

39  
26j



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**LA FUNCION DEL CONSEJO  
DE ADMINISTRACION  
EN LA EMPRESA PUBLICA  
CASO AZUCAR, S. A. DE C. V.**

**T E S I S**

Que para obtener el Título de  
Licenciado en Ciencias Políticas  
y Administración Pública - A. P.

**P r e s e n t a**

**ALBERTO MONTIEL GALICIA**

México, D. F.

1988



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

# I N D I C E

## LA FUNCION DEL CONSEJO DE ADMINISTRACION

### EN LA EMPRESA PUBLICA

Caso Azúcar, S. A. de C. V.

	Pág.
INTRODUCCION	I
CAPITULO I	
1. El Estado y las Empresas Públicas en México	1
1.1 Origen y desarrollo	1
CAPITULO II	
2. Las Empresas Públicas	9
2.1 Clasificación y características	9
2.2 Importancia	10
2.3 Definición de la empresa pública	10
2.4 Políticas en torno a la empresa pública	13
2.5 Control y evaluación	15
CAPITULO III	
3. Marco Jurídico de la Empresa Pública	18
3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	18
3.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	22
3.3 Otras Leyes	23

	Pág.
3.4 Ley Federal de Entidades Paraestatales	25
3.4.1 Disposiciones generales	25
3.4.2 De las empresas de participación estatal mayoritaria	27
3.4.3 Desarrollo y operación	29
3.4.4 Control y evaluación	31
3.5 Acuerdos sobre funcionamiento de el Consejo de Administración de las Empresas Públicas	33

#### CAPITULO IV

4. La Industria azucarera	37
4.1 Importancia del producto	37
4.2 Desarrollo de la industria azucarera	38
4.3 Breve panorama actual de la Industria azucarera	46

#### CAPITULO V

5. Azúcar, S. A. de C. V.	50
5.1 Antecedentes	50
5.2 Objetivos	52
5.3 Funciones	55
5.4 Situación actual	57
5.5 Vigilancia de Azúcar, S. A. de C. V.	58
5.6 Capital social de Azúcar, S. A. de C. V.	58

	Pág.
CAPITULO VI	
6. El Consejo de Administración de Azúcar, S.A. de C. V.	60
6.1 Generalidades del Consejo de Administración de las Entidades Paraestatales	60
6.2 Normatividad del Consejo de Administración de Azúcar, S. A. de C. V.	65
6.3 Estructura y funciones del Consejo de Administración de Azúcar, S. A. de C. V.	68
6.4 Sesiones del Consejo de Administración de Azúcar, S. A. de C. V., realizadas durante 1986.	70
6.5 Análisis sobre el Consejo de Administración de Azúcar, S. A. de C. V.	74
 Conclusiones y propuestas	 79
 ANEXO I	 86
ANEXO II	88
ANEXO III	90
ANEXO IV	91
 BIBLIOGRAFIA	 92

La función del Consejo de Administración en la Empresa Pública  
caso Azúcar, S. A. de C. V.

## INTRODUCCION

El presente trabajo plantea el funcionamiento de los órganos de gobierno\* de las entidades públicas, de acuerdo a la normatividad establecida y, con base en el examen del consejo de administración de una empresa pública, en este caso Azúcar, S. A. de C. V., señalará las desviaciones que puedan presentarse en el trabajo realizado por ese órgano de gobierno. Posteriormente se establecen algunas propuestas encaminadas a mejorar el trabajo de los consejos de administración, y que estos últimos sean foros de análisis y guías de las actividades que deban realizar las entidades paraestatales, puesto que un trabajo constante del órgano de gobierno puede lograr una mayor autonomía para la entidad y que ésta a la vez cumpla con los objetivos de los planes sectoriales y nacionales.

Dada la importancia que revisten hoy en día las empresas públicas, es imperativo que sus órganos de gobierno cuenten con los elementos y atribuciones necesarias para poder cumplir con las metas que como entidad pública les fije el Estado. Un control estatal excesivo sobre las empresas públicas, las limita y las vuelve inoperantes y, por otro lado, si no existe un control

---

\* Para efectos del presente trabajo, son homologos este término y consejo de administración.

gubernamental apropiado sobre dichas empresas, no cumplen con sus objetivos. Ahí surge la importancia del consejo de administración en la empresa pública, como organismo que pueda controlar de una manera adecuada el funcionamiento de las empresas públicas y que estas cumplan con los objetivos que les asigna el Estado, los cuales pueden ser alcanzados en gran medida por la autonomía de gestión que les proporcionan sus órganos de gobierno.

Este trabajo estudia a una de las entidades más importantes del sector paraestatal de la industria de transformación: Azúcar, S. A. de C. V. Baste mencionar que esta entidad controla a todos los ingenios paraestatales, por lo que el buen funcionamiento de su órgano de gobierno es vital para toda la industria azucarera.

En el primer capítulo se expone una visión general del origen del Estado mexicano contemporáneo y su vinculación con la empresa pública. Esto es, cómo van surgiendo las entidades paraestatales en la medida que el Gobierno Federal va ampliando su intervención en la economía. También se muestran los diversos instrumentos legales e institucionales por medio de los cuales se ha mantenido el control y vigilancia de las empresas públicas por parte del Estado.

En el segundo capítulo se plantea el estudio de la empresa pública desde distintas perspectivas, las características que

debe reunir y su importancia. Se muestran algunas definiciones del objeto de estudio; se da cuenta de la sectorización y la planeación en la entidad pública, así como el control y la evaluación de la misma.

El marco jurídico que norma la actividad de las entidades paraestatales es tratado en el tercer capítulo. Se incluye la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que es la base de todo el andamiaje jurídico, sólo se hace referencia en los aspectos relacionados con la empresa pública, como son los artículos 25, 26 y 28 Constitucionales. También se expone la que en materia de entidades paraestatales reglamenta la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Particular importancia para esta investigación representa la Ley Federal de Entidades Paraestatales, puesto que es el nuevo marco que rige el desempeño de las empresas públicas. Por esta razón se citan los principales planteamientos tales como: disposiciones generales, de las empresas de participación estatal mayoritaria, y desarrollo y operación de las empresas públicas. También se reseñan algunos Acuerdos sobre el funcionamiento de los consejos de administración de dichas entidades.

Con la finalidad de conocer a la entidad paraestatal que se analiza en este trabajo-Azúcar, S. A. de C. V.-, en un marco de referencia nacional, en el cuarto capítulo se indica de manera general el desarrollo que ha tenido esta industria desde que llegó a nuestro país el dulce, hasta los acontecimientos que se sucedieron para que el Gobierno Federal se convirtiera



en el principal productor del mercado nacional. Se hace referencia a las diversas instituciones gubernamentales que guiaron a esta industria en los últimos años, etapa que comienza en los años treinta con la fundación de Azúcar, S. A. y abarca a la actual Azúcar, S. A. de C. V., instituida en 1983 (cabe resaltar que se trata de dos entidades distintas). Como complemento se expone un panorama de la problemática por la cual atraviesa la industria azucarera, dando cuenta de sus principales rubros como: producción, exportaciones, importaciones consumo, áreas de cultivo, entre otras.

En el quinto capítulo de esta exposición se profundiza en el estudio de la entidad Azúcar, S. A. de C. V., se abarcan sus antecedentes más inmediatos, esto es, se describe cual fue la coyuntura que dio origen a esta empresa pública. Se muestran cuales son los objetivos que debe realizar, y cuáles son las funciones que debe cumplir esta entidad. Esta visión sobre la entidad en cuestión es importante puesto que permite conocer más detalladamente a esta entidad.

La parte central de la presente tesis se plantea en el sexto capítulo. En él se muestran aspectos importantes como las generalidades sobre el consejo de administración de la empresa pública; es decir cómo está constituido, quiénes lo deben integrar y qué funciones deben cumplir sus miembros. Más adelante se detallan la estructura y las funciones del Órgano de gobierno de Azúcar, S. A. de C. V., de acuerdo a su Acta Constitutiva

y las atribuciones que le otorga a estos cuerpos colegiados la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Posteriormente se describen las sesiones del consejo de administración de esta entidad realizadas durante 1986. Y para concluir esta parte se examina al órgano de gobierno de Azúcar, S. A. de C. V., para visualizar desviaciones y omisiones. Dicha evaluación se realiza con base en la normatividad que reglamenta el funcionamiento de los órganos de gobierno.

Finalmente se presentan algunas conclusiones y se plantean algunas alternativas a las que hemos llegado apoyados en el examen de la problemática que enfrenta el consejo de administración en la empresa pública.

Asimismo, se incluyen anexos en los cuales aparece información estadística que apoya el contenido del trabajo, y las fuentes que sirvieron para la realización de esta investigación.

## 1. El Estado y la Empresa Pública en México

### 1.1 Origen y desarrollo

El Estado mexicano contemporáneo tuvo su origen principal en el movimiento armado de 1910. Del cual surgió como vencedora la facción Constitucionalista, ésta se encontraba formada por miembros de distintos grupos sociales principalmente campesinos y obreros. El Constitucionalismo se fortaleció con la adopción de las demandas populares tales como: reforma agraria, derecho de huelga, jornada de trabajo, entre otras. Estas exigencias fueron incluidas en la Carta Magna.

La Constitución Política de 1917 depositó en el Ejecutivo Federal amplias facultades en todos los ámbitos de la vida nacional, convirtiendo a la institución presidencial en la base angular de la organización política vigente. Entre otras facultades, el Presidente puede nombrar y remover a sus Secretarios de Estado; con la aprobación del Poder Legislativo nombrar a las autoridades judiciales, a los miembros de las fuerzas armadas de las cuales es el jefe nato. Los Artículos 27 y 123 Constitucionales le otorgan al Ejecutivo amplias facultades para reglamentar en materia de propiedad y trabajo respectivamente, con lo que se convierte también en un tipo de administrador supremo del país<sup>(1)</sup>.

La institucionalización del poder revolucionario se alcanzó con la terminación del caudillaje y la creación del Partido Na-

---

(1) Leal, Juan Felipe. México : estado, burocracia y sindicatos. Ediciones El Caballito, 1975. págs. 37-47.

cional Revolucionario, que perseguía agrupar a todos los elementos revolucionarios que se encontraban dispersos y crear una base social de apoyo a la burocracia política.

Simultáneamente a que el país se reorganizaba políticamente, la participación del Estado en el proceso productivo en México, fue determinante para la reactivación económica después de la Revolución. Durante la década de 1920 a 1930 el Estado mexicano se dedicó ampliamente a apoyar la creación de la infraestructura institucional y material para el desarrollo nacional. Cabe recordar que la situación del país se caracterizó por la devastación casi total de la industria y el comercio así como de la agricultura a consecuencia de los destrozos de la lucha armada. El Gobierno Federal creó organismos importantes como el Banco de México, S. A. (1925), a través del cual manejaba el organismo más importante del mercado de capitales además de ser la única institución facultada para emitir moneda, podía dirigir el crédito bancario y regular los fondos de los bancos<sup>(2)</sup>.

También se creó la Comisión Nacional de Irrigación (1925), para apoyar la creación de distritos de riego, se conforma la Comisión Nacional de Caminos (1925) con el fin de promover la construcción de los primeros caminos petrolizados, y el Banco Nacional Agrícola y Ganadero, S. A. (1926) para apoyar la agricultura. Esta acción estatal tuvo efectos expansivos a toda la economía ya que se crearon muchas compañías constructoras, de servi

---

(2) Ibid., pág. 92

cios industriales y muchos otros proveedores de la administración pública. La economía nacional recibió un gran impulso y los índices económicos se recuperaron y superaron las marcas anteriores al movimiento armado.

Entre 1933 y 1940 se crearon importantes empresas públicas con el fin de apoyar el desarrollo del país, o bien a través de éstas se recuperaron actividades estratégicas, que se encontraban en manos extranjeras y atentaban contra la independencia nacional, por ejemplo: Nacional Financiera, S. A. (1933), Ferrocarriles Nacionales de México, S. A. (1937), Petróleos Mexicanos, S. A. (1938) entre otras.

Con la finalización del régimen cardenista se abre otra etapa de desarrollo que plantea la industrialización, y consolidación de la paz social. Consecuente con estos objetivos, el Gobierno Federal empieza a intervenir en diversas ramas de la economía en especial la rama manufacturera. Se crea Altos Hornos de México, S. A. (1942); Cobre de México, S. A. (1942); Sosa Texcoco, S. A. (1944), entre otras importantes empresas públicas; se crea el Instituto Mexicano del Seguro Social (1942) que respondió a la necesidad de mantener los mínimos de bienestar de la sociedad, en especial de los obreros<sup>(3)</sup>.

A partir de 1946 se continuó la política de fomento a la industrialización. En estos años, el sector paraestatal creció

---

(3) Fernández Santillán, José. Temas sobre teoría de la administración pública. FCPyS, 1981. Pág. 23.

rápidamente y actuó en diversos ámbitos de la economía nacional: dicha participación se encaminó en beneficio del desarrollo capitalista de nuestro país -a este respecto Rolando Cordera afirma que: "La intervención estatal en la economía mexicana no es de ninguna manera una intervención estatal competitiva sino que sobre todo funciona con el desarrollo capitalista"<sup>(4)</sup>. Es decir el Gobierno Federal participaba en la economía para facilitar el desenvolvimiento del mercado.

Dentro de este entorno surge el primer intento por reglamentar y definir estatutos para las empresas públicas, y en 1947 se crea la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, la cual "definió al organismo descentralizado y la empresa de participación estatal en el marco del derecho administrativo mexicano"<sup>(5)</sup>. Este ordenamiento jurídico contiene la primer definición legal de lo que habría de entenderse por empresa de participación estatal. Dicha Ley otorgaba las facultades de control sobre las entidades públicas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. A la entonces Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa se le facultó para vigilar las actividades sobre adquisiciones y contratos de obra de los organismos y empresas de participación estatal.

En 1948, la Comisión Nacional de Inversión surgió como un

---

(4) Cordera, Rolando. citado en Ibid., pág. 12.

(5) García Ramírez, Sergio. Derecho social y económico y Empresas públicas en México. INAP, 1982. Pág. 94.

organismo dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con el fin de controlar y vigilar algunas entidades públicas específicas. Al no existir coordinación intersecretarial entre las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, que eran el sustento de esta Comisión, ésta desaparece un año después de su creación (6).

Otro intento de reestructuración del control y vigilancia de las entidades paraestatales se efectuó en 1949. Se encargaron a la Comisión Nacional Bancaria dichas funciones sobre las Instituciones Nacionales de Crédito; la Comisión Nacional de Seguros hizo lo correspondiente con las Instituciones Nacionales de Seguros. A partir de ese mismo año, la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa empezó a ejercer facultades de control y vigilancia sobre los Ferrocarriles Nacionales de México, S. A., y a partir de 1951 hizo lo mismo con la Comisión Federal de Electricidad.

El Comité de Inversiones nació subordinado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cual se encargaría de recibir los programas de inversiones de todas las entidades y dependencias del sector público y a su vez presentar al Ejecutivo Federal un Programa Coordinado de Inversiones. Este Comité obtuvo algunos logros en el control y vigilancia de las cantidades del

---

(6) Barquín Álvarez, Manuel. "El control del Ejecutivo y la Administración Pública Federal sobre el Sector Paraestatal". Anuario Jurídico VIII-1981. UNAM, 1981. Pág. 35.

sector paraestatal pero no logró ser un mecanismo operativo.

En 1954 se crea la Comisión de Inversiones que dependía directamente del Ejecutivo Federal. Entre sus principales actividades destacan: la realización de proyectos de inversiones; establecer objetivos de política económica; elaboración de programas de inversiones públicas. Todas las inversiones públicas debían de contar con el aval de ésta Comisión. "La Comisión de Inversiones dependiente del Presidente de la República fue quizá el intento mejor logrado hasta entonces por alcanzar una mejor racionalización de las inversiones del sector público federal"<sup>(7)</sup>.

Con la expedición de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, se inicia en 1958 otra etapa que persigue mejorar el control y dar coherencia y dirección unitaria a las actividades de las empresas públicas, estableciéndose un sistema de planeación y evaluación. El control y vigilancia de las entidades paraestatales correspondió a la Secretaría de Patrimonio Nacional recién creada. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se le encarga el presupuesto y las finanzas de dichas entidades, a la también nueva Secretaría de la Presidencia se le asignó la planeación del Sector Público.

Con la reforma a la ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de participación Estatal llevadas a

---

(7) Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. Las Empresas públicas en México. Ed. Miguel Angel Porrúa, 1983. Págs. 48.



cabo en 1965 se formó el llamado "triángulo de la eficiencia" constituido por la Secretaría de Patrimonio Nacional, la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Por medio de estas modificaciones se otorgó a las dos últimas la elaboración conjunta de la planeación y el presupuesto de las entidades públicas así como se redujo notablemente el número de entidades que estaban bajo el control y vigilancia de la Secretaría de Patrimonio Nacional. Además, esta dependencia debía crear y llevar el Registro de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal<sup>(8)</sup>.

En 1970 se decretó la Ley para el control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, la cual incluyó nuevamente a los fideicomisos, nombró a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único del Gobierno Federal, además integró al control y vigilancia a las empresas minoritarias.

A partir de 1976 se llevó a cabo el proceso de reforma administrativa que perseguía una reestructuración total de La Administración Pública Federal, a las entidades públicas se les agrupó en sectores afines, los coordinadores sectoriales debían de programar, presupuestar, conocer la operación, evaluar los resultados de las entidades participantes.

---

(8) Barquín Álvarez, Manuel. "El control del Ejecutivo y la Administración Pública Federal sobre el Sector Paraestatal". Anuario Jurídico VIII-1981. UNAM, 1981. Pág. 40.

Durante el régimen de 1982-1988 se instrumentó el Sistema Nacional de Planeación el cual plantea que las entidades públicas se obliguen a cumplir los objetivos de un Plan Nacional de Desarrollo a través de sus programas institucional y sectorial correspondiente.

## 2. Empresas Públicas

### 2.1 Clasificación y características

En dos grandes áreas se encuentra dividida la Administración Pública Federal: centralizada y paraestatal. La primera abarca la "Presidencia de la República, los Departamentos Administrativos, las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República"<sup>(9)</sup>. La segunda comprende los "organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las organizaciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos"<sup>(10)</sup>, integrantes de esta última las entidades públicas, producen bienes o servicios que se realizan en el mercado o se prestan a determinados sectores de la población.

El artículo No. 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal enumera los requisitos con los que deben contar las entidades para ser consideradas públicas o empresas de participación estatal mayoritaria: Que el Estado o una de sus entidades aporten o sean dueños de más del 50% de las acciones del capital social; que la serie especial sólo puede ser suscrita por el Gobierno Federal; la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o del nombramiento del Presidente o del Director General sean facultades del Gobierno Federal.

---

(9) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Art. 10. Editorial Pac, 1986. Pág. 5.

(10) Ibid., Art. 10., párrafo 3o., pág. 6.

## 2.2 Importancia

La importancia de las empresas públicas en el ámbito económico puede variar dependiendo de la entidad de que se trate. Existen algunas como Petróleos Mexicanos, que controla la actividad en el renglón petrolero, hasta empresas con una participación marginal en el mercado. Las empresas públicas también son grandes contribuyentes, además son fuente de trabajo por el número de empleos directos que originan.

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo, la empresa pública "constituye un importante instrumento para el logro de los objetivos nacionales, refuerzan la rectoría del Estado en la vida económica y dan apoyo directo a la política económica y social que toca instrumentar al sector público"<sup>(11)</sup>.

## 2.3 Definición de la empresa pública

La empresa pública ha sido y es objeto de estudio de diversos enfoques en los cuales confluyen materias como: la política, la economía, la administración pública y el derecho entre otras.

---

(11) Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983. Pág. 176.

Por tanto, su investigación se puede abordar desde distintos ángulos y pese a sus diferentes planteamientos, coinciden en que la empresa pública es uno de los principales instrumentos con los que cuenta el Estado para intervenir en la economía y lograr el desarrollo del país<sup>(12)</sup>.

El término empresa pública está constituido por dos dimensiones: público y empresa. Lo público está referido a su propiedad y al control por parte del Estado. Esto es, que la institución estatal es dueña de más del 50% de su capital social; sus directivos son nombrados por funcionarios estatales; responden estas entidades al interés público y no a intereses particulares. La dimensión empresa que abarca es una unidad productora de bienes o servicios; cumple con cierto grado de rentabilidad y participa en el mercado compitiendo en otras empresas<sup>(13)</sup>.

Algunos autores e instituciones han tratado de explicar a la empresa pública, una definición por demás completa es la que ofrece el Dr. García Ramírez y la define como "las unidades de producción de bienes o presentación de servicios que poseen una contrapartida patrimonial directa, formados por decisión inmediata del Estado (incluso en los casos de constitución de una sociedad mercantil o de un fideicomiso, pues siempre se requiere la autorización gubernamental para la participación estatal),

---

(12) Marín Espinoza, Elía. "La importancia de la empresa pública en México : Proposición metodológica". En La empresa pública en México. Revista de la División de Ciencias y Humanidades. Vol. II, No. 2, enero-abril, 1981. Págs. 82-86.

(13) Barenstein, Jorge. La gestión de la empresa pública en México. CIDE., 1983. Págs. 41-42.

con recursos que éste o sus conductos paraestatales reciben de fuentes fiscales o crediticias o de asociación con capitales sociales y privados, o de la aplicación de los precios y tarifas por los bienes y servicios que ponen a disposición del público, y sujetos al cumplimiento forzoso y directo de los planes y programas gubernamentales y a un régimen específico de control autoritario<sup>(14)</sup>. Podemos encontrar otras definiciones, como la de Ruíz Massieu, donde "se trata de una entidad económica personificada en la que el Estado ha contribuido con capital por razones de interés público, social o general"<sup>(15)</sup>. La Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico Europeo define a las empresas públicas como "aquellas que como las comerciales, producen bienes y servicios con el objeto de venderlos a un precio que debe cubrir aproximadamente su costo, pero que son propiedades del Estado o colocadas bajo su control"<sup>(16)</sup>. El Centro Internacional para Empresas Públicas en Países en desarrollo (ICPE) aporta la siguiente definición: "Una empresa pública es una entidad organizacional productiva que se ocupa de actividades de carácter mercantil (o de negocios) y comercializa (pone en el mercado) por lo menos una parte de su producción y que es propiedad pública en un 50% o más"<sup>(17)</sup>.

---

(14) García Ramírez, Sergio. Op. cit. Pág. 94.

(15) Ruíz Massieu, José Francisco. La empresa pública : un estudio de Derecho Administrativo sobre la experiencia mexicana. INAP, 1980. Pág. 30.

(16) Véase: Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública. tomo II. INAP, 1983. Pág. 349.

(17) Barenstein, Jorge. Op. cit. Pág. 43.

Todas estas definiciones coinciden en que la empresa pública es propiedad estatal, proporciona bienes o servicios a la sociedad y persigue un interés social. Podemos terminar diciendo que la empresa pública es la unidad productora de bienes o servicios que se desenvuelve en el mercado, sin perseguir el lucro, pero sí para alcanzar las metas que le marca el Estado, siendo de éste último un instrumento para lograr sus objetivos de desarrollo económico y social. Además, el Estado es dueño de más del 50% del capital social y puede nombrar a la mayoría de los miembros de sus órganos de Gobierno así como a sus principales directivos.

#### 2.4 Políticas en torno a la empresa pública

##### Sectorización

El proceso de sectorización de las empresas públicas, llevado a cabo a partir de 1977, cambió totalmente con los anteriores esquemas de control y planeación. Se agruparon a las entidades públicas en categorías afines, dependiendo cada grupo de un coordinador de sector. Este nombramiento recayó sobre los titulares de las diversas dependencias, los cuales son responsables de los resultados generales de la operación de las entidades sectorizadas.

Bajo el esquema de sectorización las empresas públicas mantienen personalidad jurídica, conservan su autonomía patrimonial, técnica, administrativa y operativa y se obligan, a hacer compatibles sus objetivos y metas con los del sector en su conjunto<sup>(18)</sup>.

### Planeación

De acuerdo con el Sistema Nacional de Planeación<sup>(19)</sup> las entidades públicas responden a los lineamientos de los planes generales o nacionales de desarrollo, a los directrices señaladas por sus coordinaciones sectoriales respectivamente a través de su plan institucional, en el cual se comprometen a cumplir a los lineamientos imperativos que le dicta el gobierno.

A partir del régimen 1982-1988 la planeación como método de trabajo gubernamental toma mucha importancia y se elabora un Plan Nacional de Desarrollo al cual se sujetan obligatoriamente todas las entidades públicas.

Dentro de la planeación del desarrollo nacional las empresas públicas juegan un papel destacado: "Las empresas paraestatales constituyen un importante instrumento para el logro de los objetivos nacionales, refuerzan la rectoría del Estado en la vida

---

(18) Pichardo Pagaza, Ignacio. Op. cit. Pág. 361.

(19) Establecido en el Artículo 26 Constitucional a partir de 1983.



económica y dan apoyo directo a la política económica y social que toca instrumentar al sector público<sup>(20)</sup>.

## 2.5 Control y evaluación

Las entidades paraestatales manejan recursos públicos y por este motivo existen varios elementos e instancias gubernamentales que ejercen un control sobre dichas empresas públicas, las cuales "atienden a la satisfacción de necesidades bajo los lineamientos de política económica, social o cultural que instrumenta el Estado, involucra un carácter siugéneris de control, que es en su turno un continuo dentro del proceso administrativo"<sup>(21)</sup>.

El control sobre de las empresas públicas tienen varias instancias. La primera instancia de control para las entidades públicas son las tres secretarías globalizadoras: la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Estas dependencias llevan a cabo funciones sustantivas que tienen relación con todas las demás dependencias y entidades públicas como: la planeación; programación; presupuestación; financiamiento; control y evaluación.

---

(20) Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Pág. 176.

(21) Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez Sergio. Op. cit. Pág. 21

Específicamente, cada una de estas tres dependencias controla a las entidades públicas en distintos ámbitos: la primera las controla a través del presupuesto, también autoriza la creación, fusión, disolución o liquidación de las entidades públicas; la segunda en cuanto a la contratación de endeudamiento, el uso del crédito público; y la autorización de precios y tarifas de los bienes y servicios que produce la administración pública paraestatal; y la tercera vigila el cumplimiento legal que abarca todas las áreas de las actividades de las empresas públicas poniendo énfasis en las adquisiciones y la obra pública.

La segunda instancia del control lo constituyen las dependencias coordinadoras del sector. Esta se realiza a través de sus órganos de administración y por medio de la consulta y autorización de sus planes y programas, la coordinación sectorial se encarga de conducir la programación, coordinación y evaluación de la operación de su sector, del establecimiento de mecanismos que permiten asegurar la ejecución de programas institucionales y financieros.

También existe el control que ejerce el Poder Legislativo a las empresas públicas y lo aplica mediante dos vías: por un lado lo hace a través de la autorización del Presupuesto de Egresos de la Federación, y por otro lado, por medio del examen de la Cuenta Pública. El Congreso también ejerce un control presupuestal a las entidades más importantes como PEMEX, CFE, TELMEX,

IMSS, y está facultado para llamar a comparecencias a los principales directivos de dichas entidades<sup>(22)</sup>.

Los criterios para evaluar el ejercicio de la empresa pública han sido materia de amplias discusiones en el terreno ideológico, ya que nos plantean que las entidades públicas son deficitarias y un campo fértil para la corrupción. Mientras otros plantean que son instrumentos de regulación del mercado, o bien que por medio de éstas se busca una más equitativa distribución de la riqueza social. Independiente de estos planteamientos, varios especialistas coinciden en señalar que las empresas públicas no deben ser evaluadas con los mismos criterios de las empresas privadas. Esto es, considerando factores cuantitativos de rentabilidad financiera, sino que se debe tomar en cuenta el cumplimiento de los programas que se le asignaron y verificar los criterios de rendimiento económico y social. Al respecto Ruíz Massieu apunta que: "Las empresas públicas no deben tener los mismos objetivos que las empresas privadas en términos de optimización de sus resultados financieros que debe estar sujeta a la orientación global que dicte el interés público"<sup>(23)</sup>.

---

(22) Pichardo Pagaza, Ignacio. Op. cit., págs. 374-376.

(23) Ruíz Massieu, José Francisco, citado por Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. Op. cit. pág. 25.

### 3. Marco jurídico de la empresa pública

#### 3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La tarea que cumple la legislación sobre la empresa pública es por demás importante, ya que a través de ella se logra ubicar institucionalmente a las entidades paraestatales<sup>(24)</sup>, así como instrumentar un control y vigilancia debidamente estructurado y coherente de las mismas. A partir de un marco jurídico se define lo que debe entenderse como empresa pública y otras figuras que tengan relación con ella.

El Artículo 90 reformado en 1981 elevó a rango constitucional las categorías Administración Pública Paraestatal y Entidad Paraestatal; quedó establecido que "la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expide el Congreso, que distribuirá los negocios de orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su ejecución"<sup>(25)</sup>.

En el Artículo Constitucional 117 fracción VIII se incluye el concepto "Empresa Pública". En 1983 se llevaron a cabo importantes reformas

---

(24) Barenstein, Jorge. Cp. cit. Pág. 38.

(25) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa, 1987. Art. 90. Pág. 74.

constitucionales que dan un nuevo marco jurídico a la empresa pública. Los Artículos modificados fueron: 25°, 26° y 28° y quedaron en los siguientes términos:

El Artículo 25 de la Constitución Política señala que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía nacional y su régimen sea democrático. Que el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, además de regularizar y fomentar las actividades que demande el interés general; al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado. El primero tiene a su cargo las áreas estratégicas, manteniendo siempre el gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que se establezcan en su caso; el Estado podrá participar por sí o con los sectores social y privado para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo y, se facilitará, alentará y protegerán las actividades del sector social y privado<sup>(26)</sup>.

De este artículo resulta que la Constitución reconoce al Estado como rector de la economía nacional. Por medio de esta acción la entidad estatal garantiza la soberanía nacional y un desarrollo independiente basándose en el fomento al desarrollo de los sectores que componen en la sociedad público social y privado.

---

(26) Ibid. Art. 25. Pág. 20

De acuerdo con el texto del Artículo 26 Constitucional el Estado organizará sus sistemas de planeación democrática del desarrollo nacional persiguiendo solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía, para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación<sup>(27)</sup>.

Los fines del proyecto nacional están plasmados en la Constitución escrita de los Estados Unidos Mexicanos y serán los objetivos de la planeación, la cual será democrática, puesto que se determinará mediante la participación de los diversos sectores sociales que darán origen a un plan nacional de desarrollo que será obligatorio para los programas de la Administración Pública Federal.

La planeación como instrumento de gobierno es incorporado al texto constitucional, la cual persigue ser una planeación democrática porque recoge las opiniones de los sectores sociales, con el fin de integrar un plan de gobierno que sea obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.

El Artículo 28 Constitucional prohíbe, en lo sustancial, las prácticas monopólicas en nuestro país; además señala claramente las áreas estratégicas, las cuales el Estado manejará exclusivamente, a saber: acuñación de moneda y emisión de billete, correos, telégrafos, radiotelegrafía y comunicación vía satélite, petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos

---

(27) Ibid. Art. 26 Pág. 21.

y generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles. Además el servicio bancario y de crédito será prestado exclusivamente por el Estado. El Estado contará con los organismos y empresas necesarios para el manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde participe.

