

689  
29.



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

## "LAS EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL"

(UN ESTUDIO SOBRE LA ECONOMIA MIXTA)

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
ALBERTO ULISES ROMAN PEÑA

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

1989



## **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

		Pág.
CAPITULO 1.	EL ESTADO RECTOR DE LA ECONOMIA NACIONAL	1
1.1	ORIGEN Y DESARROLLO	1
1.2	EL ESTADO MEXICANO COMO ESTADO SOCIAL	9
1.3	LA IMPORTANCIA DE LA RECTORIA ECONOMICA DEL ESTADO	10
1.4	ACTIVIDAD ECONOMICA DEL ESTADO	12
1.5	<del>EL INTERVENCIONISMO DEL ESTADO EN LA ECONOMIA</del>	<del>19</del>
CAPITULO 2.	MARCO JURIDICO	29
2.1	SITUACION DE LAS EMPRESAS EN LA CONSTITUCION DE 1857 Y SU SENTIDO LIBERAL SOBRE LA LIBRE EMPRESA	29
2.1.1.	LA PROPIEDAD	29
2.1.2.	LA SITUACION DE LOS TRABAJADORES	35
2.1.3.	LA LIBERTAD DE COMERCIO E INDUSTRIA	37
2.2.	LA ECONOMIA MIXTA EN LA CONSTITUCION DE 1917	46
2.3.	LEY PARA EL CONTROL POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL	59
2.4	LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL	75
2.5	LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES	88

2.6.	OTRAS DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS	
2.6.1	LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL	93
2.6.2	LEY FEDERAL DE BIENES NACIONALES	96
CAPITULO 3.	LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL, PUBLICA Y PRIVADA	98
3.1.	EMPRESA PUBLICA Y EMPRESA PRIVADA	98
3.2.	LA EMPRESA PUBLICA	100
3.3	FORMAS JURIDICAS DE ORGANIZACION DE LA EMPRESA ESTATAL.	103
3.4	SOCIEDADES DE ECONOMIA MIXTA	105
3.5.	SITUACION ACTUAL DEL SECTOR PARAESTATAL	121
CAPITULO 4.	CONCLUSIONES	
4.1.	CONCLUSION GENERAL.- LA IMPORTANCIA DE LA ACCION DEL ESTADO EN LA VIDA ECONOMICA Y SOCIAL DE MEXICO	132
4.2.	CONCLUSIONES ESPECIFICAS	141
ANEXO	ENTIDADES PARAESTATALES CUYA DESINCORPORACION HA SIDO AUTORIZADA	145
BIBLIOGRAFIA		176

## P R E S E N T A C I O N

La participación del Estado en la vida económica ha surgido al amparo del régimen de economía mixta que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este régimen, a su vez, es la suma de elementos de carácter histórico, político, social, económico y jurídico que se sustentan en el Derecho Social mexicano que tiende, en última instancia, a hacer de la justicia distributiva una realidad nacional.

Dentro del régimen de economía mixta, el Estado ha trascendido sus atribuciones normativas y rectoras de la economía, para incursionar directamente en los procesos productivos. La base jurídica de esta acción económica del Estado, sin embargo, requiere de una constante revisión y precisión, debido a que el fenómeno del ~~acelerado dinamismo interno de las relaciones~~ entre los hombres de la sociedad moderna, que hace entrar en crisis aun a las instituciones consideradas como más sólidas y estables, que hace cada vez más fuerte su reclamo de un cambio profundo de estructuras y que no duda en manifestar su rechazo a los simples reformismos, ese fenómeno exige del Derecho, el cual tiene como finalidad normar con justicia las relaciones entre los hombres, que asimile los nuevos valores que se le presentan pero, al mismo tiempo, que garantice la existencia de una axiología que no desvirtúe la justicia, porque es la que le da su esencia y su sentido.

El Estado mexicano, precisamente por ello, ha sometido a una revisión profunda el marco jurídico en el cual se sustenta la actividad económica que desarrolla. Como consecuencia, ha emprendido acciones para redimensionar la administración pública paraestatal, partiendo de criterios rigurosamente fijados, a fin de hacer eficiente su incursión en la prestación de servicios y la producción de bienes, ya en forma ex-

clusiva tratándose de las áreas estratégicas, ya con la participación de los sectores privado y social, tratándose de las áreas prioritarias.

Esta situación, hacia el término de 1988, ha cobrado pleno interés, razón por la cual he decidido adentrarme en la investigación del tema y en la elaboración del presente estudio sobre la economía mixta.

Es mi deber manifestar, con absoluto respeto, la profunda gratitud que siempre he de guardar hacia el Doctor Andrés Serra Rojas. Una circunstancia feliz me permitió, desde hace algunos años, conocer de cerca que su calidad humana se encuentra a la altura de su sabiduría y de su prestigio profesional. El tuvo a bien orientarme en la realización de este estudio, mismo que con humildad y admiración dedico a mi maestro el Doctor Andrés Serra Rojas.

CAPITULO I  
EL ESTADO, RECTOR DE LA ECONOMIA NACIONAL

1.1 ORIGEN Y DESARROLLO.

Estudiar el tema rectoría económica del Estado Mexicano es tratar simultáneamente de una buena parte de la historia del México independiente, pues la edificación del país nació con las responsabilidades políticas, sociales y económicas hacia la sociedad civil.

Además, es tratar sistemáticamente al Estado Mexicano en cuanto tal, exponiendo los objetivos y finalidades de su actividad en la sociedad.

Finalmente, abordar este tema significa superar las diferencias doctrinarias existentes entre el México abstencionista del siglo pasado y el México intervencionista de la centuria presente.

