5	17.1	19.7	23.7
Bienes de consumo duradero	2.6	7.7	9.6	10.4	7.4	5.6
Bienes intermedios no petroleros	38.9	31.6	28.2	30.4	34.5	25.2
Bienes de capital	2.5	3.4	3.2	3.3	4.2	2.0
Subtotal	49.7	52.4	51.5	61.2	65.8	56.5
Refinación de petróleo y petroquímica	50.3	47.6	48.5	38.6	33.8	43.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Para 1965-1975, se utilizaron los Censos Industriales; para los demás años se utilizaron las Cuentas de Producción del Sector Público. INEGI, SPP.

CUADRO 3

EL CENTRO INDUSTRIAL PARAESTATAL
(participación porcentual en la producción de la industria estatal)

	1965	1970	1975	1980	1982	1986
Azúcar	3.5	4.9	3.8	6.3	6.1	7.7
Envasado de pescado y mariscos	0.1	2.1	2.1	2.9	6.4	5.6
Refinación de petróleo y derivados	50.3	42.1	39.8	31.7	26.1	36.1
Petroquímica básica		5.5	8.7	6.9	7.7	7.4
Fertilizantes	2.7	4.2	3.7	2.6	3.2	4.7
Industrias básicas del hierro y el acero	22.0	17.0	15.9	18.7	23.0	13.4
Vehículos automóviles	2.6	6.9	7.6	9.6	6.5	2.9
Equipo y material de transporte	1.8	2.4	2.2	2.2	2.7	1.1
Total	83.0	85.1	83.8	83.0	84.1	78.9

Fuente: Para 1965-1975 se utilizaron los Censos Industriales; para los demás años se utilizaron las Cuentas de Producción del Sector Público, INEGI, SPP.

La conformación de este "centro industrial paraestatal", ubicado fundamentalmente en los sectores de bienes intermedios, es significativo en dos sentidos: a) en la integración de las cadenas productivas dentro del mercado nacional y b) en su impacto en los niveles generales de costos.

El Núcleo Financiero.

A lo largo de cuarenta años, el nú-

cleo financiero estatal muestra una participación sustantiva en el financiamiento bancario total. Las cifras de 1940-75 muestran que el 60% de los recursos financieros del sistema fueron proporcionados por el Banco Central y la banca nacional, aportando esta última cerca del 50% del financiamiento entre 1942 y 1970 y alrededor del 42% en 1971 y 1976. Para los años 1977 a 1982, el núcleo financiero estatal aporta en promedio entre el 45% y 50% del crédito total (cuadro 4).

CUADRO 4

FINANCIAMIENTO BANCARIO POR DESTINO Y TIPO DE BANCA

(en porcentaje, promedio del período)

AÑOS	BANCA NACIONAL*	BANCA PRIVADA
1942-1948	57.5	42.5
1949-1958	57.4	42.6
1959-1970	48.8	51.2
1971-1976	42.1	57.9
1977-1982**	47.6	52.4

* Incluye Banco de México e instituciones nacionales de crédito.

** A partir de 1979, la metodología utilizada para definir el financiamiento se modifica.

Fuente: Banco de México, *Manual de estadísticas financieras 1942-1970 e Indicadores Económicos, serie histórica*.

Hay que destacar que históricamente el sector público financiero, no sólo ha proporcionado más de la mitad de los recursos financieros a la economía, sino también que el costo de los mismos ha sido menor que el de la banca privada.

En efecto, en un estudio realizado para el año de 1980, se estimó que mientras la tasa activa ponderada promedio de la banca nacional y fondos de fomento era de 17.4% (con rangos que fluctúan entre 10% para FONEP,* 16% para BANRURAL y 25.9% para NAFINSA), la tasa efectiva compuesta sin reciprocidad de la banca privada y mixta era de 27.8%.

La nacionalización de la banca en 1982, obligó a profundas transformaciones en el marco legal del sistema financiero, para adecuarlo a su nueva

condición de empresa pública. A pesar del difícil entorno económico que caracterizó el período posterior a 1982, entre este último año y 1987 el número de transacciones de la banca aumentó en 61.0%, en tanto que el número de sucursales y el empleo se mantuvieron prácticamente constantes. Lo anterior, junto con la favorable evolución de otros indicadores financieros de la banca comercial, da cuenta de que la gestión estatal mejoró significativamente su eficiencia operativa, desmintiendo así la frecuente asociación entre propiedad estatal e ineficiencia.

El Núcleo Comercial y de Abasto.

La intervención del Estado en el sector comercial y de abasto se inicia en

* Fondo Nacional de Estudios y Proyectos.

1937 con el Comité Regulador del Mercado de Trigo y la Compañía Nacional Exportadora e Importadora, S. A. (CEIMSA), que experimenta sucesivas modificaciones hasta constituirse en el actual sistema Conasupo. A la fecha, Conasupo se ha integrado como un sistema Que abarca el campo, la industria y el comercio de básicos de consumo popular.

La presencia de Conasupo en el campo, que se ubica en la regulación del mercado, tiene en cuenta tres aspectos fundamentales: las necesidades del productor, el poder adquisitivo del consumidor y el establecimiento de un precio equitativo. Para alcanzar su propósito, utiliza dos instrumentos primordiales: los **precios** de garantía y la comercialización de los productos del campo.

Por lo que se refiere a la participación del sistema Conasupo en la actividad industrial relacionada con los bienes de consumo básico, ésta tiene **tres aspectos** principales: a) el abasto **de** materia **prima** a la industria Que elabora artículos fundamentales en la alimentación del mexicano: tortilla, pan, aceite, pastas y las que se canalizan a la elaboración de alimentos balanceados para el consumo animal; b) la producción directa **de** harina de maíz, leche, aceite y pastas, y e) apoyo a la pequeña y mediana industria **del** sector privado, como proveedora del sistema de distribución al menudeo a las tiendas de Diconsa.

Finalmente, la participación estatal **en** el área de la comercialización y el abasto, ha permitido establecer un amplio sistema de regulación **de** las subsistencias básicas alimentarias, que comprende el comercio agropecuario, la **pro**-ducción industrial y la distribución al menudeo, a **través** de una basta red de riendas **del** Sistema Distribuidoras Canasopo a lo largo y ancho del país.

E/ Núcleo **Social**.

El núcleo social estatal comprende a dependencias y entidades cuyas funciones se refieren a la prestación de servicios médicos y de seguridad social, la impartición de educación y la investigación científica y tecnológica.

En **México**, como en la mayoría de los países, el peso de la salud y la seguridad social ha recaído sobre el Estado. A partir de esta responsabilidad, se ha logrado un avance considerable en las condiciones de salud de la población de nuestro país. Dos indicadores importantes de este avance son la disminución del grado de mortandad y el incremento de la esperanza de vida al nacer, que pasó de 36.8 **años** en 1938, a 69 en 1986.

Se estima Que en 1986 el Sector Salud atendió al 8.10% de la población total del país. En contraste, la medicina privada sólo atendió al 3.60% de la población, con el 20% de los hospitales y el **25%** de las camas en el país.

Otra función que el Estado mexicano asumió es la impartición de la educación y la cultura, como elementos fundamentales para integrar a la nación y avanzar en el desarrollo social. **Actual**-mente, el sector público atiende aproximadamente al 95% de la población total en proceso de educación, contando con más del 80% de la planta docente del país controlando una parte muy importante de los centros nacionales de investigación.

El Núcleo de **Comunicaciones y Transportes**.

Sin duda, el grueso de la infraestructura de transporte ha corrido a cargo del Estado. La apertura de nuevas vías de comunicación, corrió paralela con la creación de entidades paraestatales que coadyuvaban a integrar un sistema na-

cional de transporte y comunicación. **destacando** entre ellas: Teléfonos de México, Ferrocarriles Nacionales de México, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios **Conexos**, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, compañías aéreas. transpones urbanos y medios de comunicación.

En cuanto al transporte ferroviario. conviene **mentonar que** fue uno de los puntales de la integración territorial durante las primeras décadas del presente siglo. Sin embargo, el ferrocarril ha ido perdiendo participación en el transporte nacional. Tal situación no es ajena al hecho de que se privilegió la expansión del autotransporte carretero. En efecto, la longitud de la red de carreteras en 1987 fue casi nueve veces mayor que la del ferrocarril y cerca de once veces la longitud de carreteras existentes en 1950

Por otra parte. el transporte aéreo ha cobrado creciente importancia en los últimos años, fundamentalmente en el traslado de pasajeros.

Adicionalmente. Aeropuertos y Servicios Auxiliares es responsable de la operación y mantenimiento de los aeropuertos nacionales.

Por lo que se refiere a las comunicaciones, la entidad paraestatal que presta servicio en este ámbito es **Teléfonos** de México, que desde 1972 pasó a ser de participación estatal mayoritaria. A partir de entonces amplió su cobertura nacional. con una tasa de crecimiento promedio anual de teléfonos en servicio de **15%**, al tiempo que se duplicó la densidad telefónica en diez años,

111. LOS PROCESOS DE DESINCORPORACION,

Una de las medidas de mayor trascendencia, durante el período 1982-1988. en relación a la participación del Estado en la economía fue la modificación de va-

rios artículos constitucionales, con el fin de consolidar su rectoría en el desarrollo nacional y precisar el conjunto de actividades en donde se concentrarían los recursos públicos,

En efecto, en los artículos 25 y 28 de la Constitución se reservan de manera exclusiva al Estado las áreas estratégicas, que comprenden la acuñación de monedas y la emisión de billetes; correos; telégrafos; radiotelegrafía y comunicación vía satélite; petróleo y demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y el servicio público de banca y crédito.

Asimismo, se establece que el Estado podrá participar por sí o con otros sectores social y privado, en las áreas que, sin ser fundamentales para el desarrollo y soberanía del país, requieren de mayor apoyo de acuerdo al interés nacional. Dichas áreas son definidas como prioritarias y su composición. naturalmente, puede estar sujeta a cambios, en función de las necesidades derivadas del desarrollo.

La aplicación de estos criterios. aunada a la necesidad de hacer un uso más racional de los escasos recursos públicos. llevó a adoptar decisiones en materia de desincorporación de entidades paraestatales.

Cabe precisar que. a diferencia de otros países, dichas decisiones no se redujeron a una mera privatización, sino que además se realizaron liquidaciones, extinciones, fusiones y transferencias. Se trataba. en lo fundamental. de avanzar, en la modernización de las entidades paraestatales estratégicas y prioritarias, lo que implica mayores niveles de eficiencia y competitividad.

La mayor racionalidad en el uso de los recursos, así como su escasez, imponía una restricción, en el sentido de que. la modernización de la parte más impor-

tante del sector debía ser financiada principalmente con recursos liberados mediante la desincorporación de otras entidades no estratégicas ni prioritarias.

111. 1. CRITERIOS Y MECANISMOS

Varias son las formas que adopta dicho proceso dependiendo de la situación específica de cada entidad.

Se decide la liquidación o extinción de las entidades que ya alcanzaron los objetivos para los que fueron creadas; que duplican actividades, que no cumplen con sus fines o cuyo financiamiento resulta demasiado oneroso o inconveniente.

Se opta por la fusión cuando la complementariedad de actividades lo permite y se traduce en disminución de costos y en mejoras en los sistemas de administración y operación.

Se lleva a cabo la transferencia a los gobiernos de los estados cuando la entidad tiene un claro perfil regional, con lo que se fortalece la descentralización económica y el desarrollo regional.

Por último, se sujetan a proceso de venta las entidades que, teniendo viabilidad económica, no revisten el carácter de estratégicas o prioritarias y donde, por lo tanto, la presencia directa del Estado no se juzga necesaria para el desarrollo de esas actividades.

En el caso de que la entidad paraestatal se haya creado por ley, la toma de decisiones de desincorporación compete al Congreso de la Unión. Si, por el contrario, la entidad es resultado de un acto del Poder Ejecutivo es a éste que le corresponde tal responsabilidad.

Corresponde a las coordinadoras de sector identificar a las entidades paraestatales susceptibles de ser desincorporadas.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece que la Secretaría de

Programación y Presupuesto, atendiendo la opinión de la Coordinadora de Sector, tiene la facultad de proponer al Ejecutivo Federal la desincorporación de las entidades donde no se considere necesaria o conveniente la participación estatal. En el caso de las fusiones, la ley faculta al órgano de gobierno de la entidad para proponer al Ejecutivo Federal, los convenios respectivos, con la participación de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Asimismo, desde 1986 se dispuso que las propuestas de desincorporación realizadas por dicha Secretaría deben apoyarse en dictámenes emitidos por la Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento.

En el caso de los procesos de venta, una vez tomada la decisión, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la responsable exclusiva de coordinar, supervisar y ejecutar la venta de las entidades, para lo cual designa a una Sociedad Nacional de Crédito como agente encargado de la enajenación.

A su vez, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación es responsable de vigilar y dar seguimiento al cumplimiento de los procedimientos establecidos para la desincorporación.

Para determinar el valor de las entidades en venta, la Sociedad Nacional de Crédito que se designe, realiza una evaluación técnico-financiera y determina un precio mínimo. También formula un conjunto de recomendaciones sobre las condiciones de venta, tomando en cuenta la opinión de la Coordinadora de Sector correspondiente. Esta información, junto con la de los posibles adquirentes, es remitada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que toma la decisión final.

Por lo general, el proceso de venta se realiza mediante una convocatoria pública, aunque en algunos casos se lleva

a cabo por invitación. En ambos casos es requisito que existan cuando menos dos oferentes.

El mecanismo de invitación se justifica en **ciertas** actividades donde existen pocos competidores, lo que supone un alto riesgo de monopolización mediante la adquisición de la entidad paraestatal por parte de grandes empresas. En tal caso, el concurso por invitación parece más adecuado

En cuanto a la selección de los adquirentes, la única preferencia que señala la Ley Federal de las Entidades Paraestatales es que los trabajadores, siempre que presenten igualdad de condiciones con los demás oferentes, tienen prioridad. En los otros casos se selecciona al oferente que mejor cumpla con las condiciones y criterios establecidos. Los postulantes extranjeros, siempre que se ajusten a las leyes mexicanas en la materia, tienen las mismas posibilidades de ser seleccionados que los nacionales.

Conviene señalar que, a diferencia de lo ocurrido en los países con mayor gra-

do de desarrollo, donde la venta **de** empresas se realizó, por lo general, mediante la subasta en la bolsa de valores, en México, dado el escaso desarrollo relativo de dicho mercado y considerando que la presencia de empresas estatales en el mismo es casi nula, dicho mecanismo no era viable.

111. 2. EL IMPACTO DE LA DF.8 INCORPORACION.

A fines de 1982 el sector paraestatal estaba integrado por **J,155** entidades. lo que aunado a las 61 que se crearon en el curso de la siguiente administración, forma un universo de 1,216 entidades.

De este conjunto, 724 entidades se sometieron a proceso de desincorporación y 48 más dejaron de serlo legalmente, debido a que la participación estatal en ellos era minoritaria. Por lo tanto quedan 444 entidades vigentes al 30 de septiembre de 1988.

En el cuadro 5 se puede apreciar la estructura de la desincorporación y el grado de avance alcanzado por tipo **de** proceso.

C U A D R O 5
PROCESO DE DESINCORPORACION AL JO DE SEPT. DE 1988

TIPO DE PROCESO	PROCESOS AUTORIZADOS	PROCESOS CONCLUIDOS	PROCESOS PENDIENTES
LIQUIDACION	261	159	102
EXTINCION	136	106	JO
FUSION	81	68	13
TRANSFERENCIA	28	24	4
VENTA	218	124	94
SUBTOTAL	724	481	243
VIA LFEP	48	48	
TOTAL	772	529	24J

Fuente: Comisión Intersecretarial de Gas to-Fi nanciamiento.

Como puede observarse del total de **procesos** autorizados, 724, sólo el **30%**, es decir, 218 son procesos de venta; el resto son, en realidad, reajustes, en el caso de las liquidaciones y extinciones que representan el **55%**, y reasignación en el caso de las fusiones y transferencias.

Un elemento poco discutido en la literatura reciente sobre los procesos de venta de las entidades paraestatales se refiere a su origen. En una investigación directa se encontró que el **55%** de las privatizaciones se dieron en empresas que en sus orígenes fueron privadas. el **35%** de los casos de venta encuentra en su fundación a una empresa creada por el sector público, en el 10% restante al

momento de la creación el Estado participó en forma minoritaria, siendo mayoritariamente privada (cuadro 6).

Así, tenemos que prácticamente las dos terceras partes de las ventas que el **sector** público ha hecho a los **sectores** social y privado. fueron en sus inicios empresas privadas que quebraron y el Estado sostuvo y desarrolló, para sanearlas y expandidas hacer el camino inverso.*

Desde el punto de vista económico, se puede afirmar que el proceso de desincorporación afectó de manera menor la producción del conjunto de empresas públicas, ya que las entidades desincorporadas representan sólo el **2.9%** del **PIB** total del sector paraestatal (cuadro 7). Si bien dicho cálculo se realizó so-

CUADRO 6
ORIGEN DE LAS EMPRESAS SUJETAS A PROCESO DE VENTA

SECTOR	TOTAL	CONSTITUIDA ORIGINALMENTE			
		PRIVADA	PUBLICA	FILIAL EMPRESA PUBLICA	PARTICIPACION ESTATAL MINORITARIA
sacrus	20	13	6	-	1
SEPESCA	15	7	4	3	1
SCT	2	1	—	1	—
SHCP	3	3	—	-	—
SARH	21	6	10	2	3
SECOFI	1	-	1	-	-
DDF	1	1	-	-	-
SEMIP	155	89	39	11	16
TOTAL	218	120	60	17	21

CUADRO 7

EFECTO DE LAS DESINCORPORACIONES EN EL PIB DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

(millones de pesos corrientes y porcentajes)

	9	8	3'
	PIB DE LAS EMPRESAS PUBLICAS	PIB DE EMPRESAS DESINCOR- PORADAS	
TOTAL CON PEMEX ¹	3'125,226	91,742	2.9
TOTAL NO FINANCIERO	2'878,340	91,742	3.2
— Sin Pemex	626,142	91,742	14.6
DE CONTROL DIRECTO	2'494,175	32,147	1.3
- Sin Pemex	241'977	32,147	13.3
DE CONTROL INDIRECTO	631,051	59,595	9.4
No Financieras	384,165	59,595	15.5
Financieras	286,886		

¹ Se tomó 1983 como año de referencia debido a que en ese año el proceso de desincorporación todavía no se reflejaba en los agregados económicos. Puesto que en los años posteriores a 1983 las desincorporaciones se contabilizaron. El tomar un año más reciente como base para el análisis habría conducido a resultados poco confiables.

² Incluye Compañía Minera de Cananea (se estimó restando a las ventas de 1983, el costo de venta, excluido de este último rubro. el concepto de sueldos y salarios. El PIB estimado es de 5,295 millones de pesos).