Este artículo marca claramente que en el territorio nacional quedan prohibidos los monopolios o prácticas derivadas, las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fija la ley. El mismo trato se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria. En consecuencia, se castigará toda concentración o acaparamiento. Además se señalan específicamente cuales son las áreas prioritarias que en exclusiva debe manejar el Estado, a través de organismos o entidades paraestatales. Ahí encuentran la justificación de su existencia, además de participar en las áreas prioritarias para el desarrollo nacional<sup>(28)</sup>.

Las denominadas áreas prioritarias en las que puede participar el Estado, por sí o en concurrencia con los sectores social y privado, están divididos en cuatro ramas; bienes de capital, maquinaria y equipo agrícola, máquinas y herramientas; equipo ferroviario y de autotransporte, industrial naval, de foja, fundación maquinado. pailería y equipo rotativo; insumos críticos; fertilizantes siderurgia, celulosa y papel y de algunos minerales y productos de la petroquímica secundaria; bienes de consumo básico:

---

(28) Ibid. Art. 28. Pág. 35.

Azúcar, productos farmacéuticos y textiles básicos; industrias de punta tecnológica; biotecnología y la electrónica<sup>(29)</sup>.

Cabe reflexionar lo ambiguo de los términos estratégicos y prioritario, puesto que para algunos sectores de la sociedad algunos bienes o servicios que prestan las empresas públicas pueden ser prioritarios, pero para otros sectores no, por tanto son relativos estos términos.

### 3.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

A partir de 1977 entró en vigor la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual reglamenta a la administración pública Centralizada y Paraestatal. Las empresas públicas se ubican en esta última, y están contempladas en los artículos 46, 48, 49, 49 bis y 50. El primero menciona cuáles son los elementos con los que deben contar las entidades paraestatales para ser consideradas como tales; en el segundo se plantea la sectorización de las empresas públicas; y el tercero está referido a las funciones que deben realizar los coordinadores sectoriales, el siguiente obliga a las entidades públicas a inscribirse en el Registro de la Administración Pública Paraestatal de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y el último señala que las relaciones entre el Ejecutivo

---

(29) "Reestructuración de la industria paraestatal". Revista de Administración Pública; Empresa Pública. No. 59-60 julio-diciembre, 1984. INAP. Págs. 162-163.



Federal y las empresas públicas se llevarán con las Secretarías de Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General en congruencia con el sistema nacional de planeación<sup>(30)</sup>.

### 3.3 Otras Leyes

Cabe resaltar que la empresa pública, organizada como sociedad, también está reglamentada por el derecho privado a través de la Ley General de Sociedades Mercantiles. Queda sometida a sus lineamientos, sin que haya preceptos específicos para ellas. La mayoría de las entidades públicas están organizadas como sociedades anónimas en sus diversas variantes.

Algunas Leyes importantes que se aplican a las entidades públicas son la Ley General de Deuda Pública, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, Ley General de Bienes Nacionales, entre otras.

La gran cantidad de disposiciones jurídicas que regían a las entidades paraestatales le trajeron muchas consecuencias: no existía una definición ni una caracterización de las distintas instituciones paraestatales. Entre estas últimas existen grandes diferencias puesto que cumplen objetivos distintos. Se pueden crear

---

(30) Las reformas a esta ley se publicaron en el Diario Oficial de la Federación del 14 de mayo de 1986.

en forma diferenciada ya sea por Ley o por Decreto, las relaciones con sus servidores son diferentes ya que unos se rigen por el apartado A y otros por el apartado B del Artículo 123 Constitucional. Las distintas formas que adoptan sus órganos de gobierno como: Consejo, Juntas o Comités; sus relaciones con la coordinadora sectorial. La gran cantidad de nombres con los que se conocen a las entidades públicas.

Los esfuerzos gubernamentales por dar un marco jurídico apropiado a las empresas públicas se vieron aumentados en la presente administración, con unas disposiciones que reglamentan específicamente las relaciones entre las entidades paraestatales y el Gobierno Federal. Estas son: el Acuerdo sobre el Funcionamiento de las Entidades de la Administración Pública Federal y sus relaciones con el Ejecutivo (1983); el Acuerdo que ordena a las Entidades de la Administración Pública Federal elaborar los programas que se indican en materia económica (1983); el Oficio Circular N. 212-879 dirigido a los ciudadanos coordinadores de sector, por el cual se expiden los lineamientos generales para la Integración y Función de los Organos de Gobierno de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal (1983).

Una gran cantidad de planteamientos normativos incluidos en estos Acuerdos fueron el sustento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

### 3.4 Ley Federal de Entidades Paraestatales

Las actividades de las empresas públicas se encuentran reglamentadas actualmente por la Ley Federal de Entidades Paraestatales<sup>(31)</sup> que entró en vigencia en mayo de 1986, abrogando a su antecedente la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1970. Dada su actualidad resaltamos algunos aspectos, en particular las relaciones con las entidades paraestatales y los órganos de gobierno.

#### 3.4.1 Disposiciones Generales:

- Este ordenamiento jurídico reglamento en lo relacionado al Artículo 90 Constitucional, que tiene como objetivo regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales, de la Administración Pública Federal.
- Son entidades paraestatales las que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- La presente Ley exime de su observancia a las Universidades y Procuraduría Federal del Consumidor.
- El Banco de México, las sociedades nacionales de crédito y demás entidades financieras paraestatales, sólo les será aplicable esta Ley en materias y asuntos que sus leyes específicas no regulen.

(31) Publicada en Diario Oficial de la Federación 14 de mayo de 1986, pág. 4.

- Los organismos descentralizados relacionados con la salud y la vivienda sólo les será aplicable esta Ley, en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control en lo que no se opongan a sus leyes específicas.
- Son áreas estratégicas y prioritarias para esta Ley, las que señalan en los Artículos 25, 26 y 28 Constitucionales<sup>(32)</sup>.
- Corresponderá a los titulares de las dependencias de la Administración Pública Federal, encargados de la coordinación de los sectores establecer políticas de desarrollo, para las entidades del sector correspondiente, coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación y evaluar los resultados de las entidades paraestatales.
- Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto tendrán miembros en los órganos de gobierno y en su caso, en los comités técnicos especializados de las entidades paraestatales, además que también participarán dependencias y entidades relacionadas con el objetivo de la entidad paraestatal de que se trate. Los representantes de las dependencias y entidades que intervienen en las sesiones de los órganos de gobierno o del comité técnico especializado deberán pronunciarse sobre los asuntos que se traten en dichas reuniones.
- Las entidades paraestatales proporcionarán a las demás entidades del sector donde se encuentran agrupadas información y datos que les soliciten, así como los que les requieran las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos

---

(32) Al respecto ver el apartado 3.1 del presente trabajo.

- Las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para cumplir con su objetivo social y de los objetivos y metas señalados en sus programas. Contarán con una administración ágil y eficiente, se sujetarán a los sistemas de control establecidos por la Ley y en lo que no se oponga a ésta, a las demás que se relacionen con la Administración Pública Federal.
- La Secretaría de Programación y Presupuesto publicará anualmente en el Diario Oficial de la Federación, la relación de las entidades paraestatales que formen parte de la Administración Pública Federal (33).

#### 3.4.2 De las empresas de participación estatal mayoritaria:

- Las empresas en las cuales participa el Estado en forma mayoritaria deberán tener por objeto las áreas prioritarias en los términos señalados por esta Ley.
- La organización, administración y vigilancia de las entidades paraestatales mayoritarias, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación aplicable deberán sujetarse a los términos que se consignan en esta Ley.
- En cuanto alguna de las empresas de participación estatal mayoritaria ya no cumplen con su objetivo o no sea considerada estratégica, o bien no resulte conveniente mantenerla como entidad para-

---

(33) Ley Federal de Entidades Paraestatales. Arts. 1-6 y 8-12.  
Págs. 4-5.

estatal. La Secretaría de Programación y Presupuesto, a propuesta del coordinador sectorial correspondiente someterá a consideración del Ejecutivo Federal su enajenación, o en su caso su disolución o liquidación.

- El Ejecutivo Federal a través de la Secretaría coordinadora de sector, determinará qué funcionarios deben ejercer las facultades que aplique la titularidad de las acciones que integran el capital social.
- Los consejos de administración o sus equivalentes de las entidades paraestatales, se integrarán de acuerdo a sus estatutos y en lo que se oponga con sujeción a esta Ley. Las integrantes de los consejos, además de los representantes de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público, serán nombrados por el titular del Ejecutivo Federal, directamente a través de la coordinadora de sector. Estos últimos deberán ser funcionarios públicos o personas de reconocida calidad moral o prestigio, y constituirán la mayoría de los consejeros.
- El consejo de administración o su equivalente se reunirá con la periodicidad que se señale en los estatutos de la empresa, sin que pueda ser menor de 4 veces al año. El consejo será presidido por el titular de la coordinadora de sector o por la persona a quien designe, deberá sesionar válidamente con la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus miembros y siempre que la mayoría de los asistentes sean representantes de la participación del Gobierno Federal o de las entidades respectivas. Las resoluciones se tomarán por mayoría de votos, teniendo el presidente con el voto de calidad en caso de empate.

- Los consejos de administración o sus equivalentes de las entidades paraestatales ejercerán las facultades que se les asignen en los estatutos o legislación en la materia, además de las facultades que les otorgue esta Ley.
- La fusión o disolución de las entidades paraestatales se efectuará de acuerdo a los lineamientos marcados por los estatutos de la empresa y legislación correspondiente. La dependencia coordinadora del sector en la cual esté agrupada la empresa y de conformidad con los lineamientos señalados por la Secretaría de Programación y Presupuesto señalará la forma y los términos para efectuar la disolución o liquidación cuidando los intereses de las partes involucradas, accionistas, trabajadores y Gobierno Federal<sup>(34)</sup>.

#### 3.4.3 Desarrollo y Operación:

- Los objetivos de las entidades paraestatales se ajustarán a los programas sectoriales que formule su coordinadora de sector.
- En su desarrollo y operación, las entidades paraestatales se deberán ajustar a la Ley de Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo, a los programas sectoriales que se deriven del mismo y a las asignaciones de gastos y financiamiento autorizado.

---

(34) Véase: Ibid. Arts. 30-37 y 39. Págs. 7 y 8.

- Cada entidad paraestatal contará con un programa institucional en el cual se contemplarán: los objetivos y metas; resultados económicos y financieros esperados; la definición de estrategias y prioridades; organización de los recursos para alcanzarlas.
- El programa institucional de la entidad paraestatal se elaborará de acuerdo a la Ley de Planeación.
- Los presupuestos de la entidad se formularán a partir de sus programas anuales.
- En la elaboración de sus presupuestos la entidad paraestatal se ajustará a los lineamientos en la materia emitidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto y su coordinadora sectorial.
- La empresa paraestatal manejará y erogará sus recursos propios por medio de sus órganos.
- Los programas financieros de las entidades públicas se elaborarán de acuerdo a los términos establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- El órgano de gobierno a propuesta de su Presidente o cuando menos de la tercera parte de sus miembros podrá constituir Comités o Subcomités Técnicos Especializados para apoyar la programación estratégica y supervisión de la marcha normal de la entidad paraestatal, auxiliar en aspectos administrativos, productivos o técnicos.



- El órgano de gobierno, para el logro de los objetivos y metas de los programas, ejercerá sus facultades con base en las políticas, lineamientos y prioridades que establece en esta Ley<sup>(35)</sup>.

#### 3.4.4 Control y Evaluación:

- Las entidades paraestatales sin perjuicio de lo establecido en sus estatutos y de la legislación mercantil aplicable, para su vigilancia, control y evaluación, incorporarán órganos de control interno y contarán con los comisarios públicos que designe la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- La coordinadora sectorial a través de su representante en los órganos de gobierno de las entidades públicas podrá recomendar las medidas pertinentes en materia de control.
- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación podrá realizar visitas y auditorías a las entidades paraestatales cualquiera que sea su naturaleza, a fin de verificar el funcionamiento adecuado del sistema de control.
- En el caso de que el órgano de gobierno, Consejo de Administración o Director General no cumpliera a las obligaciones legales que los atribuye esta Ley, el Ejecutivo Federal por conducto de las dependencias competentes, así como de la coordinadora de sector que corres

---

(35) Ibid. Arts. 46-53 y 56-57. Págs. 8 y 9.

ponda, actuará para subsanar las deficiencias y omisiones<sup>(36)</sup>.

Consideramos que uno de los propósitos de esta Ley se encuentra en proporcionar una mayor autonomía de gestión a las entidades paraestatales ya que en varios de sus artículos está plasmada claramente la intención de las empresas de participación estatal mayoritaria gocen de plena autonomía de gestión.

El interés de otorgar plena autonomía a las entidades paraestatales se canaliza a través del fortalecimiento del órgano de las políticas generales y definir las prioridades relativas a la producción, productividad, comercialización, desarrollo tecnológico y administración en general. Asimismo el órgano de gobierno controla la forma en que los objetivos sean alcanzados y la manera en que las estrategias básicas sean conducidas. Otra premisa importante en el otorgamiento de una mayor autonomía es que ahora los recursos propios se manejarán y se erogarán por medio de sus órganos de gobierno.

El fortalecimiento de los órganos de gobierno es evidente, puesto que esta Ley les transfiere amplias facultades en los ámbitos más importantes de la gestión en la entidad paraestatal como ya se mencionaron anteriormente; dichas facultades liberan de ataduras a las entidades paraestatales.

---

(36) Ibid. Arts. 63-66. Pág. 12

### 3.5 Acuerdos sobre funcionamiento de el Consejo de Administración de las Empresas Públicas

La Ley Federal de Entidades Paraestatales de 1986 recogió, en su contenido, gran parte de los lineamientos que previamente se encontraban estipulados en el Acuerdo sobre el Funcionamiento de las Entidades de la Administración Pública Federal y sus relaciones con el Ejecutivo Federal<sup>(37)</sup>. Y el Oficio-Circular por el cual se expiden los Lineamientos Generales para la Integración y Función de los Organos de Gobierno de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, dirigido a los titulares de la Dependencia Coordinadora de Sector<sup>(38)</sup>. En este último Acuerdo, se obligaba a que cada coordinador sectorial emitiera sus propios lineamientos y normas para la integración y funcionamiento de los órganos de gobierno de las entidades paraestatales bajo su coordinación. La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, cumpliendo con su obligación de coordinadora sectorial, expidió en enero de 1984, las "Normas para la integración y funcionamiento de los órganos de gobierno del sector energía, minas e industria paraestatal"<sup>(39)</sup>. Cabe recordar que Azúcar, S. A. de C. V., entidad paraestatal elegida para el análisis del funcionamiento de su órgano de gobierno, se encuentra sectorizada, precisamente en esta coordinación sectorial.

---

(37) Diario Oficial de la Federación 19 de mayo de 1983.

(38) Diario Oficial de la Federación 11 de octubre de 1983.

(39) "Normas sobre órganos de gobierno del sector energía, minas e industria paraestatal". Diario Oficial de la Federación 25 de enero de 1984. Pág. 12.

El artículo tercero transitorio de la Ley Federal de Entidades Paraestatales estipula que se derogan las disposiciones que se opongan a lo establecido por esta Ley. Pero en el caso de los Acuerdos arriba mencionados, se complementan con la Ley, en varios aspectos. Las Normas para la Integración y Funcionamiento de los Órganos de gobierno del sector energía, minas e industria paraestatal resumen los dos reglamentos en su aspecto de órgano de gobierno y se complementa con la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal señala que: "Se entenderá por órgano de gobierno a los consejos de Administración, Juntas Directivas, Junta de Administración, Comités Técnicos en el caso de los Fideicomisos y de cualquier otro cuerpo colegiado que administre entidades de la Administración Pública Paraestatal"<sup>(40)</sup>. En el caso de las empresas de participación estatal mayoritaria, el órgano de gobierno está referido al Consejo de Administración.

Los objetivos que se les asignan a los consejeros de administración de las entidades paraestatales son: a) lograr que la entidad desarrolle sus actividades de acuerdo a los lineamientos de política establecidos para el sector industrial paraestatal, para la rama en que participa y para ella en particular; b) constituirse formal y operativamente en la máxima autoridad de conducción estratégica y de dirección administrativa en representación de los intereses patrimoniales y en el elemento de coordinación de las acciones

---

(40) Ibid. pág. 12.

de las dependencias y entidades particulares; c) orientar la actividad de la entidad hacia el incremento de la eficiencia, el logro de la racionalidad administrativa y el sano desarrollo financiero; y d) asegurar el desarrollo de la programación estratégica y del control preventivo de las actividades de la entidad y dictar medidas para corregir las desviaciones que se detecten<sup>(41)</sup>.

En las Normas que estamos citando, se señalan cuáles son las funciones que debe cumplir el órgano de gobierno de las entidades paraestatales. Muchas de estas ya fueron incluidas en la Ley Federal de Entidades Paraestatales, por lo que sólo mencionaremos aquellas funciones que complementen el trabajo de los consejos de administración y se mencionan en las Normas.

- Establecer los lineamientos que tiendan a racionalizar las estructuras de organización y del uso de los recursos disponibles, como apoyo al incremento a la eficiencia y la productividad.
- Emitir lineamientos que promuevan en la entidad el desarrollo de líneas de acción orientadas al apoyo del mercado interno mediante compras del sector, desarrollar nuevos productos, promoción de exportaciones, aumento sostenido de la productividad y saneamiento financiero.
- Conocer y sancionar los acuerdos, negociaciones y convenios que la Dirección General de la entidad debe efectuar con los gobiernos estatales y municipales con las entidades de la Administración Pública Paraestatal.

---

(41) Ibid. pág. 12.

- Sancionar la información que la Dirección General de la entidad presente al órgano de gobierno, a fin de fundamentar la adecuada y oportuna toma de decisiones.
- Sancionar los avances y resultados del programa institucional, anual y de modernización administrativa, que se desarrollen conforme a los lineamientos establecidos, en su caso corregir desviaciones<sup>(42)</sup>.

---

(42) Ibid. pág. 12.

#### 4. La industria azucarera

##### 4.1. Importancia del producto

El azúcar, gramínea que llegó a nuestro continente con el arribo de los conquistadores del nuevo mundo. Colón la trajo en su segundo viaje, en 1494, a Santo Domingo donde fácilmente se cultivó.

A nuestro país la introdujo Hernán Cortés, en 1522 y la cultivaron en la región de los tuxtlas en Veracruz, donde se fundó un trapiche.

El dulce, a parte de ser un producto de consumo generalizado para la población, constituye uno de los principales insumos para las industrias dulcera, panificadora, embotelladora, licorera - entre otras. Sus principales derivados son el alcohol y las mieles incristalizables. García Campos señala al respecto: "Debido al papel asignado a esta industria, dentro del proceso de acumulación capitalista, no únicamente se produjo azúcar barata para el consumo doméstico sino también para el abastecimiento de la gran cantidad de industrias que la emplean como materia prima"<sup>(43)</sup>.

---

(43) García Campos, Ezequiel. Ella se llamaba dulce... crisis y estatización azucarera. Nueva Sociología, 1987. Pág. 59.

#### 4.2 Desarrollo de la industria azucarera

El primer ingenio funcionó hasta 1550 en Tlaltenango, en el Estado de Morelos que dejó de funcionar hasta los albores de la Revolución Mexicana. Durante la etapa que corre de 1600 a 1821 la actividad azucarera tuvo muchos movimientos puesto que la producción subía o bajaba. Se enfrentó además a las restricciones que la Corona Española imponía a sus colonias: "La industria tuvo - oscilaciones de prosperidad, estancamiento y depresión, habiéndose construido muchos ingenios todos ellos de poca capacidad de molienda, comparativamente con los ingenios modernos"<sup>(44)</sup>.

Después de la lucha de independencia los ingenios cañeros se encontraban destruidos y hubo la necesidad de importar el dulce. Sin embargo, esto fue durante poco tiempo porque la caña de azúcar empezó a cultivarse nuevamente en los estados de Morelos, Puebla, Veracruz y Michoacán en forma provisional a partir de 1840. La utilización de máquinas de vapor en esta agroindustria, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, propició un crecimiento en la industria azucarera.

La llegada al poder de Porfirio Díaz trajo al campo mexicano un cambio radical, puesto que Díaz apoyó la fundación de grandes haciendas, las que, valiéndose de la Ley de colonización y de lotes baldíos, crecieron enormemente y acapararon las tierras de

---

(44) López Domínguez, Ma. Emilia. La industria azucarera mexicana. FINASA, 1978, Pág. 3.



pueblos y comunidades indígenas<sup>(45)</sup>. Con ello se favoreció la actividad azucarera, porque logró incrementar su producción en gran escala.

Al concluir el movimiento revolucionario, la agroindustria azucarera volvió a sufrir daños. A pesar de ello hacia 1915 se crearon 3 ingenios, y para el decenio de 1920-1930 la producción de azúcar pasó de 72,500 toneladas a 215 600 toneladas<sup>(46)</sup>, lo cual representó una mejoría relativa en la actividad azucarera - puesto que cubrió la demanda interna.

Cabe señalar que la depresión de 1929 originó la baja de la demanda internacional de azúcar, así como la disminución de más del 50% en los precios en el mercado. Esto significó para la industria azucarera mexicana una situación crítica consecuentemente: "Una gran cantidad de ingenios se declararon en quiebra y los que subsistieron formaron una compañía estabilizadora del mercado el azúcar con el apoyo gubernamental"<sup>(47)</sup>.

En 1931 la producción fue de 300 mil toneladas aproximadamente y el consumo interno de sólo 200 mil toneladas, existiendo un sobrante de 100 mil toneladas, como consecuencia de la crisis de 1929. Esto obligó al Gobierno Federal a reunir a los productores cañeros

---

(45) Véase: Gilly, Adolfo. La revolución interrumpida. Ediciones El Caballito, 1978. Pág. 9.

(46) García Campos, Ezequiel. Op. cit. Pág. 17.

(47) Ibid. pág. 47.

y aplicarles un impuesto reversible de cinco centavos por kilo de azúcar producido, para paliar de algún modo las pérdidas y planificar los trabajos de esta actividad. Lo cual dio por resultado la fundación de la Comisión Estabilizadora de Mercado de Azúcar y la Compañía estabilizadora del Mercado de Azúcar (organización comercial), instituciones que lograron rehabilitar el mercado en dos años, exportando 112 mil toneladas de azúcar<sup>(48)</sup>.

El éxito alcanzado animó a los productores cañeros para fundar Azúcar, S. A. como una institución de servicios sin fines lucrativos en 1932, con el fin de estabilizar a la industria azucarera. Sus objetivos fueron:

- Manejar el excedente de la producción azucarera;
- Plantear la producción azucarera en relación al consumo interno para mantener en situación estable a la industria; y
- Organizar la producción, distribución y venta de azúcar, así como mantener un precio razonable del producto tanto para productores como para consumidores.

En 1938, durante el gobierno cardenista, se reestructuró Azúcar, S. A. y por una proposición de Secretaría de Hacienda y Crédito Público cambió a Unión Nacional de Productores de Azúcar, S. A.

---

(48) González Gallardo, Alfonso. El desarrollo del cultivo de la caña y la producción de Azúcar en México en los 450 años de existencia (533-1973). Banco de México, 1973. Págs. 17-18.

de C. V. (UNPASA) y agrupó a todos los ingenios azucareros. Se en cargó, asimismo, de la distribución y venta en toda la República de la producción total de azúcar, así como de exportar los sobrantes de azúcar. Ofrecería además a sus productores asociados créditos para la producción azucarera, pero los ingenios privados con servaron su autonomía.

El presidente Cárdenas aumentó el reparto agrario, lo cual afectó a los ingenios ya que éstos eran propietarios de las tierras de cultivo de la caña de azúcar, las cuales repartió el Gobierno Federal entre los vecinos. Se originó así una nueva crisis por la desvinculación del campo y de la fábrica. Consecuentemente, cayó la producción, por lo cual tuvo que importar el dulce.

Para solucionar esta situación conflictiva entre el campo y la fábrica, el Gobierno planteó la estrategia de remunerar al productor con su determinada cantidad de kilos de azúcar por toneladas de caña entregada al batey al precio que UNPASA pagará al productor.

En 1943 el Gobierno Federal fijó las zonas jurisdiccionales para que cada ingenio recibiera la caña de azúcar de una determinada región. En ese mismo año varios productores cañeros privados se organizaron crearon Financiera Industrial Azucarera, como una institución privada financiera y fiduciaria. Esto con varios objetivos: a) otorgar créditos; b) actuar como fiduciaria y c) pres

tar todos los servicios de una institución bancaria dedicada a la industria azucarera<sup>(49)</sup>.

Para 1949 se crea el Fideicomiso de Azúcar. Este fondo se constituyó a través del contrato de fideicomiso suscrito entre el Gobierno Federal y Nacional Financiera, S. A., el primero como fideicomitente y la segunda como fiduciaria. Este organismo tenía como objetivos: otorgar créditos para el fomento y desarrollo de la industria azucarera así como financiar las medidas tendientes al mejoramiento de la misma.

Financiera Nacional Azucarera nació en 1953 sustituyendo a Financiera Industria Azucarera fundada anteriormente, la nueva institución se establece como sociedad nacional de crédito y asume las funciones que venía desarrollando su antecesora. Al hacerlo, cuenta con el apoyo del Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público<sup>(50)</sup>.

A partir de la década de los 50 la industria azucarera entró en una etapa de auge, puesto que entre 1952 y 1967 la producción del dulce creció a un promedio del 15% anual, y de 1968 a 1970 decrece en un 6% anual. El aumento sostenido se debió en gran medida al apoyo gubernamental ofrecido a los productores a través del otorgamiento de créditos a esta agroindustria, los cuales no fueron invertidos en su totalidad, sino que muchos productores desvia

---

(49) Ibid., pág. 19.

(50) López Domínguez, María Emilia. Op. cit. Pág. 60.

ron dichos recursos en otras áreas de la economía en especial a la industria. El descuido y la degradación de los ingenios fue paulatina. Las exportaciones pasaron de 74 600 toneladas en 1954 a 605 554 toneladas en 1969. Como resultado de estas transacciones creció la entrada de divisas, las cuales no se canalizaron al campo sino a la industrialización del país. La agroindustria azucarera sufrió el mismo fenómeno del campo mexicano que se presentó durante el desarrollo estabilizador; es decir, la descapitalización continua y la desviación de los recursos originados en el campo. Por otro lado, en 1958 se fijó un precio al kilogramo de azúcar que perduró durante 12 años que agudizó la descapitalización mencionada<sup>(51)</sup>.

Dadas las circunstancias en las que se encontraba esta agroindustria a finales de la década de los sesentas, el Gobierno Federal creó en 1970 la Comisión Nacional de la Industria Azucarera como organismo descentralizado. (Cabe mencionar que este año el Estado ya controla unos 15 ingenios). Esta Comisión tuvo como objetivos: a) elaborar la planeación de esta agroindustria; b) procurar una distribución adecuada a los productos; c) elevar la productividad y la calidad en esta actividad; y d) participar en el financiamiento de esta industria. Adicionalmente se creó Operadora Nacional de Ingenios, S. A., cuyas funciones específicas fueron la de administrar los ingenios paraestatales, así como crear las unidades industriales que fueron necesarias para la agroindustria

---

(51) Malpica Aburto, Vahm. Precio y política de precios del azúcar en México; 1925-1935. Tesis profesional, 1986. FCPyS. Págs. 158-161.

azucarera. Consecuentemente la ya existente UNPASA modificó sus atribuciones y se enfocó en especial a planear, dirigir y controlar la comercialización del azúcar y sus derivados en el mercado nacional, manejar en el mismo sentido el mercado internacional y manejar las liquidaciones y anticipos a productores azucareros.<sup>(52)</sup>

Operadora Nacional de Ingenios, S. A. fue liquidada pocos años después de su creación debido al fracaso financiero de los ingenios que manejaba. El Gobierno Federal, en otro esfuerzo por restituir a la industria azucarera su potencialidad como sector exportador, reestructuró la industria paraestatal azucarera y fortaleció la Comisión Nacional de la Industria Azucarera. Cabe mencionar que en 1970 se exportaba 592 536 toneladas de azúcar y en 1975 únicamente 137 650 toneladas. Al año siguiente se dejó de exportar el dulce<sup>(53)</sup>.

El Decreto Presidencial del 2 de enero de 1980 declaró de interés público la siembra, el cultivo y la industrialización de caña de azúcar. Además, con el fin de fomentar la producción cañera, se plantea una política tendiente a mejorar los precios para dicho cultivo, y se obligó a los campesinos que tuvieran sus tierras dentro de una determinada circunscripción, en torno los ingenios, a sembrar caña de azúcar.

---

(52) López Domínguez, María Emilia. Op. cit., pág. 66.

(53) Estadísticas azucareras, 1985. Azúcar, S. A. de C. V. Pág. 55.

La mecanización de la industria azucarera empezó después de la segunda mitad de los años 70. Esto trajo como consecuencia un abaratamiento de la fuerza de trabajo puesto que los jornaleros podrían ser suplidos fácilmente por maquinaria agrícola. La creación de puestos de trabajo para empleados en las unidades administrativas de esta agroindustria se elevó en un considerable porcentaje.

La crisis de esta industria se manifestó con mayor claridad a partir de 1981 puesto que en este año se tuvieron que importar 622 383 toneladas de azúcar. Esta situación no se había presentado en algunas décadas. En los siguientes años continuaron las importaciones en grandes cantidades del edulcorante.

Los esfuerzos gubernamentales por sanear a la industria azucarera se habían concentrado en aumentar las extensiones de cultivo, con lo que hubo un mayor abastecimiento de la materia prima, pero se descuidaron las unidades industriales ya que varios ingenos eran prácticamente chatarra, consecuencia directa de una productividad muy baja<sup>(54)</sup>.

---

(54) Corona Salgado, Jorge Antonio y Ayala Romero, Alejandro. La industria azucarera, su problemática y perspectivas en México. Tesis profesional, 1983. FCPyS. Págs. 243-244.

#### 4.3 Breve panorama actual de la industria azucarera

Las políticas que se aplicaron en la industria azucarera durante varios años trajeron como consecuencia que esta agroindustria se empezara a contraer desde mediados de los años 60. Los índices de productividad se fueron a la baja, los costos de producción aumentaron. Ineficiencias administrativas, entre otros, fueron factores que complementaron el declive de la industria azucarera. A partir de 1970 el Estado toma la conducción de esta industria y conforme avanzó esta década la crisis en la industria se profundizó. Esto se debió en parte a la política de precios bajos del dulce.

Las exportaciones de azúcar que en 1970 ascendieron a 592 536 toneladas, en 1975 sólo fueron 137 650 toneladas. Al año siguiente se dejó de exportar el dulce. (ver anexo II). En 1981, la industria azucarera se encontró en su momento más crítico, puesto que se tuvieron que importar 622 686 toneladas del dulce para satisfacer la demanda interna, complementando este difícil momento se observaron bajos niveles de productividad en la industria.

A partir de 1984 se observa un repunte en la industria debido al mejor aprovechamiento de la capacidad instalada, la modernización de las unidades industriales. Otro factor que influyó en la recuperación fue el constante aumento en la superficie cultivada en cada zafra: por ejemplo en 1982 se sembraron 469 175 hs., y en 1985, 534 034 hs. (ver anexo II).



Nuestro país era un exportador nato, paradójicamente, a principio de los ochenta tuvo que importar grandes cantidades del dulce para cubrir la demanda interna.

De 1970 a 1987, la tendencia de las exportaciones es fluctuante ya que a principio de este periodo existían grandes cantidades de ventas al exterior, pero a mediados de este lapso se tuvo que importar el dulce, y en los últimos años podemos observar una recuperación en las exportaciones.

Los índices de productividad de esta industria, como el rendimiento de fábrica, aumentaron ligeramente: pasaron de 8.9 a 9.1 en 1986. Cabe resaltar que en la industria azucarera trabajan ingenios paraestatales, privados y cooperativas que representan el 75%, 22% y 3% respectivamente, del total de ingenios. Los ingenios paraestatales presentaron los índices mas bajos de productividad, los privados tuvieron un promedio más alto que los anteriores, las cooperativas mostraron niveles superiores que los dos antes mencionados. (ver anexo III).

En consumo interno de 1985 fue de 3 095 378 toneladas, de las cuales el 46% fueron para el consumo doméstico y el 54% para el consumo industrial. Se debe mencionar el caso de la industria embotelladora que consumió el 53% del total industrial con 887 215 toneladas. Le siguieron las industrias panificadoras, dulceras y licorera, entre otras. El consumo per cápita de azúcar fue de 45.2 Kg., en 1982 y en 1985 pasó a 39.7 Kg. Esta disminución

se debe en gran medida al incremento de los precios del dulce. La política de precios del azúcar a partir de 1976 se orientó a tratar de recuperar el equilibrio entre los precios de venta y del producto y los costos de producción con lo que se tiende a eliminar los subsidios que recibía la industria azucarera<sup>(55)</sup>. Esta misma política de precios se ha aplicado en lo que va de la década de los ochentas.

Los recursos humanos que trabajan directamente en esta industria han disminuido en los últimos años, puesto que en 1982 habían 314 725 trabajadores, en 1985 sólo fueron 296 978 trabajadores. Esta reducción en el número de empleos se debe en gran medida a los bajos salarios imperantes, en especial a los cortadores cañeros, otros factores que ha incidido es la mecanización de la industria. El número de empleados también disminuyó a 2 252 empleados<sup>(56)</sup>.

A partir de 1975 los precios internacionales del azúcar bajaron; dos años después dichos precios decrecieron más. En 1980 se recuperaron pero sin alcanzar los niveles de 1975; en 1984 y 85 la tendencia a la baja de dichos precios continuó. Las consecuencias de estas bajas fueron perjudiciales para los países exportadores ya que para muchos de estos es su principal fuente de divisas. La disminución de los precios internacionales se debe en gran medida a los siguientes factores: a) existe una gran cantidad de oferta

---

(55) Malpica, Aburto, Vahn. Op. cit., pág. 225.

(56) Informe de Labores 1985-1986. anexo. Azúcar, S. A. de C. V., 1986. pág. 58

mundial de azúcar respecto de la demanda; b) no han funcionado los acuerdos internacionales para regular el mercado mundial; c) la Comunidad Económica Europea ingresa al mercado internacional ofreciendo azúcar de remolacha; y d) el aumento de uso de edulcorantes en los países desarrollados que sustituyen al azúcar a precios más bajos.

La industria azucarera está ampliando sus actividades; esto es, está buscando el mejor aprovechamiento de sus productos y derivados.

## 5. Azúcar, S. A. de C. V.

### 5.1 Antecedentes

En el periodo anterior a la fundación de Azúcar, S. A. de C. V., la industria azucarera paraestatal tenía una estructura administrativa que estaba compuesta por la Comisión Nacional de la Industria Azucarera; la Unión Nacional de Productores de Azúcar, S. A. de C. V.; y Financiera Nacional Azucarera, S. A. A esta última se le encargó la presidencia de los órganos de gobierno de las dos primeras entidades con el fin de coordinar las acciones en esta industria, lo cual no dio resultado. Además, las tres instituciones ya mencionadas estaban sectorizadas en distintas dependencias; la Financiera en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión y la Unión en la entonces Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.

La liquidación de Operadora Nacional de Ingenios llevada a cabo en 1979 aumentó la problemática en el manejo de esta industria. Sus funciones fueron asumidas por la Comisión Nacional de la Industria Azucarera, la cual se vio agobiada por el sensible incremento de funciones. La operación de los ingenios públicos se canalizaba por medio de las entidades ya mencionadas, los recursos provenían de fuentes propias, fiscales o crediticias. La evaluación de la situación financiera de los ingenios la realizaban dichas instituciones desde distintas perspectivas; esto es, no existía un enfoque unívoco en la evaluación de la gestión de los ingenios paraestatales.

La administración actual consideró que en los últimos años esta agroindustria había perdido su capacidad de abastecer al mercado interno. Aunado a ello se contempló altos niveles de importación, además de que en la industria paraestatal azucarera no existía un mando único, por lo que resultaba indispensable una entidad que asumiera la responsabilidad de dirigir y coordinar armónicamente esta industria.

La reorganización orgánico-administrativa tendría como propósitos sustanciales: lograr eficiencia administrativa; obtener el pleno aprovechamiento de los recursos con el fin de elevar la producción azucarera; elevar el nivel de vida de los trabajadores y los cañeros; e incrementar la productividad en el campo y la fábrica (57).

Dicha reestructuración se llevó a cabo con la constitución de Azúcar, S. A. de C. V. En julio de 1983, se liquida Unión Nacional de Productores de Azúcar, S. A. de C. V., y la nueva entidad conserva el objetivo social de la que desaparece. Asume además las atribuciones que venía realizando la Comisión Nacional de la Industria Azucarera, referente a la administración de los ingenios y su aspecto productivo. A través de la nueva entidad se juntan las funciones sustantivas de producción y comercialización, lo cual permitiría disminuir las unidades de decisión. También se plantea la descentralización geográfica y funcional de las operaciones de esta industria.

---

(57) Diario Oficial de la Federación, 13 de julio de 1983, Pág. 6.

## 5.2 Objetivos

Los principales objetivos de Azúcar, S. A. de C. V., son: a) promover el desarrollo de la industria azucarera considerando las necesidades, presentes y futuras, de los productos y subproductos que de su actividad obtenga, enfocándose a cubrir en forma prioritaria la demanda interna y adicionalmente, la concurrencia al mercado internacional; b) elevar la productividad de la industria nacional mediante el aprovechamiento integral de todos los recursos; c) introducir técnicas modernas de investigación, producción, comercialización, distribución y venta de los productos y subproductos de la industria azucarera; d) vigilar la posición competitiva de los productos y subproductos de esta industria estableciendo normas mínimas de calidad; e) proponer a las autoridades competentes, las políticas de precios de venta al público del azúcar y subproductos obtenidos, así como los referentes a la producción e industrialización de la materia prima para la obtención del azúcar u otros productos afines y sus derivados y su posterior comercialización; f) recibir, de los ingenios públicos y privados por medio de un Contrato Único de Entrega de Productos, para su comercialización, azúcar, mieles incristalizables, alcohol, cabezas y colas, bagazo furfural y otros subproductos que produzca, distribuyendo convenientemente en el país; g) realizar las importaciones de los productos que maneja, que sean requeridos en el país para complementar las necesidades del mercado interno; h) exportar los productos después de satisfacer las necesidades del mercado interno; i) otorgar a los ingenios públicos y privados los anticipos a cuenta de los precios de liquidación en la zafra correspon-

diente; j) establecer las directrices y objetivos en la administración de los ingenios del Sector Público; k) coordinar la elaboración de los programas y presupuestos de los ingenios del sector público; l) vigilar que los ingenios del sector público, cumplan con las disposiciones legales en vigor que le sean aplicables; m) fomentar el desarrollo de la investigación tanto de campo como de fábrica, relacionada con la industria por sí o en coordinación con otras instituciones dedicadas a los mismos fines; n) promover el desarrollo de programas que tiendan a racionalizar el consumo del azúcar y subproductos de la industria; ñ) operar como sociedad tenedora de acciones o de parte sociales de entidades paraestatales dedicadas a actividades propias o relacionadas con la industria azucarera; o) crear, ampliar, modernizar, promover, organizar, transformar y funcionar toda clase de sociedades mercantiles, plantas, unidades e instalaciones, cuyo objeto social sea la producción de azúcar, mieles incristalizables, alcohol y bagazo, así como aquellas actividades propias o relacionadas que complementen en cualquier forma a la industria azucarera, previas las autorizaciones correspondientes <sup>(58)</sup>.

---

(58) Ibid. págs. 6-7.

Cabe señalar asimismo que de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo los objetivos de la empresa pública son: a) participar en la oferta de bienes y servicios socialmente necesarios, o que no son cubiertos en su totalidad por la iniciativa privada; b) apoyar la integración del aparato productivo con el fin de darle mayor dinamismo y flexibilidad promoviendo la integración de la planta productiva; c) modernizar su organización y aumentar sus niveles de productividad; d) regular los mercados de bienes necesarios; e) promover la descentralización de la operación de sus unidades y fortalecer el desarrollo regional y contribuir al sano funcionamiento del desarrollo. En Informe de labores, Pág. 1.

De acuerdo con el Programa Institucional de Mediano Plazo de Azúcar, S. A. de C. V., los objetivos específicos de esta entidad son:

- "recobrar la autosuficiencia en la producción nacional de azúcar y producir eventualmente excedentes para exportación"
- "alcanzar la autonomía financiera"
- "mejorar eficiencia productiva"
- "propiciar el desarrollo ordenado e integrado de la industria"
- "elevar las condiciones de vida de los trabajadores de esa actividad y"
- "garantizar el abasto suficiente y oportuno del azúcar mediante la modernización del sistema de distribución y venta, así como procurar niveles de consumo nacional"<sup>(59)</sup>.

---

(59) Programa Institucional de Mediano Plazo de Azúcar, S. A. de C.V., 1984-1988. SEMIP.-Azúcar, S. A. de C. V., pág. 71



### 5.3 Funciones

Las políticas que dirigen las funciones actuales de Azúcar, S. A. de C. V., se plasmaron en el Programa Institucional de Mediano Plazo de Azúcar, S. A. de C. V., 1984-1988 (PIMPA). En este documento se señalan los planteamientos de estrategias y líneas de instrumentación tendientes a lograr los objetivos de esta industria.

El programa se sustenta en los lineamientos estratégicos señalados en el Plan Nacional de Desarrollo, y tienen relación con la industria como: a) atender las necesidades de la población mediante la producción de bienes de consumo popular y la ampliación de la industria para ofrecer empleos seguros; b) constituirse en el motor de un crecimiento económico autónomo capaz de generar empleos, divisas y recursos creando condiciones adecuadas para sostener estos mercados; c) coadyuvar a la descentralización territorial de la actividad productiva y el bienestar; y d) apoyar la consolidación de un sector empresarial nacional fuerte que fomente la modernización del país <sup>(60)</sup>.

Para cumplir con los anteriores planteamientos se establecieron dos líneas de estrategias; la primera enfocada a la superación de los problemas a corto plazo derivados de la actual crisis económica buscando la protección del empleo, el fortalecimiento del aparato productivo y un mejor aprovechamiento del uso del

---

(60) - Véase: Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Págs. 178-182.

edulcorante. Esta estrategia considera prioritario el fortalecimiento de la estructura de participación sectorial imperante en la actividad (Sectores Público, Social y Privado); reducir las importaciones, elevar los niveles de productividad en el campo y la fábrica, regular el consumo y progresar en la delegación de facultades y decisiones a las Delegaciones Regionales y las Gerencias de los ingenios.

La segunda línea de estrategia está enfocada al cambio estructural y plantea: a) la consolidación del órgano de mando unitario que garantice congruencia de políticas, programas y asignación de recursos al interior de la industria; b) la modernización en el área comercial en sus dos grandes sistemas, el de distribución y las ventas. Para el primero se busca una mayor eficiencia en el uso del transporte y la capacidad de almacenaje, en el segundo sistema se busca tener un control, sobre el mercado para evitar la especulación o el contrabando; c) incursionar en el mercado internacional con azúcar y sus derivados; d) reducir en lo más posible los subsidios del Gobierno Federal hacia la industria azucarera a través de políticas como la de precios reales al azúcar; e) sustituir el modelo extensivo en el campo cañero por otro que utilice intensivamente factores productivos; f) fomentar la investigación y desarrollo de productos que substituyan al edulcorante como materia prima industrial y variar el incremento en el aprovechamiento de subproductos y g) fortalecer la política social de la industria a través de la aplicación de políti-

cas que permitan aumentar los niveles mínimos de vida de los cortadores cañeros, obreros y jornaleros agrícolas<sup>(61)</sup>.

#### 5.4 Situación actual

Azúcar, S. A. de C. V. está trabajando en el campo de la investigación científica en actividades coordinadas con instituciones como el Instituto Politécnico Nacional, la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad de Guadalajara entre otras, en programas como la producción de proteínas microbianas y biogas a partir de las aguas residuales de los ingenios de las Huastecas; la utilización del bagazo en la alimentación del ganado; la producción de ácido oxálico a partir de las mieles finales. Un importante proyecto de investigación está realizando esta entidad en colaboración con PEMEX, SEDUE y el D.D.F. Es la posibilidad de iniciar un programa de producción de alcohol carburante que se obtenga a partir de las mieles finales que se producen cada año. Con la relación de este programa se obtendría un considerable ahorro de gasolina y se disminuiría la contaminación ambiental con plomo que emiten los automotores. Este programa se encuadra en la utilización de fuentes de energía alternativa a partir de recursos renovables<sup>(62)</sup>.

---

(61) Informe de Labores. Págs. 2-3, 2-3.

(62) Ibid. Págs. 42-43

### 5.5 Vigilancia de Azúcar, S. A. de C. V.

La vigilancia de la entidad estará a cargo de los Comisarios que nombren los accionistas a propuesta de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Según lo estipulado en el acta constitutiva de Azúcar, S. A. de C. V., los comisarios ejercen todas las facultades que les otorga la Ley General de Sociedades Mercantiles, además de cumplir con las que les asigne la Dependencia que los nombra, entre otras facultades vigilar y evaluar el cumplimiento de los programas y objetivos de la entidad; ejercer un control financiero por medio de la aplicación del presupuesto; - conocer los informes de los auditores externos; vigilar que la Dirección General de la entidad aplique la normatividad que rige el funcionamiento de la entidad<sup>(63)</sup>.

### 5.6 Capital Social de Azúcar, S. A. de C. V.

El consejo de administración es responsable ante la Asamblea de Accionistas de acuerdo con la Ley General de Sociedades Mercantiles del cumplimiento de las metas de la empresa en todos los aspectos<sup>(64)</sup>. En el caso de esta entidad (Azúcar, S. A. de C. V.), el Gobierno Federal es el socio mayoritario y suscribe las acciones de esta entidad a través de funcionarios de la Secretaría de Ener

---

(63) Pichardo Pagaza, Ignacio. Op. cit. Pág. 366.

(64) Ley General de Sociedades Mercantiles. Editorial Olguin, S. A., 1986. Art. 158. Pág. 42.

gía, Minas e Industria Paraestatal; en el caso de esta entidad el subsecretario de la Industria Paraestatal de Transformación es quien suscribe toda la serie A de las acciones. Consecuentemente la asamblea de Accionistas está compuesta principalmente por dicho funcionario ya que representa casi el total de los accionistas. Por tanto, el consejo de administración es responsable ante su coordinadora sectorial (ver cuadro 1).

CUADRO NO. 1

## Integración de capital social de Azúcar, S.A. de C.V.

ACCIONISTA	PORCENTAJE DE ACCIONES
Gobierno Federal	99%
Ingenios privados	1%
	100%

Fuente: Dirección General de la Industria Paraestatal de Azúcar y de Industrias Diversas. S.E.M.I.P., 1987.

6. El Consejo de Administración de Azúcar, S. A. de C. V.

6.1 Generalidades del Consejo de Administración de las Entidades Paraestatales.

La estructura de los consejos de administración de las entidades paraestatales se compone de la siguiente manera:

a) Presidente Propietario Coordinación Sectorial	Presidente Suplente Coordinación Sectorial
b) Consejero Propietario S. P. P.	Consejero Suplente S. P. P.
Consejero Propietario S. H. C. P.	Consejero Suplente S. H. C. P.
Consejero Propietario Dependencia	Consejero Suplente Dependencia
Consejero Propietario Dependencia o Entidad	Consejero Suplente Dependencia o Entidad
Consejero Propietario Entidad	Consejero Suplente Entidad
c) Comisario Propietario S. C. G. F.	Comisario Suplente S. C. G. F.
d) Secretario Técnico del Consejo	e) Prosecretario

A) La presidencia del Consejo de Administración de las entidades paraestatales corresponderá al Titular de la Coordinación Sectorial<sup>(65)</sup> en la cual se encuentre agrupada la entidad en cuestión; el Presidente propietario puede designar a su suplente y sus atribuciones son:

(65) Véase: Ley Federal de Entidades Paraestatales, Art. 35. Op. cit. Pág. 7.

- Aprobar antes de la sesión la agenda de asuntos a tratar.
  - Programar, organizar y actuar como moderador en las sesiones.
  - Llevar las votaciones contando con voto de calidad en caso de empate.
  - Fijar las responsabilidades derivadas de acuerdos adoptados en las sesiones.
  - Vigilar la elaboración del proyecto de acta correspondiente en cada sesión, la que deberá enviarse a los miembros-consejeros para su aprobación.
  - Representar legalmente y ejecutar las resoluciones que deba realizar el propio órgano de gobierno, conforme a los poderes otorgados por los poseedores del patrimonio.
  - Convocar a sesiones extraordinarias cuando lo considere conveniente (66).
- b) Los consejeros miembros del órgano de gobierno de las entidades paraestatales representarán a las dependencias y entidades que tengan relación con el objeto de la entidad paraestatal de que se trate. Las Secretaría de Programación y Presupuesto y Hacienda y Crédito Público estarán presentes con sus representantes en todos los órganos de gobierno, y en su caso en los comités técnicos de las entidades paraestatales (67).

---

(66) Véase: Normas sobre órganos de gobierno... Pág. 17.

(67) Ley Federal de Entidades Paraestatales., Art. 9. Pág. 4.

En todo caso, el número de consejeros será el que se considere conveniente atendiendo a las características e importancia de la entidad. Las atribuciones de los consejeros serán:

- Estudiar y analizar, previamente a las sesiones, los asuntos a tratar y proponer soluciones.
- Asistir a las sesiones; participar en éstas emitiendo opiniones y recomendaciones que tendrán el carácter institucional de la dependencia o entidad que represente.
- Votar los acuerdos que se propongan.
- Cumplir con las obligaciones y responsabilidades emanadas de acuerdos tomados en las sesiones del órgano de gobierno<sup>(68)</sup>.

c) Los comisarios públicos serán designados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación<sup>(69)</sup> para desempeñar las siguientes funciones:

- Proponer que se incluya en el orden del día de las sesiones del órgano de gobierno los puntos que crean convenientes.
- Convocar a sesiones ordinarias o extraordinarias cuando lo juzguen pertinente.

---

(68) Normas sobre órganos de gobierno..., Pág. 17.

(69) Ley Federal de Entidades Paraestatales. Art. 63. Pág. 12.



- Asistir con voz, pero sin voto, a todas las sesiones del órgano de gobierno.
  - Participar en el desarrollo de las sesiones emitiendo sus opiniones y recomendaciones <sup>(70)</sup>.
- d) El Secretario Técnico de Actas será nombrado por el órgano de gobierno <sup>(71)</sup> a propuesta del Presidente del mismo y sus funciones a desarrollar son:
- Formular el orden del día que debe proponer el Presidente del órgano de gobierno considerando las propuestas de los demás integrantes del consejo de administración.
  - Enviar, para su estudio, a los integrantes del órgano de gobierno la documentación de los asuntos de la sesión, para que ésta les llegue con anticipación.
  - Pasar lista de asistencia y verificar que el número de asistentes sea por lo menos de la mitad más uno de los asistentes.
  - Dar lectura para la aprobación en su caso del acta de la sesión anterior.
  - Levantar el (las) acta (s) de las sesiones que celebre el órgano y asentarlas una vez aprobadas en el Libro correspondiente, debidamente firmadas.
  - Elaborar el calendario de sesiones del órgano <sup>(72)</sup>.

---

(70) Normas sobre órganos de gobierno..., Pág. 17.

(71) Ley Federal de Entidades Paraestatales. Art. 58. Fracción XII. Pág. 11.

(72) Normas sobre órganos de gobierno..., Pág. 18.

- e) El Prosecretario técnico de Actas<sup>(73)</sup> será nombrado por el propio órgano de gobierno a propuesta del Director General de la entidad, para auxiliar en sus labores al Secretario Técnico de Actas.

El Director General de la entidad paraestatal, como responsable de la marcha de ésta, desempeñará ante el Consejo de Administración las siguientes funciones:

- Participar en las sesiones como responsable de la operación de la entidad.
- Proporcionar la información que requiera el órgano de gobierno para la toma de decisiones.
- Someter al consejo de administración aquellas cuestiones relevantes y operaciones importantes para que ésta decida, exponiendo su punto de vista.
- Ejecutar los acuerdos del órgano de gobierno y éste informará de sus avances.
- Proponer la inclusión en el orden del día de los asuntos que se consideren convenientes y preparar los materiales requeridos para el desahogo del orden del día<sup>(74)</sup>.

---

(73) Ley Federal de Entidades Paraestatales. Art. 58, Fracción XII. Pág. 11.

(74) Normas sobre órganos de gobierno..., pág. 17.

6.2 Normatividad del Consejo de Administración de Azúcar, S. A. de C. V.

De acuerdo con el artículo 34 de la Ley Federal de Entidades Para estatales <sup>(75)</sup> el consejo de administración se organizará con base en los estatutos de cada entidad. Asimismo, el artículo 58 estipula que los órganos de gobierno tendrán las siguientes atribuciones indelegables:

- Establecer en congruencia con los programas, las políticas generales y definir las prioridades a las que deberá sujetarse la entidad paraestatal y relativas a producción, productividad, comercialización, finanzas, investigación, desarrollo tecnológico y administración general.
- Aprobar los programas y presupuestos de la entidad paraestatal, así como sus modificaciones, en los términos de la legislación aplicable, excepto los incluidos en el Presupuesto de Egresos Anual de la Federación o del Departamento del Distrito Federal.
- Fijar y ajustar los precios de bienes o servicios que produzca o preste la entidad paraestatal, excepto los que el Ejecutivo Federal determine.
- Aprobar la concertación de los préstamos para el financiamiento de la entidad paraestatal con créditos internos y externos; todos los créditos externos requieren

---

(75) Véase: Ley Federal de Entidades Paraestatales. Art. 34.  
Pág. 7.

la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- Aprobar la Constitución de reservas y aplicación de las utilidades de las entidades paraestatales.
- Establecer, con sujeción a las disposiciones legales, las normas y bases para la adquisición, arrendamiento y enajenación de inmuebles que la empresa de participación estatal mayoritaria requiere para la prestación de sus servicios.
- Analizar y aprobar en su caso los informes periódicos que rinda el Director General con la intervención que corresponda a los comisarios.
- Acordar con sujeción a las disposiciones legales, los donativos o pagos extraordinarios.
- Aprobar las normas y bases para cancelar adeudos a cargo de terceros y a favor de la entidad paraestatal.
- Expedir las bases para que el Director General de la entidad paraestatal pueda disponer de los activos fijos de la entidad que no correspondan a las operaciones propias del objeto de la entidad.
- Aprobar anualmente previo informe de los Comisarios los estados financieros y autorizar su publicación.
- Aprobar las políticas, bases y programas generales que regulen los convenios, contratos, pedidos o acuerdos que celebre la entidad pública con terceros sobre obras pú-

blicas, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles.

- Aprobar la estructura básica de la organización de la entidad paraestatal y sus modificaciones.
- Proponer por medio de la Secretaría de Programación y Presupuesto convenios de fusión con otras entidades.
- Autorizar la creación de Comités de apoyo.
- Nombrar y remover, a propuesta del Director General, a los servidores públicos que ocupen cargos con las dos jerarquías administrativas inferiores a la Dirección General; aprobar la fijación de sus sueldos y prestaciones.
- Nombrar o remover a propuesta de su Presidente entre personas ajenas a la entidad al Secretario que podrá ser miembro o no del mismo, y a propuesta del Director General de la entidad nombrar o remover al Prosecretario del citado órgano de gobierno, quien podrá ser miembro o no de dicho órgano o de la entidad<sup>(76)</sup>.

El Acta Constitutiva de Azúcar, S. A. de C. V. le otorga a su consejo de administración las siguientes facultades: a) administrar los negocios y los bienes sociales de la entidad, representar a la sociedad ante todo tipo de autoridades y asuntos legales; b) suscribir toda clase de títulos de crédito; c) otorgar o restituir poderes generales en nombre de la Sociedad;

---

(76) Ibid. Art. 58. Págs. 7-8.

d) celebrar contratos o ejecutar actos relacionados con el objeto social de la entidad; e) adquirir bienes muebles o inmuebles, o bien enajenarlos; f) nombrar o remover libremente al Director General y a los principales directivos de la entidad así como a los distribuidores y comisionistas; g) ejecutar acuerdos de la Asamblea de Accionistas; h) aprobar o modificar el presupuesto anual y otros presupuestos; i) examinar y en su caso aprobar los estados financieros; j) colaborar con las autoridades competentes para el desarrollo de la industria azucarera; k) proponer políticas para la fijación de precios del azúcar y sus derivados; l) aprobar todos los convenios, anticipos, sistemas de pago, con los productores cañeros; m) aprobar las directrices y objetivos de la administración de los ingenios cañeros; n) proponer la creación de comités técnicos especializados o subcomités; y ñ) en general llevar a cabo los actos y operaciones que sean necesarios y convenientes para el objetivo de la sociedad<sup>(77)</sup>.

### 6.3 Estructura y funciones del Consejo de Administración de Azúcar, S. A. de C. V.

El órgano de gobierno de esta entidad está integrado, según su acta constitutiva, y de acuerdo al artículo 9° de la Ley Federal de Entidades Paraestatales que señala que participarán en los ór

---

(77) Acta Constitutiva de Azúcar, S. A. de C. V. Fotocopiado. Dirección General de la Industria Paraestatal de Azúcar y de Industrias Diversas. S.E.M.I.P.

ganos de gobierno de las entidades paraestatales, los representantes de aquellas dependencias y entidades que tengan relación con el objetivo social de la entidad en cuestión. Estos nombramientos los realiza el Ejecutivo a través de la Coordinadora Sectorial correspondiente. Los titulares de diversas dependencias son los consejeros propietarios. Cada uno cuenta con su respectivo suplente. La presidencia del Consejo recae sobre el Secretario de Energía, Minas e Industrias Paraestatal, el cual también cuenta con su suplente, este último nombramiento corresponderá a quien designe el propietario. Oficialmente este consejo de administración tiene siete consejeros propietarios que son los titulares de las Secretarías siguientes: Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público, Comercio y Fomento Industrial, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Reforma Agraria y el Subsecretario de la Industria Paraestatal de Transformación de la coordinadora sectorial, los consejeros suplentes son designados por los propietarios. El Secretario del Consejo puede ser miembro o no según lo acuerde el mismo órgano de Gobierno. (Ver anexo No. IV.)

El Director General de la Entidad concurrirá a todas las sesiones y será el ponente. De acuerdo con la citada fuente, el consejo de administración estará instalado legalmente cuando se encuentre la mayoría de sus miembros, las resoluciones se toman por mayoría de votos reservándose el Presidente el voto de calidad en caso de empate. El Secretario Técnico del consejo es el

encargado de convocar al órgano de gobierno a solicitud de su Presidente o de alguno de sus miembros, y se encargará de levantar el acta correspondiente en un libro especial.

#### 6.4 Sesiones del Consejo de Administración de Azúcar, S. A. de C. V., realizadas durante 1986.

De acuerdo con el acta constitutiva de la entidad, las sesiones del consejo pueden ser ordinarias y extraordinarias; las primeras se deben celebrar mensualmente y las segundas se pueden efectuar cuando el Presidente del consejo así lo acuerde, o cuando lo solicite alguno de sus miembros.

Durante 1986 se efectuaron tres sesiones del órgano de gobierno de esta entidad, en los meses de enero, octubre y diciembre, respectivamente. La primera fue extraordinaria, la segunda y la tercera fueron ordinarias.

En la primera sesión realizada en enero asistieron: el Presidente Propietario, el Consejero propietario representante de la coordinación sectorial, el consejero suplente de la Secretaría de la Reforma Agraria. Las demás dependencias que integran el consejo de administración enviaron a funcionarios de alto rango que oficialmente no pertenecen al órgano de gobierno. La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial no envió a ningún fun-



cionario. Además, asistió el Comisario de la Contraloría General de la Federación, el Director General y directivos de la entidad y el Secretario del Consejo.

En esta reunión, el órgano de gobierno discutió, analizó y en su caso autorizó asuntos relacionados con la operación de la entidad como: anticipos a los precios de liquidación a los industriales para la zafra 85-86; situación financiera de la entidad y sus faltas de liquidez; y la reprogramación de su presupuesto. El consejo de administración autorizó a la Dirección General de la entidad para realizar las acciones conducentes.

En la segunda junta del consejo de administración de esta entidad, realizada en octubre, se cambió el Presidente Propietario del órgano, se designó un nuevo Secretario Técnico y se nombró al Prosecretario de este cuerpo colegiado. El cambio de Presidente propietario se debió al relevo del titular de la coordinadora sectorial. El nombramiento de Secretario Técnico recayó sobre un funcionario de esta última y como Prosecretario se designó a un directivo de la entidad.

En esta sesión se contó con la asistencia del Presidente propietario, dos Consejeros propietarios (Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal y Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos), tres Consejeros suplentes (Secretaría de la Reforma Agraria, Secretaría de Programación y Presupuesto y Secretaría de Comercio y Fomento Industrial), y un funcionario

de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que no pertenece al órgano de gobierno. También se reunieron los Comisarios de la Contraloría General de la Federación, el Director General y algunos directivos de la entidad, así como el Secretario Técnico y el Prosecretario del Consejo.

El órgano de gobierno analizó el informe que le presentó la Dirección General de la entidad sobre las actividades realizadas de enero a octubre. Se enteró de las recomendaciones que le formuló el Comité Técnico Operativo en diversas materias. También se discutieron cuestiones referentes a la comercialización del azúcar y subproductos. Se discutió el programa de reconversión industrial en la actividad azucarera, así como la reducción de la participación estatal en este giro productivo. El consejo de administración aprobó el presupuesto anual de 1986 reprogramado; se enteró del presupuesto para el año siguiente. También aprobó los ajustes a los precios de liquidación de los productos que entregaron a la entidad sus proveedores, aprobó los estados financieros de la empresa a diciembre de 1985 y la fusión de Azúcar, S. A. de C. V., como entidad fusionante con Inmuebles UNPASA, de C. V., como entidad fusionada. El órgano de gobierno se dio por enterado del informe anual de evaluación de gestión que rindieron los comisarios y aprobó nombramientos de algunos directivos de la entidad.