México siempre ha tenido un Estado interventor desde tiempos del virreinato, desde sus más grandes manifestaciones, hasta sus expresiones más concretas. A México independiente arribaron diversas instituciones que dan fe de la intervención del Estado, algunas abarcaron la atención de las necesidades básicas de las clases populares, como la Real Lotería y el Monte de Piedad; en tanto que otras intervinieron en el fomento económico de apartadas regiones del país, como el Fondo Piadoso de las Californias; otras más proveyeron al erario, como fueron las instituciones hacendarias encargadas de los estancos del tabaco y el papel sellado, y otras a suministrar servicios públicos que fueron muy importantes, como el postal encabezado por la Administra-

ción General de Correos.

Conforme a las necesidades del país, se fueron formando las instituciones administrativas del Estado Mexicano, algunas fueron de la sociedad y otras fueron del propio Estado.

Hubo instituciones que recaudaban de la sociedad impuestos, y no siendo suficiente la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda, crearon entidades descentralizadas conocidas como direcciones generales, atentas a extraer de la sociedad toda la sabia financiera posible. Así pues, nacieron la Dirección General de Rentas, la de Arbitrios, la de Impuestos, la de Rentas Federales, la de Contribuciones Directas, la de la Renta del Tabaco y la de la Deuda Pública.

Surgieron necesidades como la de amortizar el cobre, para lo cual el Estado instituyó el Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre; así también, hubo la demanda de la sociedad de caminos que favorecieran el tránsito de las personas y las mercancías, formando así el Estado a la Junta de Peajes que, posteriormente, se denominó Dirección General de Caminos y Puentes.

El Estado intervino tempranamente en el campo de la salud por conducto del Consejo de Salubridad Pública; más tarde, ante el problema de falta de habitantes en el territorio nacional, se creó la Dirección General de Colonización e Industria. También la educación y la cultura reclamaron su acción y el Estado formó la Junta Directiva de la Instrucción Pública, así como la Academia Nacional de Ciencias y Literatura.

Las constituciones de 1824 y 1857 establecieron los grandes principios del liberalismo, así como los grandes derechos del hombre y del ciudadano. Decidieron la muerte



de los monopolios y sólo conservaron los del Estado, como lo son la acuñación de moneda y el servicio postal. Los principios liberales convivieron, sin menoscabo, con la antigua tradición intervencionista, dentro de la cual se fraguaron las instituciones administrativas que fomentaron el desarrollo económico.

Es entonces cuando se empieza a apreciar lo que habría de ser una práctica gubernamental permanente: la rectoría económica del Estado, iniciada con el Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre y, luego con la Dirección General de Caminos y Puentes ya mencionados, cuyos objetivos principales fueron fomentar el desarrollo industrial, agropecuario y metalúrgico, dirigiendo así el rumbo económico del país y definiendo las políticas de producción.

Con el fin de hacer más eficiente la actividad rectora, la Dirección General de la Industria Nacional formó juntas locales en cada entidad federativa y en los poblados más grandes, integradas por industriales y comerciantes particulares, estos en colaboración con funcionarios públicos, logrando así la unión de dos clases sociales la burguesía y el proletariado.

Sin embargo, a pesar de todo lo hecho, se pudo observar cómo los programas de industrialización fracasaron y con ellos el desarrollo económico, porque la sociedad colonial, así llamada por José María Luis MORA, fue eliminada tardíamente por la Reforma en los días de Juárez. No obstante ello, otro México nació.

La Revolución provocada por la Reforma aceleró y obtuvo, entre otros, un gran logro como fue la desamortización de las tierras, pasando a convertirse de su forma predial y natural a mercancía y se puso en el mercado para ser vendida y comprada, transformándose esencialmente de valor de uso en valor de cambio. Empezaron, entonces, a desaparecer

las viejas clases dominantes, abriéndose un vacío en el poder económico que ocuparía el Estado y sería llevado por el porfirismo hasta una "dictadura democrática".

El Estado fue asumiendo responsabilidades que no había tenido o que si las tuvo, no se habían llevado a la práctica. Por medio de los jueces del registro civil, el Estado se preocupó por el matrimonio, el registro civil, por la célula de la sociedad, la familia, y por el cuerpo entero de la nación, el pueblo. Asumió, también, deberes relativos a la salubridad y la asistencia, para lo cual se creó la Dirección de Beneficencia Pública y la Administración y Vigilancia de los Cementerios y los Camposantos. Como podemos ver, el Estado crecía en sus actividades características y crecería, aún más, hasta lograr obtener uno de sus sellos definitivos hasta el presente.

---

En renglones atrás se ha dejado plasmado cómo el Estado nacional es en esencia intervencionista, tomando a través de los años responsabilidades que atañen a la persona, a la sociedad y a la economía, desempeñando un papel proteccionista, al involucrarse directamente en los campos de la salud, la asistencia, la educación, la colonización, los caminos, el correo, la banca y asumiendo soberanamente la rectoría económica del Estado desde 1850 la cual ha sido, hasta nuestros días, una economía de Estado.

La Constitución de 1857 era esencialmente liberal, pero ya se dejaban ver elementos sociales que serían resaltados por el movimiento de Reforma. Quedaban establecidas la enseñanza libre y la libertad para escoger y ejercer la profesión o trabajo (se suprime el trabajo forzado), la libertad de pensamiento e imprenta, la libertad de tránsito, el derecho de asociación y la eliminación de los tribunales especiales. Entre las grandes innovaciones, destaca la definición de propiedad dada por el artículo 27 de la Constitución de 1857. Se aceptaba la propiedad privada pero sometiendo-

la al interés social; en base a la desamortización de los bienes del clero y la posterior ley de nacionalización de los mismos, se estableció la prohibición de que las corporaciones civiles o eclesiásticas tuvieran la capacidad legal para adquirir o administrar bienes raíces, salvo los edificios destinados diariamente al propósito de su instituto. Tiempo después, hubo modificaciones al respecto cuando contemplaba la disposición anterior sólo para las corporaciones religiosas, no así para las civiles.