Fuente: Ignacio Pichardo Pagaza. El proceso de desincorporación de las Entidades Paraestatales (El caso de México). Discursos del Secretario No. 5. Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

CUADRO 8
EFFECTOS DE LAS DESINCORPORACIONES EN EL PIB
DEL SECTOR PUBLICO
(millones de pesos corrientes con base 1970 y porcentajes)

	9	8	3 ¹
	PIB DEL SECTOR PUBLICO	PIB DE EMPRESAS DESINCOR- PORADAS	%
TOTAL SECTOR PUBLICO	4'388,217.6	92,187	2.1
<i>Gran División</i>			
1 Agropecuario, Silvi- cultura y Pesca	-5,013.4	415.3	n.s.?
11 Minería!	1'855,370.6	9,005.4	0.5
-Sin Pemex	30,454.6	9,005.4	29.6
111 Industria Manufac- turera	627,837.9	63,648.5	10.1
-Sin Pemex	200,555.3	63,648.5	31.7
V Electricidad	155,357.9		
VI Comercio, Restaurantes y Hoteles	-28,959.7	1,511.2	n.s.
VII Transportes, Almacena- miento y Comunicacio- nes	279,581.6	17,606.2	6.3
VIII Servicios Financieros, Seguros y Bienes Inmuebles	247,504.3	s.d.	s.d.
IX Servicios Comunales, Sociales y Personales	1'268,086.5	s.d.	s.d.

I Vease nota I del cuadro 7 .

2 n.s. = no significativo.

3 Incluye Compañía Minera de Cananea.

Fuente: misma del cuadro 6.

bre una muestra de 235 entidades, es altamente representativo, ya que las mismas generan más del 90070 del valor de producción del sector paraestatal.

Si de ese universo se excluye Petróleos Mexicanos y el sector financiero, la importancia de la desincorporación se eleva a 14.6% del P1B del sector.

Utilizando el enfoque económico sectorial, se puede distinguir cuáles son las actividades donde tuvo mayor Impacto la desincorporación (cuadro 8). Es en la minería y en la manufactura no petrolera donde se localizan los efectos más significativos, ya que las desincorporaciones en esas actividades representan el 29.6% y el 31.5% del PIR, respectivamente. La liquidación de Aeroméxico y la propuesta de venta de Compañía Mexicana de Aviación explican gran parte de la desincorporación en la gran división que agrupa dicha actividad. En el

resto de los sectores económicos no se registran impactos de consideración.

De las ocho actividades que conforman el núcleo de la industria estatal, el Estado se retira totalmente de la producción de vehículos automóviles y sus partes. En azúcar y en envasado de pescados y mariscos, la liquidación o venta de entidades afectó a casi la mitad de la producción estatal. En equipo y material de transporte también se observa una disminución de la participación estatal como resultado de la desincorporación de entidades. El resto de las actividades de este núcleo no resultaron mayormente afectadas por esos procesos.

Por lo que se refiere al empleo, con base en la misma muestra de 235 entidades que se utilizó anteriormente, se calculó que la desincorporación abarcó el 6.7070 del empleo del sector paraestatal y el 10.2% si se excluyen la industria petrolera y el sector financiero (cuadro 9).

CUADRO 9

IMPACTO DE LAS DESINCORPORACIONES EN EL EMPLEO DE LAS EMPRESAS PUBLICAS.

	PERSONAL OCUPADO EN 1983	PERSONAL OCUPADO EN ENTIDADES DESINCORPORADAS				
		VENTA	%	L1QUID.	%e	TOTAL
Empresas públicas	1'000,169	43140	4.1	25,718	2.6	68,858
Sin Pemex	895,390	43140	4.8	25,718	2.9	68,858
Sin Pemex y Sin Sector Financiero	670,467	41140	6.4	25,718	3.8	68,858

• Solo se consideran las ventas o liquidaciones de entidades que integran el universo de j., Cuentas de Producción del Sector Público, INEGI, S.P.P.

Un ejercicio similar realizado con un universo de 431 entidades permite afirmar que el número de trabajadores de las entidades desincorporadas representa el 10.2% del total y el **14.4%** cuando se excluyen los sectores petrolero y financiero (cuadro 10).

Conviene señalar que estas cifras no son equivalentes a desempleo ya que incluyen los procesos de venta que, en principio, no implican necesariamente disminución de personal. En sentido estricto, el desempleo generado por la desincorporación sólo es atribuible a los procesos de liquidación y extinción, los que habrían afectado a poco más de 35,000 trabajadores.

En general, puede afirmarse que la desincorporación de entidades no se tradujo en un desmantelamiento del aparato productivo estatal. La parte más importante de la producción y el empleo estatal, es decir, las entidades estratégicas y prioritarias siguen y seguirán bajo el control del Estado. Hay que reconocer, sin embargo, que a nivel sectorial y en algunas actividades específicas de la industria y la minería, la desincorporación tuvo un fuerte impacto.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Es importante tomar conciencia de que la desincorporación de entidades paraestatales no es un hecho aislado, sino que se inscribe dentro de una estrategia más general de cambio estructural en la empresa pública. Uno de los aspectos centrales de dicho cambio es la reestructuración financiera impulsada en aquellas entidades estratégicas o prioritarias que tenían serios problemas financieros, mediante la firma de los convenios respectivos.

En esos convenios, suscritos entre el gobierno federal y la entidad paraesta-

tal, se establece un conjunto de objetivos y acciones, en función de los cuales la empresa asume compromisos programáticos cualitativos y cuantitativos, en aspectos vinculados con la producción, penetración del mercado, exportaciones, productividad, inversión y resultados financieros. Como contraparte, el gobierno federal asume los pasivos que superan las posibilidades de pago de la entidad y se compromete a aportar recursos para llevar a cabo nuevas inversiones.

Los resultados hasta la fecha son alentadores, ya que han mejorado los índices de productividad de las entidades, con la consiguiente disminución de los apoyos fiscales que requerían para su operación. En efecto, las transferencias al sector paraestatal, que en 1982 representaban el **2.7%** del PIB, disminuyeron al **1.5%** en 1987.

Por su parte, el déficit antes de transferencias del sector paraestatal controlado presupuestalmente, con exclusión de Pemex, se abatió significativamente, al pasar de **23.8%** del déficit total del sector público en 1982, al **12.7%** en 1987. Tales resultados se explican, en buena medida, por el esfuerzo de mejoramiento en la gestión de las entidades, tanto en el ámbito administrativo como operativo.

Pese a los avances y logros alcanzados, aún subsisten problemas que demandan una acción clara y decidida del Estado para su superación y para consolidar el cambio estructural en la empresa pública. Tres serían las grandes líneas a desarrollar en el futuro.

Primero, el Estado, como dueño de las empresas públicas, debe asumir su responsabilidad financiando sanamente la creación y expansión de las mismas, evitando excesivos "apalancamientos" que distorsionan los resultados obteni-

IMPACTO DE LAS DESINCORPORACIONES EN EL EMPLEO DEL SECTOR PARAESTATAL

	UNIVERSO CONSIDERADO ¹	PERSONAL OCUPADO EN 1983	PERSONAL OCUPADO EN ENTIDADES DESINCORPORADAS					
			VENTA ²	%	LIQUID.	%	TOTAL	%
Entidades Paraestatales	431	1'133,400	80,041	11	35,132	3.1	115,173	10.2
— Sin Pemex	430	1'028,621	80,041	7.8	35,132	3.4	115,173	11.2
— Sin Pemex y sin Sector Financiero	377	803,999	80,041	10.0	35,132	4.4	115,173	14.4

¹ Sólo se consideran las entidades para las que se dispuso de información sobre empleo. Excluye seguridad social.

² Sólo se consideran 136 procesos de venta y 35 de liquidación para los que se dispuso de información sobre empleo.

Fuente: secretaría de la Contraloría General de la Federación.

dos. Asimismo, es conveniente ajustar los precios en función de los costos y la productividad de las empresas y no responsabilizarlas del otorgamiento de subsidios.

Es necesario consolidar los logros alcanzados mediante el uso de los convenios de rehabilitación financiera y cambio estructural, extendiendo su alcance a todas aquellas entidades estratégicas o prioritarias que lo requieran. Ello permitirá avanzar en la información de un sector paraestatal más eficiente y competitivo.

Segundo, el Estado como administrador de las empresas públicas, debe asumir su responsabilidad, pagando salarios y prestaciones justas a sus trabajadores. Esta mejor retribución debe de tener como contraparte el establecimiento de relaciones laborales de nuevo tipo, con mayor flexibilidad laboral y atractivos estímulos a la productividad. Sobre estas bases el sector paraestatal es-

tará en mejores condiciones de enfrentar los difíciles retos que conlleva la modernización.

Tercero, la mayor autonomía de gestión que promovió la administración en el período 1987-1988 para la empresa pública, implicó un salto cualitativo en materia jurídica. Al modernizarse el marco legal que regía su actividad y relaciones con el sector central, se responsabiliza esencialmente a la dirección general y al órgano de gobierno de la toma de decisiones y se sientan las bases para el pleno desarrollo de las capacidades gerenciales. Sin embargo, una correcta operación de los órganos de gobierno, exige un funcionamiento regular, una integración y representación adecuadas información oportuna y confiable y, sobre todo, que los consejeros asuman plenamente su corresponsabilidad, en todas las decisiones que no estén sujetas a otras instancias gubernamentales.

La mayor autonomía de gestión posibilita el desarrollo de la planeación estratégica y operativa desde la propia **empresa**, con lo que se supera el horizonte de corto plazo con que frecuentemente operan **muchas** de ellas. Al ampliar el horizonte de planeación-programación-presupuestación, se promueve una mejor utilización de los recursos.

Además, resulta legítimo y razonable que cada una de ellas pueda decidir responsablemente sobre aspectos como la adquisición o enajenación de productos, el ejercicio de niveles de inversión con recursos propios, su estructura administrativa y los niveles de remuneración del personal, cuya fijación no sea competencia de otras instancias, para de esta forma cumplir con los objetivos que le ha asignado el Estado.

Complementariamente, una mayor autonomía de gestión supone el desarrollo de un sistema de evaluación que ponga el énfasis sobre los resultados, para lo cual es necesario profundizar en la utilización de indicadores de gestión.

Finalmente, **parece** conveniente excluir del presupuesto de **egresos** de la Federación a las entidades paraestatales que sean autosuficientes financieramente, contabilizando sólo los saldos que arroje la operación; en el caso de las en-

tidades que reciben transferencias, serán parte del presupuesto y sujetas a una supervisión cuidadosa.

Sin desconocer la existencia de problemas y dificultades, podemos afirmar que actualmente contamos con un sector paraestatal mucho más sólido, encargado de producir bienes y servicios de uso generalizado y de satisfacer requerimientos fundamentales en materia de educación y salud. En suma, tenemos hoy un sector paraestatal mejor organizado, que será fundamental para el reencontro con el crecimiento económico y la preservación de nuestra soberanía.

- Para un **examen más detallado**, concuéntese J. Tamayo. Las entidades paraestatales **en México**, en el libro colectivo: *México 75 años de Revolución. Desarrollo Económico*. Vol. 11. ed. FCE, México, 1988.

¹ La **nacionalización de la banca privada en 1982 aumentó en 0.8%** la **participación del sector público en el PIB**.

² **Conviene señalar que hasta 1987 hay una subvaluación de la participación real, ya que las Cuentas de Producción del Sector Público, no consideran a la Cia. Minera de Cananea por ser formalmente de participación estatal minoritaria, aunque la suma de las participaciones del gobierno federal y Nacional Financiera (acciones en fideicomiso), resulte mayoritaria.**

- **Debe señalarse que de estas empresas de origen privado, en algunos casos se rescataron únicamente las instalaciones, modificando la razón social; en otros casos subsistió solo la razón social y en otros más se concluyeron proyectos iniciados por el sector privado.**

EL FUTURO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO

JAVIER TREVIÑO CANTU

T. S. Eliot escribía que aun cuando la solución de un problema seguramente tomaría tiempo y requeriría la atención de un gran número de expertos, por varias generaciones, eso no podría considerarse como una justificación para posponer su estudio. Y, en tiempos de crisis—añadía— podría demostrarse que, vistos en el largo plazo, los problemas que se pospusieron o ignoraron —más que aquéllos en los que se fracasó al intentar resolverlos— volverían como una plaga.¹

En este número de la Revista de Administración Pública se analiza un tema que resulta ser una preocupación del momento —el tamaño y el redimensionamiento de la administración pública. No obstante, intentaré escribir sobre este asunto que tal vez se ha ignorado —o pospuesto su análisis— y que es necesario empezar a afrontar, porque será dificultad de todo momento. Este, más que un artículo producto de una extensa investigación, es un ensayo que intenta ubicar el lugar de los administradores públicos en una sociedad democrática. Trataré de sugerir algunas ideas sobre las fuentes en donde deben buscar orientación y guía los funcionarios públicos

para diseñar las políticas gubernamentales. Mi propósito, más que dar respuestas, es plantear algunas inquietudes, despertar dudas e imaginar hacia dónde va la administración pública en México, con base en los acontecimientos de años recientes.

Después de las elecciones del 6 de julio de 1988, creo que la comunidad del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) debe iniciar el estudio del papel de los servidores públicos en la vida política del país. Al electorado, más que saber cuántos burócratas hay en México, le interesa saber qué hacen los administradores públicos y cómo van a enfrentar, ya solucionar, los problemas del país.

1. EL PROYECTO DEL INAP Y LAS ESTADÍSTICAS

Antes de iniciar, quisiera reflexionar sobre el valor del proyecto de investigación del INAP relativo al tamaño y a la composición del sector público en México.

Uno de los principios fundamentales que debe ser considerado por cada analista de los problemas gubernamentales,

y por los funcionarios públicos que toman decisiones, consiste en formular las preguntas correctas al intentar enfrentar un problema. Las interrogantes que dieron lugar al mencionado proyecto de investigación son, sin lugar a dudas, muy importantes:

¿Cuál es la fuerza numérica de la administración pública mexicana?
¿Cuál la del sector central federal?
¿Cuál la dimensión del sector de empresas públicas o sector paraestatal? ¿Cuál es el total de trabajadores de las administraciones públicas estatales? ¿Cuál es el de las municipales? ¿Cómo se compara el tamaño de la administración pública mexicana con la de otros países? ¿Es cierto que México ha creado una administración gigantesca u obesa, y posiblemente desmesurada'!

Creo que la publicación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y del Instituto Nacional de Administración Pública, *Tamaño y composición de la administración pública mexicana*,³ ofrece una primera respuesta a las interrogantes planteadas y es de gran utilidad como materia prima para otro tipo de estudios. Lo que resulta un tanto preocupante es que toda esa información no existiera previamente en algún lugar. En realidad es al gobierno, más que al INAP, a quien corresponde la tarea de recopilar estadísticas útiles para la toma de decisiones.

Los resultados de la investigación citada y los cuadros estadísticos que se presentan, podrían ser útiles para proponer algunas iniciativas de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; o bien podrían llegar a constituirse en cierto tipo de "fuente de orgullo nacional":

mientras que México tiene únicamente 44 servidores públicos -incluyendo todos los niveles y todos los sectores de gobierno- por cada mil habitantes, Dinamarca tiene 142, Gran Bretaña 87, Bélgica 62, Francia 59, Alemania Federal 57, Italia 52, Holanda 43, Irlanda 45, Luxemburgo 43, España 35 y Portugal 36.⁴

También puede considerarse a las estadísticas mencionadas como una forma de señalar a un grupo de mexicanos que tiene que ser reconocido, o criticado, porque son miembros de una comunidad especial. O, finalmente, pueden ser tomadas, simplemente, como herramientas útiles para que ciudadanos, dentro y fuera del sector público, tomen decisiones.

Según la teoría microeconómica neoclásica, una economía en perfecta competencia da lugar a una asignación óptima de recursos. Todo esto bajo dos supuestos: en primer lugar, sólo quien paga el precio por un determinado bien puede consumirlo. En segundo lugar, si una persona consume un bien, otro individuo no podrá consumir la misma cosa, es decir, existe una "rivalidad" entre los dos consumidores." Esto es cierto para una gran cantidad de bienes, pero no lo es para otros muy importantes, tales como la seguridad nacional, la calidad del medio ambiente de la ciudad de México, o las estadísticas sobre el tamaño y la composición de la administración pública mexicana. Los "bienes públicos" son aquellos en los que no encontramos la característica de rivalidad entre consumidores, es decir, dos o más individuos pueden consumir el mismo bien con la misma satisfacción sin afectarse ni excluirse. El "mercado" no provee estos "bienes públicos" en las cantidades suficientes; por ende, el go-

bierno debe intervenir y participar para proveer, por ejemplo, estadísticas sobre las características socio-económicas de la población.

Esta explicación justificaría, hasta cierto punto, la inversión de recursos para recopilar las estadísticas sobre los funcionarios públicos en México. Sin embargo, ahora tenemos que dar el siguiente paso en el Instituto, dejando que sea otra instancia del gobierno federal la que se encargue de actualizar las estadísticas, y formularnos otro tipo de preguntas sobre las funciones que desempeñan esos 3,751,000 servidores públicos: ¿Cuál es el problema que debemos enfrentar? ¿Cuál es la preocupación del gobierno federal? ¿Cuál es la preocupación del INA?? Después del análisis estadístico y al ver el tamaño del sector público, ¿Qué es lo que sabemos con certeza?, ¿Qué es lo que queda claro?, ¿Qué es lo que se presume? ¿Cuáles son las semejanzas y diferencias con otros países? Debemos intentar definir objetivos y preguntarnos ¿Qué queremos en el futuro en lugar de lo que tenemos ahora?, ¿Cómo fue que creció la administración pública?, ¿Cómo se desarrolló el problema?"

2. COMPARACIONES CON OTROS PAISES EUROPEOS

En la "Consideración preliminar" de la obra del INAP y la Contraloría" se argumenta que:

En efecto, la opinión pública general y aun la especializada en ciencia política tiende a establecer una cierta correlación entre dos

variables: a mayor grado de desarrollo económico y social de un país, menor el tamaño relativo de su burocracia o administración pública. Las cifras y datos de este documento revelan hasta cierto punto lo contrario: a mayor desarrollo relativo de una sociedad, mayor tamaño relativo de su administración pública, con algunas excepciones."

y añade:

La de México frente a la Comunidad Económica Europea es una brecha administrativa enorme. Es una forma de manifestación del subdesarrollo frente al desarrollo. Quienes propugnan por reducir la burocracia, si lo hacen de buena fe o por desconocimiento, están realmente pidiendo disminuir los niveles de eficacia gubernamental. Un gobierno mexicano más pequeño querría decir un gobierno menos eficiente, incapaz de cumplir con las atribuciones que tiene encomendadas."

Me parece que hay una falta de precisión en las afirmaciones anteriores. me gustaría tomar algunos casos concretos, utilizando ciertas cifras del estudio de Merino Mañón y otras del Fondo Monetario Internacional, para mostrar al lector que: a) no es necesariamente cierto que "a mayor desarrollo relativo de una sociedad, mayor tamaño relativo de su Administración Pública"; y que b) resulta muy exagerado afirmar que en comparación, la de México frente a la Comunidad Económica Europea es una brecha administrativa enorme, y que es una forma de manifestación del subdesarrollo frente al desarrollo. Veamos el siguiente cuadro:

CUADRO

País	Servidores públicos (civiles) por cada mil habitantes	PIB per cápita (dólares al año, 1986)	Porcentaje de trabajadores en funciones de educación sobre el total de servidores públicos
República Federal Alemana	57	18,373	17.8
Holanda	43	14,541	30.7
Irlanda	43	6,495	26.6
México	44	1,598	30.7

FUENTE: INAP-SECOGEF. *Tamaño y composición de la administración pública mexicana*. pp. 23-29.

