

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO  
ENEP ARAGON**



**LA EMPRESA PUBLICA, FACTOR DE  
INTERVENCIONISMO DEL ESTADO EN  
EL AMBITO POLITICO, ECONOMICO  
Y SOCIAL**

**JOSE LUIS ORTEGA PEREZ**

**PRESENTA TESIS PROFESIONAL  
PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO**

**SAN JUAN DE ARAGON, EDO. DE MEXICO 1987**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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 esta 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.

DER 601



LA EMPRESA PÚBLICA, FACTOR DE  
INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN  
EL ÁMBITO POLÍTICO, ECONÓMICO  
Y SOCIAL

JOSE LUIS ORTEGA PEREZ

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
ECONÓMICAS Y SOCIALES  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

A MI MADRE:

CON EL MAS GRANDE Y PROFUNDO CARÍÑO,  
YA QUE SIEMPRE ME ALENTO Y MOTIVO  
PARA PODER TERMINAR MIS ESTUDIOS,  
SIN ESCATIMAR ESFUERZOS NI RECURSOS,  
TENIENDO COMO BASE EL AMOR A SUS HIJOS.

UNA SOCIEDAD DEBE CONCIENTIZARSE  
QUE SU FUTURO COMO NACION,  
DESCANSA EXCLUSIVAMENTE EN SU CAPACIDAD  
DE INTELLECTO Y EN SU FUERZA DE TRABAJO.

## INTRODUCCION

La función interventora del Estado en sus diversos aspectos es un signo de nuestro tiempos, ya que ha dejado de ser circunstancial y se ha convertido en un factor fundamental en el proceso de desarrollo, teniendo como principal objetivo la equitativa distribución de la riqueza, y como base principal el interés público y el orden estratégico que ocupan diferentes sectores económicos y de seguridad social.

Se puede afirmar a grandes rasgos que no existe rama de la actividad económica en que el Estado no haga acto de presencia. Por tal motivo y por el grado de autonomía con que se manejan las empresas públicas en relación con los órganos centrales del Estado han podido desenvolverse dentro de un marco operativo en la política de desarrollo económico nacional. Con esto se deriva que se intente fortalecer la economía y así poder provocar una reacción positiva en los factores de la producción.

En el proceso de acumulación de funciones de los poderes públicos surge la empresa pública, esto derivado por el aumento de las necesidades económico-sociales que no han podido ser atendidas por los sectores privados, y que por consecuencia el Estado ha tenido que hacerse cargo de ciertas áreas para no afectar la planta productiva del país.

Los gobiernos emanados de la Revolución han participado de una u otra forma en el desarrollo del país. Hay un gran vínculo entre el Estado y la empresa pública, que se consolida en el proceso de evolución que es latente, ya que a partir de 1917 la intervención del Estado en la economía interna ya no es de carácter coordinador, sino de interventor directo de la producción de bienes y servicios fundamentales para el desarrollo del país.

Las empresas del Estado son fundamentales, por medio de ellas se cristaliza la esencia constitucional que reserva al Estado el derecho exclusivo de explotar los recursos que se estimen de utilidad pública, fortaleciendo con ello la soberanía nacional.

El ritmo de desarrollo actual ha hecho que los problemas de las empresas del Estado se estén volviendo agudos en casos como: el financiamiento de sus actividades, la selección y adaptación de tecnologías, así como la coordinación y control de su administración.

Es importante la reorganización de este tipo de empresas para que sea más redituable su funcionamiento, teniendo un marco positivo de trabajo de acuerdo a las condiciones reales que prevalecen actualmente.

Considero lo trascendente y problemático del tema de la "Empresa Pública en México", el cual por un lado reviste la integra-

ción de la figura de Derecho Administrativo llevada a su máxima expresión y por la otra cara se emerge como instrumento de un sistema político que trata de mantenerla a flote.

El determinar el proceso de expansión del sector público en las acciones que permitan un plan de participación permanente de la empresa pública, es el principal objetivo que se trata de manifestar en el presente trabajo que se pone a su fina y distinguida consideración.

CAPITULO I.- DESARROLLO HISTORICO DE LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO

A) DE LA COLONIA A LA REVOLUCION.

Es rica la historia de la empresa pública en México, en la etapa Colonial son creados organismos que quedarán como antecedentes de la empresa estatal de nuestros días.

La función del gobierno virreinal fue el de regular la vida económica, recayendo principalmente esta función en actividades mineras y agrícolas principalmente. El descubrimiento de minas de oro y plata era la principal preocupación de los conquistadores de los primeros años de la Colonia. Los informes que se mandaban del lugar conquistado, deberían contener como punto principal la información de que si existían metales preciosos en minas. Se consideraban improductivas las conquistas que encontraran solamente esclavos u otros productos, la principal consigna era el descubrimiento de minas de metales preciosos.

Carlos V y Felipe II dictaron diversas cédulas, las cuales contenían ordenanzas de minería que rigieron durante el siglo XVI, en ellas se proveía el modo y condiciones de hacer el descubrimiento y la denuncia de una mina ante las autoridades competentes.

Importantes ciudades tuvieron su origen en base a la minería, tales como Zacatecas, Guanajuato y Pachuca. Esta rama de la economía se convirtió en un elemento de riqueza y bienestar público.

Los mineros tuvieron grandes privilegios, a tal grado que no podía imponerseles ni ejecutarseles embargo sobre esclavos, herramientas y demás objetos destinados al avío y labor de las minas, ni podía impedirseles la producción de metales preciosos por ninguna otra deuda contraída.

Estas disposiciones dictadas en el siglo XVI y en los dos primeros años del siglo XVII, dieron gran impulso a la minería y por ende el gobierno español tuvo gran fruto de ella.

"En 1557 la minería en la Nueva España cobró nuevos bríos y mayor importancia por la introducción del sistema de amalgamación inventado en México por Bartolomé de Medina, minero de Pachuca".(1)

La plata producía grandes ganancias a la corona española, la principal renta en la Nueva España era sustraída principalmente de las minas descubiertas hacia el siglo XVI, además aportaba gran valor en poco volúmen y podía soportar los altos recargos de impuestos y fletes.

---

(1) Riva Palacio Vicente, "México a través de los siglos", ed. Cumbre S.A., Tomo IV, decimoséptima edición, México, p. 31.

En la cuestión de la agricultura los cultivos de maíz, como la mayor parte de los de la Nueva España, estaban bajo la situación meteorológica de las dos estaciones, una de agua y otra de secas y que benefició grandemente esta actividad.

La caña de azúcar que proveía de dulce a toda la Colonia se introdujo a merced de Hernán Cortés, la técnica fue traída de las Islas Canarias y las primeras instalaciones se establecieron en las costas de Veracruz.

Los reyes de España cuidaron el progreso de la agricultura en la Nueva España, en la cédula de 23 de agosto de 1583, el rey ordenó a Don Antonio de Mendoza que se llevasen a las Indias a oficiales que enseñasen a los naturales de los territorios conquistados el cultivo de la tierra, además de llevar semillas de legumbres y plantas que sirvieran en los nuevos dominios.

Nada preocupó tan fijamente la atención del gobierno español, como el arreglo y la seguridad del comercio de España y de sus colonias. La custodia de las naves que atravesaban los océanos se llevaba a cabo con la compañía de barcos de la armada española, tratando de evitar la piratería que prevalecía en esa época.

Los grandes mercados se abrían al comercio español y de ahí que el consumo debería de ser abundante y fecundo en resultados,

ya que por falta de industrias se podían obtener altos precios por las mercancías que se introdujeran. Todo este mecanismo tuvo tres objetivos principalmente: monopolizar el comercio en manos de los españoles en todas las colonias; proteger las mercancías hasta donde fuera posible e impedir la piratería, para conseguir esto no se desprecio medio alguno, pero también fue perjudicial por ser tan rigurosa la tutela en los negocios de los particulares que no permitía la libre circulación del comercio.

El transporte de mercancías europeas a las Indias y el envío de caudales a Europa, fue cuidadosamente reglamentado por la corona española. Los navíos debían ser naturales en el concepto de pertenecer a vasallos españoles y haber sido construídos en los reinos de España, además necesitaban licencia especial para las diferentes travesías que eran obtenidas de los jueces oficiales de Sevilla, que antes de concederlas visitaban el navío para establecer el juicio de que condiciones tenía la embarcación.

La ganadería también tuvo interés para el gobierno español, siendo virrey Don Antonio de Mendoza publica las ordenanzas para la cría y aumento de ganados, castigando los robos y fraudes que en este ramo se cometían. Mandó establecer el tribunal de la "Mesta" que se componía por uno o dos alcaldes electos por los ayuntamientos locales, sus funciones consistían en intervenir en todo lo relativo a la cría de ganado caballar, vacuno, lanar y de cerda, cuidando que no hubiese

en poder de los ganaderos animales que no tuviesen la marca de su -  
dueño estampada con hierro candente, lo cual se registraba en los -  
consejos o ayuntamientos.

En esta etapa se ve vagamente la cría del gusano de seda, pero los virreyes y principalmente Don Antonio de Mendoza, cuidaron mucho de esta actividad y trataron de darle auge. Los frailes se oponían a la cría de este animal por motivos que les parecían antina turales y antireligiosos.

Otra actividad que formó parte de la administración virreij nal, fue la que llevó a cabo la Casa de Moneda. Para controlar efectivamente el proceso de acuñación de moneda, Felipe V ordenó que se comprara en la Nueva España todos los metales que beneficiaran a los rescatadores y comerciantes, además estos precios deberían ser fijados por la corona. La disposición resulto contraproducente y así en 1733, el Consejo de Indias envió una exposición de motivos, en la -- cual quedaría establecida la política administrativa de la Casa de - Moneda. En dicha exposición se expresaba las grandes cantidades que arriesgaban los dueños de metales preciosos. Había que dejar que --- ellos mismos vendieran el oro y la plata a los tratantes, pues en esta transacción se beneficiaba más el erario real con los altos derechos de quintos, que era el impuesto que se pagaba al rey respecto - de presas y tesoros y que se otorgaba la quinta parte de lo aprehendido o hallado, también el derecho de pagar el 10% al rey del valor

de las mercancías que se traficaban, vulgarmente diezmos, y el 1% - al real de señoraje pagado por concepto de transacciones con metales preciosos, todos ellos fueron impuestos sacados a expensas de los -- caudales de los tratantes de metales preciosos.

Con la organización administrativa de la Casa de Moneda, - hubo un gran resultado en el auge de acuñación de monedas que benefi-- ció a la Colonia. Esto debido a una serie de factores: precios jus-- tos para las transacciones; mejor distribución del azogue, que es el mercurio, vital para la elaboración y transformación de la plata; -- una estrecha vigilancia en la comercialización de dichos metales y - además otras reformas tales como la rebaja de derechos sobre el oro, plata y azogue, además de la disminución en el quinto y diezmo.

En 1791 la Real Hacienda de la Colonia, se dividía en 94 - ramos que comprendían toda clase de actividad económica en la Nueva España. Las tres grandes divisiones de estos ramos eran; la Masa Común, que era el sector más importante de la Real Hacienda, en ella - se encontraban las actividades más productivas como los impuestos per-- sonales, impuestos reales que recaían en la minería, el comercio, la navegación, la industria, la agricultura y las salinas. Los benefi-- cios que resultaran de la Masa Común se dedicaban para cubrir gastos perpetuos del reino, como los militares, pago de deudas contraídas - por la corona, sueldos, pensiones y gastos de guerra; otra división de la Real Hacienda era la de los "Particulares", que se refería --

principalmente a los diezmos eclesiásticos o impuestos directos que pagaban los agricultores a la Iglesia y que se dedicaban exclusivamente al mantenimiento de misiones, pago de sueldos, mantenimiento y administración de los servicios religiosos; por último se encontraba el sector de los "Ajenos", que se componía de los Montepíos y que eran verdaderas cajas de seguridad para los empleados que servían a la corona española, estas aportaciones eran proporcionales a los ingresos de los empleados y tenían como objeto el garantizar las pensiones para jubilación, gastos médicos y gastos de seguridad para deudos de los empleados.

Hubo ciertos monopolios o estancos que fueron sustraídos de la Masa Común para darles administración independiente. Tal como el del tabaco, llamado Real Estanco del Tabaco, que en 1798 se reorganizó debido a la importancia de ese producto y sus derivados en el comercio ultramarino. En la sola fábrica de tabaco que manejaba la corona española se contaba con 3000 trabajadores, de los cuales el 60% eran mujeres.

Los naipes pasaron a ser estanco en 1765, ya que eran objeto de abundante y desordenado comercio, y se hacía necesario controlar el juego, al que era aficionado buena parte de la población de la Nueva España. A necesidades de orden social y no meramente de orden económico obedeció la creación de este estanco.

El azogue, que era el nombre vulgar del mercurio y que era necesario para la elaboración y la acuñación de la plata, se mantuvo en el siglo XVI dentro de la administración de la Masa Común de la Real Hacienda hasta 1777, pero debido a muchas arbitrariedades que surgían por el adelanto de la minería, en el siglo XVIII pasó a ser real estanco y administrarse como tal.