Otro concepto económico fue plasmado por la Constitución de 1857 en el artículo 28, que se refiere a la prohibición de los monopolios y estancos, el cual se encuentra vigente hasta nuestros días, así como las prohibiciones a título de protección a la industria, "exceptuándose únicamente lo relativo a la acuñación de moneda, a los correos y a los privilegios que por tiempo limitado concede la ley a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora".

Con estas disposiciones constitucionales el Estado daría a conocer las circunstancias de la administración de la vida económica, al quedar constituidas las bases del futuro desarrollo económico de la nación en sus áreas exclusivas, por medio de entidades "paraestatales".

El centro de estatalidad económica mexicana dentro de la Constitución mexicana de 1917, se encuentra apoyado sólidamente en los artículos del 25 al 28 de la misma. El artículo 27 refleja la situación de un Estado extraordinariamente poderoso, capaz de reclamar para sí la propiedad pública y fijar los límites y condiciones a la propiedad privada; asume en su nombre la propiedad de tierras y aguas, encontrándose facultado para transmitir esa propiedad a los particulares, constituyendo así la propiedad privada.

Queda facultado para expropiar por causas de utilidad pú-

blica y por medio de indemnización; asume para sí el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, pudiendo así distribuir equitativamente las riquezas; establece medidas relativas a los asentamientos humanos; decide el uso de las tierras, aguas y bosques, posibilitando de esta forma la ejecución de las obras públicas y la formación de poblados; elimina los latifundios, fortalece a los ejidos y las comunidades, impulsa el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola y protege al suelo y a la agricultura.

También el Estado asume el dominio directo de los recursos naturales de la plataforma continental y zócalos submarinos; de todos los minerales y sustancias que son materia de la minería, como los yacimientos de piedras preciosas, sal de gemas y salinas; el petróleo, ~~los hidrocarburos~~, fertilizantes, los carburos sólidos y gaseosos, las aguas de los mares territoriales, las interiores, las lagunas y esteros comunicados al mar, los lagos interiores, los ríos, afluentes, manantiales, las aguas que brotan de las minas, etc. (art.27).

A manera de que no quede duda alguna de este formidable poder territorial, se señala que: "El dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesión otorgada por el ejecutivo federal, de acuerdo con las reglas que fijen las leyes" (art. 27).

La vértebra ideológica de la Constitución de 1917 consiste en que no se inclinó por los esquemas del capitalismo desarrollado, como tampoco lo hizo por el esquema marxista o el socialismo clásico.

La Constitución de Querétaro de 1917 consagró los más funda-

mentales derechos y libertades espirituales de la persona humana. Pero además, incorporó al código político derechos sociales y la más clara defensa del interés social y de la función rectora del Estado, para salvaguardar el interés nacional y la soberanía, así como el equilibrio político y social.

El artículo 27 en su integridad, como ahora los artículos - 3, 25, 26, 28, 73 y 123 fundamentalmente, contienen las bases - ideológicas y jurídicas que encuadran y caracterizan el espíritu de nuestra Constitución desde una dimensión social y económica.

Este constitucionalismo tiene como forma práctica de operación, un régimen jurídico que da vigencia a derechos individuales y permite la libre empresa, aunque reserva al Estado ~~el monopolio de ciertas actividades económicas estratégicas,~~ básicas y necesarias para cumplir con el proyecto y con los valores generales y particulares de nuestra Carta Magna; - régimen que contempla a un sector social perfectamente diferenciado y legitimado; que otorga al Estado una precisa capacidad rectora en la economía nacional y, en fin, que ante pone el interés social y público sobre los intereses individuales. Esto es la economía mixta.

Lo anterior no corresponde tanto a una fórmula económica - aplicable, sino a un conjunto de valores constitucionales - ordenados y a la vigencia de un óptimo equilibrio entre el interés social y los intereses individuales, entre la libertad económica y la reserva exclusiva de ciertas actividades a favor del Estado, entre el respeto a la propiedad privada y la justa valoración y primacía de una función social de - la propiedad y, en fin, entre la libertad de trabajo y la - justa y adecuada participación de todos los sectores, como son, el privado, el social y el público.

Nuestro régimen de economía mixta no es una abstracción - para justificar cualquier medida del Estado, como tampoco -

representa un atajo para el capitalismo de Estado. Los objetivos de la economía mixta no van encaminados a precisar los porcentajes de participación de los sectores privado, social y público en el producto interno bruto, sino a hacer realidad el compromiso por mantener los valores antes descritos, característicos de la Constitución Social.

---

## 1.2 EL ESTADO MEXICANO COMO ESTADO SOCIAL

Partiendo de un examen cuidadoso de los contenidos altamente sociales de los artículos 127, 27, 3o. 4o. 25, 26 y 28, todos ellos de la Ley suprema, se puede afirmar con absoluta certeza, que nuestra Constitución Política crea las instituciones nacionales y otorga y reconoce derechos a la población, con la clara y firmísima voluntad de que el Estado Mexicano se forme, constituya y opere como un Estado Social.

No se trata de una interpretación sin bases en nuestra realidad, sino de una contundencia constitucional plena. Esta tipificación que se hace de Estado Social al Estado Mexicano, reviste la más alta trascendencia, pues la interpretación integrativa de la Constitución obliga a los poderes públicos a ampliar el ámbito funcional del Estado Mexicano y, ~~consecuentemente~~, a lograr una transformación estructural del propio Estado. A su vez, ~~queda bien claro que esta transformación~~ estructural no implica, en ningún momento, la disminución ni mucho menos la supresión de los derechos y libertades contemplados en la propia Constitución: propiedad privada, libertades de trabajo, comercio, industria, libre tránsito, derechos públicos, etc.