La tercera reunión del consejo de administración de esta entidad se realizó en el último mes del año y fue encabezada por el Presidente suplente. El único consejero propietario que asistió fue el de la coordinadora sectorial, también se reunieron cuatro consejeros suplentes: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de la Reforma Agraria y Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público envió representantes que no pertenecen al órgano de gobierno al igual que la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Asimismo, concurrieron los Comisarios de la Contraloría General de la Federación, el Secretario Técnico y el Prosecretario del Consejo, el Director General y los principales directivos de la entidad.

El órgano de gobierno discutió ampliamente el presupuesto de la entidad para el año siguiente, la problemática de los inventarios que tiene la entidad, las metas para alcanzar de acuerdo con el presupuesto, las políticas a seguir en los precios de los productos. Se trató detalladamente el programa de reconversión industrial en la industria azucarera y todos los aspectos que de ésta derivan como el cierre o venta de ingenios paraestatales, y la instrumentación de la reconversión en esta industria. El consejo de administración acordó instruir a la Dirección de la entidad para que elabore subprogramas relacionados con la reconversión industrial, también aprobó los nuevos precios de liquidación del alcohol y de las mieles incristalizables

el programa de productos básicos en el que participa la entidad y pagos a los directivos de la entidad.

Este cuerpo colegiado se dio por enterado de la revisión anual salarial del Contrato Colectivo que rige entre los trabajadores y empleados con la entidad. Por último, este órgano de gobierno aprobó el calendario de sesiones ordinarias para el año de 1987 y acordó reunirse en cuatro ocasiones en marzo, junio, septiembre y diciembre respectivamente.

#### 6.5 Análisis sobre el Consejo de Administración de Azúcar, S. A. de C. V.

La descripción del trabajo realizado por el órgano de gobierno de esta entidad nos puede ubicar en la práctica que priva en la mayoría de los consejos de administración de las grandes empresas públicas en México.

La integración legal, es decir, las representaciones que participan en este órgano de gobierno (ver anexo IV), simbolizan a aquellas dependencias que por sus atribuciones están relacionadas con la problemática de la industria azucarera. En el caso de las dependencias globalizadoras (Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Contraloría General de la Federación), estas partici-

pan en todos los órganos de gobierno porque así lo señala la Ley Federal de Entidades Paraestatales en sus artículos 9° y 60°. La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos participa en este consejo de administración por tratarse de una entidad que realiza sus actividades en el agro mexicano. Por su parte la Secretaría de la Reforma Agraria se relaciona con el quehacer de la entidad en el aspecto de la tenencia de la tierra en sus distintas formas, en las cuales se cultiva la caña de azúcar, materia prima de esta agroindustria, además de atender los problemas de organización para otorgar trabajo a los jornaleros. La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial se vincula con las actividades de Azúcar, S. A. de C. V., por medio de aspectos como el abasto, la distribución, las exportaciones o importaciones de los productos de la entidad y la autorización de precios. La sectorización de Azúcar, S. A. de C. V. en la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal se da desde la primera ubicación de las entidades públicas en cada sector, en 1977. Se encuadraron entonces a todos los ingenios paraestatales en la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, antecedente directo de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

Azúcar, S. A. de C. V. es la entidad controladora de todos los ingenios públicos y tiene una importancia estratégica para el sector Energía, Minas e Industria Paraestatal. Por esta razón, el titular de la Coordinadora Sectorial preside el consejo de administración de esta entidad; los demás Consejeros pro

pietarios de este órgano son los titulares de las dependencias ya mencionadas y esto va de acuerdo a la importancia de la entidad.

El número de integrantes del consejo de administración de esta entidad es el mínimo indispensable, lo que permite una mayor operatividad y agiliza la toma de decisiones, puesto que el tamaño del órgano de gobierno fuera más amplio entorpecería su trabajo.

Según la Ley Federal de Entidades Paraestatales, el órgano de gobierno debe sesionar por lo menos cuatro veces al año<sup>(78)</sup>. Desafortunadamente, no siempre se cumple con esta regla: por ejemplo, el órgano de gobierno de Azúcar, S. A. de C. V., no cumplió este mandato. La importancia de que el órgano de gobierno cumpla con reunirse mínimamente en cuatro ocasiones reside en el hecho de que tengan un seguimiento continuo de la operación de la entidad, puesto que en su trabajo cotidiano van surgiendo muchos problemas y acontecimientos que hacen necesaria la intervención del consejo de administración para establecer las políticas. En el caso de esta entidad su órgano de gobierno debería cumplir con reunirse por lo menos en las ocasiones que marca la normatividad para tener un seguimiento sostenido sobre la marcha de la empresa.

---

(78) Véase: Ley Federal de Entidades Paraestatales. Art. 35.

La asistencia de los Consejeros-miembros de las sesiones de consejo de administración es importante ya que estos son su sustento; cada miembro va a presentar el punto de vista de la dependencia a la cual pertenece, por lo que su presencia en las deliberaciones del órgano es indispensable para que manifieste sus puntos de vista y participe en la votación de las decisiones. En la actualidad ningún consejero recibe remuneración por su participación en los consejos de administración de las entidades públicas.

El consejo de administración de Azúcar, S. A. de C. V. está formado por funcionarios de alto nivel, pero sus diversas actividades no les permiten atender de una manera adecuada sus compromisos como miembros del órgano de gobierno y cuando llegan a asistir a las sesiones del consejo es porque estas tienen un carácter formal o político. A las reuniones regulares de trabajo sólo asisten los consejeros suplentes o funcionarios de menor rango, como sucedió en las sesiones del órgano de gobierno de esta entidad paraestatal durante 1986.

Prácticamente todas las actividades realizadas por una empresa pública deben contar con el aval de su consejo de administración de acuerdo a la normatividad vigente. Se necesita la autorización o las instrucciones de este cuerpo colegiado para realizar todo tipo de operaciones que pueden variar desde la aprobación de programas específicos, hasta el nombramiento del Director General de la entidad. El órgano de gobierno de Azúcar, S.A.

## Conclusiones y propuestas

Luego de analizar la función del Consejo de Administración del caso de la empresa Azúcar, S. A. de C. V., he llegado a las siguientes conclusiones.

El Consejo de Administración de la empresa pública en México goza de una gran cantidad de atribuciones y obligaciones, las cuales rigen al órgano de gobierno en un foro de conducción estratégica para la entidad.

La función del consejo de administración está vinculada estrechamente a la idea de autonomía de gestión que debe mantener toda la entidad paraestatal respecto de la administración pública centralizada. Consideramos que la autonomía de gestión es el conjunto de facultades que las entidades paraestatales pueden ejercer a través de sus órganos de gobierno para poder desenvolverse en el mercado sin excesivos controles gubernamentales garantizando el cumplimiento de los objetivos que le asigna el Estado. Esta autonomía permite a la empresa pública guiarse de acuerdo a la problemática que enfrente y que sus órganos de gobierno tomen las decisiones más convenientes para la entidad de acuerdo a su entorno.

Esta autonomía es necesaria para cualquier empresa que participa en el mercado, ya que en ocasiones hay decisiones que se deben tomar ágilmente. Desafortunadamente la empresa pública



está sujeta a una serie de controles gubernamentales que limitan su autonomía, consecuentemente las decisiones corren el riesgo de no ser acertadas. Además del control que ejercen las dependencias globalizadoras en áreas tan importantes como el presupuesto o la contratación de financiamiento, adicionalmente la entidad paraestatal debe responder a los controles de su coordinador sectorial y a los lineamientos establecidos en el plan nacional y el programa sectorial respectivo. La problemática de la autonomía de la entidad paraestatal estriba en el hecho de hacer compatibles la reglamentación y el control sobre la empresa pública, y la independencia que esta última debe mantener con respecto de instituciones. Aquí se presenta el papel que puede jugar el consejo de administración como un organismo que está compuesto por funcionarios que deben conocer todas las funciones que desarrollan las dependencias y su relación con el objetivo de la entidad y asumir la toma de decisiones desde la perspectiva de la entidad. El órgano de gobierno debe ser el punto de equilibrio entre la reglamentación de la empresa pública y el cumplimiento de objetivos que le fijó el Estado.

El hecho de integrar a los titulares de las Secretarías de Estado en los consejos de administración, como en el caso de Azúcar, S. A. de C. V., por un lado le da a estos órganos un gran poder de análisis y decisión; pero por otro lado como son funcionarios con muchas actividades no asisten a las reuniones y sus atribuciones las asumen otros funcionarios de menor jerar-

quía. Por tanto sería conveniente que fueran los subsecretarios o Directores Generales los funcionarios quienes asumieran la titularidad y suplencia respectivamente en los órganos de gobierno.

Las sesiones del consejo de administración deben ser continuas para que se tenga un seguimiento oportuno del desenvolvimiento de la entidad y auxiliar a la Dirección General en la Administración de la misma. En consecuencia las cuatro reuniones que marca la Ley a celebrarse anualmente deben cumplirse independientemente de las sesiones extraordinarias que se realicen.

Las obligaciones de los consejeros miembros del órgano de gobierno sólo están especificadas de acuerdo a qué funciones deben ejercer, pero no se contempla la responsabilidad del consejero para informar a la coordinadora sectorial, del trabajo realizado por el consejo de administración. Esta es una cuestión que se ha dejado de lado puesto que la Ley Federal de Entidades Paraestatales no la contempla ni los reglamentos de cada Coordinadora Sectorial. Si se considera dentro de la normatividad correspondiente la responsabilidad del consejero miembro de asistir a las sesiones, participar, tomar decisiones y además ser corresponsable con la Dirección General de la entidad de la marcha de esta última, cada consejero trataría de que el consejo de administración cumpliera con sus objetivos.

El funcionamiento adecuado del consejo de administración permite a las entidades paraestatales mantener una autonomía técnica y operativa. Sin embargo, el exceso de controles en torpece la operación de las empresas públicas y resta importancia a la conducción estratégica de las mismas. Si se llevara a cabo la efectiva puesta en práctica de las atribuciones del consejo de administración, esto daría a las entidades paraestatales una mayor autonomía; sólo que en la realidad no sucede así puesto que existen instancias del Gobierno Federal que ejercen control y dictan las políticas a seguir para toda la Administración Pública Federal, como en el caso de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con lo que las empresas públicas pierden su autonomía y se contraviene la reglamentación que el mismo Estado emite.

Por otro lado, algunos autores plantean un cuestionamiento a la viabilidad de los consejos de administración y proponen su sustitución por otros cuerpos colegiados con funciones específicas. También proponen reasignar sus atribuciones a las Direcciones Generales de las entidades y a las coordinaciones sectoriales. Consideramos que la falta de operatividad de los consejos de administración de las entidades paraestatales responde en gran medida al centralismo de poder que prevalece en todo el aparato estatal mexicano, puesto que podrán existir en un marco normativo que reglamente adecuadamente el funcionamiento de las empresas públicas, pero si no se cuenta con voluntad política para que se cumplan los ordenamientos establecidos, estos últimos resultan vanos.

El funcionamiento adecuado del consejo de administración permite a las entidades paraestatales mantener una autonomía técnica y operativa. Sin embargo, el exceso de controles en - torpece la operación de las empresas públicas y resta importancia a la conducción estratégica de las mismas. Si se llevara a cabo la efectiva puesta en práctica de las atribuciones del consejo de administración, esto daría a las entidades paraestatales una mayor autonomía; sólo que en la realidad no sucede así puesto que existen instancias del Gobierno Federal que ejercen control y dictan las políticas a seguir para toda la Administración Pública Federal, como en el caso de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con lo que las empresas públicas pierden su autonomía y se contraviene la reglamentación que el mismo Estado emite.

Por otro lado, algunos autores plantean un cuestionamiento a la viabilidad de los consejos de administración y proponen su sustitución por otros cuerpos colegiados con funciones específicas. También proponen reasignar sus atribuciones a las Direcciones Generales de las entidades y a las coordinaciones sectoriales. Consideramos que la falta de operatividad de los consejos de administración de las entidades paraestatales responde en gran medida al centralismo de poder que prevalece en todo el aparato estatal mexicano, puesto que podrán existir en un marco normativo que reglamente adecuadamente el funcionamiento de las empresas públicas, pero si no se cuenta con voluntad política para que se cumplan los ordenamientos establecidos, estos últimos resultan vanos.

Los consejos de administración deben reforzar sus funciones y otorgar una mayor autonomía de gestión a las entidades paraestatales. El órgano de gobierno de estas últimas tomará las decisiones más apropiadas para el cumplimiento de sus objetivos, hay circunstancias en que las resoluciones vienen de instancias que no conocen las condiciones e impacto que pueda tener, mientras que si estas se toman en el órgano de gobierno que tiene un conocimiento más cercano de las problemáticas, es más viable que las decisiones sean adecuadas. Es necesario, por tanto que los funcionarios nombrados como consejeros del órgano de gobierno de las empresas públicas sean personas versadas sobre la actividad que desarrolla una determinada entidad. Así las sesiones del consejo de administración deben ser reuniones de trabajo, análisis y toma de decisiones y no meras reuniones formales donde se apruebe, insistimos todo lo que la Dirección General de la entidad presente.

Además, sería conveniente reglamentar la asistencia obligatoria y la participación de los miembros del consejo de administración, con el fin de que estos se presenten a las sesiones. Los funcionarios que fueran designados como consejeros tuvieron un rango dentro de las dependencias que los nombran, que les permita tener una visión general del sector, porque no tiene caso reunir a los Titulares de varias dependencias en un consejo de administración de una empresa pública si sus miembros nunca asisten.

La responsabilidad del consejero-miembro de la operación de una entidad debe ser incluida en ordenamientos tales como la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Anteriormente todo consejero miembro recibía honorarios por participar en el consejo de administración de alguna empresa pública, pero en el actual sexenio se suprimió esta práctica. Hemos planteado que se debe reglamentar la responsabilidad de los consejeros miembros sobre el estado que guardan las entidades paraestatales, consecuentemente, consideramos que sería conveniente retribuir de alguna forma el trabajo que realizan los consejeros miembros.

La reafirmación de atribuciones a los consejos de administración debe enfocarse a dar una mayor autonomía de gestión a la entidad paraestatal para que ésta tome sus decisiones propiamente a través de su órgano de gobierno y cumpla los objetivos que le asigna el Estado.

En la integración de los consejos de administración de las entidades paraestatales, también se deben incluir a representantes de los sectores que tengan relación con el objeto de la entidad, además de los funcionarios y directivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Las decisiones que se tomen en dichos órganos de gobierno también tiene repercusiones en los sectores social y privado. En el caso de Azúcar como empresa que maneja las más importantes actividades de la industria azucarera, sus decisiones afectan a otros

sectores. Cabe mencionar que existen ingenios privados y cooperativas, por lo que resulta necesario incluir en la problemática del sector que se trate. Dicha participación debe tener como objetivo aportar los puntos de vista del grupo al cual representan.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales otorga amplias facultades de autonomía a las empresas públicas, pero dentro de sus mismos artículos somete a consideración de algunas dependencias aspectos importantes como el crédito externo, adquisiciones, arrendamiento o enajenación de bienes inmuebles de la entidad lo cual afecta a la autonomía que se otorga.

Independientemente de la reglamentación legal, que expide el Gobierno Federal en materia de la empresa pública, lo más importante es que todas las dependencias de la administración pública respeten la legislación vigente y respeten la autonomía de las empresas públicas. En la actualidad, las negociaciones salariales de las empresas públicas con sus sindicatos se llevan a cabo entre la Secretaría de Programación y Presupuesto y el Congreso del Trabajo, o bien de cómo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través del Banco de México determina las tasas de interés para las Sociedades Nacionales de Crédito las cuales no tienen posibilidades de competir en el mercado financiero por los controles gubernamentales.

## Anexo I

## Creación e ingreso de los ingenios azucareros al sector paraestatal

Nombre del ingenio	Fecha de constitución	Fecha de ingreso al sector paraestatal
Adolfo López Mateos	31-VIII-1973	31-VIII-1973
Alianza Popular	15-V-1974	15-V-1974
Alvaro Obregón	28-VIII-1975	28-VIII-1975
Azucarera de la Chontalpa	10-VIII-1968	11-VI-1971
Calipam	9-IV-1945	21-XII-1979
Bellavista	-	12-Ix-1971
Santo Domingo	23-IX-1944	26-X-1977
Los Mochis	14-XII-1917	3-XI-1977
La Concepción	14-XII-1934	27-VI-1979
Cuatotolapam	9-XI-1939	3-Xi-1977
San Pedro	5-X-1940	28-V-1971
Atencingo	13-IV-1927	12-II-1979
Casasano La Abeja	26-I-1942	11-VII-1980
Huixtla	13-VII-1975	13-VII-1975
Oacalco	27-I-1941	3-Xi-1977
Puga	3-V-1940	26-X-1977
Eldorado	13-VII-1964	31-I-1975
El Potrero	30-VI-1944	12-XII-1974
San Francisco Ameca	24-VIII-1971	24-VIII-1971
Zapoapita-Pánuco	16-V-1974	3-X-1979
Hermenegildo Galeana	31-VIII-1973	31-VIII-1973



Continuación: anexo 1

Nombre del ingenio	Fecha de constitución	Fecha de ingreso al sector paraestatal
San Cristobal	15-IV-1970	15-IV-1970
Independencia	3-IX-1947	3-IX-1947
José María Morelos	30-VIII-1973	30-VIII-1973
Juchitán	13-VIII-1975	13-VIII-1975
La Gloria	13-I-1947	3-X-1983
La Primavera	30-VIII-1920	26-X-1977
Lázaro Cárdenas	-	9-IX-1971
Mauhixtlán	21-II-1942	27-VII-1979
Melchor Ocampo	30-VIII-1973	30-VIII-1973
Pedernales	20-VI-1928	11-IV-1975
Plan de Ayala	30-VIII-1973	30-VIII-1973
Plan de San Luis	30-VI-1981	30-VI-1981
Ponciano Arriaga	15-V-1974	15-V-1974
Presidente Juárez	15-V-1974	15-V-1974
Pujilic	10-II-1950	23-IX-1976
Puruarán	2-VIII-1952	10-VI-1971
Quesería	10-VI-1944	28-X-1969
Rosales	18-XI-1953	11-VIII-1971
San Francisco el Naranjal	12-VIII-1973	29-V-1979
San Gabriel	12-V-1972	4-V-1976
San Miguelito	26-VI-1954	12-III-1980
San Sebastián	10-VII-1947	11-II-1975
Santa Clara	26-VI-1939	11-IV-1969
Tala	4-VI-1946	11-X-1974
Tres Valles	28-VII-1975	28-VII-1975
Nueva Zelandia	-	12-II-1979

Fuente: Dirección General de la Industria Paraestatal de Azúcar e Industrias Diversas. S.E.M.I.P.

ANEXO II. . . EXPORTACIONES E IMPORTACIONES

ANO	EXPORTACIONES TONELADAS METRICAS	IMPORTACIONES TONELADAS METRICAS
1970	592 536	-
1971	533 670	-
1972	579 512	-
1973	567 905	-
1974	479 887	-
1975	137 650	-
1976	-	-
1977	-	-
1978	71 384	-
1979	29 605	-
1980	-	-
1981	-	622 686
1982	-	452 383
1983	-	779 760
1984	-	251 579
1985	66 195	-
1986	101 000	-
1987	N.D.	N.D.

Fuente: Estadísticas Azucareras 1985. Informe de Labores de Azúcar, S. A. de C. V. 1985-86.

Continuación: anexo II

PRODUCCION DE AZUCAR

AÑO	PRODUCCION TOTAL TONELADAS METRICAS	SUPERFICIE CULTI- VADA HECTAREAS
1970	2 207 985	413 692
1971	2 392 850	427 406
1972	2 359 428	426 850
1973	2 592 277	452 746
1974	2 649 182	456 412
1975	2 548 297	460 407
1976	2 546 596	446 163
1977	2 541 065	431 287
1978	2 849 361	461 099
1979	2 880 566	472 239
1980	2 603 153	488 734
1981	2 366 973	452 849
1982	2 676 681	469 175
1983	2 894 572	490 372
1984	3 045 675	510 568
1985	3 227 858	534 034
1986	3 691 102	579 894
1987	3 851 000*	-

Fuente: Estadísticas Azucareras 1985. Informe de Labores de Azúcar, S. A. de C. V. 1985-86.

\* Cifra estimada

ANEXO III. INGENIOS EN OPERACION

<u>INGENIOS PARAESTATALES</u>				<u>COOPERATIVAS</u>	
Nombre	Estado	Nombre	Estado	Nombre	Estado
Quesería	Col.	Benito Juárez	Tab.	E. Zapata	Mor.
Huixtla	Chis.	Hermenegildo Gal.	Tab.	El Mante	Tamps.
Pujiltic	Chis.	Nueva Zelandia	Tab.		
Bellavista	Jal.	Cuatotolapam	Ver.		
Estipac	Jal.	El Higo	Ver.		
José Ma. Morelos	Jal.	El Modelo	Ver.		
Melchor Ocampo	Jal.	El Potrero	Ver.		
La Purísima	Jal.	Independencia	Ver.		
San Fco. Ameca	Jal.	La Concepción	Ver.		
José Ma. Mtz.	Jal.	La Gloria	Ver.		
Lázaro Cárdenas	Mich.	Libertad	Ver.		
Pedernales	Mich.	Mahuixtlán	Ver.		
Puruaran	Mich.	San Cristobal	Ver.		
San Sebastián	Mich.	San Fco. Naranjal	Ver.		
Santa Clara	Mich.	San Miguelito	Ver.		
Casasano	Mor.	San Pedro	Ver.		
Oacalco	Mor.	Tres Valles	Ver.		
Puga	Nay.	Zapoapita-Pánuco	Ver.		
<u>INGENIOS PRIVADOS</u>					
A. López Mateos	Oax.	La Joya	Camp.		
J. López P.	Oax.	Santiago	Jal.		
Santo Domingo	Oax.	Tamazula	Jal.		
Atencingo	Pue.	El Molino	Nay.		
Calipam	Pue.	El Refugio	Oax.		
Alvaro Obregón	Q.Roo	La Margarita	Oax.		
Alianza Popular	S.L.P.	Dos Patrias	Tab.		
Plan de Ayala	S.L.P.	Xicoténcatl	Tamps.		
Plan de San Luis	S.L.P.	C. Progreso	Ver.		
Ponciano Arriaga	S.L.P.	Constancia	Ver.		
Eldorado	Sin.	El Carmen	Ver.		
La Primavera	Sin.	Motzorongo	Ver.		
Los Mochis	Sin.	La Providencia	Ver.		
Rosales	Sin.	San J., de Abajo	Ver.		
		San Nicolás	Ver.		

Fuente: Estadísticas azucareras 1985.

## ANEXO IV.

Consejo de Administración de Azúcar, S. A. de C. V.PROPIETARIOS

Ing. Fernando Hiriart Balderrama  
Secretario de Energía, Minas e  
Industria Paraestatal

Ing. Eugenio Laris Alanís  
Subsecretario de la Industria  
Paraestatal de Transformación  
S.E.M.I.P.

Lic. Pedro Aspe Armella  
Secretario de Programación y  
Presupuesto

Lic. Gustavo Petricioli Iturbide  
Secretario de Hacienda y Crédito  
Público

Lic. Héctor Hernández Cervantes  
Secretario de Comercio y Fomento  
Industrial

Lic. Eduardo Pesqueira Olea  
Secretario de Agricultura y  
Recursos Hidráulicos

Lic. Rafael Rodríguez Barrera  
Secretario de la Reforma Agraria

Dr. Basilio A. Rojas Martínez  
Comisario "A"  
SECOGEF

Lic. Silvia Piso Joo  
Secretario Técnico

SUPLENTES

Dr. René Villareal Arrambide  
Coordinador General del Centro  
de Promoción y Evaluación de  
Proyectos  
Presidente Suplente  
S.E.M.I.P.

Lic. Carlos Ortíz y Farfan  
Coordinador de Asesores de la  
Subsecretaría de la Industria  
Paraestatal de Transformación  
S.E.M.I.P.

Lic. Juan José Páramo Díaz  
Subsecretario de Programación  
y Presupuesto de Desarrollo  
Industrial y de Servicios.  
S.P.P.

Lic. Francisco Suárez Davila  
Subsecretario de Hacienda y  
Crédito Público  
S.H.C.P.

Lic. Jesús Sánchez Jiménez  
Subsecretario de Comercio  
Interior  
S.C.F.I.

C.P. Eleazar Cota Izaguirre  
Coordinador General de Inte-  
gración y Desarrollo  
S.A.R.H.

Lic. Víctor M. Barcelo Rodríguez  
Subsecretario de Organización y  
Desarrollo Agrario.  
S.R.A.

Lic. Jenaro Hernández de la Mora  
Comisario "B"  
SECOGEF

Lic. Jaime Esperón Díaz Ordaz  
Pro-Secretario Técnico

Fuente: Azúcar, S. A. de C. V.

Bibliografía

- 1). Acle, Alfredo y Vega, Juan Manuel. La empresa pública: desde fuera, desde dentro. 1a. ed. México, LIMUSA, 1986. 156 pp.
- 2). Angeles, Luis. Crisis y conyuntura de la economía mexicana. 4a. ed. México, Ediciones El Caballito, 1984. 180 pp.
- 3). Anuario jurídico VIII-1981 seminario internacional sobre regulación de la empresa pública. México, UNAM, 1981. 669 pp.
- 4). Barenstein, Jorge. La gestión de las empresas públicas en México. México, CIDE, 1983. 184 pp.
- 5). Carrillo Castro, Alejandro. Coor. Las empresa públicas en México, su importancia en el sector industrial y comercial, bases jurídicas de su acción. México, INAP, 1976. 255 pp.
- 6). Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. Las empresas públicas en México. México, Miguel Angel Porrúa, 1983. 229 pp.
- 7). Corona Salgado, Jorge Antonio y Ayala Romero Alejandro. La industria azucarera, su problemática y perspectivas en México. México, FCPyS. Tesis profesional, 1983. 462 pp.
- 8). Duverger, Maurice. Instituciones políticas y derecho constitucional. 6a. ed. Barcelona, Ariel, 1982. 655 pp.
- 9). Estadísticas Azucareras 1985. México, Azúcar, S. A. de C. V.

- 10). Evers, Tilman. El Estado en la periferia capitalista. 2a. ed. México, Siglo XXI Editores, 1981. 230 pp.
- 11). Fernández Santillán, José Federico. Temas sobre teoría de la administración pública. México, UNAM, FCPyS, 1981. 63 pp.
- 12). García Campos, Ezequiel. Ella se llamaba dulce... crisis y estabilización azucarera. México. Ediciones Nueva Sociología, 1987. 207 pp.
- 13). García Ramírez, Sergio. Derecho social y económico y empresas públicas en México. México, INAP, Serie II No. 3 Administración Pública, 1982. 175 pp.
- 14). Gilly, Adolfo. La revolución interrumpida. 1a. ed. México, Ediciones el Caballito, 1977. 410 pp.
- 15). González Gallardo, Alfonso. El desarrollo del cultivo de la caña y producción de azúcar en México en los 450 años de existencia (1533-1973). México, Banco de México, 1973. 64 pp.
- 16). Informe de labores 1985-1986. México, Azúcar, S. A. de C. V. SEMIP, 1986. 84 pp.
- 17). Leal, Juan Felipe. La burguesía y el Estado mexicano. México, Ediciones El Caballito, 1979, 196 pp.
- 18). Leal, Juan Felipe. México : Estado, burocracia y sindicatos. México. Ediciones El Caballito, 1975. 146 pp.
- 19). López Domínguez, María Emilia. La industria azucarera mexicana. México. Fotocopiado. FINASA, 1978. 120 p.
- 20). Malpica Aburto, Vahm. Precio y política de precios del azúcar en México : 1925-1985. México, FCPyS. Tesis profesional, 1986. 320 pp.

- 21). Memoria del Foro de consulta popular para la planeación de la empresa pública. México, INAP. Serie VII No. 1, 1983. 826 pp.
- 22). Memoria. La empresa pública en México factor de desarrollo económico y social del país. México, STPS. Centro Nacional de Productividad, 1981. 198 pp.
- 23). Oláiz, Jorge. Com. Empresa estatal y sistema económico. México, UAM-Iztapalapa, 1979. 476 pp.
- 24). Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. México, Presidencia de la República-SPP, 1983. 430 pp.
- 25). Programa Institucional de Mediano Plazo de Azúcar, S. A. de C. V., 1984-1988. SEMIP-Azúcar, S. A. de C. V. 233 pp.
- 26). Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la administración pública. Vol. II. México, INAP, 1983. 378 pp.
- 27). Ruíz Massieu, José Francisco. La empresa pública mexicana; diez cabos sueltos. México, INAP., Praxis No. 33, 1980. 13 pp.
- 28). Ruíz Massieu, José Francisco. La empresa pública en estudio de derecho administrativo sobre la experiencia mexicana. México, INAP, 1980. 234 pp.
- 29). Sáinz, Luis Ignacio y Escalante, Fernando. Nuevas tendencias del Estado contemporáneo. 1a. ed. México, UNAM, 1986. 27 pp.
- 30). Sonntag. Heinz Rudolf y Valecillos Héctor. Comps. El Estado en el capitalismo contemporáneo. 3a. ed. México, Siglo XXI Editores, 1980. 314. pp.



REVISTAS:

- 1). Estudios Políticos. México, UNAM, FCPyS. Nueva época, Vol. 4, No. 2-3, Abril-septiembre, 1985. 96 pp.
- 2). Estudios Políticos. México, UNAM, FCPyS. Nueva época, Vol. 5, No. 3-4, Julio-diciembre, 1986-1987. 87 pp.
- 3). Revista de Administración Pública. INAP, México, D. F. No. 59-60, Julio-diciembre, 1984. 407 pp.
- 4). Revista Latinoamericana de Administración Pública. INAP, México, D. F. No. 10-11, Enero-diciembre, 1979. 420 pp.
- 5). Política y Administración Pública. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. México, D. F., Año 1, 2° época, septiembre-diciembre, 1986. No. 1. 209 pp.
- 6). Revista de la División de Ciencias Sociales y Humanidades. La empresa pública en México. UAM-Azcapozalco. México, D. F. Vol. II No. 2, enero-abril, 1981. 230 pp.

LEYES

- 1). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa, México, D. F. 1987. 126 pp.
- 2). Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ed. Pac. México, D. F., 1986. 80 pp.
- 3). Ley General de Sociedades Mercantiles. Ed. Olguín, México, D. F. 1986. 188 pp.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION:

- 1). 19 de mayo de 1983.
- 2). 13 de julio de 1983.
- 3). 11 de octubre de 1983.
- 4). 25 de enero de 1984.
- 5). 14 de mayo de 1986.

OTROS DOCUMENTOS:

- 1). Actas de sesiones N° 746, 747 y 748 correspondientes a enero, octubre y diciembre de 1986, del Consejo de Administración de Azúcar, S. A. de C. V.
- 2). Acta Constitutiva de Azúcar S. A. de C. V. Fotocopiado. Dirección General de la Industria Paraestatal de Azúcar y de Industrias Diversas. S.E.M.I.P. 1984, 40 pp.