La industria manufacturera, principalmente las fábricas de lana, tuvieron una serie de problemas en el siglo XVIII, pues los comerciantes españoles se oponían a que los virreyes protegiesen dichas fábricas, influyendo esto directamente en el perjuicio de los ganaderos. Pero el gobierno del virreinato pudo sobreponerse a las intri--gas de los comerciantes que no pudieron hacer nada contra la indus--tria lanera.

Ya en la etapa independiente de México, Miguel Hidalgo y - Costilla siendo capitán general del movimiento insurgente, deroga en el año de 1811 las leyes, cédulas y ordenes reales que tenían esta--blecidos los estancos sobre papel sellado, tabaco y pólvora, tratando de influir con estas medidas hacia la motivación de la industria--lización y comercialización de los productos antes mencionados.

La lucha por la independencia dejó al país destrozado económicamente. La agricultura quedó reducida a la mitad, la minería a una tercera parte, la industria y el comercio quedaron seriamente da

fiados. Sin embargo el optimismo criollo confiaba en que en un buen gobierno, los recursos naturales administrados adecuadamente y la libertad del comercio devolverían pronto la estabilidad económica y social al país.

Ya en la etapa posindependiente, México trata de hacer esfuerzos para reafirmar su soberanía como nación, en consecuencia las empresas del gobierno van adaptándose a las circunstancias políticas y económicas de la época.

En el gobierno de Agustín de Iturbide se abolió el quinto real que se pagaba por todo mineral extraído, se permitió la libre - importación del azogue y se rebajaron los impuestos de toda clase. La desorganización fue enorme y la propia rebaja de impuestos de toda - clase. La desorganización fue enorme y la propia rebaja de impuestos de todas maneras hizo más confusa la administración hacendaria de -- esa época.

Otro fracaso fue el del monopolio del tabaco en la misma - administración, pues este producto se entregaba a las diferentes ciudades para su venta y casi nunca cubrieron el precio del producto, - de esa manera los industriales preferían vender el tabaco a los contrabandistas que pagaban en efectivo, y en cambio el gobierno resultaba un cliente moroso.

La industria nacional fue promovida en 1830 al exterior --

del país, Lucas Alamán se percató de una serie de problemas que no permitían el desarrollo de la industrialización de la nación, tales problemas eran: la necesidad de capital, mecanización de la industria textil existente, estimulación de los factores fiscales y tener una serie de tarifas protectoras.

En 1830 se funda el Banco de Avío para el fomento de la industria nacional, Ildelfonso Maniau y Lucas Alamán convergieron en esta idea, dando auge a la industria textil, a las fábricas de papel, la cría del gusano de seda, así como la elaboración de ésta. La participación del Estado en este período fue el de promover activamente las industrias que estuvieron restringidas en la época Colonial.

"En 1853, en la última administración de Antonio López de Santa Anna, el Estado definió con mayor precisión su intervención como promotor de actividades económicas".(2)

El organismo que se encargó de la expedición de patentes, privilegios y concesiones en esta época, fue el Ministerio de Fomento Colonización Industria y Comercio, dando auge a todas las ramas mercantiles e industriales, así como construcciones de caminos, --- obras de ornato, actividades estadísticas y obras de desagüe en el Valle de México.

(2) Iturriaga José E., "La Administración Pública Durante la Dictadura Santanista", Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, México 1978, p. 71.

En el mandato de Miguel Lerdo de Tejada, se realizaron grandes obras públicas. De los años de 1872 a 1875, la red telegráfica se amplió de 2600 kms a 9000kms, la Ciudad de México pudo tener comunicación con casi todas las capitales de los estados, con seis puertos del Pacífico que eran Mazatlán, San Blas, Manzanillo, Zihuatanejo, -- Acapulco y Puerto Angel; además tuvo contacto con cuatro del Golfo -- que eran Veracruz, Tuxpan, Tampico y Matamoros.

El ferrocarril México-Veracruz quedó inagurado totalmente el 1<sup>o</sup> de enero de 1873. Así se otorgaron 18 concesiones para nuevos proyectos, esto repercutió en la economía del país y obligó a Miguel Lerdo de Tejada a ser menos generoso.

En el porfirismo el Estado amplió su participación en empresas industriales y de servicios, entre ellas se destacaron las de la industria textil, la minería, la eléctrica y los ferrocarriles.

Las relaciones exteriores con Europa y Estados Unidos permitieron a México obtener ventajas en la cuestión económica que fortalecieron y estabilizaron las finanzas del país en todos los sectores.

El ministro de Fomento, Vicente Riva Palacio favoreció la construcción de vías férreas, mediante contratos con los estados del país y otorgando también concesiones a empresas particulares; como ejemplo de éstas se encontró la ruta México-Veracruz. La concesión -

más importante se otorgó a una empresa norteamericana, que después -  
presentó un grave monopolio, por quedar sometida la nación a una in-  
fluencia que desprendía un tono amenazante. Las concesiones postero-  
res se otorgaron a las empresas Constructora del Ferrocarril Central,  
a la Constructora Nacional y a la del Ferrocarril de Sonora, para --  
unir las vías norteamericanas con las mexicanas.

En 1884 aparece el Código de Minería, tratando de regular -  
la actividad, con la opinión de empresarios y demás autoridades com-  
petentes. Para lograr este desarrollo, México tuvo que hacer esfuer-  
zos colosales con el fin de crear una infraestructura que lo hiciera  
posible.

En 1887 los productos extraídos de la minería se exporta--  
ban con mayor facilidad, Europa consumía el 57% de esa producción, -  
en cambio Estados Unidos sólo el 42%, más tarde en 1910 ese consumo  
sería de 22% para Europa y el 77% para los Estados Unidos.

Ya en el presente siglo las primeras empresas del Estado -  
se caracterizaron por corresponder al sector financiero, y de ellas  
se propició que un gran número de empresas privadas tuvieran su ori-  
gen, cuya operación incidía en otros factores sustantivos de la acti-  
vidad económica y social del país. Tal es el caso de la Caja de Prés-  
tamos para Obras de Irrigación y Fomento para la Agricultura, que se  
creó con un capital social de diez millones de pesos.

Ya en plena revolución, Venustiano Carranza como primer jefe constitucionalista emitió una serie de papel moneda que inundó -- gran parte de la República Mexicana. A este tipo de papel moneda se le denominó "bilimbiques", entre esas emisiones estuvieron las siguientes: Monclova, Ejército Constitucionalista, Gobierno Provisional en la Ciudad de México, Gobierno Provisional de Veracruz, e Infalsificable.

El mismo Venustiano Carranza trató de enmendar el problema de la gran emisión de billetes, creando la Comisión Reguladora de Instituciones de Crédito, encargada de estudiar y proponer las bases sobre las cuales deberían ser liquidadas las instituciones que habían emitido series de billetes en el curso de la lucha armada. La Comisión encontró que de los 24 bancos emisores, sólo 9 estaban dentro de la ley y que los 15 restantes estaban en bancarrota por no haber podido respaldar las emisiones de billetes con reservas de oro y plata. En abril de 1917, los bancos incautados por el Estado ya no volvieron a operar, sino hasta febrero de 1921, en que el presidente Alvaro Obregón les concedió una moratoria. Para redimir las emisiones de dichos bancos, la Comisión propuso emitir 400 millones de pesos garantizados con 100 millones de pesos en metálico, obtenidos de los 75 millones constituidos por las reservas de los bancos y los 25 millones restantes los iría aportando el gobierno paulatinamente.

Una de las formas de evaluar el desarrollo económico de un

país puede hacerse mediante las tasas de aumento del valor de los -- bienes y servicios que se producen. Es aventurado cuantificar el efecto destructivo que el movimiento armado de la Revolución de 1910 tuvo sobre la economía nacional. Según las estadísticas disponibles, -- la población disminuyó en un millón de personas de 1910 a 1921. El -- sistema de transporte, en especial los ferrocarriles sufrieron daños considerables. La actividad minera del oro descendió de 41000 kgs en 1910 a 7000 en 1915, y en lo general el producto de la minería bajó durante ese período hasta alcanzar una tasa anual de 4%, fue en 1923 cuando la producción metalúrgica logró recuperar los niveles de 1910.

B) DE 1925 A 1946.

A esta etapa se le denomina del crecimiento coyuntural, esto por el establecimiento de agregación y sistematización de las empresas del Estado en función de las diversas necesidades que se fueron presentando en los períodos de consolidación posrevolucionarios hasta fines de la Segunda Guerra Mundial.

En la década de los veinte fue necesario crear nuevas empresas estatales para dotar de cierta estabilidad al sistema económico nacional. Tales fueron los casos de la Comisión Nacional Bancaria, el Banco de México y los Bancos Agrícola y Ejidal, todos ellos con el objeto de tratar de resolver el problema agrario y bancario, este último que se caracterizó por incipiente.

En 1925 la producción de todos los sectores de la economía habían alcanzado, con excepción de la agricultura, los niveles de la época prerevolucionaria.

La depresión económica mundial de 1929, afectó el crecimiento de la economía mexicana. En esta época una cuarta parte de los impuestos que obtenía el gobierno provenían del comercio exterior y al disminuir éste el monto de aquéllos descendió considerable

mente. Por consiguiente la inversión pública bajó en obras de desarrollo económico y social. El volúmen de producción manufacturera, el de transportes y minería fueron reducidos en los años de 1929 a 1932.

El Estado en la década de los treintas procede a una intervención directa, amplía sus funciones de vigilante y administrador de los servicios públicos tradicionales. Se inicia la modernización de manera importante en la estructura y destino de los recursos públicos, restringiendo la carga de los gastos militares y administrativos e incrementando las asignaciones a la infraestructura del proceso de industrialización privada. Se canalizó principalmente con empresas tales como la Comisión Federal de Electricidad, el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, La Nacional Financiera, Ferrocarriles Nacionales, Petróleos Mexicanos, éstos dos últimos nacionalizados por el Estado.

La crisis económica empieza a desaparecer en este decenio, entre otras razones por efecto de las exportaciones, además se adoptó una política económica de consecuencias importantes para el desarrollo inmediato del país. Con la restricción de importaciones y aumento de las exportaciones se estimuló la producción nacional.

A principio del decenio de los cuarentas, la acción del Estado se empieza a enfocar a una política de industrialización básica

necesaria. Esto con la idea de que México produjera los bienes de consumo y de inversión que hasta entonces se importaban, a esta política se le denominó de sustitución de importaciones, esto provocó que por fuerza se tuvieran que crear bienes y servicios nacionales que empezaran a mejorar en su calidad para después proceder a su exportación. Al principio fue tajante la medida pero a la larga se empezó a no depender de las importaciones del exterior.

A partir de 1940 fue difícil reducir el déficit del gasto público mediante préstamos del exterior, la situación fue por la posición nacionalista que tomó el gobierno con las empresas extranjeras ubicadas en México. Debe aclararse que en teoría cuando el gobierno aumenta sus gastos en inversiones públicas o en gastos administrativos obtiene el dinero para financiarlos siguiendo uno o más de los siguientes caminos: aumentar los impuestos, captar los ahorros de los individuos por medio de instituciones bancarias o financieras, solicitar préstamos a otras naciones o instituciones financieras internacionales o simplemente haciendo que el Banco de México imprima más papel moneda con lo que aumenta así la cantidad de dinero en circulación.

En los cuarentas se crean empresas estatales importantes como Altos Hornos de México, el Consejo Industrial Ciudad Sahagún, Guanos y Fertilizantes, Diesel Nacional, Ferrocarril del Pacífico, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos. Además

se trató de proteger al consumidor creando la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), organismo encargado de regular las relaciones de intercambio de mercado en beneficio de las clases populares, reduciendo y estabilizando los márgenes de comercialización, considerando que éstos están integrados por las diferencias de precios entre el productor, el industrial, comerciante, hasta el consumidor. También son creados los Almacenes Nacionales de Depósito -- por decreto presidencial de 26 de marzo de 1936, cuyas funciones se destinaron para almacenar semillas, frutos agrícolas industrializados y no industrializados, así como artículos nacionales y extranjeros de cualquier clase y recibir bienes que no hayan satisfecho los impuestos de importación que se les requiera en el momento.

C) DE 1947 A 1958.

El establecimiento de mecanismos de control es característico en este lapso. En 1947 es creada la primera ley por parte del gobierno federal para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Esta ley faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para regular operativamente a los organismos, empresas, fideicomisos, todos ellos de carácter estatal y a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, (hoy Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal), a quien se le facultó para supervisar las adquisiciones y contratos de obra que realizaban estos organismos en este período.

En el mandato de Miguel Alemán la Nacional Financiera canalizó los créditos internacionales para la industrialización de México, para ello se siguió la política de avalar por medio de esta institución bancaria a las empresas que tuvieran un mayor interés nacional.

"La nueva Comisión de Inversiones es creada en 1954, teniendo facultades de estudiar los proyectos de inversión, realizar los estudios económicos que fuesen necesarios, presentar programas coordinados de inversiones públicas y sugerir los cambios de dichos pro-

gramas".(3)

---

(3) Carrillo Castro Alejandro y Sergio García Ramírez, "Las Empresas Públicas en México", ed. Miguel Angel Porrúa, México 1983, p. 50.

D) DE 1959 A 1976.