Un cometido de seguridad social y asistencial, condiciones de trabajo, vivienda, seguro social, etc. se encuentra perfectamente contemplado en el artículo 125. El derecho a la salud, integrado en el artículo 4o, da origen a que la seguridad social y la asistencia respondan a la necesidad de crear una serie de prestaciones, asistencias, servicios y condiciones destinadas a mejorar las condiciones fundamentales de existencia de la vida humana. El Estado se responsabiliza de crear para el individuo un espacio vital efectivo, constituido por todos aquellos medios puestos a su disposición y que efectivamente perfeccionan sus condiciones de

vida (servicios sanitarios, instituciones educacionales, carreteras, comunicaciones rápidas y eficaces, zonas verdes de uso común, cultura popular, servicios públicos de todo tipo...), aunque no posea sobre ellos un derecho de dominio personal; a fin de cuentas, hoy la calidad de la vida empieza a depender tanto más de esta disponibilidad.

Los artículos 30, 40, 25, 26, 27, 28 y 123 constitucionales abundan en las ideas de fomento, protección, promoción y garantías, por parte del Estado, en cuestiones vitales para el hombre como son la salud, la alimentación, la calidad del medio ambiente, el derecho al trabajo, a un salario suficiente, al crecimiento de la economía, al reparto justo de la riqueza, a las prestaciones y asistencia social, a la justicia, etc. ~~Todos estos cometidos estatales (a partir de la Constitución) otorgan política y constitucionalmente al Estado la titularidad de la función prestadora y asistencial más importante: crear y protagonizar óptimas condiciones y medios fundamentales de existencia de la vida humana, para concretas vidas particulares del hombre; no se trata de una titularidad subyacente, sino frontal, expresamente institucionalizada y como tarea y responsabilidad fundamental para el Estado.~~

Precisamente, esta titularidad es lo que condiciona y legitima la rectoría del Estado. Es decir, que esta rectoría no constituye una estructura añadida y sin contenido, sino que es el resultado de una serie de responsabilidades sociales impuestas al Estado.

### 1.3. IMPORTANCIA DE LA RECTORIA ECONOMICA DEL ESTADO

Lamentablemente, no se ha entendido del todo el ríquisimo contenido y la enorme trascendencia del concepto 'rectoría económica del Estado; que parte del reconocimiento constitu



cional de que la mejoría de las condiciones fundamentales de la existencia humana no depende tanto de los esfuerzos aislados de los particulares, como de una política coherente, dirigida al fin concreto de mejorar no solamente las vidas particulares, sino de incidir en condiciones generales de los cuales dependa directamente la mejoría de tales vidas individuales. Por ejemplo, la explotación racional de los hidrocarburos, los bosques, el uso de las vías, lagos, aguas del subsuelo, control del medio ambiente, políticas de sanidad vegetal, cordones sanitarios, adecuados servicios públicos de transporte, energía, etc. El uso, aprovechamiento y prestación de estos bienes y servicios jamás podría depender de los esfuerzos privados, sino de una política de alta inteligencia social. La estrategia y la titularidad de esta inteligencia social es, precisamente, la rectoría del Estado.

---

En consecuencia, uno de los elementos esenciales de la rectoría es su carácter de necesaria, que le impene la misma naturaleza de la vida en sociedad y que se traduce al entendimiento de que el fenómeno social más importante de nuestro tiempo ha comprobado que la mejoría de las vidas individuales y la plena inserción de una vida concreta en la sociedad, no depende solamente del esfuerzo privado, sino de condiciones y servicios generales que sobrepasan sus fuerzas. Se traducen también al entendimiento de que cuestiones como el control ambiental, la seguridad pública, el uso del transporte, de la energía, son materias que deben competir en forma exclusiva e en alto grado al Estado. Lo anterior, obviamente, no es exclusivo de países de corte socialista, puesto que sucede también en países de una abierta economía capitalista, como Estados Unidos de Norteamérica; en este país, la mano del Estado regula la totalidad de la vida privada vía impuestos, prohibiciones, controles, permisos, castigos, etc.

La rectoría del Estado no es, pues, una actividad socializante y socializadora, en el sentido de tender a la supresión de la propiedad privada, sino la necesidad de reconocer la enorme importancia que tiene el contundente hecho de que las vidas privadas dependen, para su plena inserción en la vida social, de óptimas condiciones generales de asistencia vital, uso de bienes y servicios, en las que el Estado juega el papel más importante, y lo juega no por decisión propia, sino por la propia naturaleza del hombre y de la sociedad.

#### 1.4. ACTIVIDAD ECONOMICA DEL ESTADO

La Constitución de 1917, en su artículo 28, prohíbe los monopolios, las prácticas monopólicas, los estances y las ~~exenciones de impuestos, además de señalar una protección~~ a la industria. Actualmente, no se les denomina a estas áreas como monopolios, sino como áreas estratégicas que el Estado se reserva en exclusiva y que son: acuñación de moneda, emisión de billetes por medio de un solo banco y la prestación del servicio de banca y crédito; correos, telégrafos, telegrafía y comunicación por satélite; petróleo, hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos, generación de energía nuclear, electricidad y ferrocarriles.

El Estado, para llevar al cabo las actividades de las áreas estratégicas a su cargo, cuenta con organismos descentralizados y empresas que le permiten, dependiendo de su carácter prioritario, actuar por sí mismo o en asociación con los sectores social y privado.

En México, el régimen de economía mixta es muy acentuado, ya que desde la Constitución de 1917 en que se determinó a dicho régimen, se ha venido marcando y ha avanzado con pasos acelerados.

En sus aspectos fundamentales, intentaremos explicar este sistema económico mexicano que puede operar gracias a una concreta instrumentación, la cual permite materializar ciertos valores constitucionales, valores cuyo objetivo es el desarrollo social al que concurren tres grandes sectores: uno privado, uno público y otro social.

Es muy importante precisar y delimitar lo que debe entenderse por sector público, para los efectos del régimen de economía mixta. No debe entenderse por este término la totalidad de la administración centralizada y paraestatal. Esto llevaría a entender que la única actividad del Estado estaría orientada a la producción y distribución de bienes y a la prestación de servicios con una clara pretensión económica. La idea de Sector Público deberá ser aquella que incluya a cualquier dependencia de la administración centralizada o entidad administrativa paraestatal, que se encuentre facultada por mandato constitucional, por alguna ley del Congreso de la Unión o por un decreto del Ejecutivo Federal, respecto de alguna de las actividades reservadas de manera exclusiva al Estado, o bien a alguna de las empresas públicas vigentes. Dentro del sector público debemos ubicar a las sociedades nacionales de crédito, que prestan el servicio de la banca y crédito.