Fondo Monetario Internacional. *International Financial Statistics*, vol. XLII, no. 1, enero de 1989.

Del cuadro anterior se desprende que países con un número relativo similar de servidores públicos tienen grados muy disímiles de ingreso per cápita en dólares. Es muy interesante advertir que el producto interno bruto per cápita de Holanda es nueve veces mayor que el de México y el de Irlanda es sólo 4 veces mayor que el de México, y ambos países tienen 43 servidores públicos por cada mil habitantes —uno menos que en nuestro país. También es interesante ver cómo un país como Holanda, cuyo porcentaje de trabajadores en funciones de educación es exactamente igual que el de México tenga un PIB per cápita tan diferente al de nuestro país. Si, por ejemplo, en 1985 el gasto público de Holanda fue de 70,973 millones de dólares y el de México fue de 45,869 millones de dólares, y 10 dividieramos entre el nú-

mero de habitantes en cada país, resultaría que el gobierno holandés gastó, 4,901 dólares por habitante, mientras que el gobierno mexicano gastó 584 dólares por habitante. Esto nos puede dar una indicación de que aun cuando el porcentaje de trabajadores en funciones de educación es igual en México y en Holanda, ciertamente los holandeses perciben mayores ingresos. Tal vez, si consideramos que reduciendo la burocracia mexicana el gobierno federal puede otorgar a los servidores públicos ingresos dignos, el gobierno sería más eficiente y estaría mejor capacitado para cumplir con las atribuciones que tiene encomendadas.

Los ejemplos anteriores sirven para ilustrar que no es suficiente la información que provee el estudio del INAP Y de la Contraloría, para realizar compa-

raciones que sean significativas y confiables. Si tratáramos de encontrar una correlación entre el número de burócratas por cada mil habitantes y PIB per cápita, los indicadores estadísticos nos dirían que no la hay."

3. ¿A DONDE VA LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO?

Tal vez, lo importante en este momento no es preguntarse si la administración pública mexicana es demasiado grande o pequeña, sino preguntarse ¿a dónde se dirige?

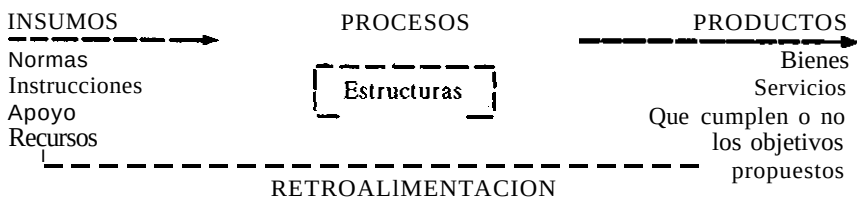
Los servidores públicos de los niveles más altos, y que no han sido electos, tienen que acatar ordenamientos legales ambiguos. Puesto que el lenguaje vago de la ley no resuelve la mayoría de los casos concretos, el funcionario público tiene gran discrecionalidad al elegir lo que va a hacer; las soluciones que define y las estrategias que diseña para la ejecución de las políticas dependerán de su habilidad. Si hay tanta discrecionalidad en lo que hace un administrador público en México, creo que es tiempo de que los estudiosos de la administración pública de nuestro país se preocupen por analizar la función del servidor público en una sociedad democrática."

a) La teoría de sistemas y la evaluación

Durante el sexenio 1982-1988 se sentaron las bases para un nuevo tipo de administración pública en México que conviene observar con mucho cuidado. La crisis económica de 1982 generó una

especie de consenso entre la población sobre lo que se tenía que lograr. Sobre todo, la idea era solucionar los problemas económicos. Esto, aunado a la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a la normatividad emitida por la Secretaría de Programación y Presupuesto y a las disposiciones de la Ley de Planeación, condujo a que se fueran definiendo tipos diferentes de servidores públicos. Por un lado, aquellos que, acatando toda la normatividad, se limitaban a hacer lo que les correspondía; por otro, aquellos que, con el pretexto de que se necesitaba un alto grado de capacidad técnica para salir de la crisis, iban más allá de lo que les correspondía específicamente e incursionaban en el área del análisis y de la ejecución de las políticas con gran discrecionalidad.

Los recortes presupuestales, la desincorporación de empresas parastatales y la disminución en el tamaño de la administración pública en México realizados durante el sexenio 1982-1988, obedecen a una estrategia diseñada por analistas económicos entrenados y dotados con las mejores metodologías para realizarlos. En realidad, lo que los analistas iniciaron fue el proceso que llevó al fin de un "sistema" creado por la Reforma Administrativa del sexenio 1976-1982. Esto parecería un tanto paradójico, pero es cierto. El uso de la reorganización de los sistemas para diseñar una estrategia de reforma administrativa era lo suficientemente ambiguo para que la evaluación de su funcionamiento pudiera llevarse a cabo desde dos perspectivas completamente diferentes: por un lado, se podía evaluar considerando los "productos", y por otro, considerando los "insumos". Alejandro Carrillo Castro presenta el esquema siguiente:"



De acuerdo con la lógica técnica del analista de las políticas gubernamentales, son los "resultados", o "productos" de una política pública, los que proveen una base adecuada para evaluar los logros de dicha política. Al técnico siempre se le advierte de que no vaya a cometer el error de utilizar los "Insumos" como una medida de los beneficios de un programa. En la lógica tecnocrática, se sabe evaluar los beneficios de un programa correctamente cuando se puede definir con certeza cuánto se logró con el programa. Para el político, por el contrario, los "insumos" proveen la medida apropiada para evaluar los beneficios de un programa.

Un ejemplo que utilizan algunos teóricos norteamericanos para ilustrar lo anterior es:

Para el analista, los beneficios de programas militares son los resultados (seguridad nacional) y la pregunta que ellos tratan de responder cuando evalúan es ¿Cuánta "defensa" se obtiene de diferentes tipos y niveles de gasto militar? Para el político, sin embargo, los beneficios de los programas militares son los insumes (dinero y empleos) y la pregunta que tratan de responder es ¿Cuántas ganancias y cuántos nuevos empleos se obtienen -para sus lectores- como consecuencia de varios tipos y niveles de gasto militar?"

Me parece que por ser más conveniente y sencillo evaluar por insumos, que por productos, en el caso de México, muchos de los políticos y funcionarios públicos evaluaron el Funcionamiento del "sistema administrativo" considerando los primeros (normas, recursos humanos y materiales, etc.). Fue así como se empezó a desbocar el crecimiento del sector público. Pero cuando llegaron los analistas a ocupar los cargos de primer nivel se dieron cuenta de que había que empezar a evaluar seriamente los programas, de acuerdo con los resultados y con la racionalidad de las técnicas del "costo-beneficio".

Durante los años posteriores a la crisis de 1982 parecía haber cierto consenso sobre la definición de los problemas que enfrentaba el gobierno federal y que requerían una solución: corrección de las finanzas públicas; combate a la inflación; adecuación del aparato económico del Estado; renegociación de la deuda externa; reordenación del comercio exterior. En realidad, no parecía existir una línea divisoria clara entre los conceptos de "formulación de las políticas" e "instrumentación" de las mismas. Esto dejó el campo abierto a los expertos que pudieron actuar, según algunos, como "meros ejecutores" de medidas para las que se creía que había consenso (porque fueron resultado de una consulta popular nacional requerida por la Ley de planeación, cuyos resultados quedaron plasmados en los programas de mediano plazo de cada sector). En un primer cor-

te, parecería que la labor de los expertos era materia de ejecución, pero, en realidad, estaban continuamente tomando decisiones y aprovechando un tipo específico de discrecionalidad administrativa que no contemplaba la normatividad de la Contrajería ni de Programación y Presupuesto: la discrecionalidad del experto que argumenta que su misión consiste en proponer y ejecutar soluciones.

Después de seis años de trabajo intenso encaminado a resolver los problemas económicos del país, el pacto de solidaridad económica (PSE) representó el punto culminante en la posible transformación de la administración pública en México. Con el pacto no sólo se instrumentó una decisión de reducir la inflación; más bien se conjugaron los dos modelos preponderantes que se gestaron durante el sexenio 1982-1988 para la formulación de las políticas gubernamentales. Por una parte, la corriente de la concertación, el intermediarismo entre grupos, que se basa en la idea de negociar con los "representantes" de diferentes sectores. Por otra parte, los analistas económicos que siguen modelos preestablecidos.

b) Pacto de Solidaridad **Económica**

Los analistas económicos del gobierno federal, en 1987, veían que "los tiempos de turbulencia financiera parecían haber quedado atrás"¹⁴ puesto que, en ese año, se habían "repatriado" 3,500 millones de dólares, "las exportaciones no petroleras eran 27% superiores a las observadas hasta septiembre de 1986",¹⁵ la inversión privada crecía, el precio del petróleo había superado la caída de 1986 y "las reservas internacionales se acercaban a los 15,000 millones de dólares".

No obstante, según el recuento oficial para octubre de 1987 el panorama

cambió. La caída en las cotizaciones bursátiles en los principales centros financieros internacionales "arrastró al mercado mexicano de valores" y, un mes después, el peso se devaluó en más de 40%.¹⁷ La innación se desató y el peligro que enfrentaba la economía mexicana era de estancamiento económico con hiperinflación. Los líderes obreros habían emplazado a una huelga general pidiendo un aumento salarial de emergencia. "Así, el fenómeno inflacionario amenazaba ya con rebasar el terreno económico para irrumpir en el ámbito político".¹⁸

Estos acontecimientos dieron lugar a un nuevo experimento de intermediación entre líderes políticos: el pacto de solidaridad económica, firmado el 15 de diciembre de 1987. Es interesante reseñar la manera en que lo concibe la "historia oficial" como un:

conjunto de compromisos recíprocos que suscribieron *los principales sectores de la economía mexicana* (público, obrero, campesino y empresarial) con el propósito de disminuir, de manera significativa y pronta, la agobiante inflación. Con el pacto de solidaridad económica se inició una experiencia, tanto política como económica, de gran importancia para la vida nacional. Con la conducción del Estado, se concertó un acuerdo para librar una lucha amplia y decidida en la que *los sectores mayoritarios de nuestra sociedad* convinieron en supeditar sus intereses particulares al objetivo común de vencer la inflación, aceptando que ésta era la condición indispensable para que la economía recuperara su capacidad de desarrollo;'

En realidad, los "compromisos reclucos" no fueron suscritos por los principales sectores de la economía, sino por los líderes de dichos sectores. Después de un año de PSE, de acuerdo con los indicadores económicos, la economía del país parecía recuperarse. Pero las perspectivas para un individuo racional, de acuerdo con la teoría microeconómica, no eran muy alentadoras. ¿Por Qué los individuos no abandonan el país? ¿Por Qué no hay mayores disturbios sociales? Tal vez hay algo más que la "suma de intereses individuales" a la que aluden los teóricos de la microeconomía neoclásica. Eso se llama "Interés público" y la población puede llegar a creer en él. Sólo es necesario un liderazgo político bien encauzado para Que los ciudadanos asuman sus responsabilidades ante la sociedad.

e) Concertadores

Los defensores de una nueva estrategia de concertación parecerían estar tomando prestada la idea del pluralismo norteamericanos" y definiendo la labor del servidor público como una de "Intermediario" Que acomoda las demandas provenientes de diversos grupos. El administrador público que practica la concertación pretende aparecer como un árbitro, un individuo Que facilita la discusión y Que conduce a la negociación y al compromiso; este funcionario está convencido de que ha logrado el éxito cuando los diferentes grupos llegan a un acuerdo. Puede llegar al grado de lograr que todos los grupos, por menores, que sean, estén representados en el proceso negociador. El objetivo último del proceso de concertación no es precisamente buscar, y encontrar, lo que constituye el "interés público" sino encontrar las políticas con las que están de acuerdo todos los grupos.

Un servidor público con estas características puede llegar a tener una visión mecanicista de que existe siempre una tendencia, de los individuos con intereses similares, a formar grupos y que, como consecuencia, estos sectores tienden a competir entre ellos, cada uno tratando de satisfacer sus intereses. El problema radica en que se asume, de entrada, que el servidor público ya conoce las preferencias de los individuos y los intereses de los grupos.

d) Economistas

Los economistas, cuando desempeñan funciones en los gobiernos de diferentes países, se han convertido en analistas de alto nivel que buscan, ante las fallas del mercado, una intervención del Estado Que favorezca la eficiencia. Después de que un economista define el problema (i.e., inflación), analiza las opciones (i.e., plan de choque, PSE, continuar igual) y los aspectos favorables y desfavorables de cada una de ellas, escoge la Que genera el mayor beneficio neto puesto que así hay mayor utilidad social. La experiencia de este tipo de administrador público se basa meramente en su habilidad analítica y sabe organizar un proceso por el que se llega a una política óptima.

Mientras que los concertadores promueven que los grupos lleguen a un acuerdo o a una transacción, los analistas llevan a cabo análisis de costo-beneficio. La microeconomía neoclásica asume un mundo habitado por individuos racionales que maximizan utilidades y negocios que maximizan ganancias; cada agente actúa en su propio interés. Las ideas, creencias, valores son elementos exógenos que están más allá del análisis. Cada persona tiene un conjunto de preferencias y una función de utilidad predeterminadas. La lógica de precios,

oferta y demanda, simplifica una realidad compleja. Sin embargo, en muchas ocasiones, los supuestos de los modelos no se dan en el mundo real.

Sería un grave riesgo para un gobierno determinado el llegar a entrenar formuladores de políticas gubernamentales que pensarán seriamente que:

1. La gente no es altruista, sino interesada en sí misma.

2. La gente se comporta de la misma manera ya sea que esté escogiendo una lavadora o votando en una elecciones para diputados.

3. Las preferencias personales no son afectadas significativamente por la política, ni por las normas sociales o decisiones de política previas.

4. El interés público y el bien público se entienden mejor como la suma de las preferencias individuales.

5. La sociedad mejora siempre que algunas de las preferencias de un individuo sean satisfechas sin perjudicar a otros.

6. En la mayoría de los casos, los intercambios en el mercado privado son suficientes para mejorar la sociedad.

7. Las políticas gubernamentales son apropiadas sólo cuando pueden hacer las mejoras de una manera más eficiente que las del mercado.

8. Por tanto, la responsabilidad central de los servidores públicos, administradores y analistas es determinar si la intervención del gobierno es mejor que el mercado y elegir las políticas que Heven a la mayor satisfacción de los individuos."

Un administrador público con esta visión del mundo no consideraría el papel de las ideas sobre lo que es bueno para la sociedad y sobre la importancia de debatir el mérito relativo de tales ideas. Tampoco considerarla las virtudes de una deliberación democrática para refinar y alterar tales visiones y para

movilizar la acción pública en torno a ellas. Mucho mellas apreciaría los aspectos de justicia distributiva que son de primordial interés para casi todas las sociedades.

Precisamente hoy día, en los Estados Unidos, se está llevando a cabo un debate académico sobre la influencia de las escuelas e institutos de administración pública en la formulación de las políticas gubernamentales. El gobierno norteamericano enfrenta un problema grave porque tiene en sus filas a un gran número de expertos que, aunado a la visión economicista de la realidad, no se preocupa por estudiar, al menos, un poco de historia. Richard Neustadt y Ernest May comentan que, desafortunadamente, el conocimiento general de la historia es cada vez menos una característica del funcionario público norteamericano y de sus ayudantes:

Nuestro sistema educativo forma abogados que tal vez sólo saben sobre la historia que aprenden al leer los casos y las opiniones de las cortes; economistas que quizás no aprendieron historia económica ni mucho del pensamiento económico, salvo el de ellos; científicos que es probable que sepan muy poco de historia de la ciencia; ingenieros que tal vez son ajenos a la historia por completo, aun a la historia de su profesión; graduados de escuelas de negocios con un conocimiento superficial de su propia historia; y otros profesionistas que, con ingenio, lograron escaparse de todo tipo de cursos de historia en la universidad. Pedir a todos ellos tomar en serio el reclamo de Tuddides por la historia es pedir demasiado."

Para nuestra fortuna, en México to-

davía contamos con administradores públicos de alto nivel preocupados por la justicia social y por el desarrollo económico del país. Sin embargo, para no correr riesgos, el funcionario público mexicano, y sobre todo después de las **elecciones** del 6 de julio de 1988, debe dar al público las visiones alternativas de 10 Que **es deseable** y de 10 Que **es posible**. Debe estimular la deliberación, provocar un nuevo **examen** de las premisas y valores y ampliar el rango de respuestas potenciales. En una palabra, debe profundizar en **el** entendimiento de la sociedad y de la historia de nuestro país. Esto es particularmente importante para aquellos funcionarios que no fueron elegidos por la ciudadanía; por el mismo hecho de no **ser** electos, tienen una gran responsabilidad de administrar conforme al principio de deliberación pública. Esto es casi siempre **muy difícil**, porque para un administrador lo **mejor es** Que el público esté callado, que sea parte de los "supuestos" de los modelos económicos. Sin embargo, se debe estimular el debate sobre 10 que se hace. El debate clarifica al administrador el mandato vago y ambiguo, y ayuda a la gente a descubrir las contradicciones que existen entre sus preferencias. El trabajo del administrador público no es sólo tomar decisiones y ejecutarlas, también es participar en un sistema de gobierno democrático.

e) Caso de la contaminación en la ciudad de **México**

Veamos ahora otro caso concreto en el que se hubiera podido llevar a cabo una forma de deliberación pública:

El Jefe del Departamento del Distrito Federal y el Gobernador del Estado de México anunciaron, el 14 de diciembre de 1988, en conferencia de **prensa**, ocho medidas para abatir la **contamina-**

ción en el valle de México. El objetivo de **ambos** funcionarios públicos era bueno. En palabras del Regente capitalino. "**no podemos** esperar más tiempo y todo aquello Que garantice y mejore la **salud** de los habitantes de la ciudad de México debe ser verdaderamente prioritario".²³ Nadie se opone a este tipo de objetivo. Pero se confunde la toma de decisiones con la instrumentación de las políticas porque **se** está ante una situación de crisis.

Las medidas fueron:

1. Se modificó el calendario de vacaciones para los niveles de preescolar, primaria y secundaria, del 15 de diciembre al 31 de enero; las clases pospuestas se compensarían durante el mes de junio.

2. Del 9 de enero al 21 de marzo se procederá al retiro de la circulación de aquellos vehículos ostensiblemente contaminantes.

3. Las calcomanías de automóviles correspondientes a 1989 se emitirán de cinco diferentes colores, de acuerdo a los dígitos finales, a fin de aplicar limitaciones obligatorias a la circulación de vehículos.

4. La **verificación** obligatoria de emisiones contaminantes de motores **se** ampliará a todos los modelos mediante centros de diagnóstico privados y públicos.

5. Se llevaría a cabo una verificación obligatoria de emisiones de gases, humos y partículas contaminantes de los vehículos **de** carga de diesel y gasolina.