En 1958 es publicada la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, la cual entró en vigor el 1<sup>o</sup> de Enero de 1959. Hay innovaciones importantes en esta ley, entre las que se encuentran la creación de la Secretaría de la Presidencia, así como la Secretaría de Bienes Nacionales (hoy Secretaría de Energía Minas e Industria Parastatal) a la que se le encomendó:

- Controlar financiera y administrativamente a los organismos descentralizados del gobierno federal.
- Intervenir en toda clase de adquisiciones de dichos organismos.
- Participar en la inversión de subsidios que concedió la Federación a los gobiernos de los estados, municipios, instituciones o particulares.

Por iniciativa del presidente Adolfo López Mateos fue enviada una propuesta al Congreso de la Unión para comprar las empresas eléctricas del país, ésta fue aprobada por unanimidad, "el 26 de abril de 1960 fue firmado el contrato de compraventa entre el secretario de Hacienda Lic. Antonio Ortiz Mena por parte del gobierno mexicano y los señores Harry H. Sargent, David H. Hatson y el Lic. Adrian Rubikarai por la American Foreign Power Co. El gobierno de México quedó comprometido a pagar cinco millones de dólares al firmar

el contrato y sesenta millones más en un plazo de quince años."(4)

"En 1972, de las empresas mayores mexicanas tanto públicas como privadas dedicadas a la producción de bienes para el mercado, - nueve eran de participación estatal mayoritaria y diez de participación minoritaria"(5)

Se dice con frecuencia que el Estado ha sido un mal administrador, sin embargo un estudio elaborado en 1973 indicó que dentro de las diez empresas que perdieron más durante 1972, tanto públicas como privadas, sólo una aparecía del sector público y ocupaba la octava posición, y era Cordemex. Al contrario, de las diez empresas que obtuvieron mayores ganancias, el Estado tuvo participación mayoritaria en cinco y minoritaria en una, ellas fueron Teléfonos de México, Nacional Financiera, Petróleos Mexicanos, Altos Hornos de México, Fertilizantes de México y la minoritaria fue Cobremex.

"Se puede advertir la importancia de las empresas públicas dentro del sistema económico mexicano, cabría señalar que en 1975, - las 400 más importantes generaron el 11% del Producto Interno Bruto del país".(6). Fue significativo este logro ya que la empresa pública arrojó una derrama de más de la décima parte de la producción nacional en ese año, abarcando gran parte de las actividades económi--

(4) Cassasola Gustavo, "Historia Gráfica de la Revolución Mexicana", ed. Trillas, México 1971, Tomo IX, p. 3250.

(5) Alegría Rosa Luz, Alejandro Carrillo Castro, "Empresas Públicas", Presidencia de la República, Dirección General de Estudios Administrativos, México 1978, p. 19.

(6) Idem.

cas, tanto de bienes de consumo como de servicios.

En el período de 1976 a 1982 se incrementó la capacidad industrial estatal apoyando a los sectores minero, petrolero, guanos y fertilizantes; ya que tan sólo en el año de 1976 el sector minero -- elevó el valor de su producción de 7343 millones de pesos a cerca de 15000 millones, aún cuando la depresión minera mundial era profunda en esos momentos. La actividad petrolera también propició fuerte entrada de divisas; la inversión para esta rama económica alcanzó en los años de 1976 a 1978 la suma de 8800 millones de pesos.

El Estado con el propósito de fortalecer los medios institucionales y técnicos para una mejor planeación adopta una serie de medidas en este período tales como:

- La incorporación al régimen de control y vigilancia de las empresas estatales que se habían mantenido dispersas, fueron las que tuvieron más independencia o resultaban más rezagadas en sus actividades, ya sea por su importancia o por el ramo de actividad que desempeñaban, lográndose integrar para tener un mayor control de ellas.
- La ampliación y la cobertura de inspección en las adquisiciones. Se tuvo una supervisión más estricta sobre las compras que hicieron las empresas estatales, esto para evitar el dispendio de los recursos monetarios internos de cada una de ellas.
- Nacimiento de reformas administrativas, que trataron de coadyuvar a la responsabilidad respectiva de cada una de las entes estatales, -

logrando así una agilización de sus actividades hacia los demás órganos del Estado y al consumidor directo.

- Modificación de instrumentos presupuestales del gobierno federal,- el Estado trató de tener una visión realista de las necesidades de - la empresa pública, determinando el presupuesto que requería cada -- una de ellas.

E) DE 1977 A LA FECHA.

El crecimiento de industrialización del país durante los últimos diez años, permitió un notable aumento de la producción de ingresos por persona, pero a su vez generó problemas de desempleo, concentración de la riqueza en determinados sectores de la población y desequilibrio en las relaciones comerciales. Estos problemas llevaron al Estado a una reorganización de la industrialización del país.

Para cumplir con su función de promotor social en el desarrollo económico, el Estado actuó como empresario innovador favoreciendo la estructura productiva, obteniendo fluidez de capital para el apoyo de la empresa pública y de acuerdo a sus necesidades e importancia se les fueron destinando sus presupuestos. Esta fluidez de capital se logró controlando las importaciones, eliminando aquellas que no fuesen necesarias para el desarrollo económico, fomentando las exportaciones a través de subsidios y estableciendo convenios bilaterales internacionales.

En gran medida las empresas estatales han venido obteniendo en la última década sus recursos con dificultad, consecuentemente se empezaron a detectar los principales obstáculos para el financiamiento eficiente para estas empresas, a fin de abaratar los servicios que ofrecían. Es evidente el rezago de los precios y tarifas de la -

empresa pública, pues a pesar de los esfuerzos de tratar de nivelarlas estas resultan insuficientes para generar el ahorro necesario para su expansión al ritmo que requiere el proceso económico actual.

Un verdadero reto ha constituido la problemática de la empresa pública para el Estado, para ello se ha tratado de reorientar la industrialización, elevar la productividad y satisfacer las necesidades de las grandes masas urbanas y rurales. El hecho de que el sector industrial estatal sea el principal beneficiario y canal de las transferencias de subsidios, deteriorando su capacidad para generar excedentes, entorpeciendo la posibilidad de medir la eficiencia productiva y la rentabilidad del sector, además de producir gastos excesivos e innecesarios de las entidades públicas, favoreciendo la persistencia de vicios administrativos dentro de ellas. Esto provoca que el Estado tenga que distraer cada vez más recursos económicos para cubrir el déficit de la empresa pública, sin estar satisfaciendo las directrices de la política económica programada.

Como los recursos del Estado son escasos frente a la magnitud de sus responsabilidades, se hace indispensable que mediante un mecanismo detallado de programación se elija meticulosamente los cursos de acción más convenientes para poder garantizar el crecimiento sostenido de la actividad económica y la distribución equitativa de la riqueza para beneficiar a la sociedad.

Las medidas que toma el Estado, como la venta de empresas de su propiedad, que no sean prioritarias ni estratégicas, tienen como objeto sanear la economía nacional, dejando las que sean más rentables o más indispensables para sus objetivos.

Alrededor de la búsqueda de estructuras sociales más justas y de reafirmación del nacionalismo económico, es como el Estado en México ha tratado de construir una nueva sociedad, incorporando programas sociales de bienestar que en verdad favorezcan a la economía.

La creación de la empresa pública obedece a objetivos de una política de planeación bien definida que no ha podido satisfacer la redistribución de los ingresos que se le destinan, por ello debe de tomarse medidas más agresivas para poder redundar en beneficios de fortalecer al Estado en el plano de empresario.

CAPITULO II.- RELEVANCIA DE LA EMPRESA PUBLICA.

A) SITUACION ECONOMICA EN QUE SE DESARROLLA LA ACTIVIDAD -  
DEL ESTADO.

La empresa pública ha probado en muchos casos ser un instrumento crucial de la política económica, en la medida en que el Estado ha decidido promover, planear, coordinar, y aún más, intervenir directamente en una serie de actividades de índole económico que persigue objetivos como los siguientes:

- Acelerar el desarrollo nacional
- Elevar el nivel de vida de la población
- Aumentar la productividad
- Mejorar los niveles de empleo
- Distribuir equitativamente la riqueza
- Proporcionar bienes y servicios básicos.

De acuerdo a la evolución socio-económica que ha mostrado el país, el sector público mexicano ha tenido una participación creciente en el sistema productivo, motivada en sus distintos momentos históricos, ya sea por obediencia a principios o estrategias de ideología política y económica, tales como la creación de una verdadera planta productiva gubernamental que fortalezca al Estado y que a la vez provoque una derrama económica que haga independiente sus movi-

mientos financieros y de reinversión para la empresa pública.

De esta forma el aparato gubernamental ha mostrado un crecimiento importante en su sector de empresas en los diversos orígenes, destacando en primer término aquellos organismos o empresas que fueron creadas para cumplir determinados fines de la actividad pública.

Su significado puede ir desde el monopolio estatal total - en la oferta de algunas ramas, hasta no tener ninguna significación o una fracción muy reducida de la oferta de otras.

Las empresas públicas han nacido en la búsqueda de soluciones en las que la conciencia participativa del Estado se señala como un propósito, pero otras han surgido como resultado de una serie compleja de relaciones, la mayor parte de ellas financieras, obligando al Estado a recoger una serie de fracasos del sector privado.

La descentralización administrativa ha obedecido a la función de acciones para la gestión de intereses locales y para los casos de naturaleza técnica o comercial de los actos que tiene que realizar la administración pública. La importancia de la descentralización administrativa radica en delegar algunas actividades administrativas a órganos relacionados con la administración centralizada respecto a sus jerarquías, sin dejar de mantener la unidad del poder -

del Estado.

En el año de 1967, "la división de la economía mexicana dividida en dos sectores: público y privado ofreció dos hechos reveladores, por un lado el sector público contribuía con el 46% de la inversión territorial bruta, pero no contribuía al producto nacional bruto, sino con un 10%" (7), debido a que el Estado invertía preferentemente en obras de infraestructura, por otro lado, la inversión estatal también favoreció de manera especial a la industria.

El desarrollo de las sociedades industriales actuales, ha dado como consecuencia la concentración de la riqueza y de poder en ciertos estratos sociales, dejando los intereses de la mayor parte de la población a un lado, esto debido a la escasa distribución de la riqueza a los sectores populares.

En nuestro país la política de exportación de la empresa pública se ha quedado estancada, en gran medida por la poca competitividad y la baja calidad de los productos nacionales en los mercados extranjeros. La despetrolización como base fundamental para inclinar la atención a otros sectores de la empresa pública para exportación como los fertilizantes, productos alimenticios, la minería, todos ellos conjuntamente con una promoción por medio de convenios -

---

(7) Banco Nacional de Comercio Exterior S.A., "Hechos, Cifras y Tendencias", México 1968, p. 101.

o intercambios internacionales daría pauta a que se empezaran a --- abrir más los mercados a los productos que produce nuestro país en - beneficio tanto para las empresas privadas como a empresas del Esta- do.

Hay sectores en que todavía el Estado sigue promoviendo -- sus exportaciones como en el caso de la industria pesquera, en espe- cial la atunera, México cuenta con una gran extensión marina, tenien- do en ella gran variedad de especies que son productos redituables a la exportación. Otro caso es el de la industria petrolera, que por - ser controlada toda la actividad por el Estado y por ser un producto de gran demanda puede mantenerse en el mercado internacional. Estas actividades también han tenido variantes por los cambios bruscos con los que se manejan los mercados internacionales, los demás sectores de la empresa pública han estado sometidos a una burocratización en la política de exportación y a una falta de coordinación de los órga- nos estatales encargados de motivar el mercado internacional de ex-- portaciones para productos que produce dicha empresa.

"Respecto a la importación, se ha reducido a tal grado, -- que ahora la empresa pública debe ajustarse al cuadro de racionaliza- ción de divisas por parte del Estado".(8)

---

(8) Carrillo Castro Alejandro, "Las Empresas Públicas en México", ed. INAP, México 1976, p. 35.

En la economía interna en cambio, las empresas del Estado son un importante proveedor de insumos básicos al sector privado, tratando de destruir los posibles estrangulamientos que pudiesen oponerse al sector privado. La relación entre empresas públicas y empresas privadas se da básicamente en el apoyo que da la primera a la segunda.

En gran medida la empresa estatal se nutre de subsidios, estos tienen como finalidad mantener dentro de ciertos límites razonables el consumo nacional de productos y servicios básicos; la regla se podría manejar, que a mayor control, mayor subsidio. En el año de 1983 se rebasó el billón de pesos como apoyo de subsidios hacia el sector público industrial. Una reducción de ellos hacia las empresas del Estado sería incompatible por la situación económica a corto plazo que atraviesa dicha industria, teniendo poca productividad y bajo rendimiento. Actualmente la política del Estado respecto a los subsidios destinados a empresas públicas ha tratado de ser más congruente, desapareciendo las que no cumplen con el fin para el cual fueron creadas, además con la venta de empresas para motivar al sector privado y la fusión de otras para tratar de mantener una mejor coordinación en la productividad de resultados.

El otorgamiento de este tipo de subsidios debe enfocarse a subsanar errores económicos y rendir utilidades. Cuando se lleva a cabo una práctica errónea, no en el otorgamiento de subsidios, sino en su adecuada administración, provoca que estos organismos sean un

gran peso para el erario federal. Por esto dichos organismos deben -  
apegarse a un estudio económico meticuloso por parte de los órganos  
gubernamentales a que están sometidos a control, tratando de lograr  
la autonomía económica a que toda empresa pública debe aspirar en la  
realidad económica nacional.