Es muy importante aclarar y recalcar que el Sector Público no está obligado constitucionalmente a limitarse a las actividades que señala el artículo 28 constitucional, reservado en forma exclusiva a favor del Estado. Con tales ilimitaciones, se podría decir que en cualquier momento el Estado podría socializar la economía nacional; sin embargo, lo mismo podría ocurrir con una reforma a la Constitución si esta misma así lo prohibiera.

La existencia de una economía mixta equilibrada, en un contexto de libre empresa y sensata intervención estatal, dependerá de una comprensión y vigencia de nuestro constitu-

cionalismo social y de la perfección de nuestro Estado social y democrático de derecho, rechazando así los moldes tradicionales de capitalismo y socialismo. La intervención administrativa en la economía por medio de regulaciones económicas, empresas públicas y planeación, no constituyen formas de socialización, sino cometidos indispensables del Estado moderno. Según opinión de Jacinto Faya Viesca, la rectoría del Estado será: "la responsabilidad del estado para asegurar la plena vigencia de nuestro constitucionalismo social, a través de las variadas formas de intervención administrativa en el desarrollo económico y social de la nación" (Rectoría del Estado y Economía Mixta Ed. Porrúa. México, 1987. p. 75).

El sector privado está integrado por personas físicas y morales o jurídicas de derecho privado que, conforme al artículo 5 de la Constitución, ejerzan la profesión, industria, comercio o trabajo que les acomode, siempre y cuando sean lícitos. Por tal razón, podemos afirmar que los ejidatarios, trabajadores y cooperativistas en calidad de individuos pueden formar parte de este sector. Ahora bien, si son agrupaciones o instituciones serán parte del sector social.

El sector privado efectúa su actividad económica en un marco de libre empresa, de economía de mercado, sin más limitaciones que las prohibiciones y regulaciones establecidas por las leyes y los reglamentos administrativos. En la totalidad de las economías de mercado, la administración pública interviene a fin de normar y regular las actividades económicas y de trabajo, con la intención de encuadrarlas dentro de la ley, el orden público, la moral, las buenas costumbres y el derecho.

Es de suma importancia señalar al artículo 25 constitucional, ya que no solamente constitucionaliza al sector privado de la economía, sino que además, otorga las garantías

que todos los particulares tienen derecho de recibir, en relación a la actividad que realicen. Así pues, tenemos que el artículo 25 señala: "la ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que determina nuestra Carta Magna".

El sector social está integrado por: ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

Se ha criticado a este sector afirmando, por parte de las organizaciones empresariales, que su creación limita al sector privado, acrecentando además el socialismo en nuestro país; sin embargo, el sector social no ha sido creado cuando solamente se ha tratado de identificar a los protagonistas de la economía nacional ya existentes desde años atrás. Constitucionalizar la denominación del sector social no es crearlo, sino identificarlo y precisarlo, a efecto de una integración y división sectorial. El sector social ya existía en México, incluso con este nombre; la Constitución sólo reconoce y denomina lo que ya existía.

Además, con el solo hecho de haberse constitucionalizado la denominación social, no se le otorgaron actividades adicionales o nuevas atribuciones, por lo que se desprende que no se le han disminuido atribuciones al sector privado. Aunque el artículo 25 señala que por medio de la ley se establezcan los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social, lo único que pretende es lograr el máximo cumplimiento de los fines de estas instituciones eminentemente sociales. Este párrafo del artículo 25 constitucional, expresado anterior-

mente, contiene otra formidable garantía constitucional de fomento a favor de las organizaciones del sector social. Este precepto, al igual que en el sector privado, obliga al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados a expedir leyes para el fomento y desarrollo de dicho sector social.

En el período de gobierno del presidente Miguel de la Madrid se han realizado reformas constitucionales a los arts. 25, 26, 27 y 28, siendo estos artículos una ordenación de la estructura social, política y económica de México, y lo que también otros autores llaman el derecho constitucional económico. Los artículos 25 y 26 de la Carta Magna configuran la índole de las relaciones que el Estado debe mantener con el mundo de la economía y el ámbito de la libertad, así como las metas para los componentes de la estructura económica de la Nación.

Con respecto a las reformas a estos artículos, el Lic. -- Alfonso Noriega Cantú manifiesta que se encuentran revestidas de un interés social en el bienestar social, con lo que se pretende hacer más efectivos y auténticos los derechos sociales y económicos que crearon y consagraron los constituyentes de 1917.

Una de las características esenciales que demuestra que el Estado Mexicano sigue siendo un Estado social de derecho, manteniéndose alejado del socialismo así como del capitalismo y se ha mantenido como un Estado democrático, igualitario y social, es que para realizar sus objetivos actúa como un sistema distribuidor y planificador. Nos encontramos con un Estado legislativo y, al mismo tiempo, con un Estado administrador, fuerte y capaz de transformar la nacionalidad política. (Cfr. Noriega Cantú, Alfonso. "Rectoría Económica del Estado y Economía Mixta". Ed. Porrúa. México, 1985. pp. 167-218).

Por su parte, el lic. Carlos Salinas de Gortari manifiesta, con respecto a las modificaciones de los artículos ya mencionados, que se ordenan las atribuciones del Estado en materia de planeación, conducción, coordinación y orientación de la economía nacional.