6. A partir del 16 de enero se modificarán los horarios de **carga y** descarga de mercancías.

7. Las delegaciones del DDF y la Secretaría de Educación Pública otorgarían facilidades a las agrupaciones civiles y de rescate y padres de familia para que participaran en tareas **de** orientación, supervisión y contaminación vehicular

en los periodos de clases escolares.

8. Quedaría estrictamente prohibida la incineración de llantas, plásticos, desperdicios y similares a cielo abierto del 15 de diciembre al 21 de marzo.

Se puede decir que, de alguna manera, la mente del analista y del enfoque del costo-beneficio estaba presente en estas medidas. De acuerdo con el diario *La Jornada*, "el jefe del DDF indicó que sacar de circulación a la quinta parte de los vehículos será importante porque ellos [el total de los vehículos] generan el 80 por ciento de la contaminación total".

Un nuevo aspecto en la toma de decisiones es el justificar las acciones con base en la confirmación, a través de encuestas, de que la opinión pública está a favor de cierta política. El Regente decía, durante la conferencia de prensa en la que se anunciaron las medidas, que "se hizo una encuesta y encontramos que más del 80 por ciento de la ciudadanía no sólo está de acuerdo con esta medida, sino que la exige". No obstante, pasó el anuncio de las disposiciones anticontaminantes y la situación ambiental no ha mejorado sustancialmente.

Ni con el pacto de solidaridad económica ni con las medidas de protección del ambiente se ha logrado que la población asuma su responsabilidad y colabore en la ejecución de las políticas. Los industriales y los comerciantes no movían los precios de sus productos porque estaban continuamente amenazados para no hacerlo. No estaban convencidos de la bondad del pacto porque no habían participado en la concepción de la idea desde el principio. Los habitantes de la ciudad de México no han asumido su responsabilidad y la contaminación, a pesar de las ocho medidas, continúa causando graves daños a la salud de los capitalinos. Tal vez porque no ha habido un debate nacional, o local, sobre las

políticas anunciadas -pacto y medidas anticontaminantes- los ciudadanos no están convencidos de participar en el esfuerzo del gobierno.

4. ¿COMO PODEMOS MEJORAR?

El uso de los medios de comunicación en el sector público

El servidor público, cuando intenta ser efectivo, puede utilizar los medios de comunicación de tres maneras diferentes: a) toma una decisión sustantiva de política y luego diseña la propaganda para convencer a la población de que la medida es buena; b) utiliza algunas técnicas para el uso de la televisión y la radio durante el anuncio de una decisión gubernamental, de tal forma que la gente entiende la medida y la acepta como buena; e) utiliza los medios para originar y facilitar un debate público sobre las diferentes opciones para enfrentar un problema público,

La presidencia de la República, todas las secretarías y todos los organismos paraestatales tienen, al menos, una oficina de "comunicación social" que pueden ser transformadas para cumplir con una nueva misión y convertirse en el eje central para favorecer un debate público y tomar en cuenta la opinión de la población cuando se definen medidas que intentan acabar con un problema.

Los funcionarios públicos se han acercado a la población a través de los medios de comunicación: conferencias de prensa, boletines, información que se filtra en las columnas, discursos o mensajes que son cubiertos por los medios. Sin embargo, el uso de la televisión, por ejemplo, ha tendido a ser más persuasivo, o propagandístico (propaganda del PSE, propaganda sobre las calcomanías para los vehículos y la restricción en el

uso del auto por un día), que inclinado a promover el análisis de la información, el debate y la deliberación sobre los problemas que enfrenta el país. En el futuro cercano, lo importante será hacer la participación del público sencilla, fácil, ágil, sin complicaciones, anónima, con la ayuda de los medios electrónicos.

La manera en la que la información gubernamental o las opciones de política se presentan al público, tiene su propio contenido. La forma es fondo y el medio es el mensaje. La forma en la que el público recibe cierta información afecta la manera en la que la analiza. El funcionario público considera con mayor atención, para fines de toma de decisiones lo que se comenta en las columnas políticas. No obstante, sería conveniente cambiar el énfasis para utilizar tres instrumentos: la televisión, la radio y el teléfono. El funcionario público, en el futuro, deberá, si quiere ser efectivo, poner una mayor atención a las potencialidades de la televisión para fines políticos y, sobre todo, para promover la deliberación pública de los temas del momento y fomentar la participación de los ciudadanos. Bastaría que un ciudadano esté cerca de un teléfono para que comunicara su opinión y se transmitiera al aire, de tal forma que otros ciudadanos emitan las propias, se genere el debate, y el funcionario público se entere de lo que la gente piensa.

Se debe pensar muy cuidadosamente sobre la manera en que se presentarán a la población las diversas políticas gubernamentales. La comunicación del análisis y de las decisiones es una manera de lograr que el público acepte una medida como la mejor. Debe haber una interacción entre el analista, el formular de políticas, y el público a quien se dirige la acción del Estado.

Por lo general, la comunicación tiene dos partes altamente interrelacionadas: una social y una sustantiva. Una manera de entender la distinción entre ambas es pensando sobre las habilidades del analista. Escribir y hablar son habilidades sociales, mientras que diseñar modelos y analizar información son habilidades sustantivas. La tarea de formular y definir un problema requiere de ambas habilidades, la sustantiva y la social."

Si un analista no es persuasivo ni creíble, no hay confianza entre el público y él; además no se comparten ni los valores ni las creencias. Tal vez, en ocasiones, la parte sustantiva en una política gubernamental tiene un contenido lógico, información válida y confiable, y, a la vez, se han previsto las implicaciones de la medida. Sin embargo, de nada sirve tener un análisis sólido cuando no se puede comunicar a la población de una manera sencilla y creíble, de tal manera que se fomente la discusión y que, posteriormente, cada quien asuma su responsabilidad, precisamente porque entiende lo que hay detrás de la decisión. Creo que en el pasado, hemos visto, en nuestro país, una incompatibilidad entre las partes social y sustantiva. Mientras que las políticas parecen ser sólidas en términos técnicos ü.e., el programa de estabilización llamado pacto de solidaridad económica), hay una falla en la parte social, en el hablar y en el escribir, en el comunicar. La siguiente matriz nos puede ayudar a entender el problema:"

SOCIAL

SUSTANTIVA	Creíble		Poco creíble	
	Adecuada	Inadecuada	Adecuada	Inadecuada
	No hay problema de comunicación 1	Se acepta fácilmente 3	Se rechaza fácilmente 2	No hay problema de comunicación 4

El ideal para los servidores públicos mexicanos sería estar ubicados en el cuadrante No. 1, es decir, que la parte sustantiva de las políticas sea adecuada y sólida en términos de contenido; que esté bien pensada y que tenga una alta probabilidad de éxito. Además de lo anterior, la comunicación del análisis debe ser creíble para que no exista ningún problema, y el público pueda debatir las opciones y asumir su responsabilidad a la hora de poner en práctica las políticas.

Tal vez lo que ocurría en México en años pasados era que la parte social estaba dominando la parte sustantiva; si los análisis de los expertos no eran aceptados por la población era porque la parte relativa a la comunicación no se llevaba a cabo de la manera adecuada. En el futuro, el servidor público mexicano no debe olvidar que

Los problemas de comunicación y persuasión son frecuentemente ignorados aunque sean cruciales para que las recomendaciones sean traducidas en políticas."

La comunicación debe ser una parte integral de la actividad analítica. Muchas veces se concluye el análisis con mucho cuidado y se sobreestima la comunicación del mismo. Tal y como lo hacen algunos analistas, en el nivel mi-

ero, se debe involucrar al "cliente" en el proyecto desde el principio. Traducido a términos de relaciones gobierno-sociedad civil, es necesario involucrar a la comunidad en un proyecto, desde el principio, y no limitarse a sólo anunciarlo. Si se identifican los "públicos" a los que se dirige una medida, si se les entiende, entonces hay una gran probabilidad de éxito en la comunicación y en la puesta en ejecución de la misma. El análisis, la toma de decisiones y la comunicación deben ser actividades interrelacionadas.

Si en los próximos años salimos de la crisis económica que enfrentamos, y el país alcanza crecimiento y prosperidad, la distinción entre la formulación de las políticas y la implementación de las mismas se hará más clara y la población se empezará a preocupar por el problema de la discrecionalidad administrativa, del debate público y del uso de los medios de comunicación para fomentar la participación.

NOTAS

- 1 *The Idea of Christian Society*. New York: Harcourt, Brace and Co., 1940
- 2 Secretaría de la Contraloría General de la Federación e Inmutación Nacional de Administración Pública. *La maña y composición de la administración pública mexicana*, 1988, p. 3.
- 3 Elaborada por el consultor José Merino Mañón.

- ⁴ *Ibid.*, p. 5. Sería muy grave que se invirtiera un gran esfuerzo de recopilación de estadísticas tan \$610 para poder presentar ponencias en reuniones del CLAD.
- ⁵ Edwin Mansfield, *Microeconomics: Theory and Applications*, 3a ed., New York: W. W. Norton, 1985, p. 490.
- ⁶ Richard Neustadt y Ernest May sugieren una serie de métodos para estudiar diferentes problemas del sector público en *Thinking in Time: The Uses of History for Decision-Makers*, New York: The Free Press, 1986.
- ⁷ Escrita por José Merino Mañón. *op. cit.* pp. 3-6.
- ⁸ *Ibid.*, JI. S.
- ⁹ *Ibidem.*
- ¹⁰ Realicé el ejercicio siguiente: comparando los países europeos del estudio del INAP (Dinamarca, Gran Bretaña, Bélgica, Francia, República Federal Alemana, Italia, Holanda, Luxemburgo, Irlanda, España y Portugal) tomé como variable independiente (x) el número de burócratas por cada mil habitantes y como variable dependiente (y) el PIB per cápita en cada país. Al comparar las variables a través de una regresión, la ecuación resultante fue $y = 64.544x - 4740.729$, con una R-cuadrada de 0.2.
- ¹¹ En los Estados Unidos, en la década de 1930, la opinión pública apoyaba el ideal de los expertos administrativos. A raíz de la Depresión, se tomaban como evidentes los objetivos del público: echar a andar la economía de nuevo y disminuir el sufrimiento de las familias por la crisis económica. El reto consisuea en descubrir, y ejecutar, las soluciones.
- ¹² Alejandro Carrillo Castro, La Reforma Administrativa en México, 3a. ed., México D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública, 1978, JI. 33.
- ¹³ Robert D. Behn, "Policy Analysis and Policy Politics" en *Policy Analysis*, vol. VII, no. 2, spring 1981, p. 206.
- ¹⁴ Presidencia de la República, Unidad de la Crónica Presidencial, *Las razones y las obras: gobierno de Miguel de la Madrid*. Crónica del sexenio 1982-1988. sexto año. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1988 p. 187.
- ¹⁵ *Ibid.* p. 188.
- ¹⁶ *Ibidem.*
- ¹⁷ *Ibidem.*
- ¹⁸ *Ibidem.*
- ¹⁹ *Ibidem.* El subrayado es mío.
- ²⁰ Un libro de reciente aparición en los Estados Unidos dedica una buena parte a estudiar algunas características de la administración pública norteamericana de la posguerra, y cnuea. sobre todo, los enfoques de los pluralistas y de los economistas: Robert B. Reich, ed., *The Power of Public Ideas*, Cambridge, MA: Ballinger Publishing Co., 1988.
- ²¹ Ver Gary Orren, "Beyond Self-Interest" en *ibid.* pp. 14-20.
- ²² Neustadt y May, *op. cit.* p. 245.
- ²³ *La Jornada*. 15 de diciembre de 1988.
- ²⁴ Arnold S. Meltsner, "Don't Slight Communication: Some Problems of Analytical Practice" en *Policy Analysis*, vol. V, no. 3, summer 1979, p. 369.
- ²⁵ *Ibid.* p. 370.
- ²⁶ Herman Kahn e Irwin Mann, *Ten Common Pitfalls*, Santa Mónica, Calif.: Rand Corporation, 1957, p. 45.

ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA DE REPLIEGUE ESTATAL EN EL SECTOR INDUSTRIAL MEXICANO

ENRIQUE CABRERO MENDOZA

INTRODUCCION

La evolución reciente del capitalismo a nivel mundial se ha caracterizado por un repliegue en las actividades estatales. Esta tendencia se ha observado tanto en países desarrollados, por ejemplo: Gran Bretaña, Alemania Federal, Francia, como en países subdesarrollados donde se pueden mencionar entre otros los casos de Brasil, Pakistán y México.

El repliegue estatal se ha manifestado tanto en un redimensionamiento del aparato de la administración pública centralizada, como en intensos procesos de desincorporación de empresas públicas, a partir de la venta o liquidación de las mismas.

En la mayor parte de los países subdesarrollados se argumenta, con mayor frecuencia, la necesaria reducción de cargas presupuesales en subsidios e inyecciones crediticias a empresas poco re-

dituables. En México particularmente, éste ha sido uno de los principales argumentos, sin dejar de lado el supuesto de una mayor eficiencia en la administración privada.

Es indudable que el trasfondo ideológico de este fenómeno encuentra su origen, por una parte, en los proyectos de gobierno conservadores que claramente han dominado el escenario político y económico de los ochenta; por otra, en el embate neoliberal emprendido por los organismos financieros internacionales ha incidido fuertemente en la adopción de este enfoque por parte de los países deudores, que ahora aceptan la idea de un "Estado sano" como aquel que ha desmantelado una parte de su sector de empresas públicas.

Sin embargo, cabe reflexionar si en países como México este tipo de proceso impulsará efectivamente un nuevo proyecto de desarrollo o, por el contra-

no, dadas sus condiciones históricas y estructurales, estancará el desarrollo del país ante el dinamismo del comercio e intercambio mundial.

El proceso de reestructuración del sector paraestatal mexicano forma parte de la estrategia de modernización y reconversión industrial, prerequisites indispensables en el nuevo escenario internacional.

En este ensayo se pretende, en un primer momento, recapitular las diversas estrategias posibles que puede asumir el Estado frente al proceso de reconversión industrial, a la luz de las características de algunos casos a nivel internacional. Posteriormente se analiza el caso mexicano a partir de la naturaleza y composición del sector de empresas públicas. Este análisis tendrá como base una matriz de análisis estratégico para el portafolio de actividades industriales estatales, que permitirá igualmente observar los cambios que se presentan derivados del proceso de desincorporación de entidades paraestatales. Por último, se propone un diagnóstico global del impacto del repliegue estatal en el modelo de desarrollo industrial del país.

ALTERNATIVAS DE LA ESTRATEGIA INDUSTRIAL ESTATAL EN LA RECONVERSION

El Estado puede asumir un papel diferente en la economía dependiendo de su forma de inserción, es decir, de la amplitud y profundidad de su intervención. Cada una de estas formas estará inspirada en un modelo teórico determinado, el cual a su vez va a circunscribir también la estrategia de reconversión industrial "ideal". Es así como las experiencias internacionales en materia de reconversión industrial muestran como el Estado puede asumir la responsabi-

dad directa del proceso, puede limitarse a complementarlo o simplemente restringirse a promoverlo.

Se pueden tipificar cuatro posibles estrategias estatales para abordar la reconversión:

1) ESTRATEGIA DE LIBERALIZACION

Consiste en basarse en los mecanismos de ajuste automático de fuerzas del mercado (apertura comercial) sin participación estatal alguna.

2) ESTRATEGIA DE COMPLEMENTACION

Surge de la participación estatal impulsando los cambios estructurales necesarios para corregir las imperfecciones y retardos de los mecanismos del mercado.

3) ESTRATEGIA DE EQUILIBRIO

Se caracteriza por una intensa participación del Estado orientada no a la intervención directa, sino a la ejecución de políticas defensivas que contrarresten el impacto del costo social y político de la reconversión.

4) ESTRATEGIA DE CONDUCCION

Se basa en la acción directa estatal mediante el control público y la nacionalización de sectores productivos llamados a conducir el proceso.

Cada una de las estrategias mencionadas corresponde a un modelo teórico ideológico distinto y cada una encuentra una fundamentación en diferentes paradigmas de interpretación de la economía. el Estado y la sociedad.

Una revisión de algunos casos en el contexto internacional muestra la inexistencia de **casos** puros. Se **observan estrategias** Que predominan **pero** Que **son** continuamente modificadas dependiendo de la dinámica real aun cuando no coincidan con **el planteamiento** teórico de origen.

Se observa que los procesos de reconversión de Gran Bretaña, Japón y Estados Unidos han sido definidos en términos del esquema liberal del mercado, sin embargo es claro que han asumido estrategias **de** complementación más que de liberalización.

En los casos de Alemania Federal y España se han planteado formalmente estrategias de complementación, aún cuando **en** la realidad se aproximan a estrategias de equilibrio.

Por último el caso de Francia, a partir de la llegada del partido socialista al poder, **es** representativo de una clara estrategia de conducción en la cual **el** sector de empresas públicas se constituyó en el pivote del proceso. Aun así tampoco este proceso está exento de ajustes de coyuntura dado que sufrió un giro a partir de una temporal cohabitación con el partido conservador; Véase Hualde, Alfredo, "Aspectos comparativos **de** las reconversiones industriales en Francia y España.", Mapa Económico Internacional, Num. 4, CIDE, México.

De todas las **experiencias** señaladas se desprende lo siguiente:

- En todos **los** casos analizados el Estado ha participado de alguna forma en el proceso.
- El Estado ha debido inyectar fuertes sumas, prácticamente ha financiado los procesos.
- Se ha requerido de un Incremento **de** subsidios al desempleo, a la liquidación, etc.

- En los casos **anteriores** se trata de países con un sector industrial privado totalmente consolidado, y sin embargo se ha requerido **del** apoyo estatal.
- El elemento tecnológico se convierte en el punto de referencia de los procesos de reconversión por ser la causa misma de la necesidad del cambio estructural, y por **ser el factor** clave de la competitividad internacional en la actualidad.

Se **observa** que prácticamente en todos los casos se parte de una detallada revisión sectorial y subsectorial. La estrategia tecnológica constituye, por tanto, la columna vertebral del proceso de reconversión.

Teniendo como marco de referencia las experiencias de **diversos países**, y la dinámica real que se ha generado **en procesos** de cambio y reconversión industrial, es **necesario** pasar ahora al análisis-diagnóstico del sector estatal industrial en México, su posición frente al proceso de modernización, y **el** nuevo escenario a partir **del** proceso de replegue estatal.

ANÁLISIS DEL PORTAFOLIO DE ACTIVIDADES INDUSTRIALES ESTATALES

Para realizar un diagnóstico de la situación del conjunto de actividades industriales estatales, se propone una "matriz de análisis" que permite ubicar las **diversas actividades** a partir de **tres** variables que consideramos particularmente relevantes: **el dinamismo tecnológico, la dependencia tecnológica y la madurez sectorial.**

Las variables base del análisis **se** consideran de gran relevancia dado que la modernización industrial **en** la actualidad gira alrededor de **los** procesos tecnológicos, y **es** este factor indudable-

mente el elemento pivote de la competitividad internacional. De hecho la evolución de los patrones de industrialización ha mostrado ser consecuencia de la evolución de los patrones tecnológicos.'