En parte el bajo rendimiento operativo de la industria es-  
tatal ha sido consecuencia de la falta de personal capacitado para -  
administrarlas. También la falta de una política de precios reales -  
de los productos de las empresas públicas, no ha permitido que éstas  
cuenten con la posibilidad de generar medios que contribuyan a incre-  
mentar la capacidad de reinversión del sector estatal, y mientras si  
ga siendo el soporte del proceso de industrialización, seguirá co---  
rriendo peligro en su estabilidad, lo que en consecuencia ha traído  
una distorsión en sus estructuras financieras, retrasando sus planes  
de trabajo y de expansión, además de estar restando agilidad a sus -  
administraciones.

La motivación económica e intelectual al personal laboral  
y directivo de las empresas estatales y una autonomía más flexible -  
en sus decisiones podría provocar una dinámica audaz en la visión de  
la panorámica industrial nacional e internacional.

B) PLANTEAMIENTO POLITICO DE DICHA EMPRESA.

El régimen político mexicano es un régimen populista por obra de una revolución aún inconclusa, es también un régimen clasista, no tanto porque el poder se encuentre en manos de un grupo social determinado, sino porque el Estado promueve de modo específico los intereses de una clase, la clase capitalista ya que ella tiene los recursos para promover y fortalecer la economía interna.

Es cierto que el Estado mexicano ha sabido interpretar y hacer suyas las aspiraciones de las masas populares, llevando una ideología nacionalista hacia los sectores populares que forman la base fundamental del país. Haciendo con esto un poderío propio del Estado y constituyendo un sector público interno fuerte, que con frecuencia los capitalistas mexicanos se han mostrado en desacuerdo últimamente, reflejándose en la negativa de mayor inversión de capitales en más industrias, estancando o apenas manteniendo las que están en su poder; definitivamente esto es una realidad latente, mientras el Estado no pueda volver a dar confianza a los industriales mexicanos esto seguirá prevaleciendo en una cada vez más difícil situación económica estatal.

Ha pasado mucho tiempo en que los factores políticos han dominado sobre los factores económicos, llegándolos a subordinar ha-

cia los órganos del poder público interno. Hoy en día parece que las cosas han cambiado y la política es quien debe subordinarse a la economía.

"La ciencia política mantiene una estrecha relación con la economía, sobre todo cuando el Estado se convierte en el regulador de los procesos económicos o en dispensador del bienestar general"(9)

El Estado es un orden jurídico total, que va moldeando integralmente a la sociedad. Por consecuencia todo lo que hace el Estado tiene un contenido político.

Las razones del planteamiento de la empresa pública como factor determinante en la decisión del Estado mexicano podemos distinguirlas haciendo una división política de dicha empresa y la cual sería:

1.- De estrategia.- Son aquellas empresas creadas para regular la soberanía política y la autodeterminación económica nacional, así el Estado tiene el estricto control sobre los recursos vitales como petróleo, electricidad, energía nuclear, etc.

2.- De rectoría económica.- La integran aquellas empresas que el Estado utiliza para garantizar el equilibrio entre decisiones políti-

---

(9) Serra Rojas Andres, "Ciencia Política", ed. Porrúa, México 1980, p. 150.

cas y resultados económicos, como ejemplos podemos citar a Fertmex, - Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.

3.- De circunstancial regulación.- El Estado las utiliza frente a situaciones críticas de las empresas privadas, provocadas por diferencias financieras o de operación. Con esta medida ha sido posible mantener fuentes de empleo. Ha sido visible como el Estado ha considerado intervenir en auxilio de empresas del sector privado, tomando decisiones político-económicas que no afecten el desarrollo nacional.

La división anterior en la realidad ha tenido que someterse a toda una serie de cambios económicos nacionales e internacionales - que sale del alcance político, para poder mantener en ciertos ordenes a la empresa pública.

El Estado ha considerado una serie de medidas para fortalecer su política y dar impulso a las actividades económicas y ellas -- son:

- Criterio para reglamentar la actividad privada, con medidas coactivas que se imponen a los particulares, para su obligación y limitación de acción en algunos sectores, como aquellos en que el Estado -- puede intervenir en ellos, tales pueden ser la energía nuclear, los - hidrocarburos y la energía eléctrica.

- Criterio de fomento, limitación y vigilancia; el Estado es quien -- otorga las franquicias o concesiones al sector privado, como la explotación de minas de arena, construcción de carreteras o prestación de

algún servicio de transporte.

- Criterio mediante el cual se instituyen las empresas mixtas, para la atención de necesidades sociales, abasto popular, bienes y servicios de primera necesidad a precios bajos.
- Criterio de explotación exclusiva en el sector minero, de acuñación y emisión de dinero, como sectores estratégicos de la economía interna.

La posición política del Estado mexicano en el ámbito económico queda establecida en 1917, aún siendo expuesta a limitaciones y obstáculos la capacidad concreta de llevar al país a un desarrollo global. La rectoría del Estado trata de no ser inestable en la dirección de los sectores estratégicos de la actividad económica; es en las últimas seis décadas cuando se ha recuperado el control de dichos sectores, utilizando a la empresa pública como instrumento de intervención directa del Estado en la vida económica, tratando de dotarla de flexibilidad y autonomía y coordinando objetivos con los planes de desarrollo como prestador de servicios o productor directo de bienes para el mercado.

Los principios de filosofía política del desarrollo económico nacional son resultado de la Revolución, basados en la Constitución de 1917, porque está en ella el equilibrio de organización sin llegar a alterar la estructura base del gobierno federal.

A diferencia de otras sociedades contemporáneas del sistema políticos como el comunista, cuya capacidad de subsistencia depende del arbitrio de la fuerza, en México es posible a través de la Ley y el Derecho como expresión de la voluntad política de acciones económicas y sociales ampliar la capacidad del Estado para poder hacer --- frente a los problemas intensos, contando con una transformación latente y predispuesta al cambio de orientación definido.

La acción política influye para obtener resultados económicos, la acción económica coadyuva a obtener resultados políticos. Acción económica y acción política están estrechamente vinculadas. Estas acciones se han visto frenadas en la actualidad por la racionalización de que han sido objeto en sus planes de desarrollo y por no poder corregir las consecuencias indeseables del funcionamiento del sistema económico existente.

De acuerdo a una visión histórica de conjunto, podría afirmarse que el punto piramidal del desarrollo de nuestro país, lo constituye la forma peculiar en que la política y la economía confluyen a un objetivo. Es tal el papel dinámico que el elemento político juega en el desarrollo de México, que las fuerzas productivas modernas y en general la economía de mercado parecen ser creación del Estado, constituido como entidad nacional.

C) PAPEL DE LA EMPRESA PUBLICA ANTE LA SOCIEDAD.

La acción de la empresa pública debe crear condiciones propicias para la ampliación de mercados de desenvolvimiento de una acción individual creadora. Debe asumir la responsabilidad de aplicar correctamente los recursos productivos de la sociedad para participar en la producción de bienes y servicios de importancia básica.

La empresa pública cumple su cometido con la sociedad cuando incorpora a ésta el proceso productivo, que conduce al aprovechamiento racional de los recursos naturales, redistribuyendo el ingreso a favor de los grupos de población de menores recursos y mejorando las condiciones de vida de la población, además de fortalecer la independencia económica del país. Esta situación en la realidad se ha visto afectada hacia las masas populares, recayendo en ellas la parte menor de la distribución de la riqueza que la empresa pública produce.

"Se ha dicho con frecuencia que las metas fundamentales de la Revolución Mexicana y las de la Alianza del Progreso, son las mismas; justicia social y progreso económico dentro de un marco individual y de política".(10)

(10) Verdera y Tuells Evelio, "La Empresa Pública", Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, España 1970, p. 1841.

El propósito de detener la explotación de grandes masas de la explotación y de alcanzar un disfrute equitativo y un nivel de vida digno y decoroso para el país, no ha llegado a significar un ataque a la propiedad privada, a la que sin embargo se ha intentado enfocar a una finalidad de servicio social.

La relevancia de las entidades estatales no radica en su número, que son aproximadamente 450 hasta septiembre de 1986, tomar en cuenta las 261 que están en proceso de venta, sino en las tareas de promoción y de fomento al aparato productivo, realizadas con un definido carácter social, algunas de esas tareas son:

Construir obras de infraestructura que coadyuven a la formación del capital social básico.

- Corregir consecuencias indeseables del funcionamiento del sistema económico, ya sea con el fin de modificar efectos negativos en la distribución del ingreso, o bien para condicionar el funcionamiento de ciertos sectores con propósitos preventivos o de regulación.
- Promover actividades económicas buscando estimular el desarrollo general en determinados núcleos de la población en ciertas regiones geográficas.
- Asegurar el aprovisionamiento de insumos básicos para la producción en campos estratégicos cuando tienen importancia para el desarrollo independiente, o cuando la magnitud de las inversiones en lapso de maduración las hacen poco atractivas entre los particulares.
- Salvaguardar la soberanía como condición primordial de nuestra existencia.

tencia como nación independiente.

- Asumir la responsabilidad de situar al país en una posición competitiva en aspectos relacionados con problemas de la ciencia y la tecnología para el desarrollo.

Con el crecimiento actual de la población se acentúa un desarrollo que difícilmente puede cubrir las necesidades de ella, cuando llega el establecimiento de un equilibrio entre necesidades y aumento de población, se producen resultados benéficos en el proceso de industrialización, propiciando una derrama económica y un beneficio social.

Los servicios comerciales de protección a la economía popular se han multiplicado, destacando la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), por su acción reguladora sobre precios y mercados de granos básicos, así como la creciente distribución de bienes de consumo elementales.

Otros servicios que ofrecen las empresas del Estado son indispensables para la sociedad, cubren en la totalidad el transporte ferroviario, los servicios telefónicos, correos, telégrafos y parte del servicio médico y de seguridad social. Este último sector recae en dos instituciones principalmente que son: el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado, otorgando entre ambas la seguridad social a más de la mitad de la población.

El 5 de febrero de 1917 el Estado mexicano se constituyó - sobre la base de una integración dirigida políticamente, llegando a abarcar la mayor parte de los sectores organizados de la población y adaptando los intereses de esos sectores como programa modificable, dependiendo de las circunstancias y de la correlación de las fuerzas existentes con motivo inmediato de la acción.

La empresa pública ha permitido una progresiva capacidad de manejo de la economía nacional a través del tiempo y con demasiadas dificultades por parte del Estado, tratando de trascender política, económica y socialmente.

En un sistema de economía de mercado mixto como el nuestro, se plantean objetivos fundamentales para el desarrollo. La redistribución del ingreso sólo puede lograrse a través del mejoramiento de los salarios, lo que entraña la obligación de generar empleos con -- prestaciones pertinentes, además que el fisco tenga una función re-- distribuidora. La eficiencia del sector industrial estatal dentro -- del juego de los factores de la producción y saliendo del esquema tradicional del capitalismo debe repercutir en el sector privado y -- en consecuencia beneficiar al pueblo en general, esto último podría llevarse a cabo con una participación más amplia de las masas popula-- res, con la información que el Estado guarda de las empresas públi-- cas, si son rentables o no, si están afectando el erario federal, o

lo están aumentando; todo esto originaría una presión popular que se nearía a la mayor parte de las empresas estatales.

No puede decirse que hay una política económica equivocada, sino que se trata de un problema estructural interno. El Estado se encuentra en una contradicción insoluble, por un lado debe seguir -- manteniendo al mismo ritmo a la empresa pública, y por otro lado sus posibilidades de financiamiento se ven estructuralmente restringidas debido a que el grueso de las empresas estatales no son redituables.

El régimen fiscal descansa en los impuestos que directamente o indirectamente son pagados por los trabajadores y que son dirigidos a la empresa pública en cierta proporción repercutiendo al erario federal no pudiéndose aprovechar para otros sectores los impuestos -- aportados, una medida para evitar esto sería la venta o cierre de las empresas públicas que no sean rentables, ni se encuentren en el orden prioritario o estratégico, así "el sector público puede finalmente -- contribuir a la armonización de las políticas de coyuntura (monetaria, crediticia y bancaria), social (empleo y sus condiciones), como estatuto común para los trabajadores del Estado, que podría irse adoptando como modelo por el sector privado y al acercamiento general de -- las legislaciones".(11)

En estos momentos se vive una serie de cambios que se suce-

---

(11) Kaplan E. Marcos, "La Empresa Privada y la Empresa Pública en la Integración Fronteriza. La Empresa Multinacional", ed. Edeval, -- Chile 1967, p. 36.

den a grandes extremos en todos los ordenes, estamos enfrentando una realidad económica difícil cuya superación necesita una administración pública determinante, con empresas públicas que influyan básicamente en el mercado nacional, equilibrando la oferta y la demanda de los bienes y servicios necesarios para la sociedad.

#### D) CLASIFICACION DOCTRINARIA DE LA EMPRESA PUBLICA.

En nuestro país la empresa pública adopta una amplia gama de formas jurídicas, que dan lugar a distintos modos de organización interna. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal constituye un avance considerable de mantención en la organización de la racionalidad de la administración estatal, dicha ley divide a las empresas estatales en:

1.- Organismos Descentralizados (art. 45).- Estas empresas se organizan para actuar como personas jurídicas autónomas, dotadas de personalidad y patrimonio propios. Dicho patrimonio debe constituirse total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, o con subsidios, concesiones que aporte el gobierno federal con el rendimiento de un impuesto específico.

Su objeto o fin es la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, - la investigación científica o tecnológica.

El control por parte del Estado hacia los organismos des--centralizados se lleva a cabo por medio del Congreso de la Unión --- creándolos por Ley, o por parte del Ejecutivo Federal que los crea - por decreto. Otra forma de control se da cuando un organismo descen-

tralizado deja de cumplir con los fines para el cual fue creado desde el punto de vista de la economía nacional, la Secretaría de Programación y Presupuesto, atendiendo la opinión de la Dependencia Coordinadora del Sector pondrá a consideración del Ejecutivo Federal, disolución o liquidación de las que no cumplan con esos fines.

Como ejemplos están el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Comisión Federal de Electricidad, Fertilizantes Mexicanos y el Instituto Mexicano del Café.

2.- Empresas de Participación Estatal.- En este tipo de empresas el gobierno federal aporta o es propietario de parte del capital social o de acciones de la empresa. En estos casos sucede que hay ocasiones que el Estado suscribe acciones de serie especial. La programación de las inversiones públicas en un país como el nuestro, donde es tan vasto el campo de la acción del Estado, donde con razón se le define como un sistema de economía mixta; no es, ni nunca ha sido fácil el proceso. Mientras se ha podido mantener una creciente actividad, con base a recursos financieros derivados de la propia administración pública, ha sido más fácil programar, seleccionar proyectos y definir prioridades. Pero cuando la intervención del Estado se ha multiplicado, no le ha sido posible mantener o atender nuevos campos con el aparato industrial existente.

La forma más frecuente en que aparecen este tipo de empre-

sas es la sociedad anónima, hay otras que adoptan la forma de cooperativas de participación estatal.

El control por parte del Estado se lleva a cabo mediante el nombramiento de la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, Junta Directiva u órgano equivalente. El Estado puede hacerlo porque el principal propósito es el de anticiparse a cualquier desviación administrativa, ya que al tener este control se podrá verificar si los objetivos se están cumpliendo y se tratará de no despilfarrar los recursos existentes.

Se puede dividir a la empresa de participación estatal en:

- Empresas de Participación Estatal Mayoritarias (art. 46 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).- Son aquellas en que el gobierno federal aporta o es propietario de por lo menos el 50% o más de las acciones de dichas empresas, además tiene la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, Junta Directiva u órgano equivalente y puede designar al director o gerente. Como ejemplos se encuentran Astilleros Mexicanos S.A., teniendo como principal objetivo lograr la sustitución de compras que se necesitan del extranjero de barcos y reparaciones para uso pesquero y mercante; Altos Hornos de México S.A., encargado de la fundición y comercialización de productos base de metal, abarcando gran parte del mercado nacional; Fertimex S.A., logrando producir y comercializar la mayoría de los fertilizantes de México; todas estas empresas

pertenecen al sector de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

- Empresas de Participación Estatal Minoritarias (art. 48).- Al contrario de las anteriores, el gobierno federal posee menos del 50% y hasta el 25% de su capital. El control que se ejerce sobre ellas se basa en el registro que se lleva a cabo ante la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, quien por medio de un Comisario designado por el Secretario de Estado o jefe del departamento administrativo que corresponda, dará los informes del estado que guardan estas empresas; esta vigilancia ha tenido deficiencias por no haberle dado la atención que se le requiere, puesto que las empresas estatales mayoritarias han llamado más la atención respecto al control, por considerarlas de orden prioritario para el desarrollo económico del país actualmente. También en su gran mayoría adoptan la forma de sociedad anónima.

3.- Sociedades Asimiladas a la Empresa de Participación Estatal (art. 47).- Son aquellas en que una o varias sociedades o instituciones nacionales de crédito, o uno o varios organismos descentralizados, u otras empresas de participación estatal consideradas separadas o conjuntamente, poseen acciones o parte del capital social que represente el 50% de éste o más. Ayotla Textil, Nacional Monte de Piedad S.A., son empresas que podemos ejemplificar en este caso.

4.- Fideicomisos (art. 49).- El Estado mexicano ha recurrido con frecuencia a utilizar para la creación de empresas públicas a la figura del fideicomiso, que mediante el fideicomitente (Secretaría de Programación y Presupuesto), será el único representante de la administración pública centralizada.

Son tres las personas que intervienen en el fideicomiso; - el fideicomitente, es quien establece el fideicomiso; el fiduciario es quien trasmite la propiedad de ciertos bienes para la creación -- del mismo; el fideicomisario es quien recibe el beneficio de los resultados del fideicomiso.

Debe catalogarse a esta figura del fideicomiso como un contrato sui generis, ya que por su amplia versatilidad y pluralidad de posibilidades permitidas y reglamentadas le permite tener una gran - flexibilidad.

El fin lícito en el fideicomiso será el manejo y adminis-- tración de obras públicas, prestación de servicios o la producción - de bienes para el mercado.

Para Miguel Acosta Romero, el fideicomiso "es el contrato por medio del cual el gobierno federal, los gobiernos de los estados o los ayuntamientos locales, con o sin la participación de los parti-- culares, a través de sus dependencia o en su carácter de fideicomi--

tente transmite la propiedad de bienes de dominio público en una institución fiduciaria para realizar un fin lícito determinado de interés público".(12)

En el fideicomiso público encontramos elementos personales y reales. Los elementos personales son:

- A) El fideicomitente, es el que establece el fideicomiso y destina para su cumplimiento del mismo los bienes necesarios.
- B) El fiduciario, es a quien se le transmite la propiedad y se le encarga el cumplimiento del fideicomiso y tiene la concesión de actuar como tal.
- C) El fideicomisario es el beneficiario que recibe el provecho de los remanentes cuando cumple el fideicomiso su finalidad.

Los elementos reales son:

- A) Los bienes.- Serán aquellos que se afecten para el fin lícito determinado.
- B) Las finalidades.- Serán todas las que puedan incurrir las actividades jurídicas al beneficio del fideicomiso.

La extinción del fideicomiso se dará, por haber cumplido con el fin para el que fue creado; por hacerse imposible dentro del plazo de 30 años siguientes a su constitución; por haberse cumplido

---

(12) Acosta Romero Miguel, "Derecho Administrativo", ed. Porrúa, México 1981, p. 143.

la condición resolutoria a que haya quedado sujeto; por convenio de las partes; por desaparecer el patrimonio fiduciario; por renuncia o remoción del fiduciario; por quiebra o liquidación del fiduciario y por revocación anticipada del fideicomitente o del fideicomisario si se previó en el acto constitutivo.

CAPITULO III.- INTERVENCION DEL ESTADO EN NUESTRO PAIS Y NACIMIENTO  
DE LA EMPRESA PUBLICA.

A) CONCEPTO DE CONTROL.

Una de las características del régimen democrático del gobierno, es que el Estado en sus diversos niveles está sometido a regulaciones establecidas que encuadran su comportamiento, dichas regulaciones obviamente deben ser contempladas por los ciudadanos en sus múltiples comportamientos.

"El concepto control en sus diversas vertientes, es una actividad íntimamente vinculada al régimen democrático de gobierno y - bien podría decirse que no hay democracia sin gobierno".(13)

Pero el control en sí, es una verificación de la conformidad de la acción de una norma, que puede ser jurídica o una norma de buena acción que trata de trascender a la ejecución de una situación específica.

La Ley para Control del Gobierno Federal de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947, constitu-

---

(13) Silva Cimma Enrique, "El Control Público", Contraloría General de la República, Caracas 1976, p. 27.

yó las bases del modelo centralizado de vigilancia y control de las operaciones y funcionamiento de las empresas del Estado, al encargar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el ejercicio de estas funciones, con el objetivo de informar de la marcha administrativa y procurar el correcto funcionamiento económico de las empresas estatales por medio de auditorias internas permanentes.

El control para el Derecho Mexicano es sinónimo de vigilancia, verificación, información, dirección y autoridad. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, declara que la soberanía nacional reside originalmente en el pueblo y que el poder público estará constituido en su beneficio. El pueblo ejerce la soberanía a través de los órganos de gobierno de poder público, y los trabajos de control que ellos ejecutan son realizados por mandato de la voluntad popular deseosa de mejorar las condiciones de vida.

Se puede resumir que el control vigente que ejerce la administración pública respecto a la empresa estatal es:

- La coordinación entre todas las entidades públicas con la administración central.
- El entusiasmo de mérito, oportunidad de gestión en las empresas estatales, normadas por una disciplina global.
- Mejorar el gasto público para el desarrollo óptimo del país.
- Aumentar el crecimiento estatal basándolo en las condiciones reales que se presenten.

Las empresas públicas pueden considerarse como una experiencia nueva, ya que muchas han sido resultado de eventos de gran trascendencia de la vida económica, política y social del país. Con ello se ha obtenido algunos objetivos tales como; el acceso a la independencia económica y política, la necesidad de manejar empresas que eran propiedad extranjera, la necesidad de nacionalizar empresas que estaban mal manejadas por la iniciativa privada, o la necesidad de formular políticas de desarrollo orientadas a un criterio meramente social.

La intervención del Estado es una fórmula conciliadora, que surgió en base a los defectos del individualismo. Esta intervención es tan antigua como el hombre mismo, ya que en cualquier etapa de la historia encontramos a la autoridad estatal interviniendo de una u otra forma en las actividades económicas de los particulares.

Mucho se habla del Estado interventor en el campo de la economía privada, que es basada en las demandas sociales que obligan a regular determinadas áreas en razón de efectos monopólicos, escasez ficticia o deficiencia de volúmenes de producción de satisfactores. La intervención gubernamental en la economía capitalista no es sólo resultado de un mandato constitucional, sino también es una necesidad objetiva, ocasionada por las diferentes dificultades que enfrenta el sistema para llevar adelante la reproducción del capital sobre las bases de la iniciativa privada. En el caso particular del

capitalismo mexicano, como en el caso de muchos países en vías de desarrollo, la intervención estatal se da desde tempranas etapas de su existencia, con una burguesía a veces dependiente e incapaz de llevar adelante un proceso de acumulación sostenido. A partir de un determinado momento histórico, el Estado experimenta el mecanismo de libre juegos de mercado y de la fuerza de los mismos, esto para poder regular la actividad económica.

La aparición de la crisis de sobreproducción, el desempleo y el estancamiento, acompañadas todas por el reciente proceso inflacionario, ha hecho inevitable una importante ingerencia del Estado - en el proceso de desarrollo.

La fuerza del Estado se manifiesta en la creciente dependencia de los gobernados ante la importancia adquirida por la empresa estatal para promover los cambios sociales. Para ello, el Estado ha adquirido la obligación de ejercer una función de rectoría, que - en nuestra realidad económica trasciende las funciones liberales de vigilante y administrador de servicios públicos tradicionales llevando una participación decidida en las actividades prioritarias básicas de producción y distribución. Con este ejercicio de funciones administrativas se consolida el sector estatal, no como una acumulación fortuita de actos improvisados del gobierno, sino como resultado de una visión histórica de la sociedad mexicana, con esfuerzo continuo para alcanzar un desarrollo social. La ingerencia del Estado está do-

tada de un contenido político, económico y social, además debemos --  
agregar el contenido moral, ya que tiene la misión de velar por la -  
estabilidad de la soberanía nacional reconociendo los derechos, pero  
sosteniendo que en ciertas actividades lucrativas y sociales deben -  
estar dirigidas por un órgano estatal con el fin de satisfacer las -  
necesidades del grupo social.

"La Empresa del Estado no puede jugar un papel compensato--  
rio en relación con la inversión privada. Su volumen de inversión, -  
sus índices de producción y de generación de empleos no pueden estar  
condicionados a las reacciones del sector privado".(14)

---

(14) Reyes Heróles Jesús, "Discursos Políticos", ed. Madero, México  
1975, p. 124.

B) CONTROL DEL EJECUTIVO.

El papel central que el Estado ha desempeñado en el desarrollo de México, como a nadie puede escapar, corresponde en realidad al hecho de que el Poder Ejecutivo se ha fortalecido como único camino para que el mismo Estado mantenga un control fuerte para mantener la rectoría del desarrollo económico.

Este control se ha venido ejerciendo con diversos decretos que establecen las bases para el funcionamiento de fideicomisos, --- constituidos por el gobierno federal y que tienden a definir las esferas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Además apoyado por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que faculta al Presidente de la República a designar a los presidentes o miembros del consejo de administración, juntas directivas o equivalentes de las entidades de la administración pública industrial estatal.

De dicha Ley emana un control absoluto del Ejecutivo sobre los entes descentralizados y de participación estatal, limitando --- prácticamente los rasgos de racionalidad que supone el sistema sectorizado.

La empresa pública conserva su autonomía patrimonial, técnica, administrativa y operativa, aún quedando obligadas a compartir sus objetivos y metas con el sector en su conjunto, por lo que su autonomía debe entenderse como el ejercicio de una necesaria libertad de acción dentro de un marco normativo global y sectorial, lo -- que consigue con establecer como conducto para sus relaciones con el Ejecutivo Federal a la dependencia coordinadora del sector respectivo.

El jefe del Ejecutivo, exige que se introduzcan reformas -- que eviten su participación en la vida de las empresas públicas o -- que sea meramente formal dicha participación. De hecho se ha visto -- reducido el contacto del jefe del Ejecutivo con las empresas estatales, ya que se han empezado a delegar a diferentes dependencias que tratan de estructurar y organizar las bases de operación de dichas -- empresas, para resolver si se fusionan, se disuelven o se liquidan.

Respecto a las atribuciones de designación de los titula-- res de la mayoría de las entidades estatales, el Ejecutivo sigue te-- niendo gran influencia en la decisión de nombrarlos; o por indica-- ción del mismo. Esto se lleva a cabo por medio del Coordinador de -- Sector que por instrucciones del Jefe del Ejecutivo deberá otorgar -- el nombramiento a dicha persona.

### C) CONTROL LEGISLATIVO.

Este control legislativo se refiere principalmente a funciones de fiscalización que tratan de encontrar un equilibrio respecto del Ejecutivo. El equilibrio se fundamenta en acciones y funciones para evitar concentrar el poder solamente en el Poder Ejecutivo por el sistema presidencialista que se imparte en nuestro país.

Además el Poder Legislativo ejerce un poder de vigilancia que implica no sólo intervenir en la etapa de control, sino en todas las fases del proceso de planeación, programación y presupuestación de la empresa pública.

A partir de 1974 se inicia un modesto proceso para dar al Poder Legislativo mayor intervención política en el ámbito industrial estatal. Fue reformado el artículo 93 Constitucional para aplicar -- las facultades congresistas de designación de funcionarios administrativos, y al Jefe del Departamento del Distrito Federal, así como directores y administradores de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

En 1977 se adiciona en el mismo artículo 93 Constitucional una facultad que reviste mayor importancia, y la cual consistía en -

que las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de los miembros, tratándose de los diputados y de la mitad si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, y los resultados de la investigación se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

El Congreso no tiene la facultad de designar a los titulares de las empresas públicas, ni vetar, ratificar o aprobar los nombramientos que efectúe el jefe del Ejecutivo.

El Poder Legislativo es competente de modificar el régimen jurídico de las empresas públicas, transformar su tipo legal o extinguirlas.

Para resumir podemos puntualizar las funciones del Poder Legislativo respecto a la empresa pública en:

- Hacer una revisión de la legislación para incorporar las facultades necesarias para el mejor control, vigilancia y fiscalización.
- Trazar las metas de mejoramiento de la población (interés colectivo).
- Mejorar la distribución del presupuesto de egresos de la Federación.
- Trazar las metas programadas a las empresas públicas.

D) CONTROL PRESUPUESTAL.

Este control es llevado a cabo a propuesta del Ejecutivo Federal y lo desarrolla una comisión de la Cámara de Diputados para la aprobación de ingresos y egresos de la Federación conforme al artículo 74 Constitucional.

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponde formular proyectos de disposiciones impositivas y de leyes de ingresos federales, así como cobrar impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales y manejar la deuda pública de la Federación.

En el presupuesto de egresos se establece que el Ejecutivo Federal podrá sujetar al control directo a otros organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, así como aplicar el financiamiento de gastos prioritarios del gobierno federal y los remanentes que tengan, los cuales se consiguen como erogaciones recuperables dentro de los presupuestos.

## E) CONCEPTO DE EMPRESA PUBLICA Y ELEMENTOS.

El concepto de empresa pública es muy discutible. Los dos preceptos "empresa pública", no son elementos jurídicos esencialmente, por tanto se presenta más frecuentemente en otras disciplinas sociales.

Este concepto es netamente económico y nos da la idea de la organización de los factores de la producción, pero con la presencia del Estado en dicha organización y con el objetivo del interés público que será generado por dicha empresa.

En el Derecho Administrativo Mexicano no se utiliza con frecuencia el binomio "empresa pública", como único concepto, sino se maneja una serie de términos:

- Organismo Descentralizado
- Corporación de Carácter Público
- Empresa Administrada por el Gobierno Federal
- Organismo de Servicio Social
- Empresa Paraestatal
- Entidad del Sector Público, etc.

Pero para reconocer en este caos terminológico, el nivel -

Legislativo en la Ley de Ingresos de 1979, en su artículo 12 usa como expresiones las siguientes: Empresas Propiedad del Gobierno Federal y Empresas Públicas, ésta última a nuestro criterio la más acertada.

La empresa pública "es la organización autónoma de los factores de la producción, está dirigida a producir o distribuir bienes o servicios en el mercado con una personalidad jurídica que se manifiesta a través del Estado, y él ha hecho una aportación patrimonial que deberá formar parte del capital social por razones de interés público, social o general".(15)

Los elementos que debe contener la empresa pública para la satisfacción de un servicio público, dirigido a las necesidades colectivas permanentes, pueden ser de diversos tipos:

- Cuando el servicio público debe tener continuidad y regularidad, es decir, por la naturaleza de las necesidades, la prestación no puede ser interrumpida, ni variar su contenido, salvo aquellos cambios que se hagan con el fin de hacer más efectiva la prestación.
- Cuando el servicio público debe tener adaptación, es decir, la prestación siempre debe ser adecuada a la necesidad que se está tratando de satisfacer.
- El servicio público debe tener igualdad, esto es, que sea el mismo

---

(15) Witker Jorge, "La Empresa Pública en México y en España", ed. - Civitas S.A., México 1982, pp. 67 y 68.

servicio para todas las personas que se encuentren en igualdad de -- condiciones.

En sí el servicio público, es la actividad prestada por el Estado, por medio del cual se satisfacen necesidades colectivas permanentes, mediante prestaciones concretas e individualizadas que deben tener adaptación, uniformidad e igualdad.

La terminología con la que se maneja la empresa pública - la configuran elementos mercantiles, laborales y económicos, con la presencia del Estado en dicha organización, y teniendo una personalidad jurídica propia y autonomía de gestión, que desarrollan una actividad industrial o comercial bajo un control de una ente pública.

#### CAPITULO IV.- REGULACION JURIDICA DE LA EMPRESA PUBLICA.

##### A) LA EMPRESA PUBLICA Y LA CONSTITUCION.

Para llegar a la concreción del Estado de Derecho se debe expresar un sistema jurídico, el cual debe consagrar en primer término las normas constitucionales.

La supremacía de la norma constitucional debe expresarse en el actuar de la administración dentro de un Estado moderno. Las bases institucionales y legales del desarrollo económico, en la tradición política de México y frente a las necesidades del futuro del país, han quedado inscritas en la Constitución.

A pesar de la dinámica de los tiempos contemporáneos, en donde en unos cuantos años representaban cambios sustantivos en la vida de la Nación, el país necesitaba un horizonte más amplio que fuera más allá de la resolución de los problemas inmediatos y que sobre bases sostenidas de productividad e igualdad, permitiera la convergencia de los esfuerzos de los sectores de la economía mixta para afirmar la seguridad y la confianza en el desarrollo nacional.

Adecuar un marco legal del sector estatal con el objeto de permitir el más estricto control y vigilancia del mismo. Para esto -

se requiere la revisión de los ordenamientos jurídicos que los rigen, tales que permitan la agilización de los mecanismos y procesos de fiscalización para permitir una adecuada evaluación y un eficiente control de gestión.

Los principios constitucionales del desarrollo económico están referidos a la naturaleza y al funcionamiento de nuestro sistema político, que establece la Constitución. La administración pública tiene como base fundamental la norma constitucional, a la que deberá someterse. Además el régimen de propiedad y las formas de relación del Estado y la sociedad, también son determinantes en la Constitución.

Los principios filosóficos de nuestra política económica son consecuencia de la Revolución Mexicana, con una sociedad de desarrollo equilibrado y una forma más moderna de organización económica, sin llegar a alterar la estructura de orden normativo y constitutivo de Gobierno. La Constitución mexicana, como la gran mayoría de las constituciones, marca los parámetros básicos para crear un modelo de sociedad.

El modelo económico de la Constitución mexicana se nutre de elementos internos y externos. Entre los primeros se encuentran las necesidades de ampliar los derechos sociales concretos a las masas campesinas y obreras y la canalización de las aspiraciones del

pueblo en general. Entre los externos se destaca la influencia internacional del liberalismo.

La rectoría y la economía mixta basadas en las normas constitucionales, ofrecen un sistema de planeación democrático y de desarrollo, fijando bases para el auge rural y una mejor justicia agraria nacional. La definición de las áreas reservadas exclusivamente al Estado y la función del desempeño de sus instituciones, así como organismos descentralizados y empresas de participación estatal coadyuvan a este objetivo fundamental.

Las reformas que se establecen en nuestro ordenamiento constitucional a iniciativa del jefe del Ejecutivo el 2 y 3 de febrero de 1983, se caracterizaron por mantener la planeación, conducción, coordinación y orientación de la economía nacional, así como las de regulación y fomento que fueron de gran trascendencia.

La adecuación y actualización para incorporar los principios del desarrollo económico a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedan contenidas en los artículos 25, 26, 27 y 28. Junto con las principales atribuciones del Estado en materia económica que se encuentran consagradas en los artículos 5, 31, 73, 74, 89, 115, 117, 118, 123, 131 y demás relativos, todo esto llevando un objetivo para la modernización de la legislación del fomento industrial, agrícola, minero, de aprovechamiento de energéticos, ---

ciencia y tecnología, sector agropecuario, pesquero, forestal y de -- turismo, además de política cambiaria y de inversión extranjera.

Con las reformas del artículo 25 los fines de la rectoría - del Estado, quedan textualmente así "Corresponde al Estado la recto-- ría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, - que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y - que, mediante el fomento del crecimiento económico, el empleo y una - más justa distribución de la riqueza y el ingreso, permita el pleno - ejercicio de la libertad y dignidad de los individuos, grupos y cla-- ses sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

Para llevar a cabo esos propósitos a la realidad, se estable-- cen y ordenan de manera explícita las atribuciones del Estado en mate-- ria económica, siempre referidas al interés general. Con ello se rea-- firma el principio de legalidad en la función rectora del Estado y se hace consistente en los instrumentos de la política económica y de es-- trategia.

Se menciona también en este artículo 25 Constitucional, al sector social como integrante fundamental de la economía mixta, con -- lo que se recoge una de las más grandes aspiraciones fundamentales de la ideología política mexicana y facilita el establecimiento de un -- nuevo equilibrio de la economía para hacer mayor su difusión.

Con el artículo 25 se fijan con claridad los propósitos y la sujeción jurídica de los sectores público y privado al principio de legalidad, con lo cual se sientan las bases de la nueva economía mixta, delimitando y protegiendo las actividades económicas del sector social y privado.

Con el artículo 26 le corresponde al Estado organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional imprimiendo solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación. Este precepto determina la existencia de un Plan Nacional de Desarrollo, al que se sujetaran los programas de la Administración Pública Federal.

Con el artículo anterior también se faculta al Ejecutivo para establecer los procedimientos de participación de los diversos sectores sociales en el proceso de planeación, con lo cual se amplía la intervención del jefe del Ejecutivo Federal.

Para evitar el incumplimiento de los proyectos de inversión se establece la jerarquía orgánica del sistema nacional de planeación democrática a partir de un plan de desarrollo único, del cual se van a derivar los programas sectoriales de la administración pública federal, fijándosele la obligación en el cumplimiento de dichos programas para el sector público con la coordinación de las entidades fede

rativas y la concretación e inducción a las acciones de los particulares, vinculando las decisiones generales con las de inversión. También en este artículo 26 se introducen atribuciones determinantes del Congreso de la Unión en materia de planeación de desarrollo.

Respecto al artículo 27 referente a la propiedad originaria de la Nación sobre las tierras y aguas del territorio mexicano, nos indica que el Estado mantendrá y generará la propiedad privada al --- transmitir la propiedad a los particulares, pero reservándose el derecho de imponer a ese sector las modalidades que dicte el interés público en todo momento. Esto con el objeto de una distribución equitativa de la riqueza que repercuta en todos los sectores de la población.

El aspecto de democracia económica-social se demarca en este artículo 27, teniendo como base la autoridad del Estado hacia la propiedad privada. El derecho de propiedad no es absoluto, el Estado puede imponer las modalidades que se consideren convenientes, basadas sólo en el interés general.

En su tercer párrafo dice, "La Nación tendrá en todo tiempo el dercho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, - con objeto de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del -

del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana"...

La regulación de las prácticas monopólicas y de estancos - se regula en el artículo 28, haciendo solamente la excepción por los privilegios que por un determinado tiempo se conceden para el uso exclusivo de inventos y perfeccionamientos o mejora de alguno de ellos.

En el artículo 28 se protege fundamentalmente la libertad de industria, comercio y trabajo, dentro de un marco de libre competencia. Se trata de establecer bases normativas para regular los efectos nocivos de la acción de la concentración de la riqueza en un sector y propiciar su fragmentación en todos aquellos casos que resulten perjudiciales para la sociedad, fortaleciendo al mismo tiempo a las pequeñas y medianas empresas, que junto con los consumidores - son dañados por las prácticas monopólicas.

Se tiene que tomar una decisión realista para regular la - concentración económica, porque el poder económico está quedando en unas cuantas manos, y esa medida sería la participación de las masas populares en la distribución de la riqueza, integrándolos al proceso de desarrollo de industrialización nacional.

Se establece fundamentalmente en el artículo 28 la libertad de modernización del comercio interno, regulando el abasto y los

precios de insumos básicos, así para imponer aquéllas limitaciones - que eviten las intermediaciones innecesarias o excesivas que provoquen el alza de los precios.

El régimen de concesiones para la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de los bienes propiedad de la Federación, así como las modalidades o condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios públicos, deberá contener criterios que eviten los fenómenos de concentración que lleguen a contrariar el interés colectivo.

Las facultades del Congreso de la Unión para legislar en materia económica se encuentran establecidas en el artículo 73 en las siguientes fracciones:

-XXIX D.- Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico.

- XXIX E.- Para expedir leyes para la programación, promoción, concentración y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otros que tengan como fin la producción suficiente de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.

- XXIX F.- Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

En 1981 se modifica el artículo 90 Constitucional, como -- consecuencia de la importancia que tiene en nuestro país no sólo la empresa pública, sino también la administración pública paraestatal; así el nuevo precepto constitucional establece a la administración -- pública federal como centralizada y paraestatal conforme a la ley -- orgánica que expida el Congreso de la Unión, y además distribuirá -- los negocios de orden administrativo de la Federación a cargo de las Secretarías de Estado y del Departamento del Distrito Federal. Se -- agrega también que las relaciones entre entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal, las determinarán las leyes orgáni-- cas de cada una de dichas entidades paraestatales.

B) LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

El régimen legal aplicable a las empresas públicas no es unitario y se encuentra disperso en diferentes cuerpos normativos. A las empresas públicas que toman la forma de organismos descentralizados o de sociedades anónimas, les son aplicables las disposiciones mercantiles que norman el ámbito privado, así como las que regulan las inversiones extranjeras. Además de estar sujetas a las leyes de control y vigilancia, debiendo observar las normas que regulan las adquisiciones y los contratos en los que participa el Gobierno Federal.

Las empresa públicas presentan una amplia gama de formas jurídicas. En algunos casos adoptan formas de desconcentración administrativa, como el Departamento del Distrito Federal, pero es más frecuente que aparezcan como organismos descentralizados ya que la mayoría tiene una participación más amplia del Estado.

En el artículo 45 se establecen las características de los organismos descentralizados y que son:

- Nacen por ley del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios.

En las reformas que se establecieron en el Diario Oficial del 14 de mayo de 1986, en el artículo 46 se suman como empresas de

participación estatal mayoritaria las siguientes:

- Las sociedades de cualquier naturaleza, incluyendo las instituciones nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica, como el Banco de Comercio Exterior y el Banco de México.
- Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, así como las instituciones de seguros y fianzas.

En el artículo 47 se hace mención de la función de los fideicomisos públicos y serán aquéllos que el Gobierno Federal o alguna de las entidades paraestatales constituyen con el propósito de -- auxiliar al Ejecutivo Federal, para impulsar áreas prioritarias del desarrollo.

La creación de la administración paraestatal al lado de la actividad centralizada se dio en 1976, a fin de que el Poder Ejecutivo se auxiliara de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y de los fideicomisos.

Con las reformas que tuvo la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se han tenido cambios estructurales que dan -- origen a órganos, instrumentos y procedimientos, cuya operación demanda personal eficiente y honesto, así como un alto sentido de responsabilidad con los programas del gobierno; se dota a la Secretaría

de Programación y Presupuesto de atribuciones integrales para regular la administración de recursos humanos del Gobierno Federal, de tal manera que permita un servicio público de carrera en el país, seleccionando, desarrollando, capacitando y estimulando al personal al servicio del Estado.

En el artículo 32 BIS se faculta a la Contraloría General de la Federación para normar y vigilar el funcionamiento y operación de las diversas unidades de control con que cuenta la Administración Pública Paraestatal, y sancionar o en su caso, denunciar las irregularidades ante la Procuraduría General de la República.

No se releva de su responsabilidad en cuanto a control a las diversas entidades o dependencias de sus propias áreas que manejan recursos económicos del Estado. La Contraloría regulará el funcionamiento de sus respectivos sistemas de control y que se cumplan con la legalidad, exactitud y oportunidad que ameritan.

Las atribuciones con que se dota a la Contraloría, tratan de armonizar el sistema de control de la Administración Pública Federal y en el mismo artículo 32 BIS, se expone la competencia que tendrá dicha Secretaría principalmente en materia de vigilancia en el manejo de fondos y valores de la Federación, llevándolo a cabo mediante auditorías internas permanentes en las dependencias y entidades estatales.

Se pretende dar transparencia al ejercicio de las responsabilidades que en cada dependencia, entidad, órgano y unidad administrativa tienen los funcionarios y empleados con respecto a la aplicación eficiente del gasto público del manejo de presupuestos de egresos de la administración pública, custodiando los ingresos, bienes, fondos y valores federales.

Se le otorgan atribuciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el artículo 32, tales como calcular y proyectar los ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, las entidades de la Administración Pública Federal, considerando los requerimientos del gasto público que hubiere previsto la Secretaría de Programación y Presupuesto, para que los ingresos del Estado atiendan al proceso presupuestal.

La Secretaría de Programación y Presupuesto dentro de sus facultades, tiene la tarea de ser rector de la planeación nacional del desarrollo, coordinando las acciones del Ejecutivo Federal con los ejecutivos locales, atendiendo las diversas necesidades de nuestro país. Además se le faculta para reglamentar integralmente el gasto público al establecer normas de planeación de las obras públicas, así como las adquisiciones de toda clase que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

A la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, le toca

fortalecer sus acciones para impulsar el comercio exterior y revitalizar con realismo los instrumentos de política económica con que el Estado cuenta para fomentar y promover el desarrollo de la industria, - de acuerdo con el artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Con el establecimiento de una competencia administrativa -- avocada a revitalizar con nuevos instrumentos de política económica, - se le faculta a la Secretaría antes mencionada a coordinar de manera más articulada los elementos para dar agilidad al proceso de distribución y de consumo de productos básicos y de uso popular, con estas medidas se quiere lograr una manera efectiva de protección al poder adquisitivo de las clases populares.

A la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, respecto a las facultades que se le atribuyen dentro del sistema económico mexicano le corresponde vigilar, conservar o administrar los bienes propiedad de la Nación, regulando la industria petrolera, petroquímica básica, minera, eléctrica y nuclear. Además de conducir, - aprobar, coordinar y vigilar la actividad de las industrias estatales, agrupándolas en sectores de actividades para su mayor coordinación y control.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes como su nombre lo indica se enfoca a la construcción, mantenimiento y conserva--

ción de carreteras aeropuertos, con lo cual se conforma un campo de atribución al desarrollo del sistema de comunicaciones a nivel nacional, apoyando a la industria interna con una red de carreteras y aeropuertos que agilizan la comercialización de los productos de las - empresas privadas y de las públicas, además de administrar los servi cios de correos, telégrafos y teléfonos. (artículo 36 de la Ley Orgá nica de la Administración Pública Federal).

C) LEY DEL PRESUPUESTO CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO.

En su artículo 2 fracciones VI, VII y VIII se determina que los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos, forman parte del gasto público federal correspondiente al gasto común, inversión financiera, así como pagos de pasivos y de deuda pública.

El artículo 4 del mismo ordenamiento, determina que los planes nacionales de desarrollo económico y social sean formulados por el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

En lo que se refiere al artículo 25 se indica el ajuste al gasto público federal hacia los programas y partidas presupuestales, salvo aquellas cuyo monto no sea posible prevenir.

Cada entidad llevará su contabilidad, así lo señala el artículo 39 de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, las cuales llevarán a cabo sus registros de pasivos, activos, costos y gastos, de manera que faciliten el ejercicio de la fiscalización de los activos y demás estados financieros.

Una administración pública cristalina bajo un marco de ordenación y márgenes de libertad de gestión, permite el aprovechamiento de los esfuerzos, la precisión de las responsabilidades y propicia un ambiente de confianza general.

D) OTRAS BASES LEGALES.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986, abroga en su artículo Segundo Transitorio a la Ley para el Control por parte de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal del año de 1947. Esta Ley recoge experiencias de más de 50 años en materia de entidades públicas mexicanas, pretendiendo sustentar las de solución a corto plazo a la problemática actual de la empresa pública. En estos momentos de situación económica difícil, este ordenamiento viene a tratar de definir un auténtico Derecho Económico, con intervención del Estado en las actividades productivas, con un principio de orden y de congruencia a la economía mixta que constitucionalmente rige nuestro país.

No obstante su naturaleza compacta, pues se trata de una Ley de sólo 68 artículos más ocho transitorios, este ordenamiento implica una serie de modificaciones en el orden jurídico que ha venido rigiendo al sector paraestatal.

Así, esta Ley contiene numerosos principios de orden jurídico, entre los cuales se estiman sobresalientes los siguientes:

- Introduce orden en cuanto a los sujetos que constituyen el sector

paraestatal y que son materia de regulación de la Ley mencionada. De manera clara identifica a las entidades paraestatales en tres grupos: organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos. (art. 2º)

- Excluye de manera expresa a las universidades y centros de enseñanza superior con autonomía, así como a la Procuraduría Federal de la Defensa del Consumidor. También dispone que queden fuera de la paraestatalidad aquellas empresas mercantiles en las que la Federación participa con capital de riesgo a través de la Banca de Fomento, pone orden a los fideicomisos que solamente serán consideradas entidades paraestatales aquellos fideicomisos que se encuentren estructurados como organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria y que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo en actividades prioritarias. (arts. 3 y 4)

- Reglamenta en lo conducente al artículo 90 de la Constitución tratando de ordenar de manera lógica y sistemática al sector paraestatal. (art. 1º)

- Robustece la sectorización de las entidades paraestatales y la intervención de los coordinadores de sector quienes presidirán los órganos o juntas de gobierno. (art. 8)

- De una manera sistemática regula por una parte la constitución de las entes paraestatales, por otra su funcionamiento y operación, por una tercera lo relativo a su vigilancia y control, y por último establece normas y principios para su liquidación o extinción.

- Otorga al Organó o Junta de Gobierno las facultades de controles

previos, que en numerosas dependencias obstaculizan la eficiencia de desarrollo y de operación de las entidades paraestatales. Para ello, a fin de no acudir a la derogación expresa, parcial o total de artículos de diversas leyes, concede dichas facultades en exclusiva al Organó o Junta de Gobierno de la entidad, y con prevalencia del texto de la ley sobre los demás ordenamientos vigentes. Cabe destacar que no afecta la sustantividad a que se contraen dichos ordenamientos, pues sólo concentra las facultades orgánicas de decisión en los órganos de Gobierno, en todo caso, las modificaciones que introduce en cuanto a los procedimientos tienden a una simplificación administrativa. (art. 58)

- También es de subrayarse que el Estado no renuncia a los controles que le corresponden, pues se dispone, de manera excepcional, que cuando los órganos no cumplan o los mismos directores generales, el Ejecutivo Federal actuará como legalmente deba hacerlo, corrigiendo errores y hasta imponiendo sanciones, a través de las dependencias relativas.

- Al conceder al Organó de Gobierno la normatividad propia de cada entidad evita el problema de regular de la misma manera a las entidades grandes y a las pequeñas permitiendo así que cada una sea normada de acuerdo con las circunstancias adecuadas a su peculiar desarrollo y eficacia.

- Concede autonomía de gestión a las entidades paraestatales sin menoscabo de control que se ejerce, de manera previa, por el Organó o Junta de Gobierno, y de manera concurrente y posterior. (art. 58)

- Devuelve a las paraestatales la descentralización que les corresponde, pues su operatividad había llegado a controles tanto o más rígidos que los del sector central convirtiendo a la descentralización en simplemente nominal.
- Contribuye a la simplificación administrativa al consignar de manera ágil y sin trámites burocráticos la operatividad de las entidades públicas.
- Establece criterios selectivos para que la designación de los directores generales de las entidades recaiga en personas idóneas y con experiencia. (art. 21)
- Robustece la figura del Comisario Público precisando las facultades e intervención en la vigilancia y evaluación de las entidades paraestatales. (art. 60)
- Consigna la autoevaluación necesaria a toda empresa y a la que no debe ser ajena la entidad o empresa pública.
- Consigna el establecimiento de un registro público especial para los organismos descentralizados en pro de la firmeza y la seguridad, en cuanto a terceros, respecto a su existencia y actos jurídicos --- (arts. 24 al 27)

A modo de resumen podemos afirmar que esta ley, aún cuando no resuelve por sí misma los problemas de operación y de eficiencia de las entidades públicas, sí constituye una fórmula apropiada para darles autonomía y sustentar las bases de su eficacia en su gestión, quedando a las bondades de la correcta aplicación de este ordenamien

to el cumplimiento cabal de sus objetivos.

## LEY DE PLANEACION

Esta ley fue publicada el 5 de enero de 1983 y trata de --  
dar una eficaz estrategia de desarrollo mediante un proceso de nego-  
ciación política que concilie intereses y atienda necesidades de las  
mayorías.

La práctica de la planeación no es nueva en México, en ---  
1930 se crea la Ley de Planeación General de la República, que tenía  
como objetivo el de orientar y promover racionalmente las acciones -  
de desarrollo económico y social de aquella época.

La actual Ley de Planeación pretende consolidar los avar--  
ces en una coordinación entre Federación, estados y municipios, ade-  
más de regular el ejercicio de planeación nacional de desarrollo e--  
bligatorio de la Administración Pública Federal y establecer las ba-  
ses para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Pla-  
neación Democrática, establecerá la coordinación en materia de planea-  
ción entre la Federación y los particulares.