Con relación al art. 25, señala que en él se plasma la rectoría del Estado, con el propósito de garantizar que el desarrollo sea integral, fortalece la soberanía de la Nación, incrementa el crecimiento económico y una más justa distribución de la riqueza y el ingreso. Para poder llegar a estos objetivos, debe tomarse en cuenta sobremedida el interés general, estableciéndose la concurrencia de los tres sectores el público, el social y el privado. El sector público tiene a su cargo exclusivo las áreas estratégicas que la Constitución especifica, mientras que el sector social es considerado como integrante fundamental de la economía mixta, por las importantes actividades económicas que realizan las organizaciones sociales de México, y en el sector privado existen condiciones favorables para el desenvolvimiento de la empresa sujetándose siempre al interés público. (Cfr. Idem pp. 5-18).

La economía mixta que en nuestro país es la norma fundamental, pretende disminuir los abusos de un régimen de competencia libre y brindar una mayor protección política, económica y social, promoviendo una mayor distribución de las riquezas, bienes y servicios; para todo ello fueron emprendidas las reformas establecidas en la Constitución en el año de 1983. Lo anterior da pauta para poder observar que las principales formas del intervencionismo de Estado se dan a través de la planeación nacional, la regulación del gasto e ingresos y la intervención directa en la producción, distribución y finanzas.

Para llevar a cabo el desarrollo económico nacional deben concurrir los tres sectores, el público, el social y el privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación. Esta coparticipación deberá llevarse dentro de los conceptos constitucionales llamados áreas estratégicas y áreas prioritarias.

Las áreas estratégicas a que la Constitución se refiere se encuentran expresadas en el artículo 28, párrafo cuarto.

En el mismo artículo 28 constitucional párrafo sexto se establece: "El estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado".

El poder legislativo determina, a través del artículo 28 mencionado, el contexto normativo orgánico funcional del intervencionismo de Estado en la economía, mientras que el poder ejecutivo lo hace a través del Plan Nacional de Desarrollo (PND). A mayor abundamiento, en el capítulo denominado "Política Económica General" del PND, al establecer los objetivos fundamentales del gasto público, habla de fortalecer la capacidad del aparato productivo y distributivo en áreas prioritarias y estratégicas para el desarrollo nacional.

Ahora bien, el Estado reconoce a la empresa pública como la base material de que dispone para la regulación e impulso de la actividad económica y social en todos los sectores. Entre otros propósitos de la empresa pública, el PND precisa los siguientes:

- Fortalecer el carácter mixto de la economía, participando en sectores estratégicos que le son reservados por



mandato constitucional al Estado y con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

- Participar en la oferta de bienes y servicios sociales necesarios y en aquellas actividades de producción básica que no sean cubiertas suficientemente por la iniciativa particular, debido a la magnitud y riesgo de las inversiones, los plazos de maduración y su escaso rendimiento financiero.
- El desarrollo de la empresa pública tendrá que basarse en consolidar su intervención en las áreas donde ésta se requiere, más que en el crecimiento indiscriminado de sus actividades. Para ello, en el futuro inmediato, tendrán que seguirse criterios de selectividad y ajuste estricto a las prioridades sociales y a los recursos financieros disponibles. Para lograr una administración pública paraestatal eficiente, se pondrán en práctica lineamientos y criterios que determinen la creación, adquisición, fusión, liquidación o venta de empresas públicas.

#### 1.5 EL INTERVENCIONISMO DEL ESTADO EN LA ECONOMIA

El maestro Andrés Serra Rojas ("Derecho Administrativo". Ed. Porrúa. México, 1985. pp.699-702) señala que el intervencionismo del Estado en la economía alude a un sistema intermedio entre el liberalismo y el socialismo, teniendo como propósito sustancial dirigir y suplir a la iniciativa privada, pero no absorbiendo todo el campo de acción, ya que todavía existe un gran margen de acción. Esta economía mixta se traduce en lo que es la rectoría económica del Estado.

El extremismo entre lo individual y lo colectivo se ha notado desde la antigüedad a través de la historia de la humani-

dad, hasta llegar a las grandes potencias económicas de hoy en día; ahora bien, el intervencionismo de Estado siempre - se ha presentado, en virtud de las necesidades sociales que el hombre no ha podido satisfacer completamente.

El citado autor señala que el intervencionismo de Estado - regula los siguientes sectores:

- Economía privada. La administración se limita a garantizar el libre desenvolvimiento del orden económico. Su instrumento más típico es la policía; el Estado cuida de que se respeten las reglas del juego por los propios jugadores.
- Economía pública. El Estado absorbe sustancialmente las relaciones económicas. ~~Instrumento típico: la socialización de la economía y los planes imperativos; el juego se transforma en solitario.~~
- Economía subsidiada. El estado apoya y auxilia iniciativas privadas socialmente significativas, aunque ello perturbe, quizá, la igualdad de las fuerzas en el mercado. Instrumento típico: la subvención del Estado ayuda a algunos de los interesados.

El Estado participa también en la vida económica, la ordena y la regula. Instrumentos típicos: la empresa pública, la administración monetaria, la beligerancia fiscal y presupuestaria, los planes indicativos: el Estado fija las reglas del juego y toma cartas. El aparato productivo y de distribución de bienes y servicios está constituido por tres sectores: el sector público, el sector privado y el sector social, mismos que ya han sido explicados ampliamente.

Existen países como E.U.A., Inglaterra, Alemania Federal y Japón, entre otros, que se han visto obligados a actuar con

nuevas y continuas concesiones, demostrando así cómo este sistema liberal, que regularmente imperaba en estos países, se verá renovado en sus principios, sistemas y teorías, ya que el poder público no puede mostrarse indiferente al ver las exigencias de la sociedad; luego entonces, la iniciativa privada, para poder seguir con vida, tendrá que doblegar se a las nuevas circunstancias que se presentan en cada uno de esos países.

Sin embargo, existen autores que señalan una postura contraria a la anterior, considerando que es peligroso el que una sociedad esté demasiado gobernada, objetando que se pueden desnaturalizar los buenos objetivos y que, para llegar a lograr una potencia de una sociedad, es necesario tener confianza en los particulares dándoles la libertad para que controlen ellos mismos sus propias vidas.