La primera variable, el *grado de dinamismo tecnológico*, aparte de "marcar el ritmo" en el ciclo de madurez y desarrollo de cualquier sector, sugiere el nivel de amenazas que pueden modificar la naturaleza intrínseca de los sistemas productivos y neutralizar, por lo tanto, las ventajas en relación al efecto de la curva de experiencia y las economías de escala propias de cualquier actividad productiva. Estos cambios pueden ser más o menos intensos, de donde se deriva la necesidad de conocer las tendencias a nivel mundial en el tipo de sector sujeto al análisis.

Se proponen tres situaciones-tipo en el dinamismo tecnológico con el fin de simplificar el análisis:

Alto grado de dinamismo tecnológico.

Sectores con alta frecuencia de innovaciones tecnológicas. No sólo aquellos sujetos a nuevos desarrollos en la telemática, biotecnología, energía nuclear y solar, etcétera, es decir que transforman la naturaleza misma del sector, sino también aquellos que se ven sujetos a constantes innovaciones en los sistemas productivos asociados: automatización electrónica, robótica, diseños y producción asistidos por computadora (CAD- CAM).⁵

Grado medio de dinamismo tecnológico.

Sectores con adaptaciones tecnológicas constantes, sin que los cambios transformen la naturaleza del producto ni de los sistemas productivos. Sin embargo, al igual que en el caso anterior, la tecnología se constituye en variable clave de ventajas competitivas.

Bajo grado de dinamismo tecnológico.

Sectores tradicionales donde las adaptaciones tecnológicas son poco frecuentes. La característica fundamental es que la variable tecnológica no es el factor clave de ventajas competitivas. Esto no indica que no pudiesen darse transformaciones radicales en un momento dado (de hecho cada vez es menor el número de sectores que no se ven seriamente modificados por la tecnología] sin embargo, el análisis partirá de los supuestos y tendencias actuales.

La segunda variable, *grado de dependencia tecnológica*, provee información sobre las posibilidades estratégicas, ventajas o desventajas que caracterizan el tipo de sector analizado en México y relacionado a la dependencia con el exterior. La dependencia podrá manifestarse por la obligada adquisición de paquetes tecnológicos ya sea a transnacionales en el país o a empresas extranjeras.

Considerando, como ya se ha mencionado, que un proceso de modernización industrial se debe constituir a partir de una estrategia tecnológica, el grado de dependencia permite observar la fuerza o la debilidad estructural con la que se aborda el proceso.

Varios estudios destacan la fuerte tendencia de los países en desarrollo al empaquetamiento tecnológico, su frecuencia y efectos limitantes sobre la capacidad para generar una dinámica tecnológica e industrial propia."

Se sugieren tres niveles de dependencia tecnológica:

Alta dependencia

Cuando el sector tiende en general a basar su competencia tecnológica en la adquisición de paquetes completos, esto es desde el diseño hasta la instalación y puesta en marcha, incluyendo servicios, control y mantenimiento.

Dependencia media

Cuando se trata de adquisición de paquetes que incluyen únicamente la transferencia del "*know how*", es decir, la celebración de contratos de transferencia de metodología de procesos y partes de maquinaria que requieren de una capacidad adaptativa por parte de las empresas receptoras.

Baja dependencia

Cuando se trata de sectores que en la generalidad tienen un alto grado de autonomía tecnológica y la adquisición de paquetes es prácticamente accidental; más bien se observaría una capacidad de transferencia a otros países y una, cercanía a los países líderes tecnológicamente hablando. Igualmente una capacidad de innovación y creación tecnológica.

Finalmente la variable *grado de madurez sectorial* aparece como esencial en el análisis, dado que sugiere el avance y consolidación en un determinado sector en términos de la curva de experiencia y de la infraestructura en capacidad instalada. Cualquier retiro o cambio en las condiciones y presencia en el sector deberá ponderar el costo de la estrategia. Este dato surge a partir del costo en desinversión, desmantelamiento y desocupación que implica el abandono de cualquier actividad, costo que tiende a incrementarse en la medida que se trata de un sector con una mayor madurez; por otra parte permite analizar las inversiones a realizar en el caso de un sector naciente.

Se plantean tres situaciones para el análisis:

Sector naciente

Implica una fase que requiere, por naturaleza, del impulso y el apoyo de la inversión continua para expandir la ca-

pacidad al nivel requerido y lograr economías de escala; requiere inversión en tecnología y en capacitación.

Sector maduro

Implica rigideces en la capacidad de adaptación a nuevas tecnologías e implica recursos comprometidos. En la medida que un sector prolonga su fase de madurez tiene posibilidades de amortizar sus inversiones, pero se acerca a la obsolescencia.

Sector en declinación

Implica un sector en franca tendencia a la obsolescencia o desaparición, sector en desinversión.

En resumen, la utilidad de las variables seleccionadas para el análisis del sector de empresas públicas y su impacto en la estrategia industrial son: la naturaleza tecnológica del sector, esto es, la agresividad tecnológica en la competencia mundial que se obtiene mediante el *grado de dinamismo tecnológico*; la vulnerabilidad de los sectores industriales nacionales medida a partir del *grado de dependencia tecnológica* y las rigideces y costos asociados al sector. Que surgen del *grado de madurez sectorial*.

En la gráfica 1, se sintetizan las características más comunes, detallando cada tipo de situación; en la gráfica 2 se muestran las áreas "críticas" de la matriz y en la gráfica 3 las estrategias recomendables en lo general.

Dada la diversidad de actividades industriales estatales en México, es necesario discriminar el universo de las mismas a partir del criterio de su importancia o peso específico en el sector (rama industrial). Esto permitirá dar una mayor consistencia al análisis de portafolio de actividades, centrándose en aquellas que representan una parte im-

portante de la estructura estatal y donde, por consecuencia, es de mayor mag-

nitud el impacto de la modernización industrial.

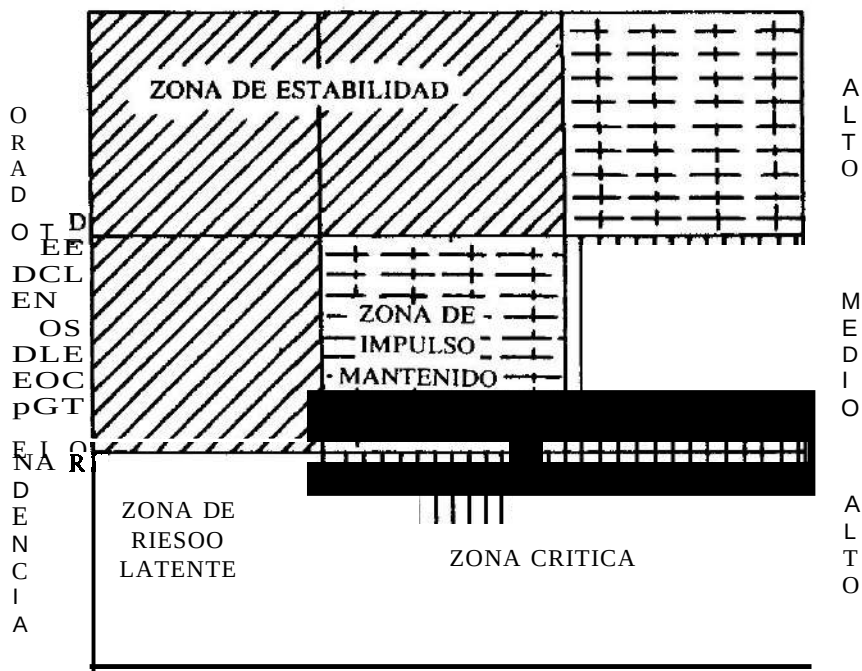
GRAFICA 1
MATRIZ DE ANALISIS DEL PORTAFOLIO DE
ACÍVMADES INDUSTRIALES
ORADO DE DINAMISMO TECNOLÓGICO DEL SECTOR
BAJO MEDIO ALTO

T O E R C — A N D O OL O DO E I C O A E P D E E N L D P S NE C C I T AO R	—Esta situación se caracteriza como estable. c.No existen riesgos fuertes de cambio tecnológico y si los hubiera, hay una situación de autonomía tecnológica. c.Un sector naciente requiere inversión en capacidad de expansión. — Sectores en madurez y aón en decline pueden mantenerse estables.	—Situación relativamente estable dado que los cambios tecnológicos pueden ser asimilados. —Un sector naciente requiere inversiones en capacidad productiva y en tecnología, para mantener autonomía. —Un sector maduro puede anticipar cambios para mantenerse. —Un sector en decline debe renovarse.	B A J O
	—Esta situación es reiteradamente estable dado que es poco probable un cambio tecnológico. —Un sector naciente debe invertir en expansión productiva y algo en tecnología para prever riesgos. —Un sector maduro genera beneficios, uno en decline también. Relativa estabilidad.	—En esta situación se requiere una atención constante a los cambios tecnológicos, dado que implican inversiones en adaptaciones técnicas. —Un sector naciente requiere inversiones considerables en tecnología. —Un sector maduro debe adaptarse para mantenerse (Reconversión). —Un sector en decline: obsolescencia planificada.	
	—Situación aparentemente estable, poco probables los cambios tecnológicos, sin embargo hay un riesgo latente. —Un sector naciente debe invertir en expansión (bajo riesgo). —Un sector maduro debe "maximizar la cosecha" ante el riesgo, al igual que un sector en decline.	—Situación de alto riesgo dado que requiere constantes adquisiciones de paquetes tecnológicos. —Un sector naciente deitcilmente, con inversión en tecnología, podría disminuir la dependencia; inversión sólo en adquisiciones. —Un sector maduro debe invertir en tecnología (Reconversión). —Un sector en decline: obsolescencia planificada.	A L T O

GRAFICA 2

MATRIZ DE ANALISIS DEL PORTAFOLIO DE
ACTIVIDADES INDUSTRIALES
EN SITUACION DE APERTURA Y MODERNIZACION INDUSTRIAL

ORADO DE DINAMISMO TECNOLOOICO DEL SECTOR
BAJO MEDIO ALTO



La composición del sector paraestatal industrial muestra -con base en los análisis propuestos por algunos autores-> que la industria estatal se compone de actividades como la refinación del petróleo y derivarlos, y petroquímica básica 51.7%; de bienes intermedios no petroleros 26.8010; de

bienes de consumo no duradero 15.6%; de bienes de consumo duradero 3.1 % y de bienes de capital 2.8% (datos para 1983, a partir de la producción bruta de la industria estatal). Más específicamente se detectan ocho ramas industriales que concentran el 85% de la industria estatal (refinación de petróleo y deriva-

GRAFICA 3

MATRIZ HE ANALISIS DEL PORTAFOLIO HE ACTIVIDADES INDUSTRIALES -RECOMENDACIONES ESTRATEGICAS-

GRADO DE DINAMISMO TECNOLOGICO DEL SECTOR

BAJO

MEDIO

ALTO

DEL SECTOR	- CRECIMIENTO ESTABLE - MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA,	- OFENSIVA- RECONVERSION y ASIMILACION O INOVACION TECNOLÓGICA.	- OFENSIVA- RECONVERSION y LIDERAZGO TECNOLÓGICO.	BAJO
	- CRECIMIENTO ESTABLE - MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA,	- OFENSIVA- RECONVERSION E IMPULSO A LA INVESTIGACION TECNOLÓGICA,	- DEFENSIVA- RECONVERSIÓN Y COINVERSION CON LIDERAZGOS TECNOLÓGICOS,	MEDIO
	- PREVENTIVA- ATENCIÓN A PERSPECTIVAS DE CAMBIO TECNOLÓGICO,	-DEFENSIVA- RECONVERSION y COINVERSION CON LIDERAZGOS TECNOLÓGICOS,	DESINVERSION y RETIRO,	ALTO

dos. industrias básicas del hierro y del acero. petroquímica **básica**, azúcar. otros productos alimenticios. fertilizantes. equipo y material de **transporte y vehículos automóviles**).

Sin embargo, el **análisis** se amplía a otras doce ramas industriales, que en conjunto constituyen poco más de un **10%** de la **industria** estatal, lo **cual** aproximaría el análisis al **95%** de la misma;

además estas doce ramas adicionales representan cada una entre un 3 y un 28% de la producción bruta de cada rama industrial a la que pertenecen", lo cual muestra la pertinencia de su inclusión,

Por otra parte, el posicionamiento que se hace de los sectores en la matriz de análisis, respecto al grado de dinamismo tecnológico, se realiza con base en estudios y tendencias comentadas por diversos autores.⁹ En lo que respecta al grado de dependencia tecnológica, se utilizó el diagnóstico realizado por Unger y Saldaña^v que detecta claras tendencias de dependencia tecnológica en actividades de bienes de capital, bienes intermedios y bienes de consumo duradero, mientras que en agroindustria, insumos estratégicos y bienes de consumo no duradero se observan mayores niveles de autonomía. Por último, el grado de madurez sectorial se define también con base en estudios y análisis anteriormente propuestos."

En la gráfica 4 se ubican en la matriz los sectores donde la presencia de empresas públicas es considerable. El análisis de portafolio propuesto en este primer momento, se basa en datos para 1983; la lista de ramas industriales con presencia de empresas públicas se describe a continuación.¹

Sectores con mayor presencia de Empresas Públicas (E.P.)

- 1) Azúcar.
- 2) Otros productos alimenticios.
- 3) Refinación de petróleo y derivados.
- 4) Petroquímica básica.
- 5) Fertilizantes.
- 6) Industrias básicas del hierro y el acero.
- 7) Vehículos automóviles.
- 8) Equipo y material de transporte.

Otros sectores con presencia relevante de E.P.

- 9) Carrocerías y partes automotrices
- 10) Papel y cartón,
- 11) Resinas sintéticas plásticas.
- 12) Aparatos Electrodomésticos.
- 13) Aceites y grasas vegetales comestibles.
- 14) Tabaco.
- 15) Química básica.
- 16) Alimentos para animales.
- 17) Hilados y tejidos de fibras duras.
- 18) Muebles y accesorios metálicos,
- 19) Productos metálicos estructurales.
- 20) Hilados y tejidos de fibras blandas.

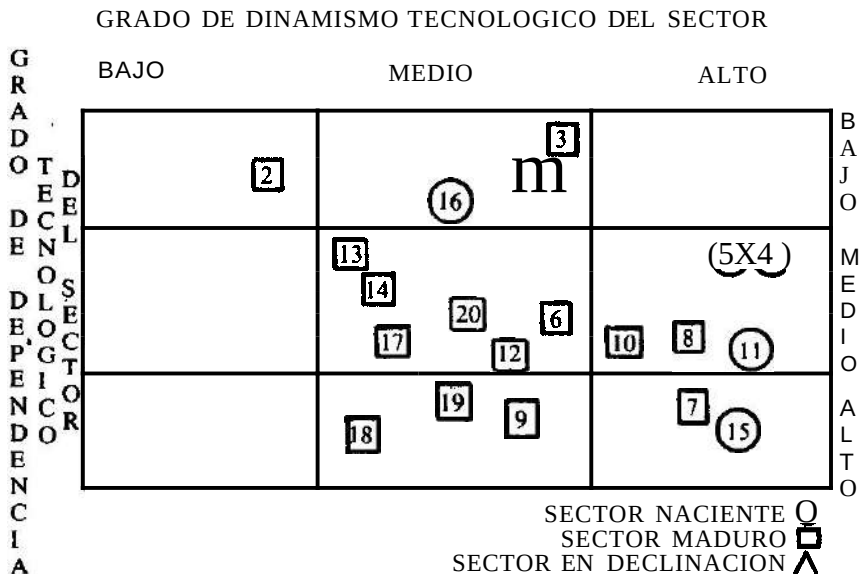
El análisis del portafolio de actividades industriales estatales muestra diversos datos que deben ser cuidadosamente analizados. Una primera observación surge del grado de madurez sectorial que presentan las actividades, evidenciándose una fuerte tendencia a la presencia en sectores maduros (quince de los veinte analizados). Esto plantea una necesidad estructural de reconversión prácticamente generalizada. Los cinco sectores restantes son sectores en crecimiento, lo cual implica fuertes inversiones en expansión y tecnología. No se detectó ningún caso de sectores en declinación.

En cuanto a las "zonas estratégicas", y este es un dato muy importante, se observa una fuerte concentración de las actividades en la denominada "zona crítica" (la mitad de las actividades analizadas), igualmente en la "zona de impulso mantenido" se concentran seis actividades más, quedando sólo cuatro de los veinte sectores con presencia importante de empresas públicas, en la llamada "zona de estabilidad",

La observación anterior muestra una situación vulnerable de las actividades industriales estatales ante una coyuntu-

GRAFICA 4

MATRIZ DE ANALISIS DEL PORTAFOLIO DE ACTIVIDADES INDUSTRIALES ESTATALES PARA EL CASO MEXICANO



ra de apertura y modernización. Sin embargo, también aparece con claridad un amplio espacio de oportunidades estratégicas para la consolidación de sectores mediante procesos oportunos de reconversión.

Cabe mencionar que la composición del sector paraestatal industrial no hay" que observarla a la luz de una "mala planificación en la intervención"; por el contrario es necesario entenderla, como ya varios autores lo han señalado!, co-

mo la conformación, en parte, de una estrategia de intervención orientada a una política de sustitución de importaciones, y en parte, como una agregación de actividades no planificadas en operaciones "salvavidas". Todo esto además de las actividades propias a la soberanía nacional (llamadas estratégicas).

Por otra parte se pueden observar en la matriz diversos "grupos estratégicos

cos", siguiendo la terminología de M. Poner⁴. Dichos grupos estarían compuestos **por** los sectores concentrados en las diversas áreas de la matriz.

ANÁLISIS DEL IMPACTO DEL REPLIEGUE ESTATAL

Cada uno de **estos** grupos **estratégicos** será analizado incluyendo la información relacionada al proceso de desincorporación de entidades paraestatales", lo cual permitirá observar el sentido de la racionalización de la intervención estatal desde la perspectiva de la estrategia industrial **del** Estado. Se pretende hacer una evaluación del impacto del **proceso** de desincorporación desde la estrategia de modernización que **subyace** en el mismo y no sólo desde la perspectiva económica.

Como se puede observar (Gráfica 5) **el gobierno** asume una estrategia clara de repliegue en doce de los veinte sectores analizados. En seis **de** ellos es un repliegue parcial y en seis es un abandono total.

Realizando un análisis por grupos estratégicos surgen las siguientes observaciones:

En la llamada "zona de estabilidad" se podría conjuntar un grupo estratégico formado por sectores que se colocan en una **postura** cómoda y relativamente estable frente a un proceso de modernización (azúcar, otros productos alimenticios, refinación de petróleo y derivados y alimentos para animales). Aunque muy **diferentes** desde la perspectiva de su naturaleza productiva, estos sectores comparten un dominio tecnológico y tienen capacidad productiva sólida. En forma general para este grupo estraté-

gico, **parecería imponerse** una estrategia de mantenimiento e incluso de ofensiva. En el caso de los alimenticios, la estrategia recomendable parecería ser la consolidación productiva y la integración. Para **el** caso del petróleo el liderazgo tecnológico **y** la investigación **en** productos **sustitutos** o derivados, y en azúcar la investigación en biotecnología.

Sin embargo, **se** observa que aun en este tipo de **sectores** se da retiro parcial (productos alimenticios, azúcar") aun cuando los restantes permanecen inalterables.

En la "zona de impulso mantenido" se conjugan **sectores** diversos que se caracterizan por una situación de reacción necesaria **Frente** al proceso de modernización. Se imponen estrategias ofensivas de reconversión e impulso a la investigación tecnológica.

Esta posición, relativamente sólida, se da en sectores donde hay una mínima suficiencia tecnológica en condiciones de dinamismo estable o previsible. El grupo de actividades estatales aquí ubicadas, tiene en común estar constituido **por** sectores maduros, donde la preocupación fundamental es satisfacer la demanda interna.

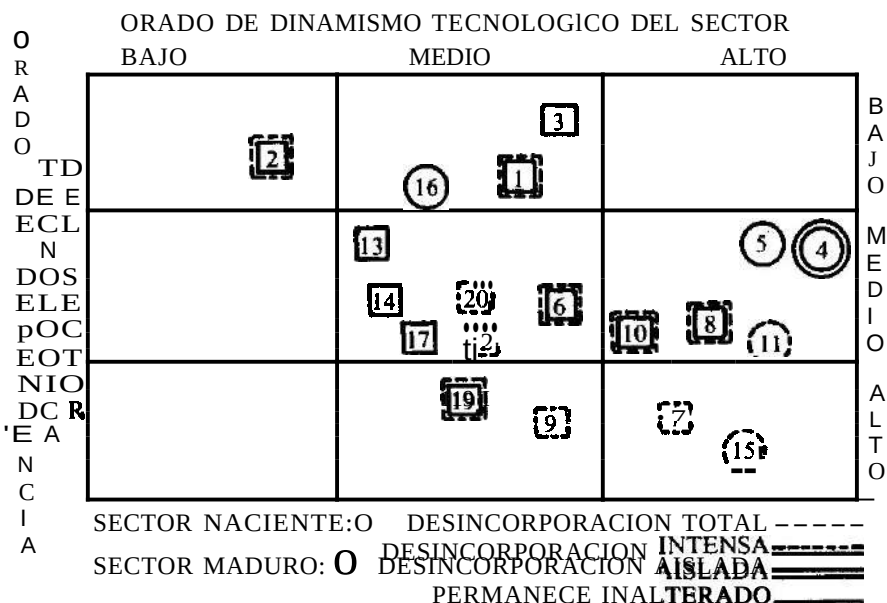
En los sectores de aceites y grasas vegetales, hilados y fibras duras se mantiene la presencia estatal inalterable: particularmente en éste último" aparece la urgente necesidad de instrumentar desarrollos tecnológicos y diversificación, para sobrevivir al embate externo (fibras sintéticas).

En lo que respecta a los sectores de **aparatos** electrodomésticos y **fibras** blandas, se observa un retiro total¹⁸.

Finalmente dentro del grupo, aunque

GRAFICA 5

MATRIZ DE ANALISIS'DEL PORTAFOLIO DE ACTIVIDADES INDUSTRIALES ESTATALES FRENTE AL PROCESO DE REPLIEGUE ESTATAL



con una situación marginalmente diferente, está la industria básica del hierro y el acero. Este sector, más dinámico tecnológicamente y más dependiente Que los anteriores, está al parecer emplazado a un intenso proceso de reconversión, debido a la caída en la demanda internacional del acero. Este sector ha sido uno de los más alterados en procesos de reconversión, por lo menos así lo sugieren las experiencias de otros países; sin embargo, el embate internacional y las

innovaciones tecnológicas ubican a este sector en una posición muy frágil en el mediano y largo plazo; además es uno de los sectores más rígidos estructuralmente por las fuertes inversiones en capacidad instalada y por ser grande el volumen de las planillas de personal, esto indica que toda retracción o reriró paulatino acarrearía altos costos económicos y sociales. Una estrategia de modernización y actualización tecnológica parece ser la única vía para ubicarse

oportunamente en la nueva estructura industrial, así como la diversificación a productos especiales con tendencias interesantes en la demanda.

La política de desincorporación en este sector ha sido intensa, salvo el caso de Fundidora Monterrey que se explicaría como parte del proceso de reconversión y ajuste a la demanda; la estrategia parece ser el retiro en productos especiales, esto es, la renuncia a una estrategia de impulso y diversificación y la conservación exclusiva de las empresas de insumos básicos".

En la "zona crítica" se encuentran diversos grupos de sectores y empresas estatales, que aun cuando su situación es de alto riesgo, se contemplan en ciertos casos la posibilidad de implantar estrategias defensivas de reconversión con liderazgos tecnológicos. Sin embargo a la luz de la política de desincorporación, parecería claro un retiro intenso, en ciertos casos total, de esta área de la matriz.

En el caso donde se recomienda desinversión y retiro, efectivamente se ha dado un abandono de la participación estatal" (Vehículos, automóviles y química básica). Este caso se justifica plenamente dado que es el grupo de actividades más vulnerable; está formado por empresas donde se depende demasiado tecnológicamente, efecto que combinado con características de fuerte dinamismo agrava la situación. Aquí no parecen existir opciones en el mediano y largo plazo aun con fuertes inversiones en tecnología.

En lo referente al grupo de actividades compuesto por sectores como carrocerías y partes automotrices y productos metálicos estructurales, a pesar de no ser

de los más dinámicos actualmente, todo parece indicar que mediante automatización, robótica y diseño computacional CAD/CAM, se transformarán en el mediano plazo en sectores muy dinámicos. Para ambos grupos aparece como única alternativa posible la asociación con empresas extranjeros líderes en tecnología, estrategia que, aunque mantiene la dependencia al realizar conversiones, garantiza la actualización tecnológica. Internacionalmente se observan marcadas tendencias a implantar este tipo de estrategias en estos sectores.

La política de desincorporación en este grupo es el abandono total del primer sector mencionado y la intensa desincorporación del segundo",

Nuevamente se observa un "retiro anticipado" dejando de lado la posibilidad de convertir este tipo de sectores en palancas de modernización.

Finalmente se agrupan sectores que deberán diferenciarse en su análisis dado que, aunque se ubican en un mismo espacio, presentan situaciones cualitativamente diferentes.

La nctrouuimica y los fertilizantes son sectores con fuerte presencia en la estructura industrial y se ubican en un grupo estratégico que se caracteriza por un mayor dinamismo tecnológico, aun cuando se tiene dominio suficiente de la tecnología. Una estrategia del grupo deberá consistir en la consolidación de la autonomía tecnológica (fuertes inversiones en investigación) para mantener las ventajas fundamentales en el proceso de reconversión.

El proceso de desincorporación, en este caso, no afecta drásticamente la presencia estatal, salvo algunas desin-

corporaciones aisladas en **el sector de la** petroquímica básica. Este grupo estratégico constituye posiblemente la **actividad** estatal que ofrece mayores **perspectivas** de desarrollo en el proceso de modernización e inserción. **en** la nueva dinámica del capitalismo internacional.

Sin embargo, también en el sector de la petroquímica existe la posibilidad de que, dado un proceso de reclasificación de productos a la petroquímica secundaria, se profundizara la reincorporación que hasta el momento solo ha sido aislada; esto significaría la renuncia del gobierno mexicano a conducir **la** modernización aún en este tipo de actividad.

En cuanto al grupo de actividades **estantes** (equipo y material de transporte, papel y cartón, resinas sintéticas plásticas), se impone una estrategia **defensiva** de reconversión y coinversión. "articularmente el sector **de** resinas sintéticas, sector naciente, requiere de inversión sobre todo en tecnología para disminuir los niveles de dependencia tecnológica.

La política de desincorporación muestra un abandono total de las resinas sintéticas y un intenso proceso de desincorporación en equipo de transporte, papel y cartón-t.

CONSIDERACIONES FINALES

La empresa pública industrial es una herramienta de política estatal. En la historia reciente de México ha contribuido al desarrollo económico mediante la sustitución de importaciones y generación de actividades **periféricas** no esta-

tales; ya **sea** como oferente o como demandante. Igualmente ha contribuido al desarrollo desde **la** perspectiva social mediante el empleo y el impulso a actividades relacionadas al desarrollo regional. Lo cierto es que ante un proceso de modernización y cambio, la **empresa** pública industrial mexicana requiere un replanteamiento urgente.

Un replanteamiento que haga énfasis en la reestructuración organizacional y administrativa de las empresas, permitiendo una flexibilidad **necesaria** en la gestión y en los procesos decisorios. Es decir una autonomía real del grupo directivo en los ámbitos de planeación, estrategia, financiero y tecnológico principalmente". La estabilidad de grupos directivos" y equipos de trabajo y el apoyo financiero en una fase de investigación tecnológica intensa, **complementan** los esfuerzos iniciales mínimos a realizar. Cabe señalar que las propuestas mencionadas anteriormente se han venido formulando desde hace tiempo como elementos deseables para incrementar los niveles de eficiencia, eficacia y congruencia del sector paraestatal; sin embargo, en el inicio de un proceso de reconversión industrial se vuelven no sólo deseables sino prácticamente la única alternativa posible, una vez que el modelo de gestión tiende a agotarse y por tanto a inhibir el impacto de las empresas **en** un contexto dinámico y **complejo**.

Otra fase del necesario replanteamiento de la empresa industrial estatal lo constituye la reestructuración de sistemas productivos y tecnológicos, es decir la reconversión. Solo mediante el redimensionamiento de unidades productivas y la actualización tecnológica, se puede subsistir ante la revolución in-

dustrial del capitalismo contemporáneo y sus características de competitividad.

Sin embargo, a la luz de la política de desincorporación de entidades para-estatales, ejecutada en los años de 1982 a 1988, parecería desprenderse una estrategia de participación estatal en el proceso de modernización más o menos clara.

- a) Se observa una nítida renuncia, por parte del Estado, a asumir la carga de la conducción del proceso de modernización. No solo por el hecho de que no crea nuevas actividades, sino porque no mantiene las existentes aun cuando algunas de éstas podrían constituir parte del eje medular de una política de modernización, dadas sus características tecnológicas y de "efecto multiplicador" desde la perspectiva industrial que podrían generar en otros sectores "periféricos".

Por lo tanto se asume una estrategia de complementación argumentándose, más bien, la liberalización.

- b) La condición que podría explicar la adopción de una estrategia de este tipo, estaría dada por la situación de endeudamiento externo y la astringencia de recursos financieros del sector público. Sin embargo, a partir de las experiencias internacionales observadas, el Estado en cualquier caso, ha apoyado el financiamiento del proceso vía fomento crediticio y en políticas de equilibrio del costo social. Con el hecho de no constituirse en el pivote de la modernización, se lo se aligera *marginalmente* el re-

querimiento de recursos financieros.

- e) Uno de los saldos de la política de desincorporación, es la reducción del espacio de maniobra del Estado sobre todo frente a su capacidad de incidencia en la política de desarrollo industrial del país, situación que se agudiza en un proceso de modernización. Los altos niveles de dependencia tecnológica en los sectores susceptibles de modernización y en aquellos de intenso dinamismo, no permite clarificar hacia donde se deberá orientar el proceso. De hecho no hay suficiente claridad respecto al perfil tecnológico sectorial del país, ni respecto a los sectores donde se tienen potenciales capacidades de innovación y liderazgo tecnológico.

Esta situación de indefinición y falta de claridad de una estrategia sectorial y subsectorial frente a la modernización, deja en situación de alto riesgo y vulnerabilidad a la estructura industrial nacional, ya que tanto el Estado, mediante la desincorporación, como el sector privado nacional que preferentemente va a sectores de bajo riesgo, renuncian al liderazgo del proceso. Al parecer es el sector de empresas transnacionales el que asume el liderazgo en los sectores tecnológicos de punta, en bienes de consumo duradero y en bienes de capital. El riesgo de una estrategia de modernización basada en la política de redespigue industrial de las economías desarrolladas (maquila) es alto; no debe olvidarse el hecho de que el dinamismo tecnológico puede modificar constantemente estas tendencias, de tal forma que un sector que hoy busca abatir el costo

de mano de obra. **en** el corto plazo, vía automatización. **se** transforma radicalmente perdiendo las ventajas en costo de mano de obra. Además esta opción estratégica no da posibilidades de avanzar en el factor clave de la competitividad mundial en la actualidad: la tecnología. **Es** decir, que los beneficios del despliegue industrial son aparentes. **dado** que el país receptor ni mantiene un **dominio** de la tecnología, ni tiene capacidad de mantener las actividades en el largo plazo.

Un último aspecto a mencionar en este punto es que, aun cuando la desincorporación se ha dado en muchos de los **casos** como venta de todas o parte de las acciones, es indudable que se pierda la capacidad amplia de conducción. Además una de las estrategias previsible de algunas de estas actividades en manos privadas, **ya** sean nacionales o extranjeras. **podrá** ser la "cosecha de beneficios" **vía** desinversión paulatina para su **posterior** venta o liquidación; sobre todo en aquellas actividades que requieren altas inversiones en situación de alto riesgo.

Por todo lo mencionado anteriormente, el reto de la modernización industrial en México se sugiere complejo e incierto. El riesgo que implica la inserción en la dinámica productiva, tecnológica y comercial del capitalismo internacional sin una **estrategia** clara, y sin la participación del agente que históricamente ha sido el líder en la conducción industrial (el Estado), es alto. Hasta ahora el Estado indudablemente ha sido el promotor del desarrollo en México, **Es** el que ha asumido el costo de la industrialización, el que ha subsidiado el período de maduración del sector privado nacional, y en última instancia el estratega de la industrialización; es necesario aceptar **este** hecho,

independientemente del éxito o fracaso de la política, ya que a partir del proceso de desincorporación de empresas públicas, nos enfrentamos a un nuevo escenario io.

Parecería recomendable profundizar la reflexión acerca de la magnitud, orientación y definición de estrategias, antes de continuar con la intensificación **de** la desincorporación de actividades estatales; política que desde la perspectiva del desarrollo industrial y la modernización, puede arrojar saldos y costos considerables en el mediano plazo.

El repliegue estatal, característico de la evolución reciente del capitalismo mundial, tiene al parecer un impacto de alto riesgo en la disminución de la capacidad de conducción del modelo de desarrollo industrial de cada país. La evaluación hasta ahora ha sido sólo de carácter ideológico, económico, y financiero, sin embargo cabría incorporar al análisis, siquiera en algún momento, un argumento ya casi olvidado: la soberanía del modelo de desarrollo de cada país.

1 Al respecto algunos autores proponen estrictamente tres alternativas. sin embargo se toma como base: Michalski, "Claves para el Cambio Estructural y una recuperación prolongada" Papeles de Economía Española, 15, Fundación Cajas de Ahorro, España (Las nomenclaturas dadas a cada tipo de estrategia son propuestas por el autor para simplificar su caracterización).

2 Para mayor detalle véase "El proceso de reconversión industrial en algunos países desarrollados". El Mercado de Valores Año XLVII, núm. 12, 23 de marzo de 1987, NAFINSA, México.

3 Véase Hualde, Alfredo, "Aspectos comparativos de las reconversiones industriales en Francia y España", Mapa Económico Internacional, Núm. 1, CROE, México.

• Al respecto existen innumerables estudios que así lo señalan. todos ellos surgidos a finales de la década de los setenta. Para ilustrar el fenómeno. Véase por ejemplo los trabajos del Stanford Research Institute y de la firma consultora A.D. lin le, aunque una sistematización y tendencias del fenómeno se puede ver: Minian, Isaac, "Industrias nuevas", e IDE, 1986.

5 Respecto a las tendencias en automatización, robótica y CAD/CAM, véase por ejemplo, Chudnovsky, Daniel,

"Automatización y Transnacional: el caso de la Industria eebierdes de capital" en *Economía de América Latina*, núm. 11, CIDE, México.

⁶ Véanse los trabajos de Cooper y Maxwell, "Machinery suppliers and the transfer of technology to Latin America", *reporte* de la DEA, 1975. Cortez M. "Transfer of technology in Latin America", *en* *University of Sussex*, 1977, Cooper y HoUman, "Transaction in technology and implications for developing countries", *en* *University of Sussex*, 1978, Todos ellos tomados de Unger y Saldaña, "México, transferencia de tecnología y estructura industrial", CIDE 1984 México.

⁷ Véase Machado, Pérez y Delgado. "La estructura de la industria estatal 1970-1983", *Economía Mexicana* 7, CIDE, México.

⁸ Ibidem.

⁹ Véanse por ejemplo: Villarreal, René, "Hacia el cambio estructural en la industria y el comercio exterior", en *Mini. n. Issac, op. Cit.* Cabrero Ennque, "Modelo de análisis estratégico, para la empresa pública", *gm. presa Pública, Problemas y Desarrollo*. Vol. 1, Núm. 1, e IDE, México, A.D. Little, "Stratégie et technologie", *documento presentado en el "European Management Po. ron"* de Daves en 1981.

¹⁰ Unger y Saldaña, *op. cit.*

¹¹ Mismas referencias que en la nota 10.

¹² Fuente: Sectores seleccionados con base en datos premedidos por Machado, Pérez y Delgado, *op. cit.* cates par. 1983.

¹³ véase por ejemplo Aclé y Vega, "La empresa pública desde dentro, desde fuera" Ed. Limusa, 191 ff. México. Encabia y Pérez "La polémica en torno a las empresas públicas en América Latina" en *Economía de América Latina*. núm. 3, México, EME

¹⁴ Porter, M. "Competitive Analysis-Techniques for analyzing industries and competitors", Nueva York, Free Press, 1980.

¹⁵ Para la información de entidades en proceso de desincorporación se analizó: SEMIP, "Evolución del universo de entidades coordinadas por la SEMIP" Coordinación General de Programación Sectorial, México. Pichardo, Ignacio "El proceso de desincorporación de entidades paraestatales" Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México.

¹⁶ Particularmente las desincorporaciones a partir de procesos de venta y en ciertos casos liquidaciones de empresas en su mayoría, de productos pesqueros. En lo que se refiere al sector azúcar principalmente las ventas y liquidaciones de un número considerable de ingenios.

¹⁷ Cabe aclarar que en este sector Cordernex, la empresa de mayor peso, está oficialmente considerada en desincorporación como una sociedad, sin embargo, dado que se mantiene como propiedad del sector público (Gobierno de Yucatán) no se considera como desincorporación para los fines de este trabajo.

¹⁸ En el sector doméstico la totalidad de empresas estatales se someten a procesos de venta; destacan por su magnitud: Aceros Esmaltados, Anos, Estufas y Refrigeradores Nacionales y Manuf. Clurra Corpomex. En lo que se refiere a fibras blandas es similar, aun cuando también se dan procesos de liquidación. Destacan en proceso de venta: Hnos Cadena, Avandram Mexicana, Grupo Textil Cadena y otras.

¹⁹ Esto se refiere por el tipo de empresas sujetas a procesos de venta: Rassin, Siderurgica Nacional, Tubacero, Tubetta Nacional. Cabe mencionar que en este sector se ha dado una de las desincorporaciones de mayor magnitud: fundidora Monterrey, en liquidación.

²⁰ El sector de vehículos automóviles fue prácticamente el "pionero" de la política de desincorporación con la venta de Vehículos Automotores Mexicanos y Renault de México, recientemente se abandona la participación estatal mediante el proceso de venta del grupo DINA.

²¹ Destacan las ventas de: Torres Mexicanas, Estructuras de Acero Balsa Rassin, eun e otras, en relación al sector de productos metálicos. En canoas y partes: Atsugi, Dma Motores, Sidera, Motores Perkins, Manuf. Cureta Mexicana de Partes de Automóviles

²² En el caso de resinas destacan las ventas de Hules Mecnas Poliestireno y Derivados, Libras Nacionales de Acrílico, entre otras y la liquidación de otras. En equipo de transporte: Fundiciones de Hierro y Acero, Accesorios Tubulares, Bicycles Condor, Astilleros de Ensenada además de algunas liquidaciones. En papel y cartón: Industrial de Atencuque, Manufacturas Car-Ga entre otras además liquidaciones

²³ Véase un análisis detallado en Cabrero, Enrique, "Procesos decisivos y estructura de poder en la empresa pública", *Empresa Pública, Problemas y Desarrollo*, vol. 1, núm. e, 1986, CIDE, México

²⁴ Al respecto se ha realizado un estudio que muestra claramente los altos grados de movilidad sobre todo en los niveles estratégicos y directivo. Cabrero, Enrique "El empresario público mexicano. Sus perfiles de formación y trayectorias profesionales" en prensa, CIDE, 1911.

²⁵ Se hace referencia principalmente al retiro en: aceros y productos especiales, actividad más dinámica del sector siderúrgico; metal mecánica; máquinas herramientas; parte de la fabricación de equipo y material de transporte; y el riesgo de una mayor desincorporación en petroquímica básica.

NORMATIVIDAD

DECRETOS DE DESINCORPORACION DE ENTIDADES PARAESTATALES 1982-1988

30 de diciembre de 1982

Decreto por el que se reforman los artículos 10., 20., 40., 50., 60., 80., 90., y 110., Y derogan los artículos 70. y 100. del Decreto que creó el Organismo Público con personalidad jurídica propia, denominado Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital.

4 de mayo de 1983

Acuerdo por el que la Secretaría de Programación y Presupuesto dispondrá lo conducente a efecto de que la empresa de participación estatal mayoritaria Tracto Sidera, S.A. proceda a su disolución y liquidación.

9 de febrero de 1984

Acuerdo por el que la Secretaría de Programación y Presupuesto dispondrá lo conducente a efecto de que la Empresa de Participación Es-

tatal Mayoritaria. Gas Natural de Guadalajara, S.A., proceda a su disolución y liquidación.

13 de junio de 1984

Decreto por el que se autoriza la extinción del Fideicomiso Cumbres de Llano Largo, para cuyo efecto el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A. y Nacional Financiera, S.A., con la intervención que corresponde por parte de las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto de la Contraloría General de la Federación, de Desarrollo Urbano y Ecología y de la Reforma Agraria. procederán a realizar los actos conducentes.

19 de septiembre de 1984

- Acuerdo por el que se autoriza al organismo público descentralizado

Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos. con la intervención **que** corresponda a las secretarías **de** Programación y Presupuesto, de la Contraloría General de la Federación y de Comunicaciones y Transportes, a proceder a reeditar **los** actos necesarios, a efecto de **extinguir** el fideicomiso 46 Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.

17 de octubre de 1984

Acuerdo por el que autoriza la constitución del Fideicomiso para otorgar créditos a los concesionarios del Servicio Público de Transporte de Carga en el Distrito Federal.

18 de marzo de 1985

Acuerdo por **el** que la Secretaría de Programación y Presupuesto procederá **a** realizar los actos **necesarios** a efecto de extinguir el Fondo de Garantía y Fomento a la Pequeña y Mediana Minería.

27 de diciembre de 1985

- Decreto por el que se abroga la Ley que crea el Instituto Mexicano de Comercio Exterior.

6 de diciembre de 1985

Acuerdo por el que se autoriza la **extinción** del Fideicomiso Fondo de Garantía y **Descuento** para las Sociedades Cooperativas.

20 de mayo de 1986

Acuerdo por el que se autoriza la **extinción** del Fideicomiso de Prorroga Rural.

31 de mayo de 1987

Acuerdo por el que **se** autoriza la **extinción** del Fideicomiso para el Desarrollo de la Zona Henequenera.

11 de agosto de 1987

- **Decreto** por el que **se extinguen** la Comisión Nacional **de** Construcción y los Comités afines que se mencionan.

18 de marzo de 1988

Resolución para proceder a la **extinción** y liquidación de Vitrium. S.A. de C.V.

6 de mayo de 1988

Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Programación y Presupuesto a realizar los actos **conducientes** a efecto de proceder a la **extinción** del Fideicomiso del Legado de David Alfaro Siqueiros.

11 de julio de 1988

Resolución para proceder a la **extinción** y liquidación de Nitrocelulosas Industriales de México, S.A. de C.V.

22 de abril de 1988

Resolución para proceder a la **disolución**, liquidación **y** **extinción** de las entidades paraestatales que se indican: Equipos y Servicios de Transporte. S.A. Minerales Tratados, S.A. Jardines de Santa Clara. S.A.

Urbanizadora Tlal-Mex, S.A. Urbanizadora del Bajío, S.A. Urbanizadora de Poza Rica, S.A. Fraccionamientos veracruz, S.A. Inmobiliaria Lomas de Queréraro, S.A.

Fusión de:

Fraccionamiento Mexicali, S.A. con Incobusa, S.A. de C.V.

13 de febrero de 1985

Resolución para proceder a la **disolución**, liquidación extinción y transferencia de las entidades paraestatales que se indican:

Inmobiliaria Mexicana del Pacífico, S.A.

Inmobiliaria Tuzandepetl, S.A. de C.V.

Ingenio 14 de septiembre, S.A. de C.V.

Ingenio de Edzna, S.A.

Ingenio de Mexicali, S.A.

Ingenio José Martí, S.A.

Ingenio Miguel Hidalgo, S.A. de C.V.

Traksomex, S.A. de C.V.

Grandes Motores Diesel, S.A. de C.V.

Mexicana de Motores, S.A.

Productora de Engranajes y Reductores, S.A. de C.V.

Fosforitas Mexicanas, S.A. de C.V.

Procesos Petroquímicos, S.A. de C.V.

Distribuidora Comercial de Telas, S.A.

Cerámica y Ladrillos, S.A.

Triplay de Atenquique, S.A. de C.V.

Ayotla Textil, S.A.

Operadora Textil, S.A. de C.V.

Maquinaria, Maniobras y Servicios Conexos, S.A.

Nocarnex, S.A.

Astilleros Unidos del Pacífico, S.A.

Tracto Sidená, S.A.

Salas de Tancachimapa, S.A. de C.V.

Agrícola de Agua Buena, S.A.

Operadora Nacional de Ingresos, S.A.

Gasolinera del Balsas, S.A.

Materiales para Edificaciones del Balsas, S.A. de C.V.

Panificadora Las Truchas, S.A. de C.V.

Promotora Inmobiliaria del Balsas, S.A. de C.V.

Torilladora del Balsas, S.A. de C.V.

Mármoles del Valle del Mezquital, S.A. de C.V.

Cordemex, S.A. de C.V.

6 de marzo de 1985

Resolución para proceder a la disolución, liquidación y extinción de las entidades paraestatales que se indican, alcanzados los propósitos para los cuales fueron creadas:

Central Mexicana de Bienes y Raíces Especializados, S.A. de C.V.

Corporación Nacional Cinematográfica de Trabajadores y Estado Uno, S.A. de C.V.

Aserradero Pépalo, S.A.

Silvícola de las Chimalapas, S.A. de R.L.

Extinción de:

Compañía Industrial de Ayotla, S.A.

Promotora Cinematográfica Mexicana, S.A.

28 de marzo de 1988

Disolución y liquidación de las empresas

Azufrera Limonta, S.A. de C.V. Y Minerales Mexicanos Mayaqui, S.A. de C.V.

24 de marzo de 1986

Resolución para proceder a la disolución, **liquidación** y extinción, fusión y transferencia de las entidades paraestatales que se indican:

Inmuebles Cuauhtémoc, S.A.
 Fideicomiso para el Otorgamiento de un Crédito a la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos.
 Fideicomiso para adquirir la Cartera a favor de Financiera General, S.A. y derivada del Fraccionamiento el Palomar.
 Fideicomiso Ciudad Turística el Palomar.
 Fideicomiso para Venta o Arrendamiento de Maquinaria o Equipo Auxiliar y de Oficina y Aparatos e Instrumentos Científicos.
 Fideicomiso del Legado de Eduardo Omarini.
 Fideicomiso para la Rehabilitación de Agricultores de la Comarca Lagunera.
 Fideicomiso para el Otorgamiento de Créditos al Ayuntamiento de Mexicali.
 Autosomex, S.A. de C.V.
 Biénes Industriales Sornex, S.A. de C.V.
 Mexaro, S.A. de C.V.
 Dravo de México, S.A. de C.V.
 Servicios y suministros Siderúrgicos, S.A.
 Bagazo Industrializado, S.A.
 Productos Domésticos, S.A. de C.V.
 Alcoholera de Puruarán, S.A.
 Alcoholes La Concha, S.A.
 Almacenes Gataza Campos, S.A.
 Fibras Nacionales de Nylon, S.A. de C.V.
 Fibras Nacionales de Poliéster, S.A. de C.V.
 Solventes de Tehuantepec, S.A. de C.V.
 Fibras Nacionales Textiles, S.A. de C.V.
 Minera Corzo, S.A.
 Compañía Metalúrgica de Atotonilco El Chico, S.A.

Compañía Minera Santa Rosalía, S.A.
 Procesos y Especificidades siderúrgicas, S.A.
 Exmex, S.A. de C.V.
 Exportadora e Importadora de Minerales, S.A. de C.V. (EXIMIN)
 Fideicomiso para Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios conexos.
 Servicios y Mantenimiento, S.A.
 Fideicomiso Conjunto Habitacional Lomas de Valle Verde en Ensenada, B.C.
 Fideicomiso Conjunto Habitacional el Sahuaro, Son.
 Centro Internacional de Física y Matemáticas Orientadas, A.C.
 Fondo de Cultura Internacional, S.A. de C.V.
 Fusionar:
 Inmobiliaria Guadalupe, S.A. con Minerales Monclova, S.A.
 Inmobiliaria Sicartsa, S.A. con Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S.A.
 Almacenes y Servicios, S.A. de C.V. con Inmuebles Unpasa, S.A. de C.V. y Azúcar, S.A. de C.V.
 Compañía Minera Norex, S.A. con Minas de California, S.A.
 Fomento Fabril, S.A. con Propiedades Urbanas Monterrey, S.A.
 Inmobiliaria Daride, S.A. con Acero Centro de Servicio, S.A.
 Refractarios H.W. Flir de México, S.A. con Industrias Flir, S.A. y Servicios Atensa, S.A. con Compañía Industrial de Atenquique, S.A.
 Extinguir:
 Fideicomiso para el Ingenio Emiliano Zapata.
 Fideicomiso para la Suscripción de

Acciones Serie "A" de Siderúrgica
 Lázaro Cárdenas
 Las Truchas, S.A.
 Fideicomiso para la adquisición de
 Acciones Serie "C" de Siderúrgica
 Lázaro Cárdenas
 Las Truchas, S.A.
 Fideicomiso para la Suscripción y
 Pago de Acciones Serie "C" de Si-
 derúrgica Lázaro Cárdenas
 Las Truchas, S.A.
 Fideicomiso para el Fomento voca-
 cional de la Carrera de Ingeniero en
 Minas.
 Fideicomiso para la Construcción de
 la Villa Olímpica.
 Fideicomiso Conjunto Habitacional
 CTM Atzacualco.
 Fideicomiso para la Realización de
 la Película "Don Quijote Cabalga de
 Nuevo".
 Fideicomiso para la Segunda Rese-
 ña Mundial de los Festivales Cine-
 matográficos.
 Fideicomiso para la adquisición y
 enajenación de la Película "Furia
 Roja".
 Minerales no Metálicos de Guerrero.
 Colegio del Bajío, A.C.
 Centro de Investigaciones de Quin-
 ta Roo, A.C.
 Centro de Investigaciones y Asisten-
 cia Tecnológica del Estado de Oaxa-
 ca, A.E.
 Proquivemex División Agroindus-
 trial, S.A. de C.V.
 Impulsora Minera.
 Industrial de Baja California, S.A.

26 de diciembre de 1986

Resolución para proceder a la di-
 solución, liquidación y fusión de
 las entidades paraestatales que se
 indican:

Compañía Carbonera La Saucedá,
 S.A.

Compañía Minera la Unión, S.A.

Quimisomex, S.A. de C.V.
 Compañía Arrendadora de Equipo,
 S.A.
 Industrial Cañera, S.A.
 Ingenio Nueva Zelandia, S.A.
 Ingenio Estipac, S.A.
 Servicios Agrícolas Cañeros, S.A.
 Fletes Mar, S.A. de C.V.
 Fletes Marsa, S.A.
 Promotora Industrial de Balsas,
 S.A. de C.V.
 Celulosa del Pacífico, S.A.
 Clcmex Ingeniería, S.A.
 Proyecto Ingeniería y Construccio-
 nes, S.A. de E.V.
 Inmobiliaria Petroquímica, S.A. de
 C.V.
 Sociedad de Desarrollo Minero e In-
 dustrial, S.A. de C.V.
 Sociedad de Exploración, Desarrollo
 y
 Explotación Minera Mexicana, S.A.
 Fusión:
 Fundidora term. S.A. de E. V. con
 Siderúrgica Nacional, S.A.
 Inmobiliaria Tochcl, S.A. de E. V.
 con
 Fertilizantes Mexicanos, S.A. de
 C.V.
 Azufres Nacionales Mexicanos, S.A.
 con
 Azufre Panamericana, S.A.

23 de marzo de 1988

Disolución y liquidación de:
 Compañía Carbonera La Saucedá,
 S.A.

Fusión de:

Inmobiliaria Sicartsa, S.A. con
 Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las
 Truchas, S.A.

Disolución y liquidación:

Compañía Mexicana Pacífico de Fie-
 rro, S.A.

Compañía Minera Central, S.A.

Edificaciones Monterrey, S.A.

Industrias Flir, S.A.

- Se autoriza, en los términos propuestos por la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal a realizar los actos conducentes para suspender los procesos de disolución, liquidación y fusión de las entidades a que se refiere el párrafo cuarto de consideraciones de esta Resolución. En consecuencia, quedan sin efecto en 10 relativo a las empresas Refractorios H.W. Flir de México, S.A.; Inmobiliaria Stcartsa, S.A. y Compañía Carbonera La Sauceda, S.A., Las Resoluciones de esta Secretaría publicadas en el Diario Oficial de la Federación los días 24 de marzo y 26 de diciembre de 1986, prevaleciendo por lo demás, en sus términos, los citados ordenamientos.

9 de mayo de 1988

Resolución para proceder a la fusión, disolución, liquidación y extinción de las entidades paraestatales que se indican:

Frutícola Mercantil, S.A.
 Proveedora Conafrut, S.A.
 Impulsora la Forestal S. de R.L. de I.P. y C.V.
 Productos Industrializados de Café, S.A.
 Promotora Industrial de Café, S.A. de C.V.
 Sales de Zacatecas, S.A.
 Fideicomiso Campaña Nacional Contra la Garrapata.
 Fideicomiso para la Capacitación Forestal Campesina.
 Fondo para el Fomento de la Ganadería de Exportación.
 Aceitera de Guerrero, S.A. de C.V.
 Adoquines, S.A.
 Agroplásticos de Tlaxcala, S.A.
 Impulsora Ganadera de Michoacán, S.A. de C.V.
 Insecticidas y Fertilizantes Ejidales

Mexicanos, S. de R.L.
 Maderas Moldeadas de Durango, S.A.

México Artesanal, S.A.
 Nacional de Servicios Agropecuarios, S.A. de C.V.

Productos Láteos Ejidales de San Luis Potosí, S. de R.L.

Promotora Ejidal, S.A.

Fideicomiso para el Aprovechamiento de Maderas Utilizables en Uxpanapa, Ver.

Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, en su carácter de Dependencia Coordinadora de Sector para extinguir, disolver y liquidar las unidades administrativas y entidades paraestatales que se señalan:

Comisión del Río Fuerte.

Comisión del Río Grijalva,

Liquidación de:

Promotora Agroindustrial del Henequén, S.A. de C.V.

Extinción de:

Fideicomiso de las Frutas Cítricas y Tropicales.

Fideicomiso Fondo Candelillero.

Fideicomiso para el Otorgamiento de Becas a

Campesinos Candelilleros.

16 de junio de 1988

Resolución para proceder a la disolución, liquidación, fusión y transferencia de las entidades paraestatales que se indican:

Distribuidora de Materiales del Balsas, S.A.

Lavandería del Balsas, S.A.

Minerales Submarinos Mexicanos, S.A.

Fusión de:

Ella, S.A. con

Silvícola Magdalena, S. de R.L. con

Fábrica de Papel Tuxtepec. S.A.

Inmobiliaria Aztlán, S.A. de C.V.

con Compañía de Teléfonos y Bienes Rafees, S.A. de C.V.

- **Que** la empresa Inmobiliaria Mexicana **Industrial**, S.A. de C.V., no entre en proceso de disolución y liquidación. **sino** que **se** proceda a la enajenación de la participación **estatal** que se tenga suscrita por el Gobierno Federal o alguna entidad paraestatal en dicha empresa.

Por la **Secretaría** de Energía, Minas e Industria Paraestatal:

Que **no sea enajenada** la participación estatal en la empresa Industrial Textil Bellavista, S.A., sino que **se** proceda a transferir los derechos y obligaciones que al Gobierno Federal o alguna entidad paraestatal **correspondan** en dicha sociedad **en** favor del Gobierno del Estado de Nayarit.

Que **no sea** enajenada la participación estatal en las empresas AMSA-Fábrica Nacional de Máquinas Herramienta, S.A. de C.V. Y Compañía Constructora y Fraccionadora, S.A., sino que se proceda a su disolución y liquidación. Que las **empresas** Fletes Mar, S.A. Y Fletes Marsa, S.A. no entren en **proceso** de disolución de la participación y liquidación, sino que se proceda a la enajenación de la participación **estatal** que se **tenga** suscrita por el Gobierno Federal o alguna entidad paraestatal, **en** dichas sociedades.

Que las empresas Inmobiliaria **Harrise**, S.A. e Inmobiliaria Guadalupe, S.A., no **sean** fusionadas con Acero Centro de Servicio, S.A. y Minerales Monclova, S.A. **respectivamente**, sino que **se** proceda a su disolución y liquidación.

En **consecuencia**, quedan sin efectos en lo relativo a las empresas **Inmobiliaria Dende**, S.A., **Inmobiliaria Guadalupe**, S.A., **Fletes Mar**, S.A.,

Fletes Mar, S.A. e **Inmobiliaria Mexicana Industrial**, S.A. de C.V., las **Resoluciones** de esta Secretaría publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 de marzo y 26 de diciembre de 1986 y 3 de marzo de 1988 así como en los casos de Compañía Constructora y Fraccionadora, S.A., Industrial Textil, Bellavista, S.A. y AIIMSA Fábrica Nacional de Máquinas Herramienta, S.A. de C.V. las Resoluciones de **esta misma** Secretaría contenidas en los oficios nos. 3.2122. 1.4868 y 1.5704 de fechas 18 de diciembre de 1985 y 21 de octubre y 9 de **diciembre** de 1986, prevaleciendo por lo demás, en sus términos, los citados ordenamientos: Industrial Textil Bellavista, S.A. se formalizará mediante el acuerdo de Coordinación que **al efecto** celebran los Gobiernos Federales y del Estado de Nayarit, en el marco del Convenio Único de Desarrollo.

20 de julio 1988

- Resolución para proceder a la fusión de las **entidades** paraestatales que en **la misma** se **indican** de: Manganeso, S.A. y Ferroalcalicoides de México, S.A. con Fomento Industrial Somex, S.A. de C.V.
- fomento Industrial Somex, S.A. de C.V., dejará de tener el carácter de accionista en **las** empresas que a continuación se relacionan: Inmobiliaria Nikko Somex, S.A. de C.V. Indctel, S.A. de C.V. industria Electrónica de Exportación, S.A. de C.V. Somex Integración de **Sistemas**, S.A. de C.V. Sintex Electrónica, S.A. de C.V. Sidetec Electrónica, S.A. de C.V.

- Polimar, S.A. de C.V.
 Repscl **Mexicana**, S.A. de C.V.
Promotora Industrial Fimex, S.A. de C.V.
- La **enajenación** de:
 Inmobiliaria Mexicana Industrial, S.A. de C.V.
 Inmobiliaria Tuzandepétl, S.A. de C.V.
 Sosa Texcoco, S.A.
 Tereftalafos **Mexicanos**, S.A.
 Productos Domésticos, Somex, S.A. de C.V.
 Traksomex, S.A. de C.V.
 Desarrollo Dirigido Somex, S.A. de C.V.
 Mexaro, S.A. de C.V.
 Manufacturera de Cigüñeales de México, S.A.
 Incobusa, S.A. de C.V.
 Fraccionamientos Veracruz, S.A.
 Urbanizadora Tlalmex, S.A.
 Fraccionamiento Mexicali, S.A.
 Fraccionadora de Tijuana, S.A.
 Urbanizadora de Celaya, S.A.
 Urbanizadora Los Paraísos, S.A.
 Urbanizadora de Hermosillo, S.A.
 Constructora la Hacienda, S.A.
 Jardines de Santa Clara, S.A.
 Urbanizadora de Tapachula, S.A.
 Inmobiliaria Lomas de Querétaro, S.A.
 Urbanizadora Manzanares, S.A.
 Loma Sol, S.A.
 Fraccionamientos Independencia, S.A.
 Urbanizadora del Bajío, S.A.
 Urbanizadora Potcstna, S.A.
 Urbanizadora de Tuxpan, S.A.
 Urbanizadora Poza Rica, S.A.
 Jardines del Pedregal de San Angel, S.A.
 Urbanizadora de Tijuana, S.A.
 Administradora de Fraccionamiento e Inmuebles, S.A. de C.V.
 Inmobiliaria Hotelera, S.A.
 - La **enajenación** a título gratuito de:

- Fomento** Industrial Somex, S.A. de C.V.
 Almaeenadora Sornex, S.A.
- La **fusión** participación estatal mayoritaria de:
Manganeso, S.A. con Ferroalcaciones de México, S.A. subsistiendo esta última como fusionante.
 - La fusión de la **empresa** de participación **estatal** mayoritaria de:
 Fomento Industrial Somex, S.A. de C.V.
 con la sociedad de inversión de capital accionario Mex-Plis, S.A. de C.V. subsistiendo esta última como fusionante.
 - La enajenación de:
 Rancho Mexicano Somex, S.N.C.
 Fomento Industrial Somex, S.A.
 Almacenadora Somex, S.A.
- 22 de mayo de 1987
- Resolución para **proceder** a la disolución liquidación extinción y fusión de las entidades paraestatales que **se** indican.
 - **Extinción** de:
 Fideicomiso para Inmuebles Cuauhtémoc, S.A.
 fideicomiso para la Compañía del Angel, S.A. Fideicomiso Comisión Promotora CONASUr O para el mejoramiento Social.
Fideicomiso Centros CONASUPO de Capacitación
 Fideicomiso Conjunto Habitad onal "Héroes de Chapultepec".
 Fideicomiso para la adquisición de terrenos **ganados** al Río Santa Catarina en Monterrey, N.L.
 Fideicomiso Conjunto Habitad onal **Francisco** Naranjo en Monterrey, N.L.
 Fideicomiso Traslativo de Dominio **sobre** los Terrenos que Integran el Ex-Ejido Zacatecas en Mexicali, a.e.

Fideicomiso Unidad Habitacional 1S de julio en Fresnillo, Zacatecas, Fideicomiso de Crédito y Administración Especializada en vivienda Campesina.

- Fusión de la empresa Teléfonos del Noroeste, S.A. de C.V. con Teléfonos de México, S.A.
 - **Revocación** de dcsincorporaciones. Fincas Coahuila.
 - Se revoca la fusión de las empresas Compañía Minera de Atctcnilco El Chico, S.A. y la Compañía Minera La Unión, con la Compañía Minera de Real del Monte y Pachuca, S.A.
 - Se revoca la fusión de Servicios Atensa, S.A. con la Compañía Industrial de Atenquique, S.A., y se procede a la venta de la participación estatal en la empresa mencionada.
 - Se revoca en el sector Turismo la disolución y liquidación de Inmobiliaria Hotelera, S.A. y se procede a la **venta** de la participación estatal en dicha empresa.
 - Se revoca la venia de Trigo Industrializado CONASUPO (TRICONSA) y se procede a su liquidación en el sector comercio y Fomento Industrial. Por lo tanto quedan sin efecto las resoluciones que afectan a las mencionadas empresas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 de marzo de 1989 y 26 de diciembre de 1986, 28 de enero y 11 de febrero de 1987.
- 22 de enero de 1988
- Liquidación de:
- Compañía Cuprífera La Verde.
 - Desarrollo Dirigido Somex.
 - Urbanizadora Potosina.
 - Urbanizadora de Irapuato.
 - Urbanizadora San Marcos.
 - Ingeniería Proyectos y Diseño.
 - Ingenio Oacalco.
 - Inmobiliaria Administradora Balbuena, S.A.

Reconcentraciones Telefónicas. Fraccionadora Ojo Caliente. Hogares de Guadalajara, S.A. Fraccionadora y Constructora de Tepic, S.A.

Urbanizadora de Tuxpan, S.A. Compañía y Urbanizadora de la Ciudad, S.A. de C.V. Administración Inmobiliaria Valle de Aragón Sur, S.A.

Se revoca por parte de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal la transferencia de la empresa Mármol del Valle de Mezquital, S.A. de C.V., al Gobierno del Estado de Hidalgo y se procede a su venta.

Se **revoca** por parte de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal la fusión de Azufres Nacionales con Azufrera Panamericana y se procede a su **disolución** y liquidación.

Se revoca por parte de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal la disolución y liquidación de la empresa Inmobiliaria Petroquímica y se procede a su fusión con Fertilizantes Mexicanos, S.A. (FERTIMEX). En consecuencia quedan sin efecto las resoluciones relativas a las empresas mencionadas publicadas en el Diario Oficial de la Federación les días 13 de febrero de 1985 y 26 de diciembre de 1986.

Transferencia de; Impulsora Minera de Angangueo, S.A. al Estado de Guanajuato (Sector Energía Mina e Industria Paraestatal). Miconsa Arlaconulco, S.A. al Estado de México (Sector Comercio y Fomento Industrial).

9 de mayo de 1985

- Resolución para proceder a la fusión liquidación y extinción de las entidades paraestatales que se indican.

Liquidación de:
 Frutícola Mercantil. S.A.
 Proveedora CONAFRUT, S.A.
 Impulsora La Forestal, S. de R.L.
 Productos Industrializados de Café. S.A. de C.V.
 Promotora Industrial del Café. S.A. de C.V.
 Sales de Zacatecas, S.A.
 Adoquines. S.A.
 Agrolásticos de Tlaxcala, S.A.
 Impulsora Ganadera de Michoacán. S.A.
 Insecticidas y Fertilizantes Ejidales Mexicanos. S. de R.L.
 Maderas Moldeadas de Durangc, S.A.
 México Artesanal, S.A.
 Nacional de Servicios Agropecuarios, S.A. de C. V.
 Productos Lácteos Ejidales de San Luis Potosí, S. de R.L.
 Promotora Ejidal, S.A.
 Cales del Estado de Chiapas, S. de R.L.

Extinción de:

Fideicomiso Campaña Nacional Contra la Garrapata.
 Fideicomiso para la Capacitación Forestal Campesina.
 Fondo para el Fomento de la Ganadería de Exportación
 Fideicomiso para el Aprovechamiento de Maderas Utilizables en Uxpamapa, Veracruz.
 Fusión de:
 Aceitera de Guerrero, S.A. con Impulsora Guerrerense del Cocotero. S. de R.L. (de cuya fusión resultó la

empresa Impulsora Guerrerense de las Oleaginosas, S.A. de C.V.).

9 de mayo de 1985

Decreto que autoriza a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en su carácter de Dependencia Coordinadora de Sector para extinguir disolver y liquidar a las entidades paraestatales que se señalan.

Extinción de:

Comisión del Río Fuerte.

Comisión del Río Grijalva.

Liquidación de:

Promotora Agroindustrial del Henequén.

Extinción de:

Fideicomiso de las Frutas Cítricas y Tropicales.

Fideicomiso Fondo Candelillero.

Fideicomiso para el Otorgamiento de Becas a Campesinos Candelillecos.

13 de julio de 1983

Decreto mediante el cual se fijan las bases para la Reestructuración Orgánica Administrativa de la Industria Azucarera.

17 de octubre de 1983

Acuerdo por el que se crea la Comisión Nacional de Alimentación como un órgano de coordinación y definición de políticas, estrategias y acciones en materia de alimentación y nutrición.

ADMINISTRACION y POLITICA EN LA HISTORIA DE MEXICO

MARIO CAMACHO SALAS

A lo largo de su historia México ha sufrido los embates continuos de crisis económicas, políticas y sociales que de una u otra forma han afectado la práctica y aun las estructuras mismas de la administración pública nacional. Esto indica que no se ha logrado una permanencia total del esquema administrativo en el análisis de esas realidades, como para ajustar las estructuras establecidas a las nuevas condiciones del país. En este sentido se percibe, según el autor de *Administración y Política en la Historia de México*, que "la administración es consecuencia y reflejo de los cambios políticos, y que sirve de base para consolidar los proyectos de cada régimen".

Estructurado en nueve capítulos que abarcan desde el descubrimiento de América ("Del centralismo primitivo al ilustrado en la colonia"), hasta lo que

el autor denomina "La Administración de la Crisis y el Temblor en la Renovación y la Recuperación" (1988), el libro trata fundamentalmente de las transformaciones globales que el aparato gubernamental ha experimentado como resultado de los diversos regímenes, y de las condiciones materiales y políticas que han formado su marco de referencia.

En el análisis histórico que el autor realiza en su obra destacan dos características básicas del sistema. Por un lado, el hecho bien comprobado de que éste ha tenido, y tiene, la suficiente flexibilidad y capacidad de adaptación ante las crisis coyunturales y la agudización de los problemas económicos y sociales que han presionado al país; y que los diferentes gobiernos, a través de mecanismos e instrumentos que el propio sistema propicia, han resuelto, hasta hoy, de manera más o menos eficaz.

Por otra parte, resalta el que la administración pública nacional, con numerosos cambios y modificaciones institucionales en todas las épocas, ha

descansado en gran medida en la **casi** rectoría de las Secretarías encargadas de la recaudación, la presupuestación y la ejecución del gasto público, a **decir**, las actuales Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto, respectivamente.

A lo largo del trabajo se puede observar la preocupación del autor por asociar los acontecimientos históricos-políticos de nuestro país, con las modificaciones que la administración pública ha sufrido, precisamente como reflejo **más** o menos directo de aquellos sucesos. Así, por ejemplo, se señala al descubrimiento de América como el motivo para diseñar **el** aparato administrativo y la organización territorial de ultramar por parte de la corona española, misma que después de una centralización obligada del **poder** (primero por los súbditos en que se delegaban amplísimas facultades a **fin** de que emprendieran por su cuenta y riesgo las empresas de conquista, y luego en manos de los virreyes, adelantados y **gobernantes**) terminaría por reformar la administración para recuperar el poder otorgado a los conquistadores que les llevó, incluso, a cuestionar la legitimidad de la autoridad real. Aquí el autor asocia también, con los hechos **históricos**, la propagación de las ideas de la ilustración y **los** principios del liberalismo económico. Que posteriormente conducirían a la Independencia.

En el **periodo** inmediato y hasta la elección del primer presidente y la promulgación de la Constitución de 1824, es **difícil** hablar propiamente de una organización administrativa pública bien definida. Se trata, en efecto, de un capítulo histórico de "mucho política y poca administración", en virtud de que es una etapa eminentemente de transi-

ción y de definición centralista - federalista de la república cuyos actores principales, durante prácticamente todo el periodo, y agrupados en facciones antagonicas, fueron incapaces **de** trabajar por una meta común, sacrificando en todo momento los intereses nacionales en pro de sus intereses particulares. Así, entre 1824 y 1835 hubo diez presidentes, treinta y nueve **ministros** de Relaciones Exteriores, treinta y cuatro de Justicia, cuarenta y ocho de Guerra y treinta y siete de Hacienda...

El **periodo** de Juárez, la Constitución de 1857 y el ascenso de Porfirio Díaz al **poder**, son los elementos más significativos del siguiente periodo estudiado en la obra de Flores Caballero. Epoca de jóvenes gobernantes que, con la nueva Constitución, sentarían las bases para un nuevo impulso en la historia administrativa de México. **Consagrados** en el **documento** "La Libertad y los Derechos del Hombre", el Poder Legislativo adquiriría una posición teórica superior al Ejecutivo.

Durante esta época se sentaron, con Juárez, las **bases** del México contemporáneo. Por primera vez en muchos **años** un gobierno consolidaba **su** autoridad moral y diseñaba **los** fundamentos de la administración pública, **válidos** para los gobiernos subsiguientes. Esto era especialmente notorio en las políticas de colonización, recursos hidráulicos, comercio, hacienda, educación, equilibrio de **poderes** y, sobre todo en el convencimiento de que el orden constitucional sería el único medio legal pacífico de formar una **Nación** fuerte y moderna.

De 1876 a 1910 el libro se centra **fundamentalmente** en el porfiriato. Periodo de paz forzosa, de orden y progreso material para el país, pero también de un gran estrechamiento de las libertades políticas y **de** una gran inequidad en la

repartición de los beneficios, esta parte de la historia de México concluiría con el estallido de la Revolución. El autor divide el periodo en dos etapas, la que va de 1877 a 1880 y que se caracteriza por el ascenso al poder de Díaz y por el sometimiento de los grupos disidentes al grupo liberal. La segunda, 1884-1910, que afianza la supremacía del presidente y su tesis de mucha administración y poca política. En la primera, **además** de los constantes alzamientos y de los frecuentes problemas con su gabinete, se tenía que agregar la falta de reconocimiento a su gobierno por parte de los Estados Unidos. Con todo, **se** logró impulsar la construcción de vías férreas y se inició la reorganización del ejército y la hacienda pública, fortaleciendo la autoridad del Estado. Una vez lograda la pacificación del país y consolidado el poder personal de Díaz, en la segunda etapa, se reformaría la hacienda casi por completo y se diversificarían las relaciones internacionales, aumentando la inversión externa, que aportaba los capitales necesarios para el desarrollo del país, principalmente en las áreas de comunicaciones y transportes, minería y agricultura de exportación. No obstante lo anterior el ingreso y sus beneficios, concentrados en unos cuantos, terminaría por acrecentar las tensiones **sociales**. El reflejo político de estas tensiones iniciaría, por la vía violenta, una nueva etapa.

De 1911 Y hasta fines del maximato. Flores Caballero sintetiza las transformaciones de la administración pública en un contexto de guerra, con la consecuente inestabilidad de las instituciones. Se analiza, asimismo, el esquema **político** emanado de la Constitución de 1917, por el cual se ratificaría la estructura del Estado como República Repre-

sentativa y Federal. Desde **el** punto de vista estrictamente administrativo lo más importante sería la expedición de la Ley de Secretarías de Estado. Destacan la creación de departamentos administrativos para asuntos de carácter **económico** y el establecimiento de un sistema bancario único.

Entre 1928 y 1958 se pasaría definitivamente "de la condición histórica de un país de hombres a la de instituciones y leyes". Aquí, resaltarían la creación del PNR y su ulterior transformación en PRM-PR; se continuaría la organización de la banca y la reorganización de las Secretarías de Estado, acentuándose cada vez más la intervención estatal por la vía de los planes sexenales y de la creación de instituciones tan importantes como el IMSS y Pemex, y por la expedición de la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Es también el periodo de la crisis económica de la posguerra. La modernización del país se fundamentaba en un principio de carácter permanente en casi todas las áreas y, especialmente, en las que se referían al desarrollo industrial. Sin embargo, **en** el centro de todo, notaba el fracaso en la distribución del ingreso, lo **que** condujo a serios problemas expresados mediante los conflictos sindicales de los electricistas, cinematografistas, ferrocarrileros y del magisterio.

La siguiente etapa es la **época** de la consolidación de la economía **mixta** y del desarrollo estabilizador. Sobresale, como resultado de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, el llamado triángulo de la eficiencia y, para calmar la agitación social, el aumento en el reparto de la tierra. El intento por **modernizar** la administración se revela mediante la creación de la Comisión de Administración Pública, origen de la reforma administrativa. y de numerosos

órganos de apoyo a la misma. Acompañarían a la reforma mencionada, **en** los años posteriores, otra de carácter político (1977) y una fiscal. Se **destacan** pues, los objetivos **y** estrategias. **mecanismos** e instrumentos **con** los que los **más** recientes gobiernos. ya en **el** contexto del inicio de una nueva crisis económica, pretendieron enfrentar **las** dificultades del fin de la era de estabilidad y crecimiento y de la creciente falta de legitimidad de los **regímenes** en curso.

Finalmente, en un marco de baja productividad, hiperinflación, **desempleo**, **déficit** público, deuda y devaluación, iniciaría su gobierno Miguel de la Madrid. Se trata básicamente de un sexenio de contención y aplazamiento del conflicto a través de reformas al sistema financiero y bancario, del sector paraestatal y del **nivel** municipal del gobierno.

La obra puede ser un auxiliar importante (ante sí lo que se **busca** es la perspectiva histórica de la administración pública mexicana desde sus principios. Carece, sin embargo, de **la** adecuada asociación de hechos y **conflictos** políticos indudables en su relación **con** las medidas de gobierno **asumidas** especialmente desde 1958 a la fecha. Contiene asimismo algunas imprecisiones en la duración de los sexenios (no hubo ningún régimen **1970-1975**) y, **sobre** todo, prescinde del rigor metodológico **de** las ciencias sociales. al omitir citas exactas y la totalidad **de las** notas **de** pie **de** página, lo que impide hacer un seguimiento preciso **de** alguna idea de especial interés para el lector.

Flores Caballero, Romeo R., *Administración y Política en la Historia de México*. México, INAP - FCE, 1988, 386 pp.