

680  
2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

ANALISIS SOCIO JURIDICO DE LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES COMO UNA RESPUESTA A LA DEMANDA DE MAYOR CONTROL ADMINISTRATIVO DE LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO.



FACULTAD DE DERECHO  
SECRETARIA AUXILIAR DE  
EXAMENES PROFESIONALES

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A:  
JORGE ALBERTO RAMIREZ LOZANO



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## I N T R O D U C C I O N

El presente trabajo tiene como objetivos fundamentales primero , cumplir con un requisito formal para obtener el título de Licenciado en Derecho y en segundo buscar respuesta a las interrogantes que se plantea un estudiante recién egresado de las aulas universitarias, respecto a la influencia que tiene la Administración Pública en la sociedad en el contexto de la crisis económica que sufre nuestra Nación

Asimismo, es de hacerse notar que las empresas públicas en nuestro país son tema de discusión constante - en virtud , de que prácticamente a todos los grupos sociales les afecta su buen o mal funcionamiento.

Esta tesis está dividida metodológicamente en seis capítulos y una sección de conclusiones; en el Primer capítulo, haremos un análisis teórico de los conceptos de empresa y empresa pública, las diferencias entre la empresa pública y la empresa privada, las razones y -- sinrazones de la existencia de la empresa pública, así

## II

como la clasificación de la misma.

Por lo que toca al Segundo capítulo, se aborda la evolución histórica de la empresa pública tanto en nuestro país como en Francia e Inglaterra, naciones con un alto grado de desarrollo, buscando de esta forma proporcionar una visión panorámica para mejor comprensión del tema.

En el Tercer capítulo se estudia la relación que desde el punto de vista sociológico tienen los sectores de la economía nacional con la empresa pública.

Las diversas disposiciones que regulan a las empresa pública en México son analizadas en el Cuarto capítulo.

En el Quinto capítulo se establecen las repercusiones sociológicas que producirá la entrada en vigor de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, tomando en cuenta que esta ley sintetiza la política del Gobierno actual.

Ahora bien , en el Sexto capítulo se estudia la incer



### III

tidumbre del futuro de la empresa pública en México, tomando en cuenta como marco de referencia las diversas políticas que en la materia se han implementado en los últimos años al respecto.

Por lo que toca a la sección de conclusiones, es de señalar que en la misma expreso en forma modesta los diversos razonamientos a que he llegado, buscando así la comprensión del papel que tienen las empresas públicas.

Finalmente, me permito expresar a mi Honorable Jurado y a todas las personas que me favorezcan con la lectura de esta tesis las palabras que dijera Ovidio a su amigo Píson; "Si mis escritos no merecen tu alabanza, a lo menos yo quise que fueran dignos de ella, de esta buena intención me lisonjeo, que no de mi obra".

## C A P I T U L O

### C A P I T U L O I

CONCEPTO, RAZONES Y SINRAZONES DE LA EXISTENCIA DE LA EMPRESA PUBLICA.

- 1.- Concepto de empresa y empresa pública.
- 2.- Diferencias entre la empresa pública y privada.
- 3.- Razones y sinrazones de la existencia de la empresa pública.
- 4.- Clasificación de la empresa pública.

### C A P I T U L O II

MARCO HISTORICO DE LA EMPRESA PUBLICA.

Antecedentes:

- 1.- En México.
- 2.- En Francia.
- 3.- En Inglaterra.

### C A P I T U L O III

ASPECTO SOCIOLOGICO DE LA EMPRESA PUBLICA.

- 1.- En el Sector Oficial
- 2.- En el Sector Social.
- 3.- En el Sector Privado.

## C A P I T U L O   I V

DISPOSICIONES JURIDICO ADMINISTRATIVAS REGULADORAS DE LA CONSTITUCION, ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO.

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Fundamento de las disposiciones reguladoras de la empresa pública en México.
- 2.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 3.- Ley Federal de las Entidades Paraestatales:
  - a) Estructura
  - b) Funcionamiento
  - c) Vigilancia y Evaluación.
- 4.- Legislación reguladora de actividades especificas:
  - a) Ley de Planeación.
  - b) Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gastó Pú**bl**ico Federal y su Reglamento.
  - c) Ley de Obras Públicas y su Reglamento.
  - d) Ley General de Bienes Nacionales.
  - e) Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles.
  - f) Ley General de Deuda Pública.
  - g) Otras.

## C A P I T U L O   V

REPERCUSIONES SOCIOLOGICAS POR LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTA**TA**LES.

- 1.- Repercusión en la esfera estatal.

- 2.- Repercusión en el ámbito productivo.
- 3.- Repercusión en las empresas privadas.

## C A P I T U L O VI

### INCERTIDUMBRE DEL FUTURO DE LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO.

- 1.- Política Nacional.
- 2.- Política Sexenal:
  - a) Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

### " C O N C L U S I O N E S "

### B I B L I O G R A F I A

Y

### L E G I S L A C I O N

C A P I T U L O I

CONCEPTO, RAZONES Y SINRAZONES DE LA EXISTENCIA  
DE LA EMPRESA PUBLICA

1ª CONCEPTO DE EMPRESA Y EMPRESA PUBLICA

2ª DIFERENCIAS ENTRE LA EMPRESA PUBLICA Y PRIVADA

3ª RAZONES Y SINRAZONES DE LA EXISTENCIA DE LA EM-  
PRESA PUBLICA

4ª CLASIFICACION DE LA EMPRESA PUBLICA.

## 1. CONCEPTO DE EMPRESA Y EMPRESA PUBLICA

Todo inicio es siempre dificultoso y más en este caso cuando lo que nos proponemos es establecer el concepto de empresa, el cual jurídicamente no ha tenido una acepción bien definida. en virtud de ser eminentemente económico, igualmente es importante hacer notar que en varias disposiciones jurídicas mexicanas como son; el Código de Comercio, la Ley de Quiebras, la Ley del Contrato de Seguro, etc., se hace referencia al término "empresa", sin embargo observamos que no existe una correcta unificación respecto a su significado, así también encontramos que únicamente lo han definido la Ley de Navegación y Comercio Marítimos en su artículo 127 que establece " se entiende por empresa marítima el conjunto de trabajo, de elementos materiales y de valores incorpóreos coordinados para la explotación de uno o más buques en el tráfico marítimo", y en el artículo 16 de la Ley Federal del Trabajo que dispone "para los efectos de las normas de trabajo, se entiende por empresa la unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios".

Asimismo, los estudiosos del derecho no han podido ponerse de acuerdo sobre el concepto citado, y de esta manera encontramos que Bauche García-Díez señala como

punto de referencia, que el artículo 2082 del Código Mercantil Italiano define al empresario como aquel que "ejercita profesionalmente una actividad económica organizada con finalidad de producción o intercambio de bienes o de servicios" (1); cita también a Ferri que llegó a la conclusión que la "empresa es - por tanto una actividad económica; el ejercicio de - actividad no económica, aunque se realice profesionalmente y a través de una organización, no constituye - una empresa ni quien la ejerce es empresario. En segundo lugar, la empresa es una actividad profesional; no constituye empresa una actividad aislada aunque si para la actuación de tal actividad sea necesaria una organización de capital y de trabajo. En tercer lugar, la empresa es una actividad organizada, o mejor aún , actividad de organización; es necesario que asuma determinados caracteres de una determinada objetividad. Además, siendo la empresa una actividad de organización ejercitada profesionalmente, surge implícitamente la valuación normativa de la finalidad del lucro." (2)

(1) Bauche Garciadiego Mario, La Empresa, Editorial Porrúa S. A. México 1977, p.p. 15 y 16

(2) *Ibidem.*

A nuestro parecer la anterior explicación es bastante completa, sin embargo creemos que es incorrecto señalar que toda empresa persigue como finalidad el lucro, ya que como veremos más adelante, existen empresa con fines distintos.

Acosta Romero nos expresa que "económicamente se ha considerado que la empresa es la conjunción de los elementos que intervienen en el proceso productivo para realizar éste, o sea la reunión de trabajo, capital, elementos naturales y dirección u organización, para producir bienes o servicios, con utilidad." (3)

Del estudio de los conceptos anteriores queda bien claro que no debe pensarse que son sinónimos empresa y sociedad mercantil, ya que el concepto de empresa colectiva como nos explica Rodríguez Rodríguez "debe entenderse en el sentido de la empresa con titular social; esto es de aquélla cuyo titular es una

(3) Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, textos U.N.A.M. 1973 ,p.109



una sociedad mercantil" (4), por lo que no es posible afirmar que es un elemento esencial de la empresa tener personalidad jurídica propia, así también, cabe destacar que no toda empresa tiene como propietario o titular a una sociedad mercantil.

Por otro lado dentro del campo sociológico, las empresas son consideradas como asociaciones económicas definidas como " todas aquellas relaciones e interacciones humanas, que unen a los individuos y grupos para conseguir o bien, la satisfacción de sus necesidades de orden primario, material, o un lucro, riqueza o aprovechamiento en satisfactores materiales"(5)

Una vez analizado el concepto de empresa como género podemos tratar de conceptualizar lo que debe entenderse por empresa pública como especie de la misma, en principio es necesario señalar que el término "empresa pública" ha sido tomado por la mayoría de los tradistas de la Administración Pública para identificar

(4) Rodríguez Rodríguez Joaquín, Tratado de Sociedades Mercantiles, Edit. Porrúa S.A. tomo I, 1981, p. 1

(5) Gómez Sandoval Fernando, Sociología, volumen 2, México 1984, p1204.

a las diversas entidades del sector paraestatal de la Administración Pública Federal que tienen ese carácter.

Asimismo, el concepto de empresa pública, también presenta dificultades para su definición, toda vez que la legislación actual tampoco ha señalado en forma general lo que es la empresa pública.

Ahora bien junto con la falta de una definición legal, ha venido a dificultarse más su conceptualización, el hecho de la diversidad de características y estructuras legales que presentan las empresas públicas.

De esta forma encontramos que Acosta Romero nos dice que "empresa pública desde el punto de vista económico, es la conjunción de los factores de la producción para obtener bienes o servicios, que el Estado considera en un momento necesarios para el interés general o la satisfacción de necesidades colectivas." (6)

Ruiz Massieu nos expone que la empresa pública "es la organización autónoma de los factores de la producción dirigida a producir o distribuir bienes o servicios en el mercado, con personalidad jurídica o que se manifiesta a tra

(6) Acosta Romero Miguel, ob. cit. p.109

vés de una fiduciaria; organización en la que el Estado (o algún ente paraestatal) ha hecho un aporte patrimonial que deberá pasar a formar parte del capital social o del patrimonio fiduciario, de ello se desprende para el aportante el status de asociado, justamente porque ha hecho tal aportación, o el de responsable o corresponsable de la administración de la empresa. Resumiendo; se trata de una entidad económica personificada en la que el Estado ha contribuido con capital por razones de interés público, social o general." (7)

Del anterior concepto, cabe resaltar la importancia de contener éste. elementos tales como; organización empresarial, autonomía, personalidad jurídica, el status de socio para el Estado o para un ente paraestatal y la finalidad no siempre de lucro.

García Ramírez nos señala que "empresa pública a la luz del derecho mexicano positivo, es una unidad de producción de bienes o prestación de servicios que posee una contrapartida patrimonial directa, formada por dispo

(7) Ruiz Massieu José Francisco, La Empresa Pública, un estudio de derecho sobre Mexico, Edic. INAP, México 1980

sición inmediata del Estado (incluso en los casos de constitución de una sociedad mercantil o de un fideicomiso, pues siempre se requiere la autorización gubernamental para la participación estatal), con recursos que éste o sus conductos paraestatales reciben de fuentes fiscales o crediticias, o de asociación con capitales privados o sociales, o de la aplicación de los precios y las tarifas por los bienes y servicios que ponen a disposición del público y sujeta al cumplimiento forzoso y directo de los planes y programas gubernamentales y a un régimen específico de control autoritario." (8)

El concepto mencionado involucra entre otros elementos; los motivos y finalidades que determinan la creación y operación de las empresas públicas; la relatividad de la autonomía, de personalidad y de gestión patrimonial, y el régimen de programación, planeación, presupuestación, evaluación y control.

(8) Carrillo Castro Alejandro / García Ramírez Sergio, Las Empresas Públicas en México, Edit. Porrúa S. A., México 1983, p.23

## 2. DIFERENCIAS ENTRE LA EMPRESA PÚBLICA Y PRIVADA

Al abordar el tema tan discutido de las empresas públicas siempre surgen opiniones de personas y grupos sociales que buscan compararlas con las empresas privadas, - actitud que no siempre es acertada, en virtud de que entre estos dos tipos de empresas existen diferencias muy claras de entre las cuales podemos señalar las siguientes:

Por los fines que persiguen:

- La empresa pública; tiene como finalidad producir bienes y prestar servicios de carácter básico o prioritario, así como manejar áreas estratégicas de la economía, es decir tiene la función social de procurar el bienestar colectivo.
- La empresa privada; tiene como finalidad principal la obtención de ganancias,

Por su forma de creación:

- La empresa pública; su forma de creación varía según su tipo legal, ya que algunas son creadas por Ley o Decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, y las otras su creación se realiza conforme al derecho privado, requiriéndose además de una autorización de esencia presupuestal por parte del

Gobierno para la participación estatal.

-- La empresa privada; es creada conforme al derecho privado mexicano únicamente.

Por su financiamiento:

- La empresa pública; puede ser financiada a través del gasto público, cuando sus ingresos son menores que sus costos o puede ser generadora de sus propios recursos consecuencia de la obtención de utilidades.

- La empresa privada; debe ser siempre autofinanciable.

Por su propiedad:

- La empresa pública; existen desde algunas que son propiedad íntegra del Estado, hasta otras en que el Gobierno Federal o una o más entidades parastatales consideradas conjunta o separadamente, poseen hasta el "50% del capital". (9)

- La empresa privada; es propiedad de particulares y en -- ciertos casos puede tener participación del Estado mientras que ésta sea menor del "50% del capital de la empresa". (10)

Por su actividad:

- La empresa pública; debe desarrollar actividades en áreas

(9) Diario Oficial de la Federación 14 Mayo 1986, Ley Orgánica de la Admón, Pub. Fed. Art. 46

(10) *Ibidem*.

estratégicas que señala el párrafo Cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en las áreas prioritarias de la economía nacional.

- La empresa privada; desarrolla actividades en áreas no prioritarias de la economía y en algunos casos puede participar conjuntamente con el Estado en las áreas prioritarias.

Por los integrantes de sus órganos de administración:

- La empresa pública; en su órgano máximo de administración (colegiado) que puede ser una Junta de Gobierno, Consejo de Administración o su equivalente, están servidores públicos representantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito, y de Programación y Presupuesto, y de algunas otras Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal en la medida que tienen relación con el objeto de la empresa, así también en algunos casos el Presidente de la República designa al Director General o Gerente de la empresa.

- La empresa privada; el órgano máximo de administración está integrado por los socios privados o por los particulares que aportaron el capital y ellos mismos -

nombran a la persona que se hará cargo de la administración directa de la empresa.

Por la legislación que las regula:

- La empresa pública; están regidas las actividades de algunas de ellas además de por la legislación de Derecho Privado por ordenamientos de Derecho Público (Administrativo), por ejemplo tenemos que para la construcción o remodelación de inmuebles, deben apegarse a la Ley de Obras Públicas, en el caso de adquisición o venta de los bienes antes señalados a la Ley General de Bienes Nacionales y para la contratación de determinados servicios a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles, etc.
- La empresa privada; su actividad está regida por las leyes del Derecho Privado.

Por el control y vigilancia administrativos:

- La empresa pública; tiene para su control y vigilancia un órgano denominado Comisariado Público, pero además de éste tienen un control y vigilancia externos a través de su Dependencia Coordinadora de Sector y por parte de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.



- La empresa privada; tiene órganos de control y vigilancia internos y en ciertos casos externos, pero no --  
tiene tantos mecanismos de control como la empresa pública.

Por los precios:

- La empresa pública; los precios de los bienes que produce y los servicios que presta, en algunos casos son fijados por ella misma, pero en los demás los fija directamente el Ejecutivo Federal.

- La empresa privada; sus precios para el mercado de bienes y servicios, son fijados por ella misma, con excepción de aquellos que están controlados por disposición de la -  
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

### 3. RAZONES Y SINRAZONES DE LA EXISTENCIA DE LA EMPRESA PUBLICA

A fin de llegar a realizar un análisis correcto del tema en cuestión, es indispensable empezar - señalando que de acuerdo a su ubicación y origen las empresas públicas son entes de la administración descentralizada pertenecientes al Sector Público, a través de los cuales el Estado - interviene en la economía, para efectos de esta definición, debemos expresar que el Estado desde el punto de vista sociológico es "una forma de agrupamiento humano, de carácter inclusivo, general, voluminoso, consciente y coactivo, cuyos principales intereses, son de índole política. Esto es, es una estructura de poder y dominación, cuya finalidad es obtener y mantener un dominio sobre un grupo y en un territorio determinados, para asegurar mediante un poder coercitivo soberano, o sea autónomo, la seguridad, la paz, el orden, el bien público y el equilibrio en las relaciones, interrelaciones, acciones e interacciones humanas, de acuerdo a un sistema de normas jurídicas." (11)

(11) Gómez Sandoval Fernando, ob. cit. p.1375

Así también, cabe mencionar que el Estado es una organización política resultante de una acción humana, que tiene por finalidad la realización del bien común, quedando bien claro entonces que el Estado debe velar no sólo por alcanzar los logros políticos, sino también por los logros económicos, sociales y culturales de los individuos que lo conforman.

De lo anterior podemos afirmar que ha quedado como un recuerdo histórico la política económica liberal, basada en el Laissez Faire, Laissez Passer\*, dándose ya como un hecho consumado en todos los países del mundo la participación estatal en la vida económica.

Por otra parte, es de señalarse que como antecedente inmediato al liberalismo encontramos, el despotismo político de la monarquía absoluta y el despotismo económico de la era mercantilista. Así las teorías del liberalismo sirvieron a los empresarios burgueses que buscaban acabar con la serie de restricciones que imponía el régimen de su época en materia comercial.

El principal pensador de la corriente económica del liberalismo \*Frase francesa cuya traducción es "dejar hacer, dejar pasar," significa que el Estado debe intervenir lo menos en la economía.

beralismo, fué Adam Smith, quien nos da los fundamentos en su obra " La Riqueza de las Naciones", publicada el año de 1776, al decir:

"Todo individuo al emplear su esfuerzo y su capital se preocupa por obtener el máximo, no se propone -- promover el interés general e ignora en qué medida ha de lograrlo, una mano invisible lo hace obtenerlo sin buscarlo, al perseguir su interés particular sirve al interés social más eficazmente que si tuviera la intención de promoverlo." (12)

En éste mismo orden de ideas señala que el egoísmo innato del hombre es el motor del progreso y a su vez un medio de protección de los intereses de la población.

Complementando sus teorías, Smith exponía que por la existencia de una ley u orden natural que regula la sociedad económica, no se hace necesario el menor intervencionismo del Estado y por consecuencia - en este "sistema de libertad natural, el soberano sólo tiene que atender a tres obligaciones, que son, sin

(12) Rangel Couto Hugo, "El Derecho Económico", 2a. Edic. Editorial Porrúa S. A., México 1982, p. 21

duda, de grandísima importancia, pero que se hallan al alcance y a la comprensión de una inteligencia corriente: primera, la obligación de proteger a la sociedad de la violencia y de la invasión de otras sociedades independientes; segunda, la obligación de proteger, hasta donde esto es posible, a cada uno de los miembros de la sociedad, de la injusticia y opresión que puedan recibir de otros miembros de la misma, es decir, la obligación de establecer una exacta administración de la justicia; y tercera, la obligación de realizar y conservar determinadas instituciones públicas, cuya realización y mantenimiento no pueden ser nunca de interés para un individuo particular o para un pequeño número de individuos, porque el beneficio de las mismas no podría nunca reembolsar de su gasto a ningún individuo particular o a ningún pequeño grupo de individuos, aunque con frecuencia reembolsan con gran exceso a una gran sociedad." (13)

Sin embargo, la realidad nos muestra que el Estado

(13) Fridman Milton y Rose, "Libertad de Elegir", 1a. Edic. Ediciones Grijalvo, Barcelona 1980, p.p. 49 y 50

do liberal actuaba únicamente como gendarme, cuidando el respeto a la libertad de comercio e industria que con el tiempo resulto ser una libertad exclusiva de los poderosos, aparecieron empresarios con grandes fortunas protegidos por el derecho privado de la época, mismos que utilizaron esta libertad económica, creando fuertes monopolios, que subordinaron los intereses de grandes núcleos de personas a sus beneficios patrimoniales y en algunos casos rebasaron el poder del Estado, lo que hizo surgir en forma imperiosa la intervención estatal, dejando así de ser el Estado un simple árbitro, para convertirse en un actor directo en la vida económica.

La intervención estatal en la economía trajo consigo un conjunto de teorías y una serie de pensadores, los cuales debaten respecto del grado de intervención (desde leve, hasta radical, la cual desemboca en el comunismo), los fines de la misma y la forma de llevarla a cabo, encontrándose entre los más importantes, a John Maynard Keynes, quien causó una gran polémica con su obra: "Teoría General de la Ocu-

pación , del interés y del dinero, en la cual establece la necesidad de que el Estado intervenga en la economía a través de un constante gasto público, logrando de esta forma contrarrestar los ciclos de depresión que crean a su vez el desempleo.

Asimismo, Keynes indica "el Estado debe estar siempre listo para llenar con inversión pública el hueco que deja la inversión privada al contraerse. Dice él que hay que gastar más sin que importe el déficit y que esto provocará la expansión de la economía. Añade, que es mejor pagar un salario a quien cave un hoyo y otro salario a quien lo tape, que tenerlos desocupados a los dos y sin ingresos, que al ser gastados por ambos, estimularían la economía." (14)

Respecto a esta teoría han surgido muchas críticas, algunas señalando que es un error gastar en cosas improductivas, ya que esto equivale a despilfarrar los ingresos públicos, otras dicen que el gastar más con el fin de corregir las depresiones económicas genera un alivio pasajero y a la larga vuelve la depresión acompañada de inflación.

(14) Rangel Couto Hugo, ob. cit., p. 23

Resumiendo, Keynes afirma que la intervención estatal debe hacerse por medio de una política monetaria, crediticia, bancaria, impositiva y de ingresos en general.

Por otro lado, desde el enfoque marxista la intervención estatal es una acción más de la clase burguesa - para protección de sus intereses, por tanto, el Estado sigue siendo un instrumento legalizado de dominación de clase, así también en esta etapa se desvaloriza el capital en poder del Estado y se transfiere la plusvalía a sectores no monopolísticos pertenecientes a una fracción de capitalistas, sin embargo señalan que esta situación es un paso más hacia la desaparición del Estado.

Para Rangel Couto la reciente intervención del Estado en la vida económica, tiene dos motivaciones subyacentes: "una de ellas es la creencia de que el Estado es un agente poderoso para lograr el desenvolvimiento económico y, la otra, que es una palanca eficaz para contrarrestar los efectos nocivos de los ciclos económicos." (15)

La intervención estatal ha evolucionado, desde la protección  
(15) *Ibidem*, p. 24



ción a los trabajadores, restricciones a las importaciones y estímulos a las exportaciones, prohibiciones para evitar la formación de monopolios hasta la intervención directa en el proceso de fabricación de bienes y prestación de servicios.

El impacto del intervencionismo, nos dice Kaplan "se manifiesta en general a través de una serie de aspectos y mediante indicadores correspondientes:

I) Aumento del gasto del Estado y del sector público, en términos absolutos, y como parte del gasto total y del producto bruto nacional.

II) Participación en la oferta y en la demanda globales de bienes y servicios, para el consumo y la inversión.

III) Contribución directa a la inversión global; estímulo directo e indirecto a la inversión y a la actividad de las empresas privadas en los regímenes capitalistas, para suplir sus insuficiencias y sus ausencias, complementarlas y reforzarlas, sin sustituirlas.

IV) Participación de actividades esenciales: infraestructura económica y social, industrias

básicas y de punta.

V) Mantenimiento y expansión de la ocupación laboral y, a través de ello y de otros mecanismos -la seguridad social por ejemplo- de la capacidad adquisitiva del mercado.

VI) Multiplicación y entrelazamiento de resortes y mecanismos de tipo monetario, cambiario, crediticio, fiscal, arancelario; de regulación de precios y salarios; de contratación pública; de empresas estatales autónomas." (16)

Se desprende de lo anterior que una forma de -  
intervención estatal son las empresas públicas,  
las cuales están inscritas dentro del Sector -  
Público y forman parte de la descentralización  
de la Administración Pública, por lo que debe-  
mos definir como Sector Público "el conjunto -  
actividades institucionales, órganos, e instru-  
mentos que integran el Estado o se hallan ba-  
jo su control directo, y que le permite inter-  
venir de diversas maneras en el proceso socio-  
económico, incluso producir y distribuir bienes

(16) Kaplan Marcos, "Estado y Sociedad", 1a. Edic.

y prestar servicios públicos." (17)

Tomando en cuenta la definición antes mencionada estamos en posibilidad de establecer que el primer nivel del Sector Público Federal de nuestro país está conformado por los Organos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, siendo de estos el más importante para este trabajo el Ejecutivo, toda vez que dentro de él está organizada la Administración Pública, de la cual se ha dicho " se comprenden generalmente dos significados; de una parte - la Administración Pública entendida como organización y dirección de personas y medios para alcanzar fines públicos y de otra, la Administración Pública entendida como campo de estudios, como ciencia y arte de la organización aplicada a las actividades del Estado. En otras palabras, la expresión puede ser indicativa de una actividad concreta o de un sector de la actividad intelectual" (18)

Sin embargo para el análisis en cuestión la defini-

(17) *Ibidem*, p. 216

(18) Mosher Frederick-Cimmino Salvatore, "Ciencia de la Administración", Ediciones Riap S. A. Madrid, 1961, p.26

ción más adecuada de Administración Pública es -  
la siguiente:

Es el conjunto de personas, órganos, métodos y -  
funciones, a través de los cuales el gobierno -  
aplica su política económica y social, buscan-  
do alcanzar los fines de desarrollo encomenda-  
dos al Estado.