---

El maestro Andrés Serra Rojas, al hablar del intervencionismo en la economía dirigida, señala que la importancia económica del país es un elemento primordial de la vida social, pasando los demás problemas a ocupar un lugar secundario, por lo que las acciones gubernamentales tendrán que incrementarse con mayor intensidad y método, ya que el Estado debe garantizar una seguridad económica suficiente para bien de su propia existencia. El autor citado nos señala en su obra de Derecho Administrativo: "El socialismo mexicano demostró el error de la tendencia liberal del siglo pasado, reveló su crisis y bancarrota y puso de manifiesto la estructura económica del estado moderno, regulado por un programa planificado de justicia social". (Ob. Cit. p. 720).

El socialismo moderado toma como elemento base al Estado, y llega a su perfeccionamiento en la medida que logra conciliar al interés público con el interés privado, pero jamás con la prevalencia del último. De esta forma el estatismo, en plena colindancia con el socialismo, aspira a que el -

pueblo sea el que decida sobre su propio destino. Luego - entonces, en la medida en que las instituciones públicas se apeguen a este concepto, serán más operantes y eficientes. En el orden económico, específicamente, el estatismo trata de fomentar y proteger el interés público, dando al mismo tiempo oportunidad de protección a los particulares, siempre y cuando no se lesionen los intereses sociales.

Por otra parte, al hablar del intervencionismo del Estado - en las naciones de economía de mercado, se observa que los principales procesos y operaciones económicas son realizados por el sector privado, reconociendo que cada individuo conoce las formas para obtener mejores ganancias y emplear ~~mejor su capital,~~ manteniéndose el gobierno al margen en - lo posible, protegiendo y garantizando el ejercicio de dicha actividad de los particulares. Por lo regular el gobierno no dirige ninguna empresa, al menos de que exista una fuerte razón para que justifique la intervención del estado.

Las consideraciones anteriores nos pueden servir ya para - intentar explicar el término de economía mixta que se ha - tocado varias veces sin llegar a su profundo análisis. Adoptando la definición del maestro Andrés Serra Rojas, es posible afirmar que la economía mixta "es aquella economía en la que algunos medios de producción son públicos y privados, combinándose para alcanzar sus objetivos". (Ob.Cit.pag. 727). En la actualidad, ningún país es de economía totalmente - libre o dirigida, por lo que estos términos han pasado a - ser muy relativos ya que, en términos generales, la mayoría de los países tienen economías mixtas.

Según el maestro Antonio Carrillo Flores ("Rectoría del Estado y Economía Mixta". Ed. Porrúa. México, 1985. pp. 453-469) nuestro régimen de economía mixta, es decir, el aparato productivo y la distribución de bienes y servicios corresponde a tres sectores.

- "a) El público, incluyendo el centralizado y el paraestatal, el estatal y el municipal, y dentro de él las áreas estratégicas y prioritarias.
- b) El privado, que actúa de acuerdo con las condiciones de mercado, salvo en lo que está impulsado, restringido o regulado por el poder público.
- c) El social, formado por los ejidos, los sindicatos, las cooperativas y, conforme a la exposición de motivos de la iniciativa de reformas a los artículos 25, 26, 27, 28 y 75 constitucionales, en general las empresas que pertenezcan mayoritariamente a los trabajadores".

---

La economía mixta mexicana trata de apartarse de la economía libre, de la economía de mercado, pero manteniéndose alejada, al mismo tiempo, de la economía dirigida, con un claro sistema de cambio, que constantemente abre nuevas perspectivas a la misma actividad económica.

En la actualidad, la mayoría de los estudiosos del derecho mexicano concuerdan en afirmar que los niveles de desarrollo logrados en nuestro país se deben a la participación del Estado en la economía y, sobre todo, en un sector de suma importancia cuya resaltación económica y social es ya incuestionable.

Actualmente, se ha logrado un incremento de exportaciones no petroleras, un mayor recaudamiento fiscal y una creciente generación de empleos. Esta participación del Estado en la economía se ha llevado a cabo en las áreas de finanzas, el comercio, el bienestar social y, de manera creciente, en la industria.

Sin embargo, encontramos estudios que comprueban que aún cuando el Estado ha incrementado su intervencionismo en áreas diferentes al petróleo, la intervención estatal aún significa un 75% sobre esta rama. Por otra parte, a partir de 1983, - las ramas de intervención del Estado como son la automotriz, refrescos embotellados, prendas de vestir, muebles, accesorios metálicos y aparatos electrodomésticos, que significaban un porcentaje amplio, han desaparecido reduciéndose así la intervención del Estado, con la tendencia definida que - en la rama automotriz no intervenga el Estado, que abandone totalmente la producción de bienes de consumo duradero y reduzca su intervención en la producción de bienes no duraderos. El Estado ha señalado en el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1983, que concentrará su presencia en las ramas estratégicas definidas en la - Constitución y en algunas prioritarias, especialmente productoras de insumos de uso generalizado o de consumo masivo. Su presencia en la producción de bienes de consumo duradero será eliminada y la correspondiente a los bienes de capital permanecerá estable.

El Estado, al limitarse a la producción de insumos y de algunos bienes de consumo masivo, seguramente podrá mantener - por esa vía, además de las que le abren todos los restantes instrumentos de política económica, su rectoría sobre el - proceso económico, entendiéndolo a ésta como cuarto poder - para inducir a vetar determinadas líneas de desarrollo, aunque difícilmente podrá encabezarlo. Por otra parte, el carácter de industrias maduras de muchas de las pertenecientes al núcleo estatal, hace dudar que él pueda dirigir el proceso de cambio tecnológico que seguramente definirá el panorama industrial en las próximas décadas. El Estado seguirá - asegurando el control de las industrias estratégicas y complementando la producción de otros agentes, mediante el - abastecimiento de algunos insumos de uso generalizado y ciertos bienes de consumo masivo. Seguramente, su papel efecti-

vo como factor para impulsar el desarrollo industrial, dependerá más de los precios reales de tales bienes y de la selectividad de su política de compras de insumos y bienes de capital, que de su incursión en nuevas actividades productivas.