El artículo 12 en su segundo párrafo ubica a las entidades  
de la Administración Pública, para formar parte del Sistema Nacional  
de Planeación Democrática.

Los principios en que está basada la planeación, se derivan de los postulados constitucionales y responden al imperativo de impulsar y dirigir los esfuerzos de la sociedad hacia las metas que configuran el proyecto nacional.

La Ley de Planeación se puede definir en unas cuantas palabras; como un medio o instrumento del Ejecutivo para el ejercicio de las atribuciones que las leyes confían al Estado para intervenir en la vida económica de la Nación. Además el Poder Legislativo formulará de acuerdo a estas atribuciones las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuación en las acciones de planeación del Estado.

La obligatoriedad de la planeación para la Administración Pública se gradúa en lo que respecta a las entidades estatales, considerando su autonomía en los aspectos patrimoniales y de personalidad jurídica. En el artículo 17 se ordenan los fines de las empresas públicas y son:

- Participar en la elaboración de los programas sectoriales, mediante la presentación de la propuesta que proceda a sus objetivos.
- Cuando lo determine el Ejecutivo, deberá elaborar su respectivo -- programa institucional, atendiendo a las previsiones contenidas en el programa sectorial.
- Elaborar programas anuales para los sectores federales.
- Deberán considerar el ámbito territorial de sus acciones, atendiendo a las propuestas de gobierno de los estados, a través de la depen

dencia coordinadora del sector.

- Deberán asegurar la congruencia del programa institucional con el programa sectorial respectivo.
- Revisar periódicamente el vínculo existente entre sus actividades y los resultados de su ejecución con los objetivos y prioridades del programa institucional.

La economía nacional es cada vez más compleja con una situación internacional de desorden, esto exige una estrategia clara de desarrollo para avanzar en la transformación de la realidad económica. En momentos de crisis es cuando se debe planear para definir con la participación social, la satisfacción de las demandas populares.

La planeación democrática, como método de gobierno, organizará el trabajo y las tareas del sentir público y permitirá incorporar las actividades del sector público y privado.

#### LEY GENERAL DE DEUDA PUBLICA.

En el artículo 1<sup>o</sup> se describe que para los fines de esta Ley la deuda pública está constituida por las obligaciones del pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos a cargo de las siguientes entidades:

- El Ejecutivo Federal y sus dependencias.

- El Departamento del Distrito Federal.
- Los organismos descentralizados.
- Las empresas de participación estatal mayoritaria.
- Las instituciones que presten servicio público de banca y crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de finanzas, y,
- Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II a la V.

En el artículo 17, segundo párrafo, menciona que las empresas estatales sólo podrán contraer financiamientos con la autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y las que están mencionadas en el artículo 1º de este mismo ordenamiento en sus fracciones II a la VI, y que se mencionan en la página anterior, pero que no esten comprendidas dentro del presupuesto de egresos de la Federación, requieren autorización previa de la Secretaría de Hacienda para la contratación de toda clase de financiamientos (art. 19).

Respecto a la vigilancia de las operaciones de endeudamientos de las empresas estatales, el artículo 23 determina que sus registros y financiamientos en que participan, deberán ajustarse a las reglas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, además deberán proporcionar toda clase de información necesaria para llevar a cabo la vigilancia que compete a dicha Secretaría en materia de financiamientos.

La exposición del tema de la empresa pública resulta a veces redundante y obvia, pero en la realidad es bastante compleja por toda esa serie de cambios económicos y políticos que se dan a nivel nacional e internacional, pero es de orden primordial la mejor operación de dicha empresa, teniendo como objetivo la expansión de sus plantas productivas y redistribuyendo la riqueza a todos los sectores sociales. En una forma personal reconozco que no es simple, ni general la situación que nos ocupa, pero una reordenación jurídica acorde a los diversos cambios y realidades actuales podrán marcar nuevamente las directrices a esta empresa.

## CONCLUSIONES

Primera.- La empresa pública ha demostrado a través de los diferentes momentos históricos de la vida nacional ser un instrumento de marcada importancia para el desarrollo de México.

Segunda.- Las funciones que originalmente tenía la empresa pública como promotor del desarrollo nacional, han variado en la actualidad por la inestabilidad económica internacional y la desorganización en la estructura administrativa del país.

Tercero.- La política económica de la empresa pública se origina en la Constitución de 1917, permitiendo la intervención directa del Estado en las decisiones de carácter económico trascendente.

Cuarta.- El carácter mixto de la economía tiene como objetivo, participar en la oferta de bienes y servicios socialmente necesarios, apoyar la integración del aparato productivo y distributivo, promover su propia reestructuración y modernización; regular la actividad de los mercados para contrarestar prácticas especulativas y monopólicas que afectan a productores y consumidores.

Quinta.- La empresa pública abarca casi todo tipo de actividades de servicios en el mercado interno, acaparando la demanda de ciertos sectores, como el de energéticos, electricidad, energía nuclear, cine

ría, etc.

Sexta.- La empresa pública sufre a menudo problemas en la actualización de su tecnología por depender en algunos casos técnica y financieramente de los empréstitos del extranjero. Esta dependencia está evitando la expansión de la misma empresa pública.

Séptima.- El Estado Social de Derecho es cada día más intervencionista en las ramas económicas, porque los sectores privados por falta de interés o negligencia no han podido mantener ciertos sectores en un estado óptimo de industrialización creciente, por ello el Estado ha mantenido y absorbido las empresas que están en quiebra, por mantener la planta de empleo.

Octava.- Es indispensable elevar la eficiencia del sector público paraestatal, mediante apoyo a la actividad económica de los sectores social y privado, bajo los criterios de equidad social y productividad, con sujeción a las modalidades que dicte el interés público y al uso en beneficio general de los recursos productivos, cuidando de su conservación. Estableciendo mecanismos para facilitar la organización y expansión de la actividad económica del sector social, facilitará una administración pública escrupulosa y ágil. Además promoviendo legalmente el aliento y protección de la actividad económica de los particulares, dará confianza para la inversión de capitales dentro del país. El otorgamiento de subsidios solamente deben destinarse a acti-

vidades prioritarias, para no afectar el erario federal.

Novena.- Situación muy importante es que los directores de las empresas públicas deben de convertirse en auténticos empresarios, cuya capacidad permita el logro de utilidades que redunden en beneficio de las mismas empresas, y así lograr la reinversión de utilidades y evitar la dependencia económica que casi siempre es traducida en los subsidios que merman la economía nacional, esto podrá tener solución con la exigencia que establece la Ley Federal para Entidades Paraestatales, que prevee como requisito el conocimiento de actividades administrativas en los directores de dichas empresas.

Décima.- La empresa pública debe lograr recuperar su posición en el sistema económico mexicano, esto permitirá que el Estado vuelva a mantener la confianza del pueblo, que espera un Estado fuerte, que logre los objetivos que requiere un país en vías de desarrollo como México al subsanar las deficiencias políticas que no permiten un desarrollo económico más amplio.

Décimo Primera.- La conducción por parte del Estado en el renglón económico mediante la empresa pública, ha de remediar y retroalimentar el proceso de expansión y de operación. De acuerdo a nuestro criterio, la empresa pública debe lograr las siguientes características:

- Tener un inventario real de capacidad material y humana, además con un monto presupuestal que se adecue a las necesidades reales de esta empresa.

- Establecer sistemas administrativos adaptados a la infraestructura existente, capacitando en todos los niveles al personal de la empresa pública.
- Desarrollar planes amplios, ambiciosos que favorezcan a la institucionalización de ellos en acciones sustantivas.
- Coordinar las actividades de los diversos organismos y empresas de participación estatal con los órganos estatales de dirección que intervienen en la relación de jerarquías entre ambos.
- Someterse a una estricta racionalización de recursos, tanto materiales como humanos.
- Adoptar una tecnología que no dependa de estructuras extranjeras y que permita una libertad de desarrollo que no admita una subordinación en esta situación.
- Para elevar la eficiencia de las empresas públicas, la función de control debe ser orientado a líneas positivas y constructivas para lograr objetivos y no para restringir libertad de acción. La empresa pública debe tener un control eficiente interno y desligarse de controles externos innecesarios.
- Los objetivos políticos de la empresa pública serán: fortalecer la independencia y la soberanía nacional; reforzar la rectoría del Estado en el marco de economía mixta; restablecer la imagen del Estado como administrador eficaz, y honesto; Avocarse a servir a la Nación y no a minorías encumbradas o a funcionarios públicos.
- Los objetivos económicos de la empresa pública serán: Defender la soberanía sobre los recursos naturales; asegurar el desarrollo inde-

pendiente del país, supliendo el concurso de los particulares en actividades que demandan inversiones costosas, de lenta recuperación o de baja rentabilidad; impulsar el desarrollo de nuevos campos de actividad; evitar el menor cierre de fuentes de empleo; extender la -- planta productiva estatal.

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

- Acosta Romero Miguel.- Derecho Administrativo, edit. Porrúa S.A., - México 1981.
- Alegría Rosa Luz, Alejandro Carrillo Castro.- Empresas Públicas, Presidencia de la República, Dirección General de Estudios Administrativos, México 1978.
- Banco Nacional de Comercio Exterior S.A.- Hechos Cifras y Tendencias, México 1968.
- Carrillo Castro Alejandro y Sergio García Ramírez.- Las Empresas Públicas en México, edit. Porrúa S.A., México 1983.
- Cassasola Gustavo.- Historia Gráfica de la Revolución Mexicana, Tomo IX, edit. Trillas, México 1971.
- García Ramírez Sergio.- Derecho Social y Económico y la Empresa Pública en México, edit. INAP, México 1980.
- Carrillo Castro Alejandro.- Las Empresas Públicas en México, edit. - INAP, México 1976.
- Carrillo Castro Alejandro, Gloria Blasdefer, Irma Cué de Duarte, Rodolfo Juárez, José Marino Mañón, Ariel Peralta García.- Las Empresas Públicas en México, edit. INAP, México - 1976.
- Iturriaga José E.- La Administración Pública Durante la Dictadura -- Santanista, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, México 1978.
- Kaplan E. Marcos.- La Empresa Privada y la Empresa Pública en la Integración Fronteriza, edit. EDEVAL, México - 1981.
- López Portillo y Pacheco José.- Paraestatales, Secretaría de Programación y Presupuesto, Subsecretaría de Evaluación, Dirección General de Documentación y Análisis, Cuadernos de Filosofía Política, México 1981.
- Reyes Heróles Jesús.- Discursos Políticos, edit. Madero, México 1975.

- Riva Palacio Vicente.- México a Través de los Siglos, Edit. Cumbre S.A., Tomo IV, Décimoséptima Edición.
- Ruiz Massieu Francisco. La Empresa Pública, Edit. INAP, México 1980.
- Serra Rojas Andrés.- Ciencia Política, edit. Porrúa S.A., México — 1980.
- Silva Cimma Enrique.- El Control Público, Contraloría General de la República, Caracas 1976.
- Verdera y Tuells Evelio.- La Empresa Pública, Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, España 1970.
- Witker Jorge.- La Empresa Pública en México y en España, edit. Cívitas S.A., México 1982.

#### LEGISLACION CONSULTADA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público
- Ley de Planeación
- Ley General de Deuda Pública
- Ley Federal de Entidades Paraestatales.

# I N D I C E

## LA EMPRESA PUBLICA FACTOR DE INTERVENCIONISMO DEL ESTADO EN EL AMBITO POLITICO, ECONOMICO Y SOCIAL.

Pág.

INTRODUCCION.....	1
CAPITULO I.- DESARROLLO HISTORICO DE LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO..	4
A).- DE LA COLONIA A LA REVOLUCION.....	4
B).- LE 1925 A 1946.....	18
C).- DE 1947 A 1958.....	22
D).- DE 1959 A 1976.....	24
E).- DE 1977 A LA FECHA.....	28
CAPITULO II.- RELEVANCIA DE LA EMPRESA PUBLICA.....	31
A).- SITUACION ECONOMICA EN QUE SE DESARROLLA LA ACTIVIDAD - DEL ESTADO.....	31
B).- PLANTEAMIENTO POLITICO DE DICHA EMPRESA.....	37
C).- PAPEL DE LA EMPRESA PUBLICA ANTE LA SOCIEDAD.....	42
D).- CLASIFICACION DOCTRINARIA DE LA EMPRESA PUBLICA.....	48
CAPITULO III.- INTERVENCION DEL ESTADO EN NUESTRO PAIS Y NACIMIENTO DE LA EMPRESA PUBLICA.....	55
A).- CONCEPTO DE CONTROL.....	55
B).- CONTROL EJECUTIVO.....	60
C).- CONTROL LEGISLATIVO.....	62
D).- CONTROL PRESUPUESTAL.....	64
E).- CONCEPTO DE EMPRESA PUBLICA Y ELEMENTOS.....	65

	pág.
CAPITULO IV.- REGULACION JURIDICA DE LA EMPRESA PUBLICA.....	68
A).- LA EMPRESA PUBLICA Y LA CONSTITUCION.....	68
B).- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.....	77
C).- LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO.....	83
D).- OTRAS BASES LEGALES.....	85
CONCLUSIONES.....	94
BIBLIOGRAFIA.....	98