Por otra parte, la Administración Pública se en-  
cuentra dividida en dos sectores; Centralizado y  
Paraestatal o Descentralizado, siendo este último  
el ámbito donde están ubicadas las empresa públi-  
cas que son de nuestro interés, por lo que la des-  
centralización es una expresión fundamental para  
la explicación de aquéllas.

Igualmente necesario es entonces para este traba-  
jo, señalar que la descentralización se caracteri-  
za principalmente por ser una forma de administra-  
tiva, por medio de la cual el Estado destina un pa-  
trimonio y diversos recursos a una persona moral -  
para la producción de determinados bienes o la pres-  
tación de ciertos servicios, lográndose agilidad en  
los trámites para la satisfacción de las necesidades  
colectivas.

Asimismo, es de hacerse notar que las causas de creación de las empresas públicas, varían mucho de un país a otro, toda vez que cada uno de ellos tiene características peculiares en su proceso histórico, sistema económico, patrimonio nacional, necesidades de su población y grado de desarrollo.

En este sentido podemos decir que entre las causas de creación de las empresas públicas en los países capitalistas desarrollados encontramos las siguientes:

- a) Confiar a las empresas públicas los sectores con rendimientos crecientes;
- b) Impedir o corregir la acción de monopolios privados;
- c) Organizar un sector donde la intervención privada es insuficiente;
- d) Defender un sector de la economía nacional amenazado por la concurrencia internacional.
- e) Ampliar el desarrollo y distribución equitativa del consumo colectivo;
- f) Asegurar un nivel adecuado de servicios públicos;
- g) Asegurar la coordinación de ciertas actividades dentro de los sectores dejados a la iniciativa -

privada." (19)

En lo que toca al caso particular de nuestro país, podemos empezar indicando, que la Constitución de 1857, fue un instrumento de legitimación y consolidación del Estado liberal mexicano que tenía como única misión el cuidar el orden y la legalidad, así también no pocas veces fue utilizada por los porfiristas para proteger y garantizar a los hombres de negocios la más absoluta libertad de acción.

Sin embargo, es una verdad innegable que esta situación favoreció principalmente a los capitalistas - extranjeros residentes en México y a los hacendados.

Por otra parte, si bien es cierto que durante este período hubo avances en la industria y en las comunicaciones, también lo es, que el Estado liberal des cuidaba a las clases sociales inferiores al no preocuparse por prestarles la ayuda necesaria para su sobrevivencia y desenvolvimiento.

(19)Castillo Rojas Alfredo, Diccionario de Política y Administración Pública, libro A-F, 1a. Edic. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Admon. Púb. Mex. p. 483

Aunado a lo anterior, se generó en el Estado un desinterés por la situación que guardaban las condiciones de trabajo en las fábricas y en los latifundios, lo que provocó la explotación inmisericorde de obreros y campesinos, dándose una época de injusticias sociales, que ocasionó la revolución de 1910.

Este movimiento armado, dió origen a su vez a la expedición de la Constitución de 1917, la cual puede decirse que da inicio en el mundo al constitucionalismo social, esto es, la Carta Magna mexicana complementa las libertades individuales existentes con las nuevas garantías sociales.

El Estado producto de la revolución, toma un papel fundamental en la vida económica y social al ampliarse su marco de acción consecuencia directa de sus nuevas atribuciones, y se crea un sistema de economía mixta transformándose el concepto tradicional de propiedad, preservándose las libertades económicas y confiriéndole la rectoría del desarrollo al Estado.

El sistema de economía mixta surge entonces como solución al conflicto entre el liberalismo económico y la estatización integral de la economía, logrando además la coexistencia de las propiedades pública, social y privada, y permite el desarrollo de las actividades económicas por parte de cada uno de estos sectores.

Respecto a los tipos de propiedad que conforman el sistema de economía mixta, es necesario indicar, que la constitución de la propiedad privada, se da cuando la Nación, que es la propietaria original de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, transmite el dominio de ellas a los particulares, agregando que también la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

La propiedad social también surge de una transmisión de dominio y está formada por bienes sujetos generalmente a un régimen jurídico especial de protección y cuidado por el Estado, pertenecientes a núcleos de interés social, como pueden ser, los ejidos, coope-



rativas, sindicatos, etc.

Por lo que toca a la propiedad pública, la misma está integrada por todos aquellos bienes del dominio directo de la Nación, los cuales no se han transmitido por ser indispensables para la consecución de los objetivos del desarrollo nacional, entre éstos encontramos; todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zóca los submarinos de las islas, minerales del subsuelo de los que se extraigan metales, aguas de los mares territoriales, las aguas marinas interiores, etc.

En lo que consierne al papel que desarrolla el Estado como rector de la economía; la Constitución establece un conjunto de libertades económicas para el individuo como son las libertades de: trabajo, comercio, tránsito, concurrencia a los mercados, etc. Las cuales el Estado vigila para que éstas conforme al interés público, coadyu ven en el crecimiento económico nacional.

Pero además de lo anterior, el Estado de acuerdo con el artículo 25 de nuestra Carta Magna, debe buscar - que el fomento del crecimiento económico y el empleo y una justa distribución del ingreso y la riqueza, permitan el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

En resumen, el papel del Estado como rector de la economía se centra en sus funciones de planear, conducir coordinar y orientar la actividad económica, además de "limitar y condicionar actividades y derechos al interés público; así como por la prestación de servicios y la explotación de los recursos estratégicos reservados al propio Estado, y por el manejo de los bienes de propiedad de la Nación, elementos que conforman la participación del Estado en la economía." (20)

Una vez expuestos los principios del sistema de economía mixta y rectoría del Estado en nuestro país, podemos afirmar que la primera razón de existir de las empresas en México, es que las mismas son un valioso instrumento de intervención del Estado en la economía, -

(20) Barreiro Perera Mario, Entidades Paraestatales y Rectoría del Estado, Debate sobre la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Admon. Pub. A. C. México 1986 p. 3

apegado a la estructura jurídica constitucional.

Otra de las razones es la de controlar los sectores estratégicos de la economía, para proporcionar bienes y servicios a la población sin la posibilidad de subordinar los intereses populares a los de los grupos minoritarios, así como romper con la dependencia histórica con el extranjero, entendiéndose por sectores estratégicos, los que señala el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así un motivo más para la creación de las empresas públicas mexicanas, ha sido para fomentar campos de actividad prioritarios en la economía, donde la participación de la iniciativa privada no ha surgido o ha surgido en forma débil, por ser poco remunerativo o porque los rendimientos son a muy largo plazo, así también ha sido necesario rescatar a algunas empresas privadas de la quiebra y convertirlas en públicas, por presentar tal situación, un peligro por la extinción de la fuente de trabajo de un gran número de mexicanos, como consecuencia de errores de administración de empresarios privados.

Las áreas prioritarias para efectos del párrafo anterior, son aquéllas que tienden a satisfacer los - intereses nacionales y las necesidades populares, en un orden de importancia que puede variar con el tiempo y la situación concreta del país, encontrándose - entre otras ;salud ,alimentación, educación, habitación, vestido, transporte, etc.

Ahora bien ,es cierto que las empresa públicas tienen razones muy importantes para existir en México, pero también encontramos empresas que no tiene justificación su existencia, de esta manera podemos señalar las siguientes sinrazones de la existencia de empresas públicas:

-Duplicación de esfuerzos y de recursos; cuando es - creada una empresa pública con un objetivo específico que ya ha sido encomendado a otra de estas empresas o a una dependencia del Gobierno Federal, se genera como consecuencia lógica una duplicación de esfuerzos y de recursos, complementando este caso, Saldaña Harlow señala " el desarrollo estructural de la Administración Pública mexicana en el período posterior a la Revolución muestra una tendencia insistente; se ha

pretendido resolver la falta de eficacia de un organismo público, en la atención y resolución de problemas en un campo determinado, estableciendo uno nuevo al lado del anterior, con sólo unas cuantas diferencias formales, pero en realidad - con un propósito similar." (21)

-Populismo; otro caso que no justifica la creación de una empresa pública, es cuando la misma responde únicamente a razones de imagen personal del gobernante, es decir lo que en nuestro país hemos llegado a denominar actos populistas.

-Presiones políticas; el Estado y en especial el gobierno, es centro de presiones por parte de grupos empresariales, sindicatos, organizaciones políticas, etc., los cuales en algunos casos buscan la creación de empresas públicas de las que puedan obtener beneficios particulares, en este caso, el gobierno no debe crear las empresas en cuestión, toda vez que éstas no cumplen con los objetivos nacionales ni con los intereses populares.

(21) Saldaña Harlow Adalberto, "Observaciones sobre prácticas administrativas en México", Edic. IAPEM, México 1975

-Deudas y quiebra de empresas privadas; otro caso es el relativo a las empresas privadas que pasan al sector público por causas tales como: deudas de los empresarios privados con el gobierno o con motivo de quiebra, al respecto esta propiedad del Estado debe ser transitoria, toda vez que la razón que tiene él para volverlas públicas, es el conservar las fuentes de trabajo, en el tiempo en que el mercado absorbe - la mano de obra de estos trabajadores.

Resumiendo, no hay razones para la existencia de empresas públicas, cuando tengan aquéllas objetos diferentes al de atender áreas estratégicas y prioritarias de la economía nacional o cuando el objeto para el que fueron creadas ya ha sido agotado, y algunos ejemplos son las empresas públicas de automóviles y autopartes, textiles y prendas de vestir no básicas, loza, cerámica, refrescos, electrodomésticos, etc.

#### 4. CLASIFICACION DE LA EMPRESA PUBLICA

Es necesario clasificar a las empresas públicas, con el objeto de ordenar los diferentes tipos de ellas; para comprender su impacto social, político y económico, así como para aplicarles un control y vigilancia especial, por parte de las dependencias competentes del Gobierno Federal. También la clasificación en cuestión tiene un papel esencial en la planeación nacional, la programación sectorial y el ejercicio del gasto público.

Existen en el mundo una gran diversidad de clasificaciones de estos entes, entre las que encontramos la que propone la Organización de las Naciones Unidas, elaborada en base a los motivos con que fueron creadas:

- a) Fiscales: conocidas también como monopolios de Estado porque determinan la fabricación de algunos productos (tabaco, cerillos, bebidas, alcohólicas) y la comercialización de los mismos, siendo ejemplos notables Francia para el primer caso y Canada para el segundo (venta de bebidas alcohólicas);
- b) Estratégicas: (en el sentido de la defensa) empresas fabricantes de armamento y equipo bélico;

c) Económicas: empresas que producen bienes y servicios sin contra partida en el sector privado y aquéllas en las que convergen tanto el gobierno como los intereses privados." (22)

La evolución histórica de las empresas, ha sido otro punto que se ha tomado en cuenta desde hace muchos años por el organismo internacional - antes mencionado para formular la siguiente clasificación:

a) Empresas departamentales: este tipo de empresa es financiada por el Estado o aporta la mayor parte de sus ingresos; se encuentra sujeta a los controles de tipo contable, jurídico, presupuestal y administrativo del Gobierno Central, generalmente bajo el control directo del titular del departamento gubernamental correspondiente - (ferrocarriles, correos);

b) Corporaciones públicas: son empresas cuyos recursos son totalmente del Estado; son creadas y se rigen por una disposición jurídica especial lo que las hace independientes a todo control del Gobierno Central;

(22) Castillo Rojas Alfredo, ob. cit. p.p. 484 y 485



c) Compañías estatales o de propiedad mixta: se establecen dentro de las sociedades anónimas o - sociedades mercantiles. El Estado se interesa por su control mediante la propiedad íntegra o parcial de sus acciones, por lo que este tipo de empresas admiten capital de intereses privados pudiendo ser nacionales o extranjeros." (23)

Cuatro tipos de empresa integran la clasificación que ha hecho desde el punto de vista económico, la Comisión Económica para América Latina:

a) Empresas de Servicios Públicos: estos servicios tradicionalmente han sido prestados bajo la tutela o acción directa del Estado, en especial los relacionados con el transporte y la energía;

b) Empresas Productoras de Bienes Estratégicos: son las que han pasado al patrimonio público o han sido creadas por el Estado para coadyuvar a la ejecución de políticas o planes económicos que resguardan la gestión pública de determinadas actividades estratégicas;

c) Empresas Expropiadas: son aquellas que se incorporan al Estado como consecuencia de una confiscación;

(23) *Ibidem*, p.485

d) Empresas Compradas: comprenden las empresas adquiridas por el Estado que no son rentables - para los intereses privados." (24)

Por lo que toca a las empresas públicas mexicanas, pueden hacerse diversas clasificaciones entre las cuales encontramos las siguientes:

-Según su naturaleza jurídica, se clasifican en: Organismos descentralizados, empresa de participación estatal y fideicomisos públicos.

Los organismos descentralizados de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, son las entidades creadas por Ley o Decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que apopten.

Las empresas de participación estatal se subdividen en:

Empresas de participación estatal mayoritaria:-

(24) Ibídem.

a) Las Sociedades Nacionales de Crédito

b) Las Sociedades de otra naturaleza en las que - el Gobierno Federal o las entidades paraestatales conjunta o separadamente aportan un porcentaje -- del capital social o por determinadas caracterís\_ ticas que señala la Ley Orgánica de la Administra\_ ción Pública Federal. (ver Capítulo IV punto 2)

c) Asimiladas: las sociedades civiles y asociacio\_ nes civiles con ciertas características estable\_ cidas en el ordenamiento jurídico antes citado.

(ver Capítulo IV punto 2)

Los Fideicomisos Públicos; estas entidades podemos definirlos como negocios fiduciarios, por medio de los cuales el Gobierno Federal a través de la Secre\_ taría de Programación y Presupuesto o alguna de las demás entidades paraestatales, actuando como fidei\_ comitentes transmiten la titularidad de ciertos - bienes y derechos a una fiduciaria (Institución Ban\_ caria ), con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Fe\_ deral en las atribuciones del Estado para impulsar-

las áreas prioritarias del desarrollo y beneficiar a la población como virtual fideicomisario.

-Según el sector de la Administración Pública Federal en el que operen; esta clasificación se basa en la división de sectores coordinados por Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, en los cuales están ubicadas las empresas - públicas, por ejemplo, Petróleos Mexicanos pertenece al Sector Energía, Minas e Industria Parastal; cabe señalar que algunos de estos sectores - están divididos a su vez en subsectores como el - caso del Sector de Comunicaciones (ejem. Teléfonos de México S. A.) y Transportes (ejem. Mexicana de Aviación S. A.)

-Según su ámbito geográfico de acción; el espacio del territorio nacional en el que pretende desarrollar su actividad la empresa pública, es el punto de referencia para elaborar esta clasificación, encontrándose en tal sentido con empresas que buscan responder a las demandas locales, otras a las necesidades regionales y las últimas a las nacionales.

-Según su eficiencia financiera: la clasificación se dividen en: empresas públicas de gasto, que son aquellas que sus ingresos provenientes del mercado son menores al flujo de costos corrientes, y empresas públicas autofinanciables, siendo aquellas que sus ingresos son superiores a sus costos.

-Según su carácter dentro del desarrollo nacional, se pueden clasificar en: empresas públicas coyunturales; son aquellas que buscan coadyuvar a la superación de problemas económicos de naturaleza temporal, y empresas públicas de carácter estructural; de las cuales depende el comportamiento de un sector o de la economía en su totalidad.

-Según los motivos de creación por parte del Estado; la clasificación se divide en: empresas públicas estratégicas, que son las que actúan en las áreas que expresamente están determinadas en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y empresas públicas prioritarias, que desarrollan sus actividades en las áreas que el Estado señala que tienen ese carácter.

-Según su actividad específica se clasifican en:  
empresas públicas productoras de bienes y/o prestación de servicios.

-Según sus dimensiones; esta clasificación se formula en relación al volumen y porcentajes que la empresa pública produce de bienes y/o de servicios, encontrándonos que existen empresas públicas grandes, pequeñas y medianas.

-Según los bienes, la presente clasificación divide a las empresas públicas de acuerdo al tipo de bien que producen encontrándose de bienes básicos, intermedios y finales.

-Según los servicios; esta clasificación toma como punto de referencia el tipo de servicio que presta la empresa pública, observando que pueden tratarse de servicios de consumo (transporte colectivo, asistencia médica, etc.) y de apoyo a la producción (crédito, asistencia técnica, etc.)

## C A P I T U L O    I I

### MARCO HISTORICO DE LA EMPRESA PUBLICA

#### ANTECEDENTES:

1<sup>a</sup> EN MEXICO

2<sup>a</sup> EN FRANCIA

3<sup>a</sup> EN INGLATERRA

## 1. ANTECEDENTES EN MEXICO

Abordar el tema de la evolución de las empresas públicas en México es sin duda de gran interés - porque nos ayuda a explicarnos el desarrollo político y económico nacional, sin embargo cabe señalar que el número tan elevado de empresas de este tipo creadas durante el presente siglo y el hecho de que el Estado mexicano ha participado a través de ellas en prácticamente todas las áreas de la economía nacional, hace que el análisis histórico en cuestión sea realmente muy complejo.

Debido a la complejidad antes explicada hemos tratado de utilizar un sistema de estudio dividido por áreas económicas en las que se han creado -- empresas públicas pertenecientes al sector paraestatal de la Administración Pública Federal y del Distrito Federal, exponiendo algunos ejemplos ilustrativos además de resaltar aquellas empresas públicas que por su importancia nacional las hemos denominado estructurales.

### Area Financiera

Sector Bancario: Dentro de este sector, podemos em-



pezar por indicar que en 1830 fue creado por Lucas Alamán el Banco de Avío que tenía como misión principal el fomento de la industria textil mecanizada y siete años más tarde surge el Banco Nacional de Amortizaciones de la Moneda de Cobre.

Posteriormente en 1864, se inicia la etapa de formación de un sistema bancario "caracterizado por la pluralidad de instituciones bancarias de emisión y por la variedad de las disposiciones jurídicas que las normaron". (25)

Ya en este siglo la Constitución Política de 1917 por medio de su artículo 28 acabó con el sistema bancario del porfiriato al establecer que la emisión de billetes debería realizarse en un solo banco controlado por el gobierno, de esta forma se originó que se creara con ese fin el Banco de México S.A., Institución que hasta 1932 tomó realmente su papel de banco central.

Asimismo fue creado en 1926 el Banco Nacional de -  
(25) Manual de Organización del Gobierno Federal -  
1969-70 Secretaría de la Presidencia, p. 474

Crédito Agrícola, que sería el primero de una diversidad de bancos para la atención de actividades prioritarias, como por ejemplos tenemos, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.A., el Banco Nacional de Fomento Cooperativo S.A. de C.V., el Banco Nacional del Ejército y la Armada S.A. de C.V., etc.

Una de las Instituciones más poderosas para auxiliar en el fomento industrial por parte del Gobierno ha sido la Nacional Financiera S.A. (Nafinsa) creada en 1933 y que a través de sus facultades para operar valores le ha permitido "intervenir - para salvaguardar los intereses del público inversionista, adquiriendo el control de aquellos - valores que pudieran ser objeto de manipulaciones indebidas" (26) al grado que "para 1947 Nafinsa - estaba ya comprometida en más de veinte ramas de actividad con una inversión total de 500 millones de pesos". (27)

Otros acontecimientos determinantes en este sector

(26) Chellet O. Roberto, Organización Administrativa y Política de la Rep. Mexicana, edic. S.H.C.P. 1955 p.148  
(27) Meyer Lorenzo, Historia General de México, Tomo 2 Edit. Colegio de México 1981, p. 1294.

fue la llamada Nacionalización Bancaria ocurrida en 1982 y la reforma al artículo 28 constitucional que estableció como una actividad estratégica y exclusiva del Estado la prestación del servicio de banca y crédito.

Sector Seguros, Fianzas e Inversiones: respecto al primer subsector relativo a los seguros podemos mencionar que se instituyeron tres empresas públicas que son representativas por su importancia de esta actividad y se trata de la Mutualista de México, Compañía de Seguros de Vida S.C.L. que en 1931 cambiaría su nombre por el de Aseguradora Hidalgo S.A. a la cual por orden presidencial en 1964 se le conferiría la operación del Seguro de Vida para los Trabajadores al Servicio del Gobierno Federal; las otras compañías son la Aseguradora Mexicana S.A. y la Aseguradora Agrícola y Ganadera S.A., esta última fundada al amparo de la Ley del Seguro Agrícola Integral y Ganadero del 30 de diciembre de 1961.

Por lo que toca a las fianzas se constituyó en 1942 la Mantenal S.A. que más adelante cambio su denominación por la de Afianzadora Mexicana S.A. y como ejem

plo de empresas públicas de inversiones tenemos; In  
versiones Reforma S.A. y Acciones Bursátiles Somex  
S.A.

Area Agrícola, Ganadera, Forestal y Pesquera.

Sector Agrícola: este sector se divide a su vez en -  
apoyos a la agricultura en general y empresas relati  
vas a productos agrícolas específicos. Respecto a -  
la primera división encontramos múltiples apoyos -  
además de los prestados por las instituciones de -  
crédito.

Un ejemplo de los apoyos a esta actividad económica  
es el que se refiere a la industria de los fertili-  
zantes que nació en forma modesta con la creación -  
de Guanos y Fertilizantes de México S.A. en 1943 y  
que se fortaleció en los años sesentas al adquirir  
la propiedad de algunas empresas privadas y públi-  
cas.

Así también digna de mencionarse por la importancia  
que ha tenido en el desarrollo de los cultivos es la  
Productora Nacional de Semillas constituida en 1961.

Ahora bien tomando en cuenta que existen regiones en nuestro país que son poco favorables para el desarrollo de la agricultura en 1970 se constituyó la Comisión Nacional de Zonas Áridas como una "institución promotora del desarrollo económico de las zonas áridas para el bienestar y mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes" (28), tres años más adelante se ampliarían sus facultades al señalarse - que debería "ejecutar y desarrollar programas específicos de explotación, industrialización y comercialización de los productos que se obtengan del aprovechamiento de los recursos de propiedad nacional, ejidal o comunal que se localicen en las zonas áridas" (29).

En relación a las empresas de productos agrícolas específicos podemos principiar por indicar que en materia azucarera, fue creada en 1970 la Comisión Nacional de la Industria Azucarera, "que se creyó conveniente que debía ser una la institución responsable de reestructurar, dirigir, desarrollar y coordinar" (28) Manual de Organización de la Administración Pública Paraestatal 1977, Presidencia de la República, - vol. 2, p. 99

(29) *Ibidem*, p. 99

dinar armónicamente los diversos aspectos que en materia de azúcar competían al sector público" (30).

Como consecuencia del instrumento legal que dió vida a la institución antes mencionada se le otorgó la facultad "para proceder a la creación de una sociedad anónima cuyo objeto sería la administración de los ingenios propiedad del Gobierno Federal o de las entidades oficiales o administradas o con intervención" (31), por lo que en 1971 se constituyó la Operadora Nacional de Ingenios S.A., además de que al año siguiente se instituyera la Unión Nacional de Productores de Azúcar S.A. como una institución auxiliar de crédito de naturaleza mixta.

Por lo que toca a la producción de café en 1958 se constituyó un organismo encargado de establecer mejores sistemas de cultivo e industrialización, combatir las plagas y enfermedades, aumentar la producción, mejorar la calidad, otorgar créditos

(30) *Ibidem*, vol.2, p.77

(31) *Ibidem*, vol.4, p.13

a cafeticultores y promover el consumo del café, este organismo fue denominado Instituto Mexicano del Café.

Respecto al tabaco, maguey, cacao y frutas, fueron creadas las siguientes empresas públicas; en 1972 Tabacos Mexicanos S.A., Patronato del Maguey en 1960, Comisión Nacional del Cacao en 1973 y la Comisión Nacional de Fruticultura en 1961.

Las empresas públicas mencionadas en el párrafo anterior son solo algunas de las muchas creadas por el Gobierno Federal en las últimas décadas.

Sector Ganadero; aunque no tan numerosas como en otros sectores encontramos empresas de apoyo a la ganadería de entre las que podemos destacar se encuentra la Productora Nacional de Biológicos Veterinarios que fue creada en 1974 con el fin de evitar las pérdidas ocasionadas por concepto de enfermedades, mediante la intensificación de campañas de sanidad animal, además de ofrecer

productos como son las vacunas , antígenos ,an  
tisueros ,bacterianos,etc. de buena calidad y a  
bajos precios

Otras empresas públicas de importancia en esta -  
actividad son el Fondo Ganadero y el Fondo para  
el Fomento de la Ganadería de Exportación.

Sector Forestal: para planear y organizar el ra-  
cional e integral aprovechamiento de los recur-  
sos forestales existentes en los bosques mexica-  
nos fueron constituidas varias empresas públicas  
entre las que debemos destacar la Forestal Vicent  
a Guerrero y Productos Forestales de la Tarahu-  
mara, estas empresas tienen su nacimiento el año  
de 1972, así también se han establecido una mul-  
titud de aserraderos públicos.

Sector Pesquero; aun cuando se han creado en Méxi-  
co muchas empresas públicas pesqueras la que resul-  
ta más destacada por su tamaño es Productos Pesquer  
os Mexicanos S.A. constituida en 1971 "teniendo en  
tre sus principales propósitos el de estimular la



actividad pesquera y su industrialización con la finalidad de asegurar volúmenes adecuados de productos pesqueros, que vigoricen tanto los beneficios del sistema cooperativista, como fomenten - la creación de fuentes de trabajo y satisfagan una parte importante de la alimentación nacional e incrementen los mercados de exportación" (32), esta empresa adquirió la administración de instalaciones de empresas pesqueras regionales, plantas enlatadoras, empacadoras, congeladoras, frigoríficos, almacenes y centros de distribución.

#### Area Salud y Seguridad Social

En 1943 se promulgó la Ley del Seguro Social que - da vida al Instituto Mexicano del Seguro Social - (IMSS) que tendría como finalidad proporcionar a los trabajadores sujetos al régimen laboral del - Apartado A) del artículo 123 de la Constitución - Política de los Estados Unidos Mexicanos las prestaciones siguientes: asistencia médica quirúrgica, servicios de farmacia y laboratorio, hospitaliza- ción y transporte; subsidios por incapacidad tem-

(32) Ibídem, vol.4, p. 157

poral, maternidad y para lactantes, gastos de en-  
tiero, pensiones por incapacidad invalidez, ve-  
jez, viudez, orfandad, etc.

Por lo que toca a los trabajadores del Estado y  
los militares se transformaron en 1959 la Direc-  
ción de Pensiones y en 1976 la Dirección de Pen-  
siones Militares para crearse el Instituto de -  
Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajado-  
res del Estado y el Instituto de Seguridad Soci-  
al para las Fuerzas Armadas Mexicanas ( ISSSTE e  
ISSFAM ) respectivamente y que deberían prestar -  
servicios similares a los prestados por el IMSS.

Otras instituciones dignas de mencionarse son el  
Instituto Nacional de Protección a la Infancia -  
(IMPI) creado en 1961, la Institución Mexicana  
de Asistencia a la Niñez (IMAN) establecida en -  
1968 y el Sistema Nacional para el Desarrollo -  
Integral de la Familia (DIF) instituido en 1977 .

Además de las instituciones citadas se han crea-

do una diversidad de hospitales e institutos - con personalidad jurídica propia para la atención de problemas de salud como ejemplo tenemos el Instituto Nacional de Cancerología, el Instituto Nacional de Cardiología, el Hospital Infantil, el Hospital Juárez.

#### Area Educación Investigación y Cultura

La Universidad Nacional Autónoma de México es la entidad paraestatal más importante en la educación, investigación y cultura, y sus orígenes son muy antiguos ya que en 1551 se creó la Real Universidad de Mexico, que cuatro años más tarde adquiriría el título de Pontificia.

La Universidad en México sufrió al igual que el país, ya que fue objeto de varias clausuras. En 1910 Justo Sierra crearía la actual Universidad Nacional que en 1929 se descentralizaría amén de volverse autónoma.

También para la educación se crearon otros centros

como son por ejemplo el Colegio de México - A.C. y el Colegio de Bachilleres.

Dos instituciones de gran importancia en el apoyo de la educación mexicana son el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos y la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos establecidas en 1981 y 1980 respectivamente.

El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología - (CONACYT) fue creado en 1970 para impulsar la investigación por medio de programas científicos y tecnológicos, así también realiza publicaciones, sirve de órgano de consulta, otorga becas, etc.

Otras empresas públicas con fines de investigación son el Instituto Mexicano del Petróleo, el Instituto Nacional de Ciencias Penales, el Instituto de Ecología, el Centro Mexicano de Desarrollo e Investigación Farmacéutica A.C., etc.

La cultura recibió un gran apoyo al crearse em presas públicas como son el Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías, el Fondo para el Desarrollo de la Danza Popular Mexicana, etc.

#### Area de Energéticos

Sector Eléctrico: las empresas públicas más representativas de este sector son la Comisión Federal de Electricidad que nació a la vida productiva del país en 1937 y la Compañía de Luz y Fuerza del Centro S.A. que tomó ese nombre en 1963 ya que anteriormente era la Compañía de Luz y Fuerza del Suroeste de México S.A.

Dentro de esta misma actividad cabe destacar la Nacionalización de la Industria Eléctrica hecha en 1960 y la abolición del sistema de concesiones con la adición realizada al párrafo sexto del artículo 27 Constitucional.

Sector de Hidrocarburos: para tocar este tema tenemos que indicar que en 1936 las organizaciones

obreras de las compañías petroleras extranjeras formaron un sindicato nacional que exigía la celebración de un contrato colectivo de trabajo - con peticiones de mejoras salariales sin embargo se enfrentó a la negativa patronal por lo que se declaró la huelga con grave perjuicio para la Nación; para resolver el problema intervinieron las autoridades laborales y posteriormente la Suprema Corte de Justicia la cual ordenó el cumplimiento de las determinaciones tomadas, pero tampoco las compañías acataron el fallo de el más alto tribunal nacional por lo que el presidente - Lázaro Cárdenas decretó el 18 de marzo de 1938 la Expropiación Petrolera.

Por lo anterior fueron creados en ese mismo año - Petróleos Mexicanos (Pemex) encargado de la producción y la Distribuidora Mexicana de Petróleos para la distribución y venta, pero dos años más tarde desaparecería esta última pasando sus funciones a Pemex.

Asimismo el 9 de noviembre de 1940 se promulga el

Decreto que reformó el artículo 27 Constitucional y establece que sólo la Nación puede explotar el petróleo.

Sector Energía Nuclear: en este sector estratégico encontramos primeramente a la Comisión de Energía Nuclear creada en 1955 con el fin de explorar y explotar los yacimientos de materiales radioactivos con el propósito de vincular el desarrollo de la energía nuclear con el proyecto nacional, esta Comisión desapareció en 1972 para transferir sus funciones al Instituto de Energía Nuclear y el año de 1979 se realiza la creación de la empresa Uranio Mexicano (URAMEX) para llevar a cabo funciones parecidas a las señaladas.

#### Area Minera y Metalúrgica

Sector Minero: dentro de las actividades mineras encontramos un sinnúmero de empresas públicas de entre las que podemos señalar la Compañía Minera de Guadalupe S.A., la Compañía Minera La Florida de Múzquiz S.A., Minerales Monclova S.A., Compañía Carbonera la Saucedá S.A., etc.

Trato especial merece la Comisión de Fomento Minero creada en 1934 con el propósito de explotar - minerales directamente o por contratos, realizar compraventas y pignoricias de toda clase de minerales concentrados, metales, así como productos minerometalúrgicos y para auxiliar a los mineros con préstamos.

Sector Metalúrgico: en lo relativo a esta actividad económica tan importante para el desarrollo industrial de México podemos mencionar que las - empresas públicas más importantes han sido la - Siderúrgica las Truchas S.A. creada en 1968 , - la Siderúrgica Nacional S.A. de 1961 además - de Sidermex S.A., Altos Hornos de México S.A. y la Fundidora Monterrey S.A. .Todas estas empresas se han abocado a la tarea de realizar actividades de producción, transformación, terminación y comercio de los productos siderúrgicos nacionales.

#### Area Comercio y Abasto Popular

Las fases del proceso comercial también han sido



campo propicio para la creación de distintas empresas como es el caso de Almacenes Nacionales de Depósito S.A. establecida en 1936 para llevar a cabo el almacenamiento, guarda o conservación de bienes y/o mercancías como pueden ser semillas, frutas o productos agrícolas industrializados, etc. y realizar determinadas operaciones de crédito.

Otras empresas que ejemplifican el apoyo al comercio son la Impulsora del Pequeño Comercio y el Fideicomiso para el Establecimiento de un Sistema de Comercialización de Productos Agrícolas Perecederos.

La exportación de productos nacionales a mercados internacionales fue el fundamento principal para que en 1970 se creara el Instituto Mexicano de Comercio Exterior.

Por lo que toca al abasto popular debemos mencionar que teniendo como antecedentes a las empresas públicas; Nacional Distribuidora y Reguladora S.A.

(NADIRSA) y la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana S.A. (CEIMSA), fue creada en 1961 la Compañía Nacional de Subsistencias Populares S.A. (CONASUPO) a la cual se le encomendó planear y controlar la producción, distribución, venta e industrialización del maíz, trigo, frijol, arroz y demás productos necesarios en la alimentación popular, así también debería realizar estudios para que el Ejecutivo Federal pudiera fijar los precios de garantía o mínimos de compra de los granos y demás productos agrícolas.

Igualmente importante en el abasto popular es la Industrial de Abastos establecida en 1967 con la finalidad de realizar la preparación, almacenamiento, refrigeración, congelación, conservación, distribución y venta de productos alimenticios, especialmente de carne, para el abasto de la población del Distrito Federal, así también tendría que adquirir, criar, engordar y sacrificar los animales cuyos productos serían destinados al abasto antes mencionado además de llevar a cabo la industrialización y venta de los subproductos animales o vegetales derivados de las actividades antes señaladas.

### Area Comunicaciones y Transportes

Sector Comunicaciones: una de las empresas más importantes en este sector es sin lugar a dudas la compañía Teléfonos de México S.A. que llegó al sector público propiamente en 1972 y que cubre la mayor parte del territorio nacional prestando servicios telefónicos de manera local y de larga distancia.

De igual manera importante es la empresa Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos - creada en 1963 y que tiene como antecedente primero a la Constructora del Sur S.A. de C.V. ; la empresa primeramente nombrada recibió como encargo el administrar, conservar y construir los caminos y puentes federales de cuota.

Sin embargo además de las empresas mencionadas en este sector se ha constituido entre otras la Central de Comunicaciones S.A. de C.V., Satélite Latinoamericano S.A. , Impulsora Mexicana de Telecomunicaciones S.A., etc.

Sector Transportes: en el ámbito de los transportes

la empresa ferrocarrilera más importante es Ferrocarriles de México S.A. que se constituyó como corporación pública y descentralizada en -- 1940, sin embargo también son dignas de mencionarse las empresas Ferrocarril del Pacífico S.A. de C.V., Ferrocarril Chihuahua al Pacífico S.A. de C.V., Ferrocarriles Unidos del Sureste S.A. de C.V., Ferrocarril Sonora-Baja California S.A. de C.V.

Dentro de los transportes aéreos se han tenido - empresas tan importantes como Aeronaves de México S.A. constituida en 1934 y que a fines de los años cincuentas pasaría a ser 100% propiedad del Estado y la Mexicana de Aviación S.A. adquirida en 1982. Estas empresas explotan el servicio - público de transporte aéreo de pasajeros, correos, mercancías, equipaje etc. en el país y en el extranjero.

Relacionado con la actividad aérea en 1965 se creó el organismo Aeropuertos y Servicios Auxiliares al que se le entregaron para formar su patrimonio ese

año 33 aeropuertos y se le encomendó administrar, operar y conservar los aeropuertos, pistas, plataformas, edificios y servicios relacionados con sus instalaciones; otra empresa auxiliar en esta actividad fue la Radio Aeronáutica Mexicana S.A de C.V.

Respecto a los transportes marítimos se establecieron en los años sesentas las empresas Astilleros de Veracruz S.A. y Astilleros Unidos del Pacífico S.A. con la finalidad de construir, reparar, y desgazar toda clase de barcos y embarcaciones; de igual manera en esta actividad se crearon también varias empresas de servicios portuarios.

En el ámbito de los transportes locales del Distrito Federal , es de indicarse que en 1946 y 1967 se constituyeron las empresas Sistema de Transportes Eléctricos y Sistema de Transporte Colectivo(Metro) respectivamente y años más tarde se haría lo mismo con la empresa de transporte colectivo de camiones Ruta 100.

Dentro de las actividades de construcción de unidades de transporte público y privado encontramos entre otras empresas públicas a la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril S.A., Mexicana de Autobuses S.A., Diesel Nacional S.A. Renault de México S.A. de C.V., Vehículos Automotores Mexicanos S.A. de C.V., etc.

#### Area de Productos Industriales Diversos

El Estado Mexicano ha participado en el proceso productivo de diversos productos como son; alcohol, azufre, hules, cemento, maderas, agroplásticos, sales, cloro, grafito, etc. a través de empresas como Alcoholera la Concha S.A., Azufrera Panamericana S.A., Hules Mexicanos S.A., Cementos Anáhuac del Golfo S.A., Chapas y Triplay S.A., Agroplásticos de Baja California S. de R. L., Sales de Zacatecas S.A., Cloro de Tehuantepec S.A. de C.V, Grafito de México S.A.

Respecto a la producción de papel y a las artes gráficas debemos hacer un análisis mas detenido -

dado el lugar tan especial que le ha --  
atribuido el gobierno a la empresa pública --  
Productora e Importadora de Papel S.A. de C.V.  
constituida en 1935 con la finalidad de ope--  
rar la adquisición y enajenación de papel pa  
ra periódicos, libros y revistas.

Para la impresión en 1939 se constituyeron --  
los Talleres Gráficos de la Nación S.C. de P.  
E. y R.S. como una cooperativa de participa--  
ción estatal.

Asimismo encontramos empresas importantes co--  
mo Productora Nacional de Papel Destintado S.  
A. de C.V., Fábrica de Papel Tuxtepec S.A. ,--  
Mexicana de Papel Periódico S.A., Producciones  
de Papel e Impresiones S.A., etc.

Area Vivienda, Inmobiliaria y Urbanización  
El déficit de vivienda se ha presentado en Méxi--  
co como un problema de atención prioritaria por  
lo tanto se creó en 1954 el Instituto Nacional  
de la Vivienda que posteriormente sería substi-

tuido por el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO).

Así también en 1972 se establecerían el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y el Fondo Nacional de la Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE) que se complementarían para tratar de dar vivienda a los trabajadores.

Respecto a las inmobiliarias y urbanizadoras encontramos a la Administradora Inmobiliaria S. A., Inmobiliaria Banfoco S.A., Desarrollo Urbano del Valle de México S.A., etc.

De características muy peculiares fue creada en 1974 la empresa pública Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra; a la cual se le asignó la finalidad de regularizar la tenencia de la tierra donde se han creado asentamientos humanos irregulares, buscando de esta forma lograr una correcta dotación de servicios públicos.



Otro grupo importante de empresas son las 46 Juntas de Mejoras Materiales creadas en 1934 con el objeto de realizar obras de beneficio social en municipios específicos.

Area de Atención a Grupos Sociales y de Apoyo a la Asistencia Pública

El Fondo Nacional de Fomento Ejidal creado en 1959 tiene la finalidad de financiar planes y programas de fomento económico y social para los ejidos y las comunidades, así como lograr incrementos en la producción agropecuaria rural y mejorar en consecuencia el nivel de vida de los ejidatarios y comuneros.

Para integrar a los grupos étnicos americanos que aun conservan su propia identidad en el seno de la sociedad nacional y elevar sus condiciones de vida conociendo sus problemas, fue establecido en 1948 el Instituto Nacional Indigenista.

El fin que motivo la creación del Fondo de Fomen-

to y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT) en el año de 1974, fue garantizar créditos a los trabajadores para la adquisición de bienes de consumo duradero y para la obtención de ciertos servicios.

El Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud (CREA) se constituyó en 1977 con el propósito de prestar diversos servicios a la población de jóvenes como son descuentos en compra de determinados bienes - además se promueve espectáculos juveniles, empresas juveniles, viajes turísticos a precios bajos, etc.

Para otorgar servicios a la población de ancianos y orientar a los consumidores en la racionalización del gasto familiar y fortalecer la economía doméstica fueron creados respectivamente en 1979 el Instituto Nacional de la Senectud y en 1975 el Instituto Nacional del Consumidor.

La Lotería Nacional para la Asistencia Pública y

Pronósticos Deportivos para la Asistencia Pública son las empresas públicas que representan al sector de apoyo a la asistencia pública; sin embargo la primera de las empresas nombradas es de mayor interés y tiene una historia bastante antigua, toda vez que desde la colonia se realizaban estas actividades; ya dentro del México independiente en 1831 se autorizó la Lotería; en 1861 el presidente Benito Juárez - crea la Lotería Nacional "cuyos fondos se destinan al sostenimiento de las Escuelas de Bellas Artes y Agricultura y a las obras de beneficencia" (33).

En 1915 Venustiano Carranza suprimió las loterías y cinco años más tarde Adolfo de la Huerta funda la Lotería Nacional para la Beneficencia Pública que en 1947 tomaría el carácter de organismo público descentralizado.

#### Area de la Industria Textil

Muchas son las empresas públicas que se han es-

(33) Manual de Organización del Gobierno Federal - 1969-70, p.680

tablecido en esta área económica, algunas encargadas de la producción de hilos y telas, y otras de la manufactura de prendas de vestir, tapetes, etc. ejemplo de las primeras encontramos Hilos S. A., Ayotla Textil S.A., Cordemex S.A. de C.V. y Comercial de Telas S.A. y de las segundas; la Sociedad Cooperativa de Obreros de Vestuarios y Equipos S.C. de P.E. y Tapetes Mexicanos S.A.

#### Area Turismo

El turismo como fuente de divisas y creación de empleos ha sido apoyado con la creación de diversas empresas públicas siendo una de las más eficientes el Fondo Nacional de Turismo (FONATUR), sin embargo también se establecieron Hoteles el Presidente S.A. de C.V., Hoteles y Centros Especializados S.A., Nacional Hotelera S.A., etc.

#### Area Radio, Televisión y Cinematografía

Dentro de esta industria el gobierno ha establecido una gran variedad de empresas de entre las cuales podemos citar la Productora Nacional de -

Radio y Televisión , los Estudios Churubusco-Azteca S.A., la Compañía Operadora de Teatros - S.A., etc.

Finalmente, cabe señalar que " la expansión de la empresa pública no siempre fue acompañada - de un proceso de evaluación sistemático, que - permitiese adecuar su existencia y actividad - a los requerimientos del desarrollo nacional"(34) y ejemplo claro de esto es la creación de una serie de empresas públicas con fines realmente intrascendentes para el desarrollo nacional.

(34) Barreiro Perea Mario, ob. cit., p.4

## 2. ANTECEDENTES EN FRANCIA

Siempre al referirnos a Francia vienen a la mente imágenes de un país en constante evolución científica e industrial rodeadas de un marco de democracia no solo política, sino también económica, de tal forma que abordar en este caso el desarrollo histórico de sus empresas públicas resulta interesante además de productivo.

Las empresas públicas en Francia han surgido bajo diferentes formas jurídicas, con múltiples fines y dentro de determinados sectores económicos, así también cabe mencionar que el término "empresa pública" en esa Nación ha sido acogido más por los doctrinarios que por la legislación.

Las formas jurídicoadministrativas más comunes de las empresas públicas las encontramos en; los Establecimientos Públicos, las Sociedades de Economía Mixta, y las Empresas Nacionales (Nacionalizadas).

En general dichas empresas se han denominado "Personas Administrativas Especializadas" y su proliferación

ción se ha dado prácticamente en el siglo XX siendo además tan grande el número de ellas que resulta muy difícil analizarlas en su conjunto, sin embargo la multiplicación de las empresas públicas tiene su origen en la variedad de misiones que ha asumido el Estado francés en relación con la economía.

Es conveniente resaltar que las formas de organización y funcionamiento de las estructuras productivas de los particulares han sido utilizadas para crear algunas empresas públicas, lo que genera que los límites de las actividades pública y privada se entrelacen dificultándose la fijación de una línea divisoria, sin embargo este problema se justifica por el loable intento de lograr la cooperación de los particulares y la Administración Pública en la prestación de servicios y en la fabricación de bienes.

Las formas más antiguas de las empresas públicas existentes se denominan Establecimientos Públicos,

los cuales se han dividido en administrativos , industriales, comerciales, científicos y técnicos.

Estos Establecimientos se definen como " personas de derecho público encargadas de asegurar - mediante el procedimiento del servicio público la satisfacción de una necesidad determinada de la colectividad" (35.)

Este tipo de empresas públicas han sido tomadas por sus características técnicas para las universidades e institutos profesionales, como por - ejemplo el 22 de diciembre de 1966 se organizó el Centro Nacional para la Ordenación de las - Estructuras Agrarias.

Las diversas clases de Establecimientos Públicos se diferencian por las actividades que realizan y por el derecho que se les aplica, ejemplo de ellos son; la Radiodifusión-televisión Francesa, Agencia France-Preese, Empresa Minera y Química, (35) Francis Paul Benoif, Derecho Administrativo Francés, Edit. Inst. de Estudios Administrativos Madrid España 1977, p. 251.



Caja Nacional de Contratos del Estado, etc.

Gran importancia tienen las empresas públicas constituidas como Establecimientos Públicos - en el desarrollo científico francés como es el caso de la Comisaría de la Energía Atómica - creada el 30 de octubre de 1945.

Otra forma de empresa pública han sido las asociaciones administrativas que son "creadas por autoridades administrativas y encargadas por ellos de asumir una actividad de interés general" (36)

El tipo de empresas públicas antes citadas son constituidas bajo el contrato de asociación, - pero por su naturaleza funcionan con financiamiento de fondos públicos y con control gubernamental, un ejemplo es la Asociación Nacional de Estudios Municipales.

Las empresas de economía mixta existen con carácter público y en ellas participan al mismo tiempo

(36): Ibidem, p. 286

po los particulares y el Estado. Aparecieron formalmente hasta los años posteriores a 1919, sin embargo se puede encontrar precedentes de estas empresa en las Administraciones de Interés (Régie intéréseé) tales como la Compañía General de - Aguas de París (Compagnie Générale des eaux de Paris) constituida el 11 de julio de 1860, y la Nueva Sociedad de Gas de París (Nouvelle Société du gaz de Paris) instituida el 17 de mayo de 1907.

La primera ley que aplica en Francia la economía mixta fue expedida el 16 de octubre de 1919, la cual trata la utilización de la energía hidráulica, regula la participación estatal y la intervención económica del municipio.

Antes de la ley mencionada el pensamiento respecto a la participación estatal en las sociedades mercantiles se dividía entre los liberales que consideraban inadmisibile la intervención económica estatal a través de su participación en las empresas de los particulares y los socialistas que tampoco querían que el Estado se mezclara con los intereses de los capitalistas.

Como consecuencia de la guerra mundial se expide la Ley del 11 de Agosto de 1920 que preveía la posibilidad de constituir empresas mixtas para el transporte de energía eléctrica a las regiones liberadas, toda vez que las redes de conducción de energía de norte de Francia se encontraban destruidas y era necesario procurarse medios económicos por medio de la asociación con capitales privados.

Así también en ese mismo año se promulgó otra ley semejante para la construcción de una red de alta tensión, sin embargo esta ley fue substituida por otra del 19 de julio de 1922 en la que se le daba más control al Estado sobre la empresa.

Cabe señalar que el hecho de que Francia haya sido una Nación colonialista influyó en forma notable para que se crearan diversas empresas públicas con objetivos de ayudar a la atención de necesidades de las colonias, participando en

muchas de éstas los capitales privados por medio de las empresas de economía mixta, como ejemplos tenemos la Compañía Vías Férreas del S.N. y del Centro Indochino (Compagnie Voies Ferrées de S.N. et du Centre Indochinois), Aire Oriente, Sociedad Indochina de Electricidad (Société Indochinoise d'Electricité), Banca de Africa Occidental, Banca de Madagascar, etc.

Por otra parte la Ley del 27 de mayo de 1921 pretendió una triple participación (nacional, regional y privada) en el Arreglo del Rin (Aménagement del Rhon), sin embargo no se obtuvieron los resultados deseados quizá por la influencia excesiva que se reservó el Estado en la empresa, la cual no correspondía con la cuantía de su aportación económica.

Aunque modesta por su capital resulta interesante la creación de la Sociedad Nacional de Investigación sobre el Tratamiento de los Combustibles - (Société Nationale de Recherches sur Traitement des Combustibles) cuyos estatutos son del 21 de mayo de 1924.

Para atender determinados servicios municipales fue creada en 1928 la empresa pública Desarrollo de la Alimentación de la Región Parisiense (Développement de l'alimentation en vue de la région parisienne).

En materia inmobiliaria encontramos igualmente empresas como los son la Sociedad de Interés Inmobiliaria de la Villa de París (Société Régie immobilière de la Ville de Paris) y la Sociedad Inmobiliaria Constructora (Société Immobilere-constructions) también de París, en la cual empezó a participar el sector público en 1929.

El año de 1931 se establece un régimen definitivo para la Compañía Francesa de Petróleos (Compagnie Francaise des Petroles) creada desde 1924.

La compañía de aviación Air France surge de la fusión de diversas sociedades aeronáuticas y su régimen se estableció por la Ley del 30 de diciembre de 1932 y el 13 de junio de 1933 un decreto fijó sus estatutos y la forma de nombramiento y revocación de los representantes estatales, cabe

agregar que antes de la creación de esta empresa ya existían diversas sociedades nacionales aeronáuticas con participación estatal.

La Compañía Nacional del Rin (Compagnie Nationale du Rhon) y la Compañía General Trasatlántica (Compagnie Générale Transatlantique) fueron creadas el año de 1933 y a la primera de ellas se le condicionó a obtener la concesión correspondiente.

En el período de 1936-1937 el Frente Popular impulsó la creación de múltiples empresas públicas fundándose en gran parte en la Ley del 11 de agosto de 1936. Se buscó nacionalizar principalmente las fábricas de material de guerra, tarea que fue encargada al Ministerio de la Guerra a la Marina y del Aire.

La Ley del 23 de enero de 1937 ordenó la constitución de una organización para las minas de potasa de Alsacia, ese mismo año el día 1 de septiembre se dió un acontecimiento muy importante respecto a los ferrocarriles al constituirse la Sociedad Nacional de Caminos de Hierro Franceses (Société

Nationalé des chemis de Fer Francaises) reuniéndose de esta manera las sociedades que explotaban las diversas redes y los ferrocarriles del Estado.

El socialista Leon Blum presidente del Frente Popular creó en 1936 la Oficina Nacional e Interprofesional de Cereal (O.N.I.C) con la función de regular el mercado nacional de cereal y lograr enfrentar la crisis del trigo que se produjo en vísperas de la Segunda Guerra Mundial.

La nacionalización fue en Francia a partir de 1944 un instrumento para la creación de empresas públicas, entendiéndose por nacionalización lo que el general de Gaulle inscribió en su programa el día 8 de marzo del año citado y es la siguiente definición: " Sistema económico trazado con objeto de realizar una valoración adecuada de los recursos nacionales y no en provecho de intereses particulares y en donde las grandes fuentes de riqueza comunes pertenecerán a la Nación." (37)

(37) Katzarov Konstantin, Teoría de la Nacionalización, Imprenta Universitaria, México 1963, p.72

Esta posición política frente a ciertas actividades económicas y en relación con determinados bienes fue tomada en el preámbulo de la Constitución del 28 de septiembre de 1946 al establecer " Todo bien, toda empresa cuya explotación tiene o adquiere los caracteres de un servicio público nacional o de un monopolio de hecho, debe convertirse en propiedad de la colectividad". (38)

Dentro del programa antes mencionado, el 13 de diciembre de 1944 se nacionalizó las minas hulleras del norte, el 16 de enero de 1945 las fábricas Renault y el 9 de febrero del mismo año tocó su turno a los transportes aéreos.

El crédito fue nacionalizado el 2 de diciembre de 1945, refiriéndose al Banco de Francia y a las cuatro más importantes empresas bancarias.

El gas y la electricidad fueron nacionalizadas por la Ley del 8 de abril de 1946, "era ésta una empresa de gran envergadura y que cubría la producción,

(38) *Ibidem*, p. 72



transporte, distribución, importación y exportación de la electricidad y del gas considerados - como una rama industrial tomada en su conjunto" (39)

En 1946 se nacionalizaron empresas de seguros y se estableció como servicios públicos nacionales lo referente a los combustibles minerales, esto incluía la explotación de gases naturales y las hullas minerales.

De esta forma observamos que el Estado francés fue creando un gran número de empresas públicas en diversos sectores económicos y para 1967 ya participaba a través de ellas "en más del 80% de la producción nacional de tabacos, cerillos, líquido y aglomerado, distribución de gas, electricidad y servicios de telecomunicaciones." (40)

"Entre el 40% y 80% de la producción de productos coquizados, equipo mecánico y eléctrico, industria aeronáutica, armas y municiones, diver-

(39) Ibidem p. 74

(40) Castillo Rojas Alfredo, ob. cit. p. 491

tos minerales, transportes terrestres, aéreos y marítimos". (41)

"Entre el 5% y 20% de la producción de aparatos del hogar, química orgánica, construcción de viviendas, servicios diversos". (42)

La participación del sector paraestatal en la economía "en 1972 en Francia era del 17%". (43)

Respecto a los últimos tiempos, cabe resaltar la nacionalización del sector bancario hecha por el gobierno francés durante 1981 y que fue planeada por el Socialista Françoise Mitterand.

(41) *Ibidem* P. 491

(42) *Ibidem* p.491

(43) Carrillo Castro Alejandro, et al., *Las empresas públicas en México*, México, INAP, 1976, p.24

### 3. ANTECEDENTES EN INGLATERRA

La empresa pública en Inglaterra, cuna de la -  
Revolución Industrial, ha sido a lo largo de -  
su historia objeto de grandes debates, sin em-  
bargo podemos afirmar que estas unidades econó-  
micas forman parte importante de su evolución,  
ya que fueron utilizadas principalmente para  
administrar las industrias y servicios naciona-  
lizados además de servir para la participación  
del Estado con los particulares en otras áreas  
de la economía.

El origen de las empresas publicas británicas  
modernas quizá lo podemos encontrar empezando  
por señalar que desde 1850 el gobierno era -  
ya el encargado del servicio de correos y en  
1900 lo fue de los telégrafos y teléfonos.

La Autoridad del Puerto de Londres fue esta-  
blecida en 1908 y es prácticamente la única -  
empresa pública establecida formalmente antes  
de la guerra de 1914-18.

En 1919 se crea la Comisión de Electricidad y  
un año más tarde en relación con los energéti-

cos y en especial con los hidrocarburos se constituye la empresa de Petróleos Británicos.

Las empresas ; Corporación de Radiodifusión Británica (BBC) (British Broadcasting Corporation) y la Junta Central de Electricidad (Central Electricity Board) fueron establecidas el año de 1926, y a la segunda de ellas se le encargó construir y llevar la gestión de un sistema eléctrico a escala nacional de centrales interconectadas.

En materia de vivienda de interés social en 1930 se creó el Consejo de Vivienda.

Respecto a los ferrocarriles, cabe señalar que su funcionamiento en general desde su creación había sido regulado y controlado por el gobierno y en 1920 por decisión oficial tuvieron que fundirse en cuatro grandes grupos la multitud de compañías que existían.

El año de 1933 se creó una empresa pública conocida con el nombre de Junta de Transporte de Pasaje

ros de Londres (London Passenger Transport Board) que agrupó al complejo de transportes públicos - (autobuses, tranvías, trolebuses, etc.) de la región del gran Londres; esta creación se realizó - con el objeto de favorecer a los ferrocarriles -- que estaban en crisis a causa de la competencia - de otros transportes.

Otra corporación pública que fue constituida en 1934 fue el Consejo Británico (British Council) para promover un amplio conocimiento del Reino Unido y de la lengua inglesa en el extranjero y alentar relaciones culturales más estrechas con otros países.

Para promover el conocimiento , comprensión y - práctica de las bellas artes y hacerlas más -- accesibles al pueblo se estableció el Consejo de Arte (Art Council) en el año de 1946.

En 1936 se formó la Corporación Británica del Azúcar (British Sugar Corporation) como agru-

pación de las compañías de azúcar de remolacha y era parcialmente pública con accionistas privados, pero con el presidente y dos directores nombrados por el gobierno.

La política del Partido Laborista de nacionalizaciones durante el período comprendido de 1945 a 1951 se basaba en los siguientes razonamientos:

- a) "Ciertas industrias que por su ---- naturaleza son monopolísticas deben pasar a la propiedad pública porque resultan demasiado peligroso dejar que sean explotadas por empresas privadas que buscan un beneficio" (44).
- b) "La creencia de que la competencia conduce a un despilfarro de recursos y que la nacionalización evitaría la duplicación, por lo menos, en las industrias básicas que requieren unos gastos de capital muy elevados" (45).
- c) "La repudiación del afán de lucro fundada en

(44) Robson A. Willian, *Industria Nacionalizada y Propiedad Pública*, Edit. Tecnos S.A. Madrid 1964, p.45

(45) *Ibidem*, p. 45

motivos morales, inculcada por escritores influyentes" (46).

d) "La esperanza de que si la empresa capitalista fuera substituida por la propiedad y la gestión públicas se iniciaría una era de armoniosas relaciones laborales y de igualdad creciente" (47).

La industria del carbón siempre estuvo intervenida por el Estado con la intención de proteger la salud de los mineros, para no permitir que trabajaran en las minas las mujeres y los niños y procurar condiciones de trabajo satisfactorias para los trabajadores, por lo cual estableció una serie de reglamentaciones.

Por otro lado "en 1938 el descontento latente de los mineros indujo a la expropiación por el Estado de los derechos de propiedad de los dueños de los censos. Ello significaba que las reservas de carbón del país pasaban a ser propiedad pública, pero las compañías mineras conservaban la li-

(46) *Ibidem*, p.45

(47) *Ibidem*, p.45

bertad de administrar sus empresas como creyeran conveniente" (48).

Ahora bien, la industria carbonífera inglesa tenía en 1945 serios problemas, primeramente porque "era tecnológicamente ineficiente, particularmente por lo que se refiere a la carga y transporte del carbón en el interior de los pozos" (49) y además porque se habían agravado las relaciones laborales como consecuencia de que los salarios de los mineros eran muy bajos.

De esta forma la industria del carbón empezó a empobrecerse lo que generó que los mineros y sus asociaciones demandaran su nacionalización, demandas "que en 1945 se hicieron tan irresistibles - que ningún Gobierno, cualesquiera que fueran sus convicciones políticas, hubiera podido alegar argumentos para continuar manteniendo la industria carbonífera en manos privadas" (50).

(48) *Ibidem*, p.34

(49) *Ibidem*, p.34

(50) *Ibidem*, p.34



Por lo cual el Parlamento decretó en 1946 la correspondiente nacionalización y al año siguiente se crearía la Junta Nacional del Carbón.

Los servicios sociales también han sido objeto de las empresas públicas como es el caso de Servicio Nacional de Salud creado en 1945.

El transporte aéreo fue incluido dentro de las nacionalizaciones y como antecedente podemos señalar que el gobierno tenía gran influencia sobre la aviación civil ya que subsidiaba a varias líneas aéreas privadas, lo que hizo que se facilitara la nacionalización llevada a cabo en 1936 de los servicios aéreas a ultramar y que en 1939 se constituyera la Corporación Vía Aérea Ultramar Británica (British Overseas Airways Corporation), lo cual se completaría al añadir la nacionalización de los servicios aéreos internos aunados a un ambicioso plan para hacer crecer la línea aérea mencionada además de establecer otra empresa denominada Vía Aérea Europea Británica (British European Airways).

Respecto a la nacionalización del Banco de Inglaterra ocurrida en 1946, podemos remarcar que el Partido Laborista exponía como fundamento -- las siguientes razones:

a) " Que existía una estrecha cooperación entre el Tesoro y el Banco.

b) Garantizaba un sistema de instituciones financieras integrado y coherente" (51).

La electricidad fue nacionalizada en 1948 lo que incluyó toda la industria respecto a la producción al transporte y la distribución para lo que se estableció la empresa pública Autoridad Británica de Electricidad (British Electricity Authority) con subdivisiones regionales que aseguraron la - continuación bajo formas de monopolios de las actividades de las empresas privadas concesionarias - existentes entonces.

A pesar de los esfuerzos estatales para ayudar a - los ferrocarriles fueron insuficiente , por lo que en 1948 se tuvo que nacionalizar las compañías que los explotaban y crearse la Junta de Ferrocarriles

(51) *Ibíd.*, p.32

Británicos, buscando salvar del desastre a la industria ferrocarrilera de su ruina por la dura -- competencia que afrontaba por el uso de las carreteras.

Asimismo en 1948 se constituyó la Corporación de Desarrollo Colonial (Colonial Development Corporation) que tenía como finalidades, el prestar ayuda a los territorios coloniales de acuerdo con la ley que les había dado vida, en el desarrollo de -- sus economías (sanidad, educación, energía, comunicaciones, etc.), así también la ley mencionada -- dió origen a la empresa encargada de la explotación del cacahuate en Tanganica que fue denominada como la Corporación de Alimentos de Ultramar (Overseas Food Corporation) la cual tuvo un rotundo fracaso.

En este mismo año el suministro del algodón en -- bruto se nacionalizó y se le atribuyó a la Comisión de Algodón Bruto (Raw Cotton Commission) el derecho y obligación exclusivo de satisfacer las --

necesidades de algodón bruto nacional y de efectuar el suministro de esta clase de algodón destinada a la exportación.

El año de 1949 se nacionalizó la producción, el transporte y el reparto del gas destinado al uso doméstico, encargándose a la empresa pública - Consejo de Gas Británico (British Gas Council) - tomar la explotación a título de monopolio a -- cerca de mil empresas concesionarias.

La nacionalización que provocó más controversias y oposiciones fue la hecha por el Partido Laborista a la industria del hierro y el acero, argumentando principalmente ; "que el hierro y el acero eran esenciales para la economía británica en su totalidad y, por consiguiente, debían estar bajo control público" (52).

Por lo anterior en 1951 se nacionalizó esta industria, creándose así también la Corporación de Hierro y Acero de la Gran Bretaña (Iron and Steel --

(52) *Ibidem*, p.40

Corporation of Great Britain), empresa pública a la que le fue transferida la propiedad de las partes sociales de todas las empresas privadas que jugaban un papel preponderante en esta industria y las que estaba encargada de administrar.

Por su parte el Partido Conservador tomó como base de su campaña electoral la desnacionalización de la industria mencionada en el párrafo anterior, exponiendo los siguientes puntos:

- 1) Se trataba de una industria extraordinariamente próspera, en la que los beneficios son elevados.
- 2) La mayoría de las plantas afectadas formaban parte de empresas que suministraban el acero bruto y que no fueron nacionalizadas.
- 3) Les repugnaba inmensamente la idea de que una industria extraordinariamente próspera cayera en manos del Estado.
- 4) Mientras que el gas, la electricidad, los transportes y, posiblemente, incluso el carbón podían considerarse incluidos en la categoría de servicios públicos era imposible aplicar este concepto a la produc

ción de hierro y de acero" (53).

Sin embargo el gobierno conservador al instaurarse bajo la presidencia de sir Winston Churchill decidió devolver esta industria a las manos privadas - realizando la desnacionalización y aboliendo la - empresa estatal encargada de su administración.

La Empresa pública Autoridad del Pescado Blanco - (White Fish Authority) creada en 1951 fue encargada de regular, reorganizar y ayudar a la industria del pescado, por lo que estaba facultada para regir la captura y almacenaje de pescado en el mar y después de ser desembarcado, podía intervenir en la - venta del pescado, señalar calidades, lanzar campañas de publicidad para incrementar el consumo, así como conceder préstamos a las empresas pesqueras.

Otra empresa importante es la Autoridad de Televisión Independiente ( Independent Televisión Authority) que se estableció en 1954 con el propósito de ofrecer servicios de televisión adicionales a - (53). *Ibidem*, P.41

los prestados por la BBC.

En el mismo año de 1954 el gobierno de Churchill - creó la Autoridad de Energía Atómica (Atomic Energy Authority ) para llevar a cabo la política del gobierno en materia de energía atómica tanto en lo civil como en lo militar, además de que se conseguiría un desarrollo más rápido y eficiente de esta energía si la responsabilidad se transfería del Ministerio de la Energía a una empresa pública que llevara a cabo una política autorizada y sujeta a limitaciones financieras.

Respecto a la industria azucarera el gobierno volvió a intervenir en 1956 al crear la Junta del Azúcar (Sugar Board) que tenía entre sus funciones una de carácter económico al apoyar a la Corporación Británica del Azúcar con financiamientos.

Por último es conveniente mencionar que en los años más recientes las empresas públicas han disminuido - por la política neoliberal implantada por el gobierno conservador inglés.

## C A P I T U L O . I I I

### ASPECTO SOCIOLOGICO DE LA EMPRESA PUBLICA

1ª EN EL SECTOR OFICIAL

2ª EN EL SECTOR SOCIAL

3ª EN EL SECTOR PRIVADO



## 1. EN EL SECTOR OFICIAL

Al hablar del Sector Oficial Mexicano en el presente caso nos estaremos refiriendo a los servidores públicos superiores de la Administración Pública Federal y a los del Departamento del Distrito Federal,

De esta forma buscaremos captar las opiniones grupales y personales de los servidores públicos antes mencionados, en relación con la existencia y funcionamiento de las empresas públicas en nuestro país.

Hay un consenso general en el sector oficial (o también llamado sector público) en que la empresa pública es un medio por el cual el Estado Mexicano realiza su función de Rector del desarrollo nacional, manejando las áreas estratégicas señaladas en el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de las áreas prioritarias donde de acuerdo con las leyes podrá participar con los sectores social y privado.

Igualmente se han expresado los siguientes puntos

de vista a favor de las empresas publicas :

- Fortalece la identidad , el desarrollo económico equilibrado y la independencia nacional.
- Cumple con la función social al anteponer el bienestar de la población a los intereses de unos cuantos.
- Invierte en áreas donde la iniciativa privada es incipiente o no existe.
- Algunas empresas privadas se han convertido en públicas por la razón de que si se dejaran desaparecer habría una gran secuela de desempleo que afectaría a un buen número de trabajadores , es decir coadyuva a la preservación de la planta productiva y el empleo.

Cabe señalar, que en el sector oficial existen dos grandes tendencias de pensamiento (aunque en muchos casos se han disimulado por razones políticas, como es el caso de no expresar ideas diferentes a las del presidente de la República en turno).

La primera tendencia de pensamiento del sector

oficial "propugna porque el Estado adquiriera cada vez más control sobre el desenvolvimiento de la economía nacional; en ella, la subordinación para cumplir metas y planes dentro de proyectos macroeconómicos se considera imperativa en ciertos aspectos, como el financiero y el de distribución" (54).

Por su parte la segunda tendencia "busca ajustarse más al juego conciliatorio, también propio del sistema mexicano, frente a las distintas instancias de poder económico y político; pretende apoyarse en la sugerencia indicativa y apela a ciertos valores éticos" (55):

Asimismo existen dos puntos de vista respecto a la eficiencia de las empresas públicas:

- Por una parte se dice que existen empresas públicas con carácter eminentemente social que no pueden tener utilidades (ejemplos son el Metro y Conasupo S.A.), por lo cual no debe criticarse sus esta

(54.) Ruiz Dueñas Jorge, Eficacia y Eficiencia de la Empresa Pública Mexicana, Edit. Trillas, México 1982 p.35

(55.) Ibidem, p.35

dos deficitarios y empresas públicas que si -  
pueden tener utilidades y a las cuales se les -  
debe exigir que busquen obtenerlas, y;

-Por la otra se señala que todas las empresas -  
públicas no importando sus características esen-  
ciales deben buscar obtener utilidades.

Respecto a las opiniones personales debemos ex-  
presar que las de los servidores públicos de la  
Administración Pública Centralizada ( Secreta-  
rías de Estado y Departamento del Distrito Fede-  
ral) sostienen que debe mejorarse el funcionami-  
ento de las empresas en cuestión a diferencia -  
de los servidores públicos de la Administración  
Pública Descentralizada que como es lógico de-  
fienden la forma de administrar de las empresas  
públicas.

Jorge Tamayo servidor público de la Secretaría -  
de la Contraloría General de la Federación esta-  
bleció " la participación del Estado en las em-  
presas paraestatales, lejos de ser una acumula-  
ción fortuita de actos improvisados de gobierno

constituye una importante herencia económica - social y política para el país"(56). Así también dijo "en el futuro dichas empresas se ubicarán - esencialmente en sectores estratégicos y prioritarios, procurando no competir con la iniciativa privada, es decir, se racionalizará la participación estatal"(57), finalizando explicó que "no obstante la importancia económica de las paraestatales, existe déficit público en la medida en que dichas entidades realizan inversiones con largos periodos de maduración y en algunos casos las empresas son poco rentables, producto de esto, además de la escasa capacidad que tienen de ser autofinanciables"(58).

El jefe de asesores del Secretario de Energía, - Minas e Industria Paraestatal Alfredo Elías Ayub dijo que " la empresa pública con su independencia en los diferentes ámbitos de la producción de bienes y servicios, ha significado un factor

(56) Unomásuno 27-VII-86, p.14

(57) Ibídem, p.14

(58) Ibídem, P.14

importante en la producción y uso coherente y racional de nuestros recursos y actualmente como pivote fundamental para el desarrollo soberano del país, es la empresa pública instrumento del Gobierno Federal para el desarrollo económico de México, para aplicar recursos en función de estrategias y metas definidas para el beneficio de todos los mexicanos"(59).

Una opinión bastante especial sobre el tema es la realizada por Miguel Mancera Aguayo, Director del Banco de México al declarar "antes que nada, el Gobierno debe dedicarse a gobernar y no tiene por qué estar agobiado administrando empresas - que no son propias de su responsabilidad"(60). en seguida el mismo servidor público"abogó por - una reducción del sistema paraestatal, a su juicio, esto no significaría un debilitamiento del régimen, por el contrario, lo fortalecería, pues los funcionarios dedicarían más tiempo a la labor de gobernar y no a la administración de em-

(59) Excelsior , 29-VIII-86, p.33-A

(60) Excelsior , 15-IX-86, p.1-A

presas que no son indispensables para este desempeño" (61).

En lo que toca a los precios de los bienes y servicios de las empresas públicas, Andrés Caso, Director de Ferrocarriles Nacionales de México expone " la política de precios bajos en las empresas del Estado, sin embargo, trae una serie de consecuencias no siempre positivas para la justicia social, parte fundamental del proyecto revolucionario: se acentúa la concentración del ingreso al favorecer aumentos en las utilidades de las empresas privadas subvencionadas con estos bienes y servicios" (62).

Mario Ramón Beteta exdirector de Banca Somex y actual director de Petróleos Mexicanos declaró hace tiempo "el sector público tiene que pugnar porque sus empresas y la actividad general del sector público sea eficiente, rendidora (61) Ibídem, p.15

(62) Andrés Caso, El futuro previsible de la empresa pública en México, debate sobre la Ley de las Entidades Paraestatales organizado por C.L.C.P.-A.P., junio 1986, p.21

y capaz de darle al país suficiencia en los aspectos esenciales de la producción, en los transportes, en la petroquímica, en el acreo, en los fertilizantes, en los alimentos" (63).

Una de las empresas públicas más criticada por los empresarios privados es la Conasupo por lo que su director general, José Ernesto Costemalle sostiene que "algunos sectores radicales de la iniciativa privada piden la desaparición de Conasupo porque quieren tener las manos libres para manejar márgenes de especulación altamente inconvenientes para la población" (64). Así también declaró respecto a las grandes pérdidas sufridas por esa empresa que esta "cantidad no refleja pérdidas, sino un esfuerzo importante del Gobierno Federal para trasladar recursos a los sectores de la población más afectada por la crisis, mediante precios preferenciales de algunos productos básicos como el pan y la tortilla" (65).

Parecidas declaraciones a las anteriores expuestas

(63) Ruiz Dueñas Jorge, ob. cit., p.35

(64) Excelsior, 23-IX-86, p.20

(65) Ibídem, p. 20



son las que realizó Miguel Angel Davila director de la empresa pública Fertilizantes Mexicanos S.A. cuando dijo que era frío un informe de la situación deficitaria de esa empresa "ya que no consideró que su función es eminentemente social y no mercantilista"(66).

Finalmente , Raúl Robles Segura subsecretario B de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación ha asegurado que " en términos generales las empresas gubernamentales son eficientes y no constituyen una carga financiera para el gobierno federal"(67) y "se puede afirmar que las empresas públicas mexicanas estan bien administradas" (68)

(66.) Unomásuno 13-IX-86, p.13

(67) Unomásuno 18-IX-86, p.13

(68) Excelsior 30-VIII-86, p.15-A

## 2. EN EL SECTOR SOCIAL

El término Sector social es sin duda de reciente creación, sin embargo encontramos que su existencia ya está reconocida a nivel constitucional y como señala Kaplan "parece definirse de manera enumerativa y no taxativa" (69), toda vez que el párrafo séptimo del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos -- dispone: "La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios" (70)

Además para el presente caso incluiremos como opiniones del sector social las emitidas por los partidos políticos, y algunos de los colegios de profesionistas relacionados, esto se debe a que sus pun

(69) Kaplan Marcos, et al., Reformas Legislativas - 1982-1983, U.N.A.M., México 1983, p.50

(70) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, U.N.A.M., México 1985, p.60

tos de vista no podríamos catalogarlos que son - ni del sector oficial ni del sector privado.

Las organizaciones obreras han coincidido en señalar que la existencia de las empresas públicas es beneficiosa para los trabajadores, en virtud de que éstas impiden que sean los empresarios - privados con sus propósitos lucrativos los encargados de producir bienes o prestar servicios socialmente necesarios.

Asimismo encontramos que las organizaciones obreras han estado a favor de la creación de empresas públicas al apoyar "la Expropiación Petrolera de 1938", "la Nacionalización de la Industria Eléctrica" de 1960 y "la Nacionalización Bancaria" de 1982. Igualmente desde hace tiempo el Congreso del Trabajo máxima institución de trabajadores del país ha solicitado la "Nacionalización de la Industria Químico-Farmacéutica.

Para la Confederación de Trabajadores de México

"el Estado mexicano es revolucionario, un Estado activo que tiene como una de sus responsabilidades la rectoría del sistema económico. Por tanto, no es posible cuestionar la presencia de la empresa pública y de sus modalidades históricas, sino plantearse en todo caso, cuáles deben ser sus modalidades a futuro para que contribuyan de cerca al logro de los fines del Estado Mexicano" (71).

La misma Confederación añade "el papel de la empresa pública ha sido fundamental y deberá seguir lo siendo, ello implica que el Estado amplíe su intervención en la economía, que rebase su participación en actividades consideradas como de infraestructura, para que continúe siendo el motor principal de la actividad económica" (72).

Finaliza la Confederación señalando "la empresa pública debe favorecer la creación y desarrollo de empresas del sector social de la economía, que

(71) Murayama Daniel, Memoria del Foro de Consulta Popular para la Planeación de la Empresa Pública ediciones INAP, México 1983 p. 288.

(72) Ibidem, p. 289

son las empresas de los trabajadores, de los campesinos, de las comunidades, y las cooperativas, que no siguen la lógica reproducción capitalista, sino que su lógica de producción responde a su utilidad para las mayorías" (73).

El Sindicato Azucarero expone que " la economía de las empresas públicas debe orientarse - por suprimir los millonarios subsidios que gravan en forma alarmante el déficit presupuestal, y por alcanzar en forma más racional niveles de equilibrio económico en la eficiencia y productividad" (74).

El sindicato mencionado también indica que "el Estado debe continuar fortaleciendo e impulsando las industrias básicas y estratégicas que -- cumplan con su función social sin detrimento de su eficiencia, eficacia y resultados económico-financieros" (75).

(73) *Ibidem*, p.289

(74) Arana García Néstor, Memoria del Foro de Consulta Popular para la Planeación de la Empresa Pública, edic. INAP, México 1983, p.292

(75) *Ibidem*, p.292

Por su parte el Sindicato de Telefonistas expone que " se ha insistido por parte de sectores monopólicos y oligárquicos en una campaña de -desprestigio contra el sector público, con claras intenciones privatizantes, de intervención desleal en la economía, de ineficiencia, de corrupción, pero se han olvidado que todo esto - que se señala, no impidió la enorme concentración del ingreso que ahora sufrimos. No se ha dicho que los subsidios que califican de populistas, son los que les permitieron acumular, a través de la energía y los servicios baratos, las enormes fortunas familiares que tienen depositadas en el extranjero, esperando que el - Gobierno les dé más ayuda, y que dejó como balance una mayor dependencia de nuestra economía, del exterior" (76) .

El movimiento sindical de los trabajadores -- electricistas conocido como "Tendencia democrática del SUTERM" ha sostenido que "la na- (76) Hernández Juárez Francisco, Memoria del - Foro de Consulta Popular para la Planeación de la Empresa Pública edic. INAP, Méx. 1983, p. 296

cionalización de industrias y servicios básicos, es fundamental en la caracterización del Estado mexicano. "Si ese sector no existiera, el Gobierno sería el representante de la clase económicamente dominante, sería el estado mayor de la burguesía, esto es, sería reaccionario. Pero sólo si el sector nacionalizado funcionara en interés de los trabajadores, si diera lugar a una incesante transformación progresiva de la sociedad, estaríamos ante un Gobierno revolucionario" (77).

Las organizaciones campesinas encontramos que también apoyan la existencia de las empresas públicas, sin embargo en muchos casos han criticado su funcionamiento toda vez que el éxito de sus cosechas y los beneficios correspondientes dependen de la eficiencia de las empresas que los abastecen (fertilizantes, semillas, crédito, etc.) y de las compras de sus productos (Conasu (77) Gómez Tagle Silvia, Memoria del Foro de Consulta Popular para la Planeación de la Empresa Pública, edic. INAP, México 1983, p.p. 300 y 301

po, Imecafé, etc.) ejemplo de estas críticas son los siguientes :

-Alfonso García Santibáñea líder de la Central Campesina Independiente aseguró" que miles de campesinos que no tienen acceso a Banrural -- caen en manos de usureros o se ven obligados a rentar sus parcelas" (78)

-Hugo Olivares Ventura secretario general de la Confederacion Nacional Campesina afirmó - que "no se permitirán más retrasos en los pagos de las cosechas por parte de organismos como Conasupo e Impulsora Agrícola" (79).

-Angel Serrano presidente de la Unión Regional de Productores de Copra de Guerrero indicó que "los coperos guerrerenses se han visto -- forzados en los últimos años a comerciar su - producto con intermediarios y coyotes ... debido a que Conasupo no tiene suficiente capacidad" (80)

Tanto los obreros como los campesinos solici-

(78) Excelsior 25-IX-86, p.25-A

(79) Unomásuno 26-VIII-86, p.5

(80) Unomásuno 2-X-86,p.8



tan que se les permita intervenir más en la administración de las empresas públicas.

En lo que toca a los partidos políticos y organizaciones políticas, cabe señalar que los partidos y organizaciones políticas de ideología derechista encabezados por el Partido de Acción Nacional (PAN) no están muy de acuerdo con la existencia y expansión de la empresa pública, señalando que el país se dirige a un capitalismo de Estado.

Los partidos y organizaciones de ideología izquierdista apoyan la existencia de las empresas públicas y presionan para la creación de muchas más, sin embargo han expresado que los grandes subsidios de las empresas públicas y como consecuencia los bajos precios de los bienes y servicios que producen y prestan favorecen a los grandes capitalistas mexicanos y extranjeros.

Por su parte el Partido Revolucionario Institu

cional (PRI) expone las mismas ideas que el sector oficial ya antes estudiadas.

Para finalizar las opiniones del sector social el presidente del Colegio Nacional de Licenciados en Administración ha dicho que "en una economía como la nuestra las empresas públicas tienen un lugar primordial, 'por eso estamos en desacuerdo con las tesis simplistas que ubican el déficit del gasto público en las paraestatales y proponen, como receta fácil y sencilla, su desaparición." (81). el mismo "reconoció que la crisis nos ha llevado a incorporar necesariamente la rentabilidad, la eficiencia y la productividad como característica indispensable de la empresa pública, ...se pronunció por el destierro del sofisma que proclama que cualquier empresa, por el simple hecho de ser manejada por el gobierno, es ineficiente y corrupta" (82).

En lo que toca al Colegio de Licenciados en Cien-

(81) Excelsior 21-VIII-86, p. 33-A

(82) Ibídem, p.33-A

cias Políticas y Administración Pública A.C. por medio de su presidente señaló que - "las entidades paraestatales le sirven a la Nación para ser más independiente, soberana y dueña de su destino. Las entidades equilibran, encauzan y definen demandas sociales, las satisfacen y están concebidas para apuntalar una mejor vida para la mayoría de los mexicanos" (83)

### 3. EN EL SECTOR PRIVADO

En el México el término "Sector Privado" tiene dos significados; primero, como "el campo de actuación en el que las unidades de producción - propias de los sistemas de economía mixta, de propiedad privada, efectúan las operaciones destinadas a satisfacer una parte de la demanda general en el sistema" (84), y segundo, el grupo de particulares que tienen bajo su propiedad o dirección las unidades de producción, distribución, y venta de bienes o prestación de servicios (empresarios particulares)

De los significados de sector privado mencionados, es el segundo el que tiene mayor importancia para el presente estudio, toda vez que nos interesa conocer la opinión que tienen los empresarios particulares mexicanos sobre la empresa pública en nuestro país.

Cabe señalar que los empresarios particulares (industriales, comerciantes y propietarios agrícolas) se han agrupado en diferentes organizaciones que -

(84) Enciclopedia Salvat Diccionario, Tomo 11 proshan, 1971, Barcelona, p3015.

tomaron la denominación de Cámaras, Confederaciones, Consejos, etc.

Las organizaciones representativas de los empresarios privados nos sirven para conocer en cierta forma la ideología de sus asociados, por lo que deberemos analizar con gran detenimiento las declaraciones hechas por las personas que han presidido dichas organizaciones, así también revisaremos los puntos de vista contenidos en sus documentos publicados.

Las organizaciones empresariales más importantes desde nuestro parecer son: la Cámara de Comercio de la Ciudad de México (CANACO) fundada desde el año de 1874, la Confederación de Cámaras de Comercio (CONCANACO) constituida en 1917, la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN) establecida en 1918, la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA) creada en 1941; estas agrupaciones se encuentran organizadas conforme a la Ley de Cámaras de Comercio y -

de las de Industria, promulgada el 2 de mayo - 1941 ; y la Confederación Patronal de la República (COPARMEX) surgida en 1929 y el Consejo Coordinador Empresarial fundado en 1975, - estas agrupaciones están constituidas como - Asociaciones Civiles.

Así también existen importantes asociaciones - de empresarios agrícolas y ganaderos , como son las Uniones Agrícolas Regionales y las Uniones Ganaderas, etc. sin embargo en este caso no - serán estudiadas específicamente.

La CONCANACO tiene entre sus objetivos los - siguientes: "la representación de los intereses de 'carácter general' del comercio e impulsar - su desarrollo. Asimismo asume la representación de sus asociados ante toda clase de autoridades y organismos descentralizados de la Federación, los estados y los municipios, y constituye un - órgano 'de consulta y colaboración' del Estado" (85).

(85) Arriola Carlos, Los Empresarios y el Estado Fondo de Cultura Económica, México 1981, p. 29

Está constituida la CONCANACO por "todas las Cámaras Nacionales de Comercio (200) y de Comercio en Pequeño (40), y las Cámaras Mexicanas de Comercio existentes en el extranjero o que en lo sucesivo se formen, Asimismo podrán admitirse -- como 'afiliadas' las Cámaras de Comercio Exterior extranjeras radicadas en el país, al igual -- que 'otras asociaciones representativas de actividades comerciales que así lo soliciten', pero -- los derechos de las 'afiliadas' extranjeras se limitan a los servicios generales que presta la -- Confederación ya que no pueden enviar representantes a las Asambleas generales, ni elegir a los directivos" (86).

La CONCAMIN entre sus objetivos principales encontramos los siguientes: "representar los intereses generales de la industria, fomentar el desarrollo de la misma, 'ser Órgano de Consulta del Estado', ejercer 'el derecho de petición y solicitar cuando proceda la expedición, modificación o 'derogación de leyes o disposiciones administrativas con (86) Ibídem, p.29

objeto de fomentar y proteger el desarrollo de la industria nacional" (87).

Está integrada la CONCAMIN por "67 cámaras de industria (de las cuales 7 no funcionan), y 20 asociaciones industriales que disfrutan de los servicios de la Confederación y contribuyen a su sostenimiento sin tener ninguno de los derechos y obligaciones de las cámaras" (88).

Es necesario explicar además que son de diversos tipos las cámaras que integran a la Confederación antes mencionada, y son los siguientes:

"a) los que agrupan a los industriales de una misma rama a nivel nacional pero que en ocasiones -- cuentan con cámaras homólogas a nivel regional. Así, por ejemplo, existe la Cámara Nacional de Industria de Aceites, Grasas y Jabones y una Cámara Regional de la Industria de Aceites, Grasas y Jabones del Norte;

b) por otra parte, existen también cámaras regionales que no tienen su equivalente a nivel nacional

(87) Ibídem, p. 31

(88) Ibídem, p. 32



como es el caso de la industria harinera que cuenta con cinco cámaras regionales sin que exista ninguna a nivel nacional; el otro caso especial es el de la CANACINTRA que cuenta -- con 58 delegaciones y 16 subdelegaciones en el país pero en forma independiente existen una cámara regional de la industria de transformación en Nuevo León y otra en Jalisco, y las -- tres forman parte, a igual título de la CONCAMIN" (89).

La CANACINTRA nació como ya señalamos en 1941 y sus "primeros dirigentes fueron conocidos -- como el 'Nuevo Grupo'. Compuesta por medianos y pequeños industriales, la CANACINTRA constituye la Cámara más importante de la CONCAMIN, tanto por el número de afiliados (alrededor -- de treinta y ocho mil según sus dirigentes ) como por las posiciones políticas y planteamientos doctrinales que difieren del conjunto de organizaciones empresariales" (90).

La organización de la Cámara antes mencionada

(89) *Ibidem*, p.32

(90) *Ibidem*, p.34

se da de la siguiente forma:

"a) bajo un criterio profesional; en secciones, que agrupan a las industrias de una misma acti  
vidad (79 en 1976), y

b) bajo un criterio geográfico en 58 delegacio  
nes y 16 subdelegaciones en el interior de la  
República" (91).

La CANACINTRA tiene entre sus objetivos: "además  
de representar y defender los intereses de sus  
agremiados, y de ser un órgano de consulta del  
Estado, la CANACINTRA se ha fijado otras metas:  
promover las mejores relaciones obrero-patrona  
les así como la capacitación de técnicos y obre  
ros" (92).

La COPARMEX esta compuesta por "treinta y cinco  
Centros Patronales, en distintas ciudades del -  
país que asocian indistintamente a empresarios  
y comerciantes, además de los socios directos -  
que recluta en el Distrito Federal" (93).

(91) Ibídem, p.p. 34 y 35

(92) Ibídem, p. 35

(93) Ibídem, p. 38

La Confederación citada anteriormente nació como consecuencia de las protestas patronales por la reglamentación del artículo 123 Constitucional y "se ha distinguido por el empleo de un lenguaje agresivo y directo y por haber asumido en términos generales posiciones más conservadoras que el resto de las organizaciones empresariales" (94).

El Consejo Coordinador Empresarial (CCE) "surgió como respuesta a los acontecimientos sociales y políticos que tuvieron lugar durante el régimen del presidente Echeverría" (95), esta integrado por las organizaciones empresariales más importantes del país como por ejemplo ; CONCANACO, CONCAMIN, COPARMEX, etc. sin embargo cabe señalar que la CANACINTRA ni forma parte del CCE ni está de acuerdo con sus puntos de vista.

La CONCANACO, la CONCAMIN y la COPARMEX han coincidido al sostener respecto al papel del Estado

(94) Ibidem, p. 37

(95) Ibidem, p. 39

en la economía el siguiente punto de vista:

"la actividad económica, es decir la producción y distribución de bienes y servicios, debe ser realizada fundamentalmente por el sector privado; sin embargo, existen diferencias en el planteamiento de la cuestión entre las tres instituciones"<sup>(96)</sup>.

La COPARMEX señala que "la propiedad privada de los medios de producción es un 'derecho natural primario e inviolable' y el mundo económico, 'expresión de la libre iniciativa de los hombres'<sup>(97)</sup>.

LA CONCAMIN indica que "en un régimen de estructura democrática, como el nuestro, la actividad económica corresponde fundamentalmente a los particulares y son ellos quienes tienen a su cargo, de manera directa, la creación de la riqueza" (98).

(96) Alcazar Marco Antonio, Las Agrupaciones Patronales en México, Colegio de México, 1977, p.55

(97) Ibíd., p.55

(98) Ibíd., p.55

Por su parte la CONCANACO establece que "el de recho de propiedad individual, la libertad de - comercio, los derechos de la iniciativa privada, las obvias conveniencias de este sistema sobre - el socialismo de Estado y correlativamente la ne cesidad de que el poder público se abstenga de - intervenir en la producción y distribución de - bienes" (99).

Vuelve haber coincidencia de las tres agrupaciones al manifestar que "las tareas que se reservan al sector público se restringen, primero, a la -- creación y mantenimiento de la 'infraestructura económica, política, jurídica y administrativa' y segundo, a la intervención directa en aquellas - actividades en que se demuestre la insuficiencia o ausencia del sector privado, y ello siempre de manera complementaria, limitada y transitoria"<sup>(100)</sup>.

Por otra parte la CANACINTRA expone que " la acti vidad económica, puesta en términos de desarrollo, debe ser el resultado de 'una acción coordinada de

(99) *Ibíd*em, p.55

(100) *Ibíd*em, p.p.55 y 56

de fomento, elaborada conjuntamente por el Es  
tado y las fuerzas productivas".(101).

Asimismo señala la CANACINTRA que el Estado de  
be intervenir "directamente e indirectamente -  
en la inversión industrial, orientando su ac-  
ción a cubrir las carencias que presenta la -  
actual estructura económica; es decir actuar -  
en forma supletoria" (102).

La diferencia esencial en los planteamientos -  
que hacen la CONCANACO, la CONCAMIN y la COPAR  
MEX con los realizados por la CANACINTRA se  
muestran al referirse ya en concreto a las em-  
presas públicas de la siguiente manera:

-Las tres confederaciones señalan que "en to  
do caso, los particulares deben tener el de-  
recho de adquirir aquellas empresas gubernamen  
tales que operen en el campo propio de la ini-  
ciativa privada, a fin de que los recursos en  
ellas invertidos se destinen a la satisfacción

(101) Ibidem, p.56

(102) Ibidem, p.56

de otras necesidades, atribuciones y servi  
cios que encajan dentro de los fines del Es  
tado"(103).

- La CANACINTRA "hace la defensa de la acti  
vidad económica que el Estado mexicano ha de  
sarrolado y considera esencial para el sano  
desarrollo del país evitar que tales empresas  
queden administradas, controladas o vincula-  
das por empresas nacionales o extranjeras afi  
nes"(104).

Ahora bien es necesario señalar algunas de -  
las expresiones más comunes y frecuentes de -  
empresarios privados mexicanos respecto a las  
empresas públicas:

- Las empresas públicas deben estar sujetas a  
una administracion privada de carácter técnico  
y profesional.

- Las empresas públicas deben buscar ser produc  
tivas y esto solo se puede lograr dejando de ac  
(103) Ibidem, p.p.56 y 57

(104) Ibidem, p.57

tuar bajo criterios únicamente políticos.

- Con las empresas públicas se subsidia la in-productividad.

- El gobierno se equivoca si pretende acabar con el desempleo creando empresas públicas y saturándolas de personal a través de contrataciones innecesarias.

- Las empresas públicas que operan en campos de la iniciativa privada no deben de gozar de prerrogativas, preferencias o subsidios que las pongan en una situación de privilegio frente a las del sector privado.

- Dentro del comercio las empresas publicas propietarias de tiendas (ejemplo; CONASUPO S.A.) - representan una intervención nociva, improvisación onerosa, duplicación innecesaria y una competencia desleal con el sector privado.

- Los nombramientos de los empresarios públicos se realizan por razones políticas lo que produce que en la mayoría de los casos sean incompetentes para llevar a cabo su labor.



- Los empresarios públicos actúan con negligencia ya que al no responder con su patrimonio no les preocupa que las empresas a su cargo sean productivas.

- La gran mayoría de los encargados de la dirección y administración de las empresas públicas son ineficientes y corruptos.

- En las empresas públicas existen ciertos trabajadores que ganan altos sueldos lo cual no es ta de acuerdo con la situación financiera de las empresas.

-En las empresas públicas se consiente la improductividad de los trabajadores y éstos a su vez lo hacen porque saben que no serán sancionados.

- Existen en las empresas públicas personas que no trabajan y sólo se presentan a cobrar sus sueldos (los llamados "aviadores")

- Los líderes de los sindicatos de las empresas públicas obtienen beneficios ilícitos en contra de la situación financiera de la empresa.

Como hemos observado los puntos de vista de las

agrupaciones representativas del sector privado se dividen en dos grandes bloques, sin embargo ambas posiciones son de comentarios moderados - respecto a las empresas públicas a diferencia de que los comentarios personales de los empresarios privados resultan mucho más críticos, hasta encontrarnos con algunos tan radicales de proponer la reprivatización de todas las empresas del gobierno.

## C A P I T U L O   I V

DISPOSICIONES JURIDICO ADMINISTRATIVAS REGULADORAS DE LA CONSTITUCION, ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO.

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Fundamento de las disposiciones reguladoras de la empresa pública en México.
- 2.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 3.- Ley Federal de las Entidades Paraestatales:
  - a) Estructura
  - b) Funcionamiento
  - c) Vigilancia y Evaluación
- 4.- Legislación reguladora de actividades específicas:
  - a) Ley de Planeación
  - b) Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento
  - c) Ley de Obras Públicas y su Reglamento
  - d) Ley General de Bienes Nacionales
  - e) Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles
  - f) Ley General de Deuda Pública
  - g) Otras.

1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; FUNDAMENTO DE LAS DISPOSICIONES REGULADORAS DE LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO.

El fundamento de las disposiciones reguladoras de la empresa pública en México y por ende de su existencia, está en nuestra Carta Magna, así también cabe señalar que son varios los artículos que tienen relación con estos entes públicos entre los cuales están: 25, 27, 28, 90, 93, 108, 110, 123, 134.

De los artículos antes mencionados podemos indicar que los más importantes son los siguientes:

-El artículo 90. señala la existencia de la Administración Pública Paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expide el Congreso (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal) y que definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación y añade que las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

-El artículo 93. establece el derecho que tienen las cámaras del Congreso para citar a los Directores y

Administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades. Asimismo menciona la facultad que tienen las cámaras (a pedido de una cuarta parte de sus miembros la de diputados y de la mitad si es la de senadores) para integrar comisiones con objeto de investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, y para hacer del conocimiento del Ejecutivo Federal los resultados de las investigaciones.

-El artículo 25 dispone en lo principal el papel del Estado como rector del desarrollo nacional además de indicar que el sector público por medio del Gobierno Federal mantendrá siempre la propiedad y el control sobre los organismos que se establezcan para controlar de manera exclusiva las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28 párrafo cuarto de -

la misma Constitución, y complementa indicando que en las áreas prioritarias del desarrollo - podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley y teniendo como objeto impulsarlas y organizarlas.

-El artículo 28. señala la prohibición de los monopolios y las funciones que el Estado ejercerá de manera exclusiva en las áreas estratégicas y que no constituyen monopolios; estas áreas estratégicas son: Acuñación de moneda; correos; telégrafos; radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. Tampoco será monopolio según como se establece en este artículo el servicio de banca y crédito que prestará también en forma exclusiva el Estado.

Por último podemos mencionar que el mismo artículo 28. establece que el Estado contará con organismos y empresas que necesite para atender las áreas estratégicas y prioritarias para el desarrollo..

2. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION  
PUBLICA FEDERAL.

La ley orgánica en cuestión tiene entre sus objetivos establecer, en principio que la Administración Pública Paraestatal se compondrá de "los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos"<sup>(105)</sup>.

Las entidades de la Administración Pública Paraestatal mencionadas servirán para auxiliar al Poder Ejecutivo de la Unión.

Asimismo se define que los organismos descentralizados son "las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten"<sup>(106)</sup>:

Las empresas de participación estatal mayoritaria  
(105) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Edit. Porrúa S.A. 16 edición Méx. 1986, p.8

(106) Ibidem, p. 53



son las siguientes:

I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;

II. Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

a) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.

b) Que en la constitución de su capital se han figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o

c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos

del propio órgano de gobierno" (107).

Así también se indica que "se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la administración pública federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes" (108).

Los fideicomisos públicos son "aquéllos que el Gobierno Federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos" (109).

(107) *Ibidem*, p.p. 53 y 54

(108) *Ibidem*, p. 54

(109) *Ibidem*, p. 54

La misma ley establece la facultad que tiene el Ejecutivo Federal para agrupar a las entidades paraestatales en sectores definidos con el propósito de que se pueda llevar a cabo la intervención legal que le corresponde, esto se hace "considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos" (110).

Como consecuencia de los agrupamientos en sectores se establece que la intervención correspondiente se realizará a través de las dependencias coordinadoras del sector, las cuales coordinarán la programación y presupuestación además de "conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo" (111)

De igual forma se dispone la existencia de

(110)Ibídem, p. 54

(111)Ibídem, p. 55

subsectores atendiendo a la naturaleza de las actividades de las entidades y siempre que el titular de la dependencia coordinadora considere que conviene para facilitar la coordinación y da congruencia al funcionamiento del sector.

Finaliza señalando que " las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la Administración Pública Paraestatal, con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, sin perjuicio de las atribuciones que competan a las coordinadoras de sector" (112)

(112)Ibidem, p.55

### 3. LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES

La ley en cuestión "tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal" (113)

Así también dispone que "las relaciones del Ejecutivo Federal, o de sus dependencias, con las entidades paraestatales, en cuanto unidades auxiliares de la Administración Pública Federal, se sujetarán , en primer término, a lo establecido en esta Ley y sus disposiciones reglamentarias y, sólo en lo no previsto, a otras disposiciones según la materia que corresponda" (114).

La misma ley remite a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para determinar cuales son las entidades paraestatales; incluye a las entidades paraestatales del Distrito Federal, toda vez que señala que estarán sujetas a esta ley, y excluye a las universidades y demás instituciones de educación a las que la ley -- otorge autonomía, así como a la Procuraduría Federal del Consumidor de la observancia de este ordenamiento.

Respecto al Banco de México, las sociedades nacionales (113) Ley Federal de las Entidades Paraestatales, art.1, - Edit. Porrúa S.A., 16 edición, México 1986, p.58

(114) Ibídem, art.1, p.58

de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, los fondos y fideicomisos públicos de fomento así como las entidades paraestatales que formen parte del sistema financiero, quedan sujetas por cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, control, - evaluación y regulación a su legislación específica. - Les será aplicable esta Ley en las materias y asuntos que sus leyes específicas no regulen" (115).

Por lo que toca al IMSS, ISSSTE, INFONAVIT, ISSFAM y demás organismos de estructura análoga que existan "se seguirán rigiendo por sus leyes específicas en cuanto a las estructuras de sus órganos de gobierno y vigilancia, - pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, en lo que no se oponga a aquellas leyes específicas se sujetarán a las disposiciones de la presente Ley" (116).

Asimismo "aquellas entidades que además de Organismo de Gobierno, Dirección General y Organismo de Vigilancia cuen

(115) *Ibidem*, art.4, p. 59

(116) *Ibidem*, art.5, p. 59

ten con patronatos, comisiones ejecutivas o sus equivalentes, se seguirán rigiendo en cuanto a estos órganos especiales de acuerdo a sus leyes u ordenamientos relativos" (117).

Lo que debe considerarse como áreas estratégicas y prioritarias es explicado por la ley, así como lo que le - corresponderá en general a los titulares de las dependencias coordinadoras de sector respecto a las entidades de su sector.

La Secretaría de Programación deberá publicar anualmente la relación de entidades paraestatales en el Diario Oficial de la Federación y llevará el Registro Público de los Organismos Descentralizados en el cual deberán registrarse obligatoriamente esas entidades paraestatales.

Los Organismos Descentralizados son definidos por la ley como las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea alguno de los supuestos que se

(117)Ibidem,art, 5, p.59

establecen en la ley.

El ordenamiento jurídico en estudio dispone los elementos que deberán contener las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de los organismos descentralizados, así también añade que "en la extinción de los organismos deberá observarse las mismas formalidades establecidas para su creación" (118).

Para determinar cuales son las empresas públicas la presente ley remite a la Ley Orgánica de La Administración Pública Federal y señala que "no tienen carácter de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal las sociedades mercantiles en las que participen temporalmente y en forma mayoritaria en su capital, en operaciones de fomento, las sociedades nacionales de crédito, salvo que conforme a la legislación específica de éstas y siempre que se esté en los supuestos de la segunda parte del artículo 6., el Ejecutivo Federal decida mediante acuerdo expreso en cada caso, atribuirles tal carácter e incorporarlas - (118) *Ibíd*em, art.15, p.63



al régimen de este ordenamiento" (119).

Las empresas de participación estatal mayoritaria deben tener por objeto las áreas prioritarias y se sujetarán a esta ley su organización, administración y vigilancia, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación aplicable.

Respecto a los fideicomisos públicos la ley indica que serán los "que se establezcan por la Administración Pública Federal, que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias"(120) y estarán sujetos a la ley.

Igualmente la ley establece el papel del director del fideicomiso, del delegado fiduciario, de la institución fiduciaria, así como deben ser los contratos -- constitutivos de los fideicomisos públicos.

(119) Ibídem, art.29, p.67

(120) Ibídem, art.40, p.70

a) Estructura: se establece que la Secretaría de Programación y Presupuesto , la Secretaría de Hacienda y Crédito Público además de las dependencias y entidades que tengan relación con el objeto de las entidades, tendrán representantes en los órganos de gobierno y en su caso en los comités técnicos correspondientes.

En los organismos descentralizados la administración "estará a cargo de un Órgano de Gobierno que podrá ser una Junta de Gobierno o su equivalente y un Director General" (121) y "estará integrado por no menos de cinco ni más de quince miembros propietarios y de sus respectivos suplentes. Será presidido por el Titular de la Coordinadora de Sector o por la persona que éste designe" (122).

En las empresas de participación estatal mayoritarias el órgano de gobierno colegiado será un Consejo de Administración o su equivalente y "se integrará de acuerdo a sus estatutos y en lo que no se oponga con (121) Ibidem, art. 17, p.63 (122) Ibidem, art. 18. p.63

sujeción a esta Ley" (123) y los integrantes de dicho Organó de Gobierno que representen la participación de la Administración Pública Federal, además de aquéllos a que se refiere el Artículo 9. de este ordenamiento, serán designados por el titular del Ejecutivo Federal, directamente a través de la Coordinadora de Sector. Deberán constituir en todo tiempo más de la mitad de los miembros del Consejo, y serán servidores públicos de la Administración Pública Federal o personas de reconocida calidad moral o prestigio, con experiencia respecto a las actividades propias de la empresa de que se traté" (124).

Por su parte como se menciona anteriormente se organizarán en forma análoga a los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal mayoritaria y contarán con comités técnicos y directores generales los fideicomisos.

Asimismo la ley señala quienes no podrán ser miembros del Órgano de gobierno de los organismos des-

(123) Ibidem, art.34, p.68

(124) Ibidem, art.34. p.p. 68 y 69

centralizados, los requisitos que deberá reunir el director general del organismo que será designado - por el Presidente de la República, o a indicación - de éste a través del coordinador de sector por el - Órgano de gobierno, además de disponer que el Consejo de Administración de las empresas de participación estatal mayoritaria "será presidido por el titular de la coordinadora de sector o por la persona - que éste designe" (125).

b) Funcionamiento: la ley establece la estrecha - vinculación que deberá existir entre la Planeación Nacional, los programas sectoriales, los programas institucionales, los presupuesto, los programas fi nancieros y las actividades de las entidades para estatales.

Respecto a la información, la ley indica que las entidades paraestatales deberán proporcionar información a las entidades de su sector cuando se les requiera, así como a las dependencias, a las coor dinadoras de sector y a las globalizadoras.

(125) Ibídem, art. 35, p. 69

Igualmente la ley señala la periodicidad con que se deberán reunir los integrantes de los órganos de gobierno, los requisitos para que las sesiones sean válidas y la forma de tomar las resoluciones.

Los representantes de las dependencias y entidades en los órganos de gobierno y comités técnicos deberán en las sesiones pronunciarse sobre los asuntos que deban resolverse en relación con la esfera de competencia de la dependencia o entidad representada" (126).

La misma Ley indica cuales serán las atribuciones indelegables de los órganos de gobierno y las facultades de los directores generales de las entidades.

c) Vigilancia y Evaluación: cuando algún organismo descentralizado creado por el Ejecutivo Federal o una empresa de participación estatal mayoritaria dejen de cumplir con sus fines u objetos o su funcionamiento no convenga desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la ley dispone (126) *Ibíd*em, art.9, p.60

que la Secretaría de Programación y Presupuesto, -  
atendiendo a la opinión de la dependencia coordi-  
nadora de sector que corresponda propondrá al Eje-  
cutivo Federal, en el caso de un organismo la diso-  
lución, liquidación, extinción o fusión de aquél  
y en el caso de ser una empresa la enajenación de -  
la participación estatal o en su caso la disolu-  
ción o liquidación.

En los organismos descentralizados el órgano de vi-  
gilancia será "un comisariado público propietario  
y una suplente, designados por la Secretaría de la  
Contraloría General de la Federación" (127).

Por su parte las empresas de participación estatal  
mayoritaria "sin perjuicio de lo establecido en sus  
estatutos y en los términos de la legislación civil  
o mercantil aplicable, para su vigilancia, control  
y evaluación, incorporarán los órganos de control -  
interno y contarán con los comisarios públicos que  
designa la Secretaría de la Contraloría General de  
(127)Ibidem, art.60 p.80

la Federación" (128).

La ley además indica el papel que tendrán los orga  
nos de gobierno, los directores generales , así co-  
mo las coordinadoras de sector en el control y vi-  
gilancia de las entidades paraestatales.

La Secretaría de la Contraloría General de la Fede  
ración "podrá realizar visitas y auditorias a las  
entidades paraestatales" (129).

Finalmente la ley dispone que se podrán fincar res  
ponsabilidades en caso de no cumplirse debidamente  
con lo que establece la ley.

(128:) Ibídem, art.63, p.81

(129:) Ibídem, art.65, p.82

#### 4. LEGISLACION REGULADORA DE ACTIVIDADES ESPECIFICAS.

Las actividades específicas de la mayoría de las empresas públicas del sector paraestatal federal están regidas por leyes de derecho público y de derecho privado, sin embargo para el presente caso sólo examinaremos las primeras, siendo las más importantes las siguientes:

a) Ley de Planeación: esta ley tiene como objeto principal establecer las bases para llevar a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y "encauzar, en función de ésta, las actividades de la Administración Pública Federal" (130).

Por otra parte se señala que las actividades de las entidades siempre deberán realizarse con apego a la planeación nacional. Así las entidades de la Administración Pública Paraestatal de acuerdo con el artículo 9. "deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo".

Igualmente de conformidad con el artículo 12.

(130) Ley de Planeación, art.1, Edit. Porrúa S.A.

16 edición, México 1986, p.222



las entidades forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática a través de las unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación dentro de las propias entidades.

El mismo ordenamiento legal dispone que dentro del Sistema de Planeación Democrática las entidades paraestatales deberán:

"I. Participar en la elaboración de los programas sectoriales, mediante la presentación de las propuestas que procedan en relación a sus funciones y objeto;

II. Cuando expresamente lo determine el Ejecutivo Federal, elaborar su respectivo programa institucional, atendiendo a las previsiones contenidas en el programa sectorial correspondiente;

III. Elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales y, en su caso, institucionales;

IV. Considerar el ámbito territorial de sus

acciones, atendiendo las propuestas de los gobiernos de los estados, a través de la dependencia coordinadora de sector, conforme a los lineamientos que al efecto señale esta última;

V. Asegurar la congruencia del programa institucional con el programa sectorial respectivo; y

VI. Verificar periódicamente la relación que guarden sus actividades, así como los resultados de su ejecución con los objetivos y prioridades del programa institucional" (131)

En lo relativo a la concertación que señala la ley, "las entidades paraestatales, podrán concertar la realización de las acciones previstas en el Plan y los programas, con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados" (132).

Por último esta ley en su Capítulo Séptimo establece que se podrán imponer sanciones a los funcionarios que contravengan la ley, el Plan y los programas.

(131) Ibidem, art. 17, p. 229

(132) Ibidem, art. 37, p. 235

b) Ley de Presupuesto, Contabilidad Y Gasto Público Federal: el presente ordenamiento tiene como objetivo normar y regular el presupuesto -- la contabilidad y el gasto público.

Por gasto público federal de las entidades paraestatales debe tomarse "las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivos o deuda pública, que realizan" (133)

Todas las entidades paraestatales tienen que contar con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público" (134).

Cabe mencionar que "el Ejecutivo Federal autorizará, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la participación estatal en las empresas, sociedades y asociaciones civiles (133) Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, art. 2, Edit. Porrúa S.A., 16 edición, Méx. 1986, p. 252

(134) Ibídem, art. 7, p. 254

o mercantiles, ya sea en su creación, para aumentar su capital o patrimonio o adquiriendo todo o parte de éstos"(135).

Así también se dispone que para constituir o incrementar fideicomisos públicos se requerirá -- "autorización del Presidente de la República emitida por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que en su caso propondrá al propio Ejecutivo Federal la modificación o disolución de los mismos cuando así convenga al interés público"(136).

La misma ley indica que "el gasto público federal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Los presupuestos se elaborarán para cada año calendario y se fundarán en costos" (137).

(135) Ibídem, art.8, p. 254

(136) Ibídem, art.9, p. 254

(137) Ibídem, art.13, p. 255

Las entidades paraestatales que deban quedar incluidas en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación "elaborarán sus anteproyectos de presupuesto con base en los programas respectivos"(138).

Dentro del capítulo referente al ejercicio del gasto público federal de la ley en estudio, se señala que las entidades paraestatales "recibirán y manejarán sus fondos y harán sus pagos a través de sus propios órganos"(139), salvo que el Presidente de la República por medio de la Secretaría de Programación y Presupuesto disponga que "se manejen, temporal o permanentemente de manera centralizada en la Tesorería de la Federación"(140).

Asimismo en este capítulo se establece lo relativo a las cuestiones presupuestales de la contratación de obras públicas, de las adquisiciones, de las garantías para la celebración de contratos, de la contratación de personal, del pago de remuneración-

(138) Ibidem, art.17, p.256

(139) Ibidem, art.26, p.259

(140) Ibidem, art.27, p.259

nes al personal, etc.

Los últimos capítulos de la Ley de Presupuesto - Contabilidad y Gasto Público se refieren a la contabilidad y las responsabilidades, señalando de esta forma que todas las entidades paraestatales "llevarán su propia contabilidad, la cual incluirá las cuentas para registrar tanto de los activos, pasivos, capital o patrimonio, ingresos, costos y gastos, como las asignaciones, compromisos y ejercicios correspondientes a los programas y partidas de su propio presupuesto" (141).

Por lo que toca a las responsabilidades, se dispone que se dictarán las medidas administrativas sobre las responsabilidades que afecten al patrimonio de las entidades paraestatales. Así también se da un lugar preponderante a las visitas, auditorías e investigaciones como instrumentos para la vigilancia y control presupuestal.

En lo que toca al reglamento de la ley en estudio (141) *Ibíd*em, art.39, p.262

cabe mencionar que tiene como objetivo regular "la programación-presupuestación, el ejercicio, la contabilidad, el control y la evaluación del gasto público federal; así como las Cuentas de la Hacienda Pública Federal y del Departamento del Distrito Federal, a que se refiere la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal" (142).

Establece las obligaciones de las entidades para estatales y de las coordinadoras de sector en materia presupuestal, que comprende y en que se basa la programación-presupuestación del gasto público federal.

De igual forma indica que en la formulación de los programas deberá sujetarse a la estructura programática aprobada por la Secretaría de Programación con las coordinadoras de sector y en su caso con las entidades paraestatales coordinadas, "las unidades de medida y la denominación de las (142) Reglamento de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, art.1, Edit. Porrúa S.A. 16 edición, México 1986, p.268

metas que se utilizarán en la elaboración de los programas" (143).

Así también menciona que deberán contener los programas que realicen las entidades paraestatales - para efectos de su presupuestación y a que tienen que ajustarse en la formulación de sus anteproyectos de presupuesto.

Dispone las observaciones que deberán considerarse en los servicios personales; en los gastos por concepto de materiales, suministros y servicios generales; en los gastos relacionados con publicidad y propaganda, etc. y en las transferencias.

Por su parte las coordinadoras de sector "una vez que reciban los anteproyectos de presupuesto de sus entidades coordinadas, procederán a realizar el análisis correspondiente; los integrarán con su propio anteproyecto" (144), y lo enviarán a la Secretaría de Programación y Presupuesto, y las entidades que no se encuentren coordinadas entre-

(143) *Ibidem*, art. 15, p.273

(144) *Ibidem*, art. 26, p.278



garán sus anteproyectos de presupuesto directamente a la secretaría antes mencionada.

El ejercicio del gasto público federal según el reglamento en estudio "se efectuará con base en los calendarios financieros y de metas, los que serán elaborados por las entidades y requerirán autorización" (145). también establece lo que se deberá observar en la elaboración de dichos calendarios.

Igualmente el ejercicio del gasto público federal comprende "el manejo y aplicación que de los recursos realicen las entidades, para dar cumplimiento a los objetivos y metas de los programas contenidos en sus presupuestos aprobados" (146).

El mismo reglamento indica lo que deberán observar las entidades paraestatales al contraer compromisos, los requisitos bajo los cuales se efec

(145) *Ibidem*, art. 32, p.280

(146) *Ibidem*, art. 39, p.282

tuarán los pagos con cargo a sus presupuestos aprobados, además de que llevarán los registros de las afectaciones presupuestales.

Respecto al ejercicio del presupuesto se detalla - los requisitos para la contratación de personal, - las remuneraciones al personal, los contratos y - pedidos, las garantías ,etc.

En lo que toca a los subsidios y aportaciones a las entidades paraestatales, se requerirá que éstas cumplan con ciertos requisitos para que las coordinadoras de sector y en su caso, la Secretaría de Programación y Presupuesto autoricen la ministración de recursos por los conceptos mencionados.

Asimismo el reglamento señala que "el sistema de contabilidad gubernamental comprenderá la captación y registro de las operaciones financieras, - presupuestales y de consecución de metas"(147), y se establece lo referente a los catálogos de - cuentas y la contabilización de las operaciones.

(147) *Ibíd.*, art. 81, p. 297

cen"(149)las entidades paraestatales.

Para la ley en estudio considerará "obra pública todo trabajo que tenga por objeto crear, construir, conservar o modificar bienes inmuebles por su naturaleza o disposición de la ley" (150), quedando comprendidos una serie de supuestos establecidos.

De igual manera la ley establece los criterios que deberán observar los titulares de las entidades en la realización de las acciones, actos y contratos relativos a la obra pública.

Las entidades paraestatales deben considerar un grupo de criterios al elaborar los programas de obra pública y sus respectivos presupuestos, así también debe entenderse como elementos de la obra pública "las investigaciones, asesorías y consultorías especializadas, así como los estudios técnicos y de preinversión que requiera su realiza-

(149) Ley de Obras Públicas, art.1, Edit. Porrúa - S.A., 16 edición, México 1986, p.606

(150) Ibídem, art.2, p.607

ción" (151).

La ley indica la forma y contenido de los programas de obra pública y añade que la Secretaría de Programación y Presupuesto "llevará el Padrón de Contratistas de Obras Públicas y fijará los criterios y procedimientos para la clasificar a las personas inscritas en él, de acuerdo con su especialidad, capacidad técnica y económica, y su ubicación en el país" (152).

Permite la ley a las entidades paraestatales contratar servicios relacionados con la obra pública "siempre que se trate de servicios profesionales de investigación y consultoría y asesoría especializadas, estudios y proyectos para cualesquiera de las fases de la obra pública, así como de dirección" (153).

Las obras públicas que realicen las entidades paraestatales podrán hacerse por contrato o por adminis

(151) *Ibíd.*, art. 15, p.613

(152) *Ibíd.*, art. 19, p.615

(153) *Ibíd.*, art. 26, p.617

tracción directa, y los contratos de obra pública "se adjudicarán o llevarán a cabo, a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, de acuerdo a lo que establece la presente ley"(154), sin embargo se establecen un conjunto de supuestos en los que las entidades para estatales podrán o deberán optar por contratar las obras públicas, sin llevar a cabo las licitaciones públicas antes citadas.

Así también la Ley de Obras Públicas dispone lo relativo a : las convocatorias, las garantías, la forma de llevar la obra en sí misma, la fecha de inicio de la obra, la suspensión temporal de toda o parte de la obra, la rescisión del contrato de obra, la terminación de la obra, la recepción de la obra, la conservación y mantenimiento de la obra y la obligación que tienen las entidades paraestatal de informar lo referente a las obras que realicen o contraten.

(154) Ibídem, art. 30, p.618

Finalmente esta ley establece las infracciones y sanciones por el incumplimiento de las disposiciones que rigen las obras públicas y los recursos administrativos que pueden hacerse valer contra las resoluciones que dicte la Secretaría de Programación y Presupuesto en la materia.

En lo que toca al Reglamento de la Ley de Obras Públicas podemos mencionar en general que regula: la planeación, programación y presupuestación de la obra pública; el Padrón de Contratistas de Obras Públicas; la contratación y ejecución de las obras; y los servicios relacionados con la obra pública.

d) Ley General de Bienes Nacionales: esta ley regula y clasifica los bienes (bienes de dominio público y bienes de dominio privado) que componen el patrimonio nacional.

Asimismo señala la intervención que tendrá la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en las operaciones y contratos inmobiliarios que realicen las -

entidades paraestatales, además de indicar la forma de llevar cabo la adquisición utilización y aprovechamiento de los bienes inmuebles que hagan las entidades mencionadas.

Las entidades tendrán la obligación de formular - los inventarios de los bienes inmuebles que integren su patrimonio, hacer que se registren los contratos de arrendamiento que celebren como arrendadoras o arrendatarias de bienes inmuebles y elaborar sus programas anuales, calendarizados "que contengan sus necesidades inmobiliarias para el cumplimiento de las funciones a su cargo" (155).

Por lo que toca a los arrendamientos, las entidades "sólo podrán arrendar bienes inmuebles para su servicio cuando no sea posible o conveniente su adquisición" (156).

(155) Ley General de Bienes Nacionales, art.11, Edit.

Porrúa S.A. 16 edición, México 1986, p.398

(156) Ibidem, art. 15, p. 400

Igualmente la ley en cuestión dispone lo relativo a: la intervención de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, las concesiones, permisos y autorizaciones correspondientes a los bienes de dominio público.

El destino de inmuebles al servicio de las entidades paraestatales "se hará mediante decreto del Ejecutivo Federal, que será refrendado únicamente por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología" (157), y "para cambiar el uso o aprovechamiento de los inmuebles destinados en los términos de esta ley, las destinatarias deberán solicitarlo a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología" (158).

La misma ley regula la transmisión de dominio a título gratuito u oneroso que realicen las entidades paraestatales de los bienes inmuebles, así como lo referente al Registro Público de la Propiedad Federal, los catálogos e inventarios de los bienes y recursos de la Nación, y las san

(157) *Ibidem*, art.37, p.412

(158) *Ibidem*, art.37, p.413



ciones por incumplimiento a las normas que regulan la materia.

e) Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles: La ley en estudio tiene entre sus objetivos regular las acciones de las entidades paraestatales relativas a " la planeación, programación, presupuestación y control que, en materia de adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios relacionados con ellos" (159) y los actos y contratos que celebren en las materias mencionadas.

De igual forma la ley señala los criterios que deberán observar los titulares de las entidades paraestatales en la realización de las acciones, pedidos y contratos en las materias objeto de la ley, y lo que deberá tomarse en cuenta cuando las entidades realicen sus programas y presupuestos respecto a las adquisiciones, arrendamientos y servicios.

(159) Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles, art.1, Edit. Porrúa S.A. 16 edición, México 1986 - p.702

Se consigna en la ley la obligación que tienen las entidades de "mantener los bienes adquiridos o -- arrendados en condiciones apropiadas de operación, mantenimiento y conservación, así como vigilar que los mismos se destinen al cumplimiento de los programas y acciones previamente determinados" (160).

Por otra parte se señala que la Secretaría de Programación y Presupuesto "llevará el Padrón de Proveedores de la Administración Pública Federal y - clasificará a las personas inscritas en él, de acuerdo con su actividad, capacidad técnica y su ubicación" (161).

También la ley en estudio indica que "las adquisiciones, arrendamientos y servicios se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública, para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente a fin - de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamien  
(160)Ibídem, art. 18, p.708  
(161)Ibídem, art. 20. p.709

to, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, de acuerdo a lo que establece la presente ley" (162) sin embargo se establecen un conjunto de supuestos en los que las entidades paraestatales podrán o deberán optar por contratar en las materias reguladas por la ley sin llevar a cabo las licitaciones públicas mencionadas.

Las convocatorias, las adquisiciones de bienes de procedencia extranjera, las garantías, los contratos, los pedidos el envío de información y las visitas e inspecciones, son reguladas detalladamente por la ley.

Por último la ley sujeta a análisis establece lo referente a las infracciones y sanciones por incumplimiento de las normas que rigen la materia y los recursos administrativos que se pueden interponer en contra de las resoluciones que dicten las dependencias competentes en los términos de esta ley.

f) Ley General de Deuda Pública: esta ley tiene entre (162)Ibídem, art. 26, p.p. 711 y 712

sus objetivos regular la deuda pública a cargo de las entidades paraestatales, entendiendo que ésta se constituye "por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos" (163).

A su vez por financiamientos se entiende "la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos" (164).

Igualmente la ley establece el papel que le corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las facultades propias de esta secretaría en la materia.

Por otra parte las entidades paraestatales "requerirán la autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para efectuar negociaciones oficiales, gestiones informales o ex-

(163) Ley General de Deuda Pública, art. 1, Edit. Porrúa S.A. 16 edición, México 1986, p. 239

(164) Ibidem, art. 2, p. 240

ploratorias sobre la posibilidad de acudir al mercado externo de dinero y capitales.

Para obtener esta autorización deberán proporcionar a dicha Secretaría sus programas financieros anuales y de mediano y largo plazo, así como la demás información que se les solicite, a fin de determinar sus necesidades de crédito" (165)

La misma ley regula la programación de la deuda pública dando la intervención que corresponde al Congreso de la Unión en el proceso de autorización de los montos de endeudamiento de las entidades paraestatales incluidas en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación; así como el del Departamento del Distrito Federal.

Las entidades paraestatales "deberán indicar claramente los recursos que se utilizarán para el pago de los financiamientos que promuevan" (166), y solo se autorizarán los financiamientos que no excedan de su capacidad de pago.

(165) Ibídem, art.6, p.p.242 y 243

(166) Ibídem, art.14, p.245

Por lo que toca a las entidades paraestatales " que no estén comprendidas dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, requieren autorización previa y expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la contratación de toda clase de financiamientos" (167).

Asimismo las entidades paraestatales "llevarán - los registros de los financiamientos en que participen conforme a las reglas que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Deberán - además proporcionar a la misma Secretaría, toda la información necesaria para llevar a cabo la vigilancia que le compete respecto a la aplicación de los recursos provenientes de financiamientos autorizados, con la periodicidad y en la forma - que dicha Secretaría determine" (168).

Por último la ley menciona lo relativo al registro de las obligaciones financieras constitutivas de deuda pública que llevará la Secretaría multi-

(167) *Ibidem*, art.19, p.246

(168) *Ibidem*, art.23, p.248

citada y la integración y funciones de la Comisión Asesora de Financiamientos Externos.

g) Otras: además de las disposiciones jurídicas reguladoras de las actividades específicas de las entidades paraestatales (incluidas las empresas públicas) encontramos por ejemplo: la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley de Información Estadística y Geografía, las Leyes de Ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, etc.

También nos encontramos con las leyes que regulan materias especiales y que deben observar de terminadas empresas públicas ejemplo: el Instituto Mexicano de Televisión debe sujetarse a la Ley de Radio y Televisión.

Finalmente existen además una diversidad de Acuerdos, Decretos, Circulares, Manuales, Instruc

**tivos y Oficios que deben observar las empresas p<sup>u</sup>  
blicas en el desarrollo de sus actividades.**



## C A P I T U L O V

REPERCUSIONES SOCIOLOGICAS POR LA ENTRADA EN  
VIGOR DE LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PA-  
RAESTATALES.

1. Repercusión en la Esfera Estatal
2. Repercusión en el Ambito Productivo
3. Repercusión en las Empresas Privadas

## 1. Repercusión en la Esfera Estatal

El ordenamiento jurídico en cuestión desde que era una iniciativa levantó grandes debates toda vez que las entidades paraestatales (empresas públicas) y su regulación son fundamentales para el desarrollo económico de nuestro país.

Con la entrada en vigor de esta ley quedó abrogada la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1970, la cual ya no cumplía con el objeto para que fue creada, al haber quedado derogados varios de sus artículos por disposiciones jurídicas expedidas con posterioridad. Además la nueva ley a lo largo recoge una serie de disposiciones legales dispersas.

De esta forma se actualiza y redefine la relación del Gobierno Federal y sus dependencias con las entidades paraestatales (empresas públicas).

En esencia la ley armoniza la tutela del Estado sobre las entidades paraestatales, con la autonomía de gestión que es indispensable en cualquier unidad económica.

ca.

Para lograr la autonomía de gestión se le otorgó a los -  
Organos de Gobierno de las entidades paraestatales la -  
atribución indelegable de realizar los controles previos  
gubernamentales, como ejemplo podemos mencionar que la -  
fracción VII del artículo 58 de la ley en cuestión esta  
blece que deberán "Aprobar de acuerdo con las leyes --  
aplicables y el reglamentos de esta Ley, las políticas,-  
bases y programas generales que regulen los convenios, -  
contratos, pedidos o acuerdos que deba celebrar la enti-  
dad paraestatal con terceros en obras públicas, adquisi-  
ciones, arrendamientos y prestación de servicios relacio-  
con bienes muebles".

Así con esta ley se acaba con la pesada regulación dicta-  
da por el sector central que se acumuló con el tiempo, --  
en virtud de que las secretarías al formular los antepro-  
yectos de reglamentos para aprobación presidencial trata-  
ban de establecer un control estricto sobre las entidades,  
sin embargo quizá no tomaron en cuenta que el número de -  
permisos previos crecía en forma desmedida.

Ahora bien, con las facultades otorgadas a los Organos de Gobierno de las entidades paraestatales se podrán agilizar las acciones y funciones lo que a la larga -- traerá un mejor desempeño de actividades y el cumplimiento del objeto por el que fueron creadas.

Asimismo cabe señalarse que la ley no deja sin control a las entidades paraestatales sino que el control previo se realiza a través de los Organos de Gobierno en los cuales habrá siempre representantes de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público (son las secretarías de estado globalizadas en materia financiera) además de otras dependencias y entidades que tengan relación con el objeto de la entidad paraestatal.

Los representantes señalados en el párrafo anterior tendrán la obligación de pronunciarse sobre los asuntos -- que se discutan y que sean de su competencia, por ejemplo cuando se dicuta la formulación del anteproyecto de presupuesto de la entidad el representante de la Secretaría de Programación y Presupuesto deberá indicarles a

los demás integrantes del Organó de Gobierno los criterios y observaciones en la materia.

Para que los representantes puedan hacer bien su trabajo en las sesiones la entidad deberá mandarles con antelación no menor de cinco días la información necesaria, de tal suerte que el día de la sesión los representantes ya hayan estudiado con detenimiento los asuntos que se pretenden resolver; con esta medida se pretende acabar con improvisaciones.

Lo antes explicado también se aplicará en su caso a los Comités Técnicos de las entidades paraestatales.

Un problema que existía anteriormente y que esta ley resuelve es el relativo a que las entidades paraestatales a lo largo del año ocupaban mucho de su tiempo para estar elaborando informes para las entidades de su propio sector, para sus dependencias coordinadoras de sector y para las Secretarías de Programación y Presupuesto, de Hacienda y Crédito Público y de la -

Contraloría General de la Federación, ahora las entidades y dependencias antes nombradas deberán hacer compatibles sus requerimientos de información que demanden y de esta forma se logrará racionalizar los flujos de información, esto es que un informe que realice la entidad paraestatal servirá para que un mayor número de dependencias y entidades lo consulten.

El hecho de que la Secretaría de Programación y Presupuesto publique anualmente en el Diario Oficial de la Federación la lista de entidades paraestatales -- como lo establece la ley, logrará que la sociedad y los mismos miembros del Gobierno Federal estén enterados de cuáles son y cuántas son las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal y se evitará la especulación basada en la desinformación.

El ordenamiento jurídico sujeto a análisis viene a dar uniformidad a las leyes y decretos de creación de los organismos descentralizados al establecer un mínimo de nueve puntos que deberán observarse al formular dichos instrumentos legales.

Igualmente al señalarse un número mínimo y máximo de miembros que deberán integrar el órgano de gobierno - de los organismos descentralizados, se busca que exista un equilibrio en la toma de decisiones, además de que los miembros del órgano de gobierno no podrán mandar representantes a las sesiones ya que su cargo es estrictamente personal.

Por lo que toca a las facultades que la ley atribuye a los directores generales de los organismos descentralizados respecto a la representación legal de la - entidad, cabe mencionar que con ellas se viene a llenar un importante vacío que limitaba el ejercicio de la dirección y con frecuencia impedía el ágil y eficiente desarrollo de las actividades.

Con la creación del Registro Público de los Organismos Descentralizados que llevará la Secretaría de -- Programación y Presupuesto se tendrá una buena fuente de información, además de que los certificados de inscripción que expida el Registro citado contarán con fe pública permitiendo que los miembros del

Órgano de gobierno de esas entidades puedan fácilmente acreditar su personalidad y facultades.

Respecto a los miembros del órgano de gobierno de la empresas de participación estatal mayoritaria que representen la participación de la Administración Pública Federal, la ley establece que serán los representantes de las dependencias y entidades citadas con anterioridad y en algunos casos -- también podrán serlo personas (no servidores públicos) de reconocida calidad moral o prestigio, con experiencia respecto a las actividades propias de la empresas de que se trate.

La disposición citada en el párrafo anterior es -- sin duda democratizadora de la administración de las empresas públicas.

La ley al indicar que solo serán fideicomisos públicos los que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria provocará que haya



una transformación en estas entidades paraestatales.

Así también la ley establece un doble control a los fideicomisos públicos, toda vez que por un lado las facultades de los comités técnicos (asimilados a -- los órganos de gobierno) constituyen limitaciones -- para la institución fiduciaria y por el otro la institución fiduciaria deberá abstenerse de cumplir -- las resoluciones que dicte al comité técnico en ex-- ceso de las facultades expresamente fijadas por la Secretaría de Programación y Presupuesto (fideicomitente Único de la Administración Pública Federal).

La ley al disponer cuales serán las facultades y -- obligaciones de los directores generales de las entidades paraestatales amplía su marco de activida-- des y los compromete para el mejor desempeño de las mismas.

En lo relativo al control y evaluación cabe indicar que se establecen mejoras importantes al definir de manera clara el papel que le corresponde a : los -- órganos de control interno de las entidades, los co

misarios públicos , los órganos de gobierno, los directores generales, las coordinadoras de sector y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Asimismo como consecuencia de la ley en estudio se hará una depuración del sector parastatal ya que la Secretaría de Programación y Presupuesto queda facultada para que cuando algún organismo descentralizado creado por el Ejecutivo Federal o una empresa de participación estatal mayoritaria dejen de cumplir con sus fines u objetos o - su funcionamiento no convenga desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, atendiendo a la opinión de la dependencia proponga al mismo Ejecutivo, en el caso de un -- organismo la disolución, liquidación, extinción, o fusión de aquél y de tratarse de una empresa - la enajenación de la participación estatal, la disolución, fusión o liquidación.

La determinación antes mencionada provocará en algunos casos desempleo (disolución, liquidación,

extinción) y cuando se trate de fusiones y enajenación de la participación estatal se presentarán -- ciertos problemas, pues aun cuando la ley señala -- que se cuidará no dañar los derechos laborales de -- los trabajadores, se antoja difícil no hacerlo, ya -- que en el reacomodo de trabajadores se tendrá que tomar en cuenta que algunas entidades paraestatales regulan sus relaciones de trabajo bajo el régimen -- que establece el Apartado B) del Artículo 123 Constitucional y otras bajo el régimen del Apartado A) -- del mismo artículo de nuestra Carta Magna, así tam -- bién están sujetas a distintos regimenes de seguridad social (ISSSTE e IMSS).

Sin embargo consideramos que conciliando intereses se logrará la depuración del sector paraestatal y un mejor funcionamiento del mismo.

Por último, manifestamos que es una medida democrática y de justicia social, dar preferencia a los trabajadores organizados de la empresa cuando se realice la enajenación de la participación estatal.

## 2. Repercusión en el Ambito Productivo

La Ley Federal de Las Entidades Paraestatales provocará mayor productividad en las empresas públicas; entendiéndose por productividad, el aumento de la producción en un período de tiempo igual a base de capacitación del personal, mejoras en la administración, actualización tecnológica, etc.

De ahora en adelante el sector paraestatal se dedicarán a atender únicamente las áreas estratégicas y prioritarias de la economía nacional.

También importante resulta el comentar que la disposición jurídica sujeta a análisis vincula los programas institucionales de las entidades paraestatales con los programas sectoriales y con la Planeación Nacional, en virtud de que las empresas públicas al formular sus programas institucionales deberán ajustarse al programa sectorial que elabore la coordinadora respectiva, y a su vez este programa sectorial estará conectado con el Plan Nacional de Desarrollo; de esta forma se logra que los objetivos que persigue una empresa pública nunca se contrapongan a los que buscan las otras empresas públicas de su sector.

Asimismo las empresas públicas deberán observar en sus programas institucionales, según lo indica la ley, los efectos que cause su actividad en el sector correspondiente y su impacto regional, además de que tendrán que precisar los productos que elaboren o los servicios que presten.

Por otro lado los programas citados en el párrafo anterior serán un elemento esencial para conocer si se eleva la productividad de las empresas públicas, ya que como dispone la ley, los programas institucionales comprometen a las empresas a alcanzar determinadas metas y resultados, además de responsabilizar a ciertas unidades administrativas.

De esta forma se evaluarán las acciones llevadas a cabo, permitiendo establecer nuevas estrategias y modificaciones estructurales cuando sea necesario.

Igualmente la ley vincula efectivamente el funcionamiento de las empresas públicas con las políticas y lineamientos en materia de presupuestación -

gasto público y programas financieros.

Con la constitución de los comités y subcomités técnicos especializados que dispone la ley, se apoyará la programación estratégica y la supervisión, amén de atenderse problemas de administración y organización de los procesos productivos, así como para seleccionar y aplicar los adelantos tecnológicos y para hacer uso de los demás instrumentos que permitan elevar la eficiencia.

Así también cuando los coordinadores de sector promuevan el establecimiento de los comités mixtos de productividad de las entidades paraestatales (empresas públicas) con la participación de representantes de los trabajadores y de los administradores, se logrará tomar medidas que mejoren la organización de los productivos, la selección y aplicación de los adelantos tecnológicos y demás instrumentos que permitan elevar la eficiencia y eficacia de las empresas públicas.

La ley da un paso muy importante en la simplifica

ción administrativa y en la elevación de la productividad ya que responsabiliza a los órganos de gobierno de las empresas públicas al otorgarles el desarrollo estratégico por medio de facultarlos para dar las autorizaciones y permisos previos que antes obstaculizaban el desempeño eficiente de la empresa, tratando de esta manera de agilizar la toma de decisiones, acortar los trámites, transparentar la gestión, etc.

Importante será sin duda el papel que desempeñen los órganos de gobierno de las empresas públicas ya que entre otras obligaciones tendrán que definir las prioridades a las que deberá sujetarse la empresa relativas a producción, productividad, comercialización, finanzas, investigación, desarrollo tecnológico y administración general.

Por otra parte la facultad que otorga la ley en estudio a la Secretaría de Programación y Presupuesto para proponer al Ejecutivo Federal la depuración del sector paraestatal, cuando algún organismo descentralizado creado por el mismo ejecutivo o una -

empresa de participación estatal mayoritaria dejen de cumplir sus fines u objetos o sus funcionamientos no resulten ya convenientes desde el punto de vista de la economía nacional o de interés público hará que tanto los directivos como los trabajadores busquen elevar la productividad de sus empresas con el fin de demostrar la utilidad que representa su existencia.

Así también la Secretaría citada en el párrafo anterior propondrá al Ejecutivo la fusión de organismos descentralizados dando como resultado que la actividad combinada de los mismos incrementará la eficiencia y productividad.

La ley establece también ciertas restricciones para desempeñar el puesto de miembro del Órgano de gobierno de los organismos descentralizados, logrando evitar prácticas indebidas o de corrupción que podrían afectar el correcto funcionamiento de las empresas públicas.

Por otro lado el hecho de que personas de reconoc



da calidad moral o prestigio, con experiencia respecto a las actividades puedan ser integrantes de los -- órganos de gobierno de las empresas de participación estatal mayoritaria como representantes de la participación de la Administración Pública Federal, aun -- cuando no sean servidores públicos, permitirá aprovechar conocimientos en administración y redundará en eficiencia y eficacia en las empresas.

De igual manera la ley indica que los órganos de gobierno de las empresas públicas se reunirán con la periodicidad mínima de cuatro veces al año y la forma en que se considerarán válidas las sesiones, de esta manera los órganos de gobierno estarán en constante -- contacto con sus empresas y tomarán las resoluciones necesarias a tiempo.

Respecto a los directores generales la ley les confiere una amplia gama de facultades para administrar -- bien a las empresas públicas. Así el director general de una empresa pública se encuentra perfectamente -- informado lo cual lo compromete a formular de manera correcta el programa institucional, el presupuesto y

el programa financiero que deberá presentar al órgano de gobierno.

Sin embargo, así como la ley amplía las facultades del director general también establece obligaciones para mejorar su desempeño, además de señalar como un instrumento de verificación, la presentación que deberá -- hacer ante el órgano de gobierno de informes del desempeño de la actividad de la empresa pública, en los cuales se incluirá el ejercicio de los presupuestos de ingresos y egresos, los estados financieros, y se cotejarán las metas propuestas y compromisos asumidos por la dirección con las realizaciones alcanzadas.

Asimismo para mejorar la calidad de la dirección de los organismos descentralizados, el ordenamiento jurídico sujeto a análisis dispone ciertos requisitos que deberá reunir el director general siendo el más importante el haber desempeñado cargos de alto nivel decisorio, cuyo ejercicio requiera conocimientos y experiencia en materia administrativa.

Por último cabe mencionar que por medio del control

y la evaluación del funcionamiento de las empresas públicas, que establece la ley, se cuidará que haya un -- honesto manejo y aplicación de los recursos públicos.

### 3. Repercusión en las Empresas Privadas

En un sistema de economía mixta como el de nuestro país la participación del sector público y privado se da en un marco de interrelaciones y dependencias.

Por lo anterior, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales logrando mayor productividad en las empresas - públicas hará que las empresas privadas busquen afanosamente superarse a fin de poder competir con las primeras en las áreas económicas donde participan conjuntamente.

Por otro lado la ley en cuestión al otorgar los permisos y autorizaciones previas a los órganos de gobierno de las empresas públicas agilizará el funcionamiento de aquéllas, además de lograr la incorporación de los avances tecnológicos, provocará que las empresas privadas que requieren de los bienes o servicios públicos los reciban con rapidez y calidad.

Así también las empresas privadas proveedoras de bienes y servicios y contratistas de obras públicas del Gobierno Federal podrán celebrar con prontitud los pedidos y contratos respectivos con las empresas públicas.

Con la depuración del Sector Paraestatal de la Administración Pública Federal y del Distrito Federal - que dispone la ley sujeta a análisis, desaparecerán - o se pondrán en venta diversas empresas públicas, lo cual generará que el gobierno ya no participe en determinadas áreas económicas dejando a las empresas - privadas el mercado y comprometiéndolas a expandirse y mejorar su eficiencia.

Igualmente los empresarios privados deberán comprobar que las empresas privadas pueden atender determinadas áreas económicas sin la intervención directa - del Gobierno Federal y sus empresas.

Finalmente las empresas privadas tendrán la obligación social de absorber a los trabajadores que queden desempleados como consecuencia de la desaparición de empresas públicas mencionada anteriormente.

## C A P I T U L O VI

### INCERTIDUMBRE DEL FUTURO DE LA EMPRE SA PUBLICA EN MEXICO.

#### 1. Política Nacional

#### 2. Política Sexenal

##### a) Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988

## 1. Política Nacional

En principio debemos señalar que por Política Nacional relativa a las empresas públicas deberemos entender: la suma de las políticas gubernamentales de las administraciones.

De esta manera se inicia propiamente la formación del sector paraestatal en el gobierno del General Lázaro - Cárdenas (1934-1940), dentro de este periodo ocurrieron los siguientes acontecimientos:

- se consolidan las instituciones financieras creadas en años anteriores, se crean otras y la Nacional Financiera S.A. (NAFINSA) empieza a tomar su papel de banca de desarrollo.
- dentro del área de las industrias públicas se da mayor importancia a los energéticos, a las comunicaciones y a los transportes al realizarse:
  - 1ª la expropiación petrolera
  - 2ª la expropiación de los bienes de los ferrocarriles.
  - 3ª se crea la Comisión Federal de Electricidad
- respecto al área comercial se constituyen Almacenes Nacionales de Depósito y otras empresas.

La administración del General Manuel Avila Camacho

se caracteriza por comenzar la industrialización y llevar a cabo lo siguiente:

- se establecen empresas industriales manufactureras
- se diversifican los sectores en los que participan - las empresas públicas (saliendo de los clásicos).
- se crean nuevas instituciones bancarias y se amplía la participación de Nafinsa en la creación de nuevas empresas públicas.
- se constituye el Instituto Mexicano del Seguro Social para proteger el proceso de industrialización -
- para dirigir y fomentar la industrialización se instituye la Comisión Federal de Fomento Industrial.
- se participa en la industria siderúrgica y en la de fertilizantes.

Durante el sexenio del Licenciado Miguel Alemán se - realizaron:

- se restringe la participación de Nafinsa
- se atiende con especial cuidado la situación que - guardaban los ferrocarriles creandose una comisión especial para ello.
- se crea la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril y se participa en la industria automotriz.



- se participa en la industria azucarera
- como consecuencia de la creación de tantas empresas públicas existe dispersión, falta de unidad en el funcionamiento del sector paraestatal por lo cual se expide la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal en 1947.

El gobierno del Licenciado Adolfo Ruiz Cortines se identifica porque:

- se atiende con mayor profundidad la seguridad social - ampliando el servicio del IMSS y se crea el Instituto Nacional de la Vivienda.
- crece la industria ferrocarrilera y del azúcar
- aparecen nuevas empresas públicas industriales.

El Licenciado Adolfo Lopez Mateos comienza el período de de nominado del desarrollo estabilizador realizando:

- se diversifican las empresas públicas interviniendo en el campo tanto en lo agropecuario como en lo forestal.
- aparecen más empresas públicas manufactureras.
- se nacionaliza la industria eléctrica.
- en la seguridad social se crea el Instituto de Seguri-

dad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado - (ISSSTE) y otros institutos.

- se vigoriza a Petróleos Mexicanos y a la Comisión Federal de Electricidad.
- se adquiere la empresa Aeronaves de México y parte de las acciones de la compañía de servicios telefónicos.

El sexenio del Licenciado Gustavo Díaz Ordaz se identifica por los siguientes acontecimientos:

- Amplía los servicios del ISSSTE y crea otras instituciones para la seguridad social.
- controla la industria azucarera y participa en la del azu fre.
- se impulsa la industria siderúrgica y la construcción de - barcos.
- se crea la empresa de Aeropuertos y Servicios Auxiliares, y
- se construye el Sistema de Transporte Colectivo (Metro).
- se expide la segunda Ley para el Control, por parte del - Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Em presas de Participación Estatal en 1966.

La administración del Licenciado Luis Echeverría llevo a --

cabo :

- crea un sinnúmero de empresas públicas y se abusa de la figura jurídica del fideicomiso público para ello.
- empieza la conformación del sector azucarero.
- para servir a los trabajadores se crean el Infonavit y el Fonacot.
- se establece el control sobre los servicios telefónicos
- se expide en 1970 la tercera Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.
- se fortalece el sector pesquero al constituirse Productos Pesqueros Mexicanos.

El Gobierno del Licenciado José López Portillo realiza:

- la reforma administrativa , expidiendo leyes que modifican el funcionamiento de las empresas públicas.
- establece la sectorización, es decir crea sectores donde se agruparán las empresas públicas, acabando con el sistema centralizado que imperaba.
- se amplía la participación del Estado en la energía nuclear al crearse Uramex.
- Se expande la industria petrolera , eléctrica y siderúrgica.

- se nacionalizan los bancos privados.

Ahora bien, podemos afirmar que la política nacional relativa a la empresa pública, fue hasta antes de el presente sexenio ( de 1934 a 1982 ) de constante crecimiento y en una diversidad de ramas de la actividad económica, por lo cual como observaremos más adelante existe incertidumbre respecto al futuro de las empresas públicas en nuestro país, en virtud del cambio tan radical -- que se ha dado al respecto.

## 2. Política Sexenal

El 1º de diciembre de 1982 asume el cargo de Presidente de Los Estados Unidos Mexicanos el Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado y a partir de ese momento empieza a imprimir al sexenio su estilo personal de gobernar.

Promovió reformas a varios artículos de la Constitución Política ; así el nuevo artículo 26 determina que el Estado debe integrar un Sistema Nacional de Planeación Democrática.

De igual manera se expide la Ley de Planeación y en base en ella el Gobierno Federal en febrero de 1983 da inicio formal a los trabajos de integración del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, convocando a la sociedad para participar en las actividades de los diversos Foros de Consulta Popular, entre los cuales se encuentran los de la empresa pública.

En los foros mencionados participaron miembros de los sectores público, privado y social; se recibieron 120 ponencias, de partidos políticos, servidores públicos superiores de la Administración Pública Federal Centralizada, directores de empresa públicas y

privadas, diputados, senadores, dirigentes de organizaciones obreras, campesinas y de profesionales, etc.

En los foros de consulta " algunas ponencias destacaron en franca crítica: a) expansión indiscriminada del Estado a través de las empresas públicas; b) duplicación de servicios; c) supervivencia de inercias que afectan la eficiencia y la eficacia de las empresas; d) existencia de errores y desviaciones en el manejo y, en algunos casos, ejemplos de corrupción; e) ausencia de viabilidad económica; g) deficiencia de operación; h) incumplimiento del objeto para lo cual se crearon, y otros se manifestaron por la reestructuración del sector en su conjunto" (169).

Por otro lado algunos de los ponentes "sugirieron estrategias para corregir las deficiencias manifestándose en favor de: 1) revisar los procedimientos de concesión para la explotación, uso y aprovechamiento de los bienes de la Federación; 2) operar con eficiencia económica y cumplir con su función social; (169) Flores Caballero Romero, La Ley Federal de las Entidades Paraestatales; Proceso Legislativo, debate sobre esa ley, organizado por el C.L.C.P.A.P., junio - 1986, p.p.6 y 7

3) difundir la base de la renovación moral de la empresa; 4) establecer sistemas de control interno para garantizar su eficiencia y combatir la corrupción; 5) diseñar sistemas de control de gestión; 6) establecer la transparencia de los subsidios; 7) publicar los dictámenes de los auditores; 8) revisar periódicamente los sistemas de evaluación y control; 9) apoyar, con las empresas del Estado, la planta productiva de la iniciativa privada del país; 10) promover la administración participativa incluyendo a trabajadores, empleados y directivos de los órganos de gobierno; 11) crear comités de vigilancia; 12) establecer el servicio civil de carrera en las empresas públicas; 13) elaborar códigos de ética; 14) crear una mística de servicio (170).

De esta forma el Ejecutivo Federal logró recoger el material necesario para elaborar la sección de la empresa pública del Plan Nacional de Desarrollo.

a) Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988

El Plan señaló que en los foros de consulta popular

(170) *Ibidem*, 7

respecto a las empresas públicas "se demandó la orientación de sus recursos hacia actividades estratégicas y prioritarias, descentralizar la operación de sus unidades, y mejorar su eficiencia administrativa para garantizar la calidad de los bienes y servicios que prestan, así como su crecimiento ordenado" (171).

Cabe mencionar que lo relativo a la política de la empresa pública en el Plan Nacional de Desarrollo se encuentra ubicado dentro del Capítulo Sexto "La política económica general" de la Parte II "Instrumentación de la Estrategia" del Plan.

El Plan en principio señala:

-las empresas públicas (paraestatales) son importantes instrumentos para el logro de los objetivos nacionales, toda vez que "refuerzan la rectoría -- del Estado en la vida económica y dan apoyo directo a la política económica y social que toca instrumentar al sector público" (172).

(171) Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Sría. - de Programación y Presupuesto, Mayo 1983, p. 26

(172) Ibídem, p.176



- la presencia de las empresas públicas en la economía nacional " responde al mandato constitucional que reserva al Estado la intervención en sectores estratégicos de la economía, o bien, el apoyo, complemento o promoción de las actividades del desarrollo nacional" (173).

- es menester para que las empresas públicas realicen correctamente su papel de instrumentos del desarrollo que "se conduzcan como parte integral del sector público y bajo las políticas del Gobierno Federal, a través de los coordinadores de sector correspondiente" (174).

Por lo que toca al Diagnóstico, el Plan indica que,-- los objetivos para los que fueron creadas las empresas públicas "no se han logrado alcanzar con la celeridad y consistencia deseadas, a pesar de que la participación del Estado en la economía ha registrado -- sustanciales avances en los últimos años" (175).

El Plan establece que los problemas principales de --  
(173) Ibidem, p.176  
(174) Ibidem, p.177  
(175) Ibidem. p.177

operación de las empresas públicas, son de orden administrativo y de organización, financieros, laborales y tecnológicos, los cuales se deberán atender para alcanzar los objetivos mencionados anteriormente.

En lo relativo a los problemas de las empresas públicas el Plan manifiesta:

- En el aspecto administrativo; existen problemas de coordinación entre la política económica general y sectorial, y por la otra, las actividades realizadas por las empresas públicas.

- En el aspecto financiero; las empresas públicas han llegado a depender en exceso del endeudamiento externo y de las transferencias del Gobierno Federal, en virtud de que se ha reducido la generación de excedentes que les permitan ser autofinanciables.

" El deterioro de su estructura financiera se explica porque sus ingresos corrientes han perdido importancia relativa debido a que sus precios y tarifas se encuentran rezagados con respecto a sus costos de generación de bienes y servicios, los cuales se han incrementado al ritmo del proceso inflacionario" (176).

(176)Ibídem, p.177

Dentro del mismo aspecto financiero la empresa pública ha carecido de una política eficaz y ágil de compras que substituya importaciones, apoye a las empresas mexicanas y promueva el empleo.

- En el aspecto laboral; en diversas ocasiones se ha deteriorado la capacidad operativa, la productividad y la eficiencia de las empresas públicas, toda vez que "a la empresa pública se le ha asignado una importante participación en el logro de las metas de empleo" (177).

- En el aspecto tecnológico; " en algunas empresas públicas se observa la importación de tecnologías ya existentes en el país o que es posible desarrollar a corto plazo, y la utilización de aquéllas que, siendo intensivas en el uso de capital, no corresponden a nuestra actual dotación de recursos" (178).

Finalmente dentro del Diagnóstico se menciona "que se carece de un balance social periódico en cada empresa pública, que exprese concretamente el benefi-

(177) Ibidem, p. 177

(178) Ibidem. p. 177

cio directo e indirecto que la sociedad recibe de su operación, mismo que justifique su permanencia en el ámbito público"(179).

Por lo que toca a los propósitos fundamentales de -- las empresas públicas, el Plan señala los siguientes:

- "- Fortalecer el carácter mixto de la economía, participando en sectores estratégicos que le son reservados por mandato constitucional al Estado y - con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.
- Participar en la oferta de bienes y servicios socialmente necesarios y en aquellas actividades de producción básica que no sean cubiertas suficientemente por la iniciativa particular, debido a la magnitud y riesgo de las inversiones, los plazos de maduración y su escaso rendimiento financiero.
- Apoyar la integración del aparato productivo, a fin de darle mayor dinamismo y flexibilidad, para lo cual deberá buscarse y promoverse la integra-

(179) *Ibíd.*, p.p.177 y 178

ción vertical y horizontal de la planta productiva y fomentar el desarrollo de la de carácter nacional.

- Modernizar su organización, elevar sus niveles de productividad y propiciar su reestructuración de acuerdo a la dotación interna de factores y a las condiciones actuales de la economía.
- Regular la actividad de los mercados de bienes y servicios necesarios y estratégicos, a través de su participación directa o indirecta, con objeto de reducir los efectos negativos producidos por la desigualdad en el ingreso.
- Promover el desarrollo regional del país, descentralizando la operación de sus unidades a las zonas del territorio nacional más propicias a su naturaleza productiva con objeto de que fortalezcan la estructura de los mercados regionales.
- Contribuir al sano financiamiento del desarrollo mediante la generación de ahorro corriente y mayor disponibilidad de divisas.
- Adoptar mecanismos y políticas que garanticen el

cumplimiento de sus objetivos y la moralidad en su administración" (180).

Asimismo es de mencionarse que el actual gobierno ha realizado diversas acciones legales para dotar de un marco legal adecuado al funcionamiento de las empresas públicas y de esta forma lograr alcanzar los fines contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo, entre las acciones podemos señalar las siguientes:

- se promovió la expedición de una nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, teniendo como esencia estas medidas luchar contra la corrupción en el manejo y administración de las empresas públicas, toda vez que habían surgido varios casos en años anteriores, ejemplos: Petróleos Mexicanos, Nacional -- Monte de Piedad, Comisión Nacional Azucarera, Productos Pesqueros Mexicanos, Banco Nacional de Crédito Rural, Instituto Mexicano del Café, Fideicomiso Bahía de Banderas, Aeropuertos y Servicios -- Auxiliares, etc.

(180) *Ibidem*, p. 178

- Se iniciaron los procesos de descentralización y simplificación administrativas en las empresas públicas al dictarse el Decreto por el que las dependencias y entidades procederán a elaborar un programa de descentralización administrativa que asegure el avance en dicho proceso y el Acuerdo que dispone las acciones concretas que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deberán instrumentar para la simplificación administrativa a fin de reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos y trámites que se realizan ante ellas.
  
- Se dictaron diversas disposiciones para regular el funcionamiento de las empresas públicas y sus relaciones con las dependencias del Ejecutivo Federal culminando con la expedición de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y el Decreto que modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el Título Tercero ( Administración Pública Paraestatal) y que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de Mayo de 1986.

En cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo se inició el proceso de modernización de las empresas públicas.

Ahora bien, cabe mencionarse que el Gobierno Federal impulsó un proceso de modernización nacional llamado Reconversión, el cual consiste en adaptar el aparato productivo nacional (empresas públicas, privadas y sociales) a las innovaciones tecnológicas a fin de enfrentar los retos de empleo, eficiencia y productividad que demanda la economía nacional, además de promover las exportaciones dentro de un mercado internacional altamente competitivo y proteccionista.

El programa de reconversión ha afectado directamente a las empresas públicas y respecto aquéllas que están en el sector industrial se han cambiado los patrones de organización y operación tomando los siguientes criterios:

- A) Encadenamiento productivo entre la planta industrial paraestatal y entre ésta y el resto de la economía.
- B) Operación industrial eficiente y con niveles ade-



cuados de rentabilidad social y financiera

- C) Mayor y mejor interacción entre la industria paraestatal y el sistema científico y tecnológico.
- D) Consolidación de un esquema de organización por ramas, bajo directrices comunes de política y mando - unificados, que permitan la integración sectorial, reordenar el crecimiento y la interacción con los - sectores privado y social"(181).

Así también se ha realizado la estrategia de modernización o reconversión dentro de cuatro líneas de acción:

1ª Acciones de depuración de la participación del Estado en la industria; dichas acciones se han centrado en:

- la identificación de actividades prioritarias de acuerdo con el Plan de Desarrollo y son las siguientes; "a) bienes de capital, que comprenden - maquinaria y equipo agrícola, maquinas-herramienta, equipo de transporte, industria naval, forja, fundición, maquinado pailería y equipo rotativo;
- b) insumos críticos, que incluyen fertilizantes, -

(181) Barreiro Perea Mario, ob. cit., p.p. 10 y 11

siderurgia, celulosa, papel y algunos minerales y productos químicos; c) bienes de consumo básico, que en el caso del sector paraestatal - considera el azúcar y los productos farmacéuticos; d) industrias de punta tecnológica, que incluyen la electrónica profesional, el desarrollo de nuevos materiales y la biotecnología; e) por extensión, se consideran necesarias las empresas asociadas a las entidades estratégicas o prioritarias dedicadas a prestarles servicios o a proveerlas de insumos, en donde es necesario que el Estado asegure en forma directa dicha -- prestación o suministro; las entidades que puedan sustituir importaciones que requieren otras empresas públicas o ampliar la base exportadora del sector público; g) aquellas empresas que -- promueven el desarrollo regional del país o fortalecen los mercados regionales o que constituyen la base de las economías locales, sobre todo por su incidencia en el empleo. Como éstos - son casos asociados a los criterios de la política de reordenación y de defensa de la planta productiva y el empleo, la intervención puede -

ser temporal y deberá programarse adecuadamente el futuro retiro del Estado" (182).

- la desincorporación de empresas públicas no prioritarias ni estratégicas a través de liquidaciones, fusiones, transferencias a los gobiernos locales y ventas a los sectores social y privado.

2ª. Modernización de la planta industrial paraestatal -- en operación buscando mayor productividad, eficiencia y desarrollo tecnológico, por medio de:

- mejorar el aprovechamiento de la capacidad instalada, insumos y materiales.
- capacitación de la mano de obra y formación de -- equipos humanos altamente calificados.
- análisis de tiempos y movimientos.
- manejo de inventarios, compras e inversiones.
- incorporación de las innovaciones tecnológicas -- que se dan a nivel mundial para mejorar los productos que se lanzan al mercado, logrando satisfacer -- al consumidor y a las industrias que adquieren in-

sumos o bienes de capital y convencerlos de que están adquiriendo un bien o equipo de calidad y no -- por ser el único existente en el mercado.

3ª "Incurción del sector en nuevas ramas industriales o de desarrollo incipiente, en las que se requiere el apoyo del Estado en términos de capacidad de inversión, de incorporación de desarrollo tecnológico y, en general, de fortaleza en las negociaciones con el exterior en materia de mercados y de transferencia de tecnología" (183).

4ª "Reorganización del sector y la reordenación de su desarrollo, se orienta a intensificar las relaciones -- con los sectores privado y social para fortalecer la economía mixta y su encadenamiento productivo, a precisar las relaciones entre la coordinación sectorial y las empresas, y a fortalecer la organización sectorial por ramas" (184).

Por otra parte es de indicarse que el proceso de reconversión a provocado un debate nacional sobre temas como la venta y cierre de empresas públicas, despidos de tra-

(183) Ibídem, p. 18

(184) Ibídem, p. 20

bajadores del sector paraestatal, dependencia tecnológica, etc., llegando a tal punto que el Secretario de -- Energía Minas e Industria Paraestatal tuvo que comparecer el día 11 de noviembre de 1986 ante la LIII legislatura de la cámara de diputados para exponer el programa de reconversión industrial y su impacto sobre las empresas del sector paraestatal.

Dentro del debate nacional sobre la reconversión el Gobierno Federal y los diputados del partido en el gobierno (PRI) han expresado entre otras las siguientes declaraciones:

El presidente Miguel de la Madrid "sostuvo que renunciar al esfuerzo que representa el cambio estructural y la reconversión condenaría al país a una economía incapaz de crear más empleos, al disminuir su eficacia, su productividad y competitividad en el exterior, dijo que el proceso de reconversión representa riesgos y problemas, no se da fácil pero los mexicanos estamos capacitados para hacerlo" (185).

El Secretario de Energía Minas e Industria Paraestatal señaló en su comparecencia:

(185) Unomásuno 13-XI-86, p.13

- la reconversión industrial del sector paraestatal requerirá de una inversión de 3.5 billones de pesos en los próximos cuatro años;
- los derechos de los trabajadores están a salvo y es falso que el gobierno este cediendo terreno ante el sector privado;
- es necesario crear una mística exportadora ante un proteccionismo y prácticas desleales que se acrecientan en un momento en que la industria y la tecnología a nivel mundial sufren cambios fundamentales;
- reconvertir no es robotizar, reconvertir no es sólo producir para la exportación. Reconvertir es articular el mercado interno y lograr una mayor eficiencia.

El Secretario de Comercio y Fomento Industrial "negó que la reconversión constituya un costo social en términos de desocupación, ya que habrá reacomodo de las fuentes laborales, y señaló que la experiencia internacional muestra que ese proceso ha permitido generar más trabajos en conjunto" (186).

El Presidente de la Comisión de Patrimonio y Fomento Industrial de la Cámara de diputados Rodolfo Menéndez Menéndez afirmó "la depuración de paraestatales que lleva a (186) Unomásuno 13-XI-86, p.1

cabo el actual gobierno, no tiene el propósito de reprivatizar la economía, sino fortalecer a este sector y adecuarlo a las prioridades nacionales" (187). el mismo diputado señaló "la reconversión industrial que ha puesto en marcha el gobierno federal no significa un atentado contra los trabajadores ni obedece a presiones del sector privado para que se pongan en venta empresas parastatales" (188).

El Presidente de la Comisión de Programación y Presupuesto de la cámara de diputados Luis Donald Colosio - Explicó "que es momento de redefinir prioridades en el sector público, por lo que tendrá que cancelarse o clausurarse procesos productivos del Estado ya obsoletos y cuyo costo social, de mantener el subsidio a las empresas, sería mucho mayor que lo que representa el cierre de éstas" (189).

El Secretario de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la cámara de diputados, Sócrates Rizzo declaró que "la restructuración del sector paraestatal que implica la venta y liquidación de algunas empresas es determinante en la reconversión económica" (187) Unomásuno 13-XI-86, p.5

(188) Unomásuno 13-IX-86, p.4

(189) Unomás uno, 17-IX-86, p.5

mica, la descentralización y el desarrollo tecnológico" (190).

Las posiciones de los partidos políticos de oposición respecto a la reconversión se expusieron en la comparencia mencionada con anterioridad y son las siguientes:

- En principio todos los partidos impugnaron la reconversión industrial porque afirmaron "que no es viable por la falta de recursos económicos y sólo traerá desempleo, cierre de empresas, venta de paraestatales" (191)
- El Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) señaló que "el programa de reconversión tiende a privatizar toda la economía nacional" (192) y que la reconversión industrial y el debate que ha generado "no es estrictamente técnico, no es problema de las cifras deficitarias de empresas o de la antigüedad de sus sistemas de producción, en realidad la conversión industrial, y la modernización de la planta productiva, es un fenómeno ligado directamente a la crisis -

(190) Unomásuno, 3-VIII-86, p.17

(191) Excélsior, 12-XI-86, p. 1A

(192) Ibídem, p.15A.



- que viven el país" (193) .
- El Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT) indicó que "no le preocupa tanto el problema técnico de la reconversión y la modernización de la planta industrial nacional, sino la filosofía con que se enfrenta este problema. Porque, aseguró, es más importante producir para la satisfacer las necesidades del pueblo que la exportación.." (194) .
  - El Partido Socialista Unificado de México (PSUM) - afirmó que la "reconversión del sector paraestatal ha afectado a unas 458 empresas públicas, y el gobierno sin explicar al pueblo de México y a sus órganos de representación el sentido verdadero y los objetivos de largo plazo que se persiguen con tal política" (195) el mismo partido criticó la venta y cierre de empresas y la imposición y golpeteo en -- contra de los trabajadores.
  - El Partido Acción Nacional (PAN) señaló "que la industria paraestatal de México es deficiente y que opera con números rojos por la falta de visión de quienes las manejan. Afirmó que se manipula la in-
- (193) Ibidem, p.15A  
(194) Ibidem, p.p.15A y 35A  
(195) Ibidem, p.35A

formación sobre estas para aparentar que son rentables o que están prestando un alto servicio social a la nación" (196) concluye es "más importante la reconversión de los funcionarios que no están capacitados" (197).

- El Partido Popular Socialista (PPS) comentó que la reconversión industrial no debe significar "más sacrificios para los mexicanos, ni que el Estado se vea obligado a vender sus empresas" (198).
- El Partido Demócrata Mexicano (PDM) indicó que "en la industria paraestatal existe la deficiencia, la corrupción, tortugismo y baja productividad, y que es correcto corregir tal situación porque es dinero del pueblo, por lo que está de acuerdo en su reconversión pero con la participación y el esfuerzo de obreros, empresarios e investigadores, pero se necesita algo más ,dinero" (199).
- El Partido Socialista de los trabajadores (PST) se refirió a "los derechos laborales de los trabajadores que de una u otra forma resultan perjudicados, aun-

(196) Ibidem, p.35A

(197) Ibidem, p. 35A

(198) Ibidem, p. 35A

(199) Ibidem, P. 35A

que admitió que la modernización es inevitable tanto por imperativo nacional como internacional" (200).

- El Partido Auténtico de la Revolución Mexicana indicó que le preocupaba saber que garantías tendrá el pueblo de México en el proceso de reconversión.

Por su parte el sector social de la economía a través de sus organizaciones a señalado:

- El Congreso del Trabajo ; "la economía mexicana se enfrenta a una creciente embestida privativista, por lo que es necesario dar impulso mayor al sector social a fin de constituirlo" (201) y "que el proceso de reconversión industrial no tendrá sentido si no se absorbe la creciente fuerza de trabajo existente" (202).
- La Confederación de Trabajadores de Mexico (CTM); "carece de fondos suficientes para comprar algunas de las paraestatales que puso en venta el gobierno federal" (203) "el movimiento obrero organizado opondrá toda su fuerza moral y política a -- a cualquier pretendido programa gubernamental de

(200) *Ibidem*, p.35A

(201) *Unomásuno*, 29-VII-86, p.3

(202) *Unomásuno*, 5-VIII-86, p.3

(203) *Unomásuno*, 23-IX-86, p.6

reconversión industrial que implique el cese masivo de trabajadores" (204), "el movimiento obrero organizado no ha sido tomado en cuenta para la elaboración de ningún programa de reconversión industrial" (205) y "el proceso de reconversión industrial es un propósito loable del gobierno que es necesario llevar a la realidad siempre y cuando no incremente el desempleo o afecte los derechos de los trabajadores" (206).

- La Confederación Nacional Campesina (CNC); demandó --  
"transferir al sector social las industrias paraestatales agroalimentarias que serán desincorporadas o --  
transferidas, a fin de evitar que pasen a manos de compañías transnacionales" (207).

Respecto al Sector Privado, la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) afirma que la reconversión industrial "representa el fortalecimiento de la rectoría del Estado que nos está llevando a una dictadura económica en la que la planificación central nos sujeta cada día a mayores restricciones" (208).

(204) Unomásuno, 10-XI-86, p.3

(205) Unomásuno, 16-XI-86, p.6

(206) Unomásuno, 13-XI-86, p.7

(207) Unomásuno, 18-IX-86, p.8

(208) Unomásuno, 13-XI-86, p.13

Otros acontecimientos importantes ocurridos en este sexenio son:

- En 1986 se declaró la quiebra de la empresa pública siderúrgica Fundidora Monterrey, que fue propiedad del gobierno desde los años setentas y que según el Secretario de Energía, Minas e Industria Paraestatal hubiera alcanzado "pérdidas de 500 mil millones de pesos en los próximos cinco años" (209).
- Se inició un proceso de rehabilitación financiera por parte del Gobierno Federal de las principales empresas públicas, centrandose en la asunción de pasivos (deudas) a cambio de compromisos específicos de las empresas en materia de eficiencia; algunas de las empresas son: la Comisión Federal de Electricidad, Conasupo, Altos Hornos de México, Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas, etc.
- Se modificó la política de precios y tarifas de bienes y servicios que producen las empresas públicas dandose aumentos a los mismos (algunos precios y tarifas se -- habian mantenido constantes desde hace mucho tiempo, y a consecuencia del rezago de otros, muchas empresas - (209) Unomásuno 12-XI-86, p:9

se endeudaron) algunos ejemplos de estos aumentos son boletos del Sistema de Transporte Colectivo (Metro), y de la Ruta 100 de camiones; gasolina de Petróleos Mexicanos, energía eléctrica de la Comisión Federal de Electricidad, servicio telefónico de Teléfonos de México, derechos por servicios de aeropuerto de Aeroportos y Servicios Auxiliares, cuotas de carreteras de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, etc.

- Dentro de la reestructuración de la deuda externa del Gobierno Federal se incorporaron estipulaciones que permiten el intercambio por parte de los acreedores de deuda por acciones de empresas públicas no estratégicas, con el propósito de reducir su endeudamiento.
- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación ha publicado a partir de 1986, los estados financieros de empresas públicas señalando "ahora, el Gobierno de la República asume plenamente el compromiso de hablar con la verdad, y rinde cuentas claras acerca del manejo de los recursos públicos al dar a conocer los estados financieros de las entidades para estas tales. Este hecho sin precedente en la historia de la administración pública mexicana, constituye además un

elemento democratizador de la vida nacional, pues ya es pública la información financiera de los organismos y entidades paraestatales, en documentos que incluyen: opinión del auditor externo, balance general, estado de resultados, estado de cambios en la situación financiera, estados de cambios en el patrimonio y notas a los estados financieros" (210).

Finalmente, es conveniente indicar, que las decisiones tomadas por el Gobierno Federal respecto a las empresas públicas han sido influidas por la actual política internacional en materia económica (Estados Unidos de Norteamérica, Inglaterra, Francia, etc.) - de tendencias privatizantes y neoliberales, y por -- los compromisos contraídos con el Fondo Monetario Internacional y con los bancos acreedores.

C O N C L U S I O N E S



## C O N C L U S I O N E S

- I.- Sociológicamente toda empresa es una asociación económica. Ahora bien el concepto de empresa por ser -- eminentemente económico, no ha podido ser definido -- claramente desde el punto de vista jurídico por la -- legislación mexicana, aunque algunas leyes lo mane-- jan con frecuencia.
- II.- El género empresa de acuerdo a nuestro sistema de -- economía mixta, tiene tres especies que son: la em-- presa pública, la empresa privada y la empresa so-- cial.
- III.- No es posible comparar con simpleza a las empresas públicas y privadas, con el fin de criticar a las primeras, en virtud de que entre ellas existen una diversidad de diferencias , entre las cuales pode-- mos señalar: los fines que persiguen, su forma de -- creación, su propiedad, la legislación que las re-- gula, etc.
- .IV.- Dentro del proceso histórico de intervención del -- Estado en la economía, que acabó con el liberalismo

económico en el mundo, las empresas públicas se han presentado como un instrumento sumamente valioso.

V.- Las causas principales de la creación de las empresas públicas son: impedir la formación de monopolios privados, organizar campos de actividad donde la intervención privada o social es insuficiente o no ha surgido, ampliar la producción y prestación de bienes y servicios de primera necesidad para la población, manejar recursos naturales o servicios que tienen una importancia estratégica en la economía, etc.

VI.- En México, el Estado nacido de la revolución de 1910 tomó un papel directo en la vida económica y social, fundando en su papel de rector del desarrollo nacional dentro de un sistema de economía mixta.

VII.- Las empresas públicas tanto a nivel mundial como nacional pueden ser clasificadas de diversas formas, lo que ha servido para comprender su impacto social, político y económico, amén de coadyuvar para darles un tratamiento adecuado.

VIII. En nuestro país , el Estado ha participado a través de sus empresas prácticamente en todas las áreas de la economía, sin embargo esta participación o expansión del sector paraestatal se ha realizado en forma desordenada, dando lugar a la creación de empresas públicas con fines intrascendentes para el desarrollo nacional.

IX.- Las empresas públicas en países desarrollados como Francia e Inglaterra han tenido una importancia fundamental en su crecimiento, además de haber sido utilizadas para dotar de bienes y servicios a los territorios que colonizaron.

X.- Los servidores públicos de la Administración Pública Federal mexicana en innumerables ocasiones han expresado que las empresas públicas no deben ser criticadas por sus grandes pérdidas, ya que cumplen con su papel social, sin embargo esta afirmación se presta para que algunos directores de estas empresas no busquen elevar la productividad, sino al contrario justifiquen sus derroches.

XI.- Los obreros y campesinos que integran el sector social de la economía nacional apoyan la existencia de las empresas públicas, pero también han indicado el mal funcionamiento de las mismas y la impopular política de precios y tarifas de los bienes y servicios que producen.

Igualmente señalan que en muchos casos las empresas públicas por medio de sus precios y tarifas han subsidiado negativamente a los empresarios privados nacionales y extranjeros.

Asimismo solicitan que se les permita intervenir más en la dirección y administración de las empresas públicas.

XII.- Por su parte el sector privado de la economía, -- integrado principalmente por industriales y comerciantes, y representado a través de cámaras, confederaciones y asociaciones civiles, se ha abocado a criticar la existencia y expansión de las empresas públicas, indicando que: son improductivas, se manejan bajo criterios políticos, son focos de

corrupción y representan una competencia desleal en contra del sector privado; por lo que proponen la privatización o desaparición de muchas de ellas.

XIII.- Las empresas públicas y las leyes que regulan su funcionamiento tienen su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo el artículo específico el 90, que establece la existencia de la Administración Pública Federal Paraestatal, en este mismo sentido la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal da las bases mínimas para la organización de las empresas públicas.

XIV.- Por otro lado, es de indicarse que se han expedido un conjunto de leyes que regulan actividades específicas de las empresas públicas como son: la planeación, la programación, la presupuestación, el gasto, el endeudamiento, la realización de obras públicas, la compra y el arrendamiento de bienes muebles e inmuebles, la contratación de servicios, etc.

XV.- La disposición jurídica más importante respecto a las empresas públicas expedida por el actual gobierno es la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, toda vez que actualizó la legislación de la materia, logrando que se refuerce la autonomía de gestión de estas empresas, al otorgar a sus órganos de gobierno mayores derechos y obligaciones, además de lograr un mejor control y funcionamiento de las mismas.

XVI.- La ley mencionada, limita estrictamente al gobierno, ya que dispone que solo podrán crearse empresas públicas en las áreas estratégicas y prioritarias de la economía nacional.

XVII.- Así también la ley antes citada traerá como consecuencia, al permitir la desaparición, fusión y venta de empresas públicas, una ola de desempleo, que puede desembocar en graves desórdenes sociales.

XVIII.- Respecto a las empresas privadas, podemos afirmar que la ley en cuestión, repercutirá en varios sentidos: al elevar la productivi-

dad provocara que la competencia se fortalezca en beneficio del consumidor nacional; las empresas públicas podrán abastecer a sus similares del sector privado, con mejores bienes y con mayor rapidez; y las empresas privadas deberán buscar absorber a los trabajadores desempleados de las empresas públicas.

XIX.- El proceso de crecimiento de las empresas públicas ( 1934-1982 ) fue constante hasta antes de el presente sexenio, en donde en lugar de aumentar ha disminuido el número de éstas.

XX.- El gobierno del Licenciado Miguel de la Madrid -- plasmó en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 la política sexenal, respecto de las empresas públicas, señalando su importancia nacional, sus -- problema; fundamentales y los propósitos que se pretenden alcanzar.

XXI.- Igualmente el Gobierno Federal ha reconocido la corrupción que existe en las empresas públicas, - tomando medidas como : la expedición de la Ley -

Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

XXII.- Un propósito fundamental del presente régimen ha sido, el modernizar el funcionamiento de las empresas públicas (reconversión) y depurar el sector paraestatal, lo que ha producido una discusión nacional.

XXIII.- Cabe indicar que el gobierno con el fin de mejorar la situación financiera de las empresas públicas, ha permitido la elevación de los precios y tarifas de los bienes y servicios que producen éstas, situación que ha generado el disgusto de todos los grupos sociales de nuestro país.

XXIV.- Dentro de la política sexenal relativa a las empresas públicas, un acto digno de mencionarse es el realizado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, al publicar los estados financieros de las empresas públicas, logrando -- de esta manera informar a la sociedad mexicana -- sobre su situación.



XXV.- Finalmente, es indudable que la política del Gobier  
no Federal respecto a sus empresas, ha estado influy  
ida por el sistema económico mundial, incluyendo --  
los compromisos acordados con el Fondo Monetario In  
ternacional y con los bancos acreedores.

B I B L I O G R A F I A

Y

L E G I S L A C I O N

## B I B L I O G R A F I A

- Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Textos UNAM, México 1973.
- Arriola Carlos. Los empresarios y el Estado, Edit. Fondo de Cultura Económica, México 1981.
- Bauche Garcíadiego Mario. La Empresa, Edit. Porrúa S.A., México 1977.
- Carrillo Castro Alejandro y  
García Ramírez Sergio. Las Empresas Públicas en México, Edit. Porrúa S.A., México 1980.
- Colegio de Licenciados en  
Ciencias Políticas y Administración Pública. Diccionario de Política y Administración Pública, Edic. Idem, México 1980.
- Colegio de México. Historia General de México, Edic. Idem, México 1981.

- Francis Paul Benit. Derecho Administrativo Frances, Edit. Instituto de Estudios Administrativos de Madrid, España 1977.
- Gómez Sandoval Fernando. Sociología, dos volúmenes, México - 1984.
- Kaplan Marcos. Estado y Sociedad, Edit. UNAM, México - 1980.
- Katzarov Konstantin. Teoría de la Nacionalización, Imprenta Universitaria, México 1980.
- Rangel Couto Hugo. El Derecho Económico, Edit. Porrúa S.A. México 1982.
- Robson A. Willian, Industria Nacionalizada y Propiedad Pública, Edit. Tecnos S.A. Madrid 1964.
- Ruiz Dueñas Jorge. Eficacia y Eficiencia de la Empresa Pública Mexicana, Edit. Trillas, México - 1982.

- Ruiz Massieu Jose Francisco. La Empresa Pública, un estudio de derecho sobre México, - Edic. INAP, México 1980.
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Memoria del Foro de Consulta Popular para la Planeación - de la Empresa Pública, Edic. INAP, México 1983.
- Secretaría de la Presidencia. Manual de Organización del - Gobierno Federal 1969-70, edic. idem, México 1970.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Nacional de Desarrollo - 1983-1988, México 1981.

# LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Ley de Planeación.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento.

Ley de Obras Públicas y su Reglamento.

Ley General de Bienes Nacionales.

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles.

Ley General de Deuda Pública.