La estructura industrial de México presenta un predominio de capital extranjero en las empresas de consumo duradero y una notoria insuficiencia en los bienes de capital. El Estado, al participar activamente en el mercado de bienes de consumo duradero, compartió como agente productivo, el liderazgo en el crecimiento industrial; además, en la medida que se trataba de actividades con un fuerte predominio extranjero, pudo actuar como contrapeso y, al menos potencialmente, proponer un estilo productivo distinto.

Por lo que se refiere a la producción de bienes de capital, ~~la modesta participación estatal parece indicar la inexistencia~~ de una estrategia de articulación intraindustrial e intersectorial donde se reserve un papel de importancia. El insuficiente desarrollo del sector productor de bienes de capital ha devenido en un alto costo nacional que se refleja en el déficit comercial de la balanza manufacturera no petrolera.

El Dr. Francisco Venegas Trejo (Revista Mexicana de Justicia 1986 No. 1 Vol. IV "La rectoría del estado, culminación jurídica constitucional de las atribuciones económicas conferidas al estado") al introducirse en el estudio sobre el origen y desarrollo de la rectoría económica del Estado, sostiene que "En la vida de la sociedad podemos encontrar un fenómeno constante, que es particularmente el económico, que se ocupa de atender los requerimientos materiales de la existencia humana. Para entender más ampliamente este vocablo, tenemos que economía lato sensu, es la producción, distribución y aprovechamiento racional de la riqueza. Los grupos primitivos de la humanidad, al igual que las complejas sociedades contemporáneas, conocieron y fomentaron la economía.

El aprovechamiento de los recursos naturales, su importación y exportación, su transformación, industrialización, comercialización y acceso a los particulares, constituye el objeto de la economía política. Esta no puede dejarse al azar, al libre juego de la explotación conforme a las posibilidades de la infraestructura económica. Un estado que se desentiende de la economía asume una postura riesgosa: su agotamiento, su subordinación a fuerzas productivas nacionales o extranjeras, su supeditación política y la merma, si no la extinción, de su soberanía y, con ella, de su propio ser".

La economía así vista, como sustento material de la comunidad, es preocupación y objeto de la política y del derecho, del derecho constitucional, fuente jurídica de todas las reglamentaciones. Lógico y comprensible resulta el hecho de que las constituciones políticas se preocupen y se ocupen de ~~encauzar y fomentar a la economía en sentido social: esto es,~~ en provecho no sólo de los técnicos o propietarios de los medios de producción, sino en beneficio de todos los miembros de la comunidad. Aún dentro de los esquemas de las constituciones liberales, encontramos preceptos cuya preocupación inminente es la económica. El Lic. Miguel de la Madrid enuncia: "Un estado totalmente neutro frente a la economía nunca se ha dado". El mismo autor señala que las constituciones liberales del siglo XIX se ocuparon de la economía en tres rubros fundamentales:

- a) Libertad individual de trabajo, industria y comercio.
- b) Protección especial a la propiedad privada
- c) Estructuración legal de las finanzas públicas, con la finalidad de limitar al mínimo la discrecionalidad de la facultad impositiva del Estado y reducir la incertidumbre en las obligaciones fiscales de los ciudadanos.

José Trinidad Lanz Cárdenas (Apuntes realizados para el Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1988), al



introducirse en el análisis de la actividad económica del Estado, explica que en el presente régimen se establecieron algunas reformas constitucionales que enmarcaron jurídicamente la intervención económica del Estado en la sociedad. Tales reformas fueron hechas a los artículos 25, 26, 27, 28 y 134 mismas que, entre otros propósitos, dieron fundamento a lo que ahora es la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

El objetivo principal de las reformas, podría resumirse como sigue:

En el artículo 25 se precisa cuál es la rectoría económica del Estado y cuál es su intervención de manera exclusiva en las áreas estratégicas, existiendo la posibilidad de intervención en forma mixta o conjuntamente con los sectores social y privado, para organizar e impulsar las áreas prioritarias del desarrollo.

En el artículo 27 se disponen las condiciones para el fomento y desarrollo de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización.

En el artículo 28 se determinan expresamente las áreas en las que debe intervenir en forma exclusiva el Estado denominándolas estratégicas, tales como: acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y comunicación vfa satélite, emisión de billetes por medio de un solo banco constituido en organismo descentralizado del gobierno federal, petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles, y aquellas actividades señaladas por el Congreso de la Unión; estas tendrán que ser enunciadas por medio de leyes.

Además, señala que el Estado contará con los organismos y empresas que se requieran para la especial atención de las

áreas estratégicas y las actividades prioritarias, mismas que atenderá conjunta o separadamente con el sector social y privado.

En el artículo 134, a fin de asegurar al Estado el manejo de sus recursos económicos con eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez, se establece la obligatoriedad de licitar públicamente las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obras.

Estos artículos enmarcan el intervencionismo de Estado en la economía, por medio de la paraestatalidad, señalando expresamente que intervendrá de modo exclusivo en las áreas estratégicas, ~~y conjuntamente con los particulares, de manera mixta,~~ y con el sector social en empresas de participación estatal mayoritaria.

De lo anterior se desprende una polémica interesante que, al parecer, no se encuentra despejada por la Constitución. En la Cámara de Diputados se entabló una discusión acerca de qué se entendía por áreas prioritarias, ya que la Constitución no las señala con exactitud. La impropiedad del término "prioritario" se demuestra por sí misma, en cuanto que lo mutable es una propiedad intrínseca de lo prioritario y si se definiría lo que debe entenderse por áreas prioritarias, dada la rigidez de los mandatos legales, se encasillaría al país en una economía de ficción, ya que lo que pudiera ser prioritario para el equilibrio económico de la nación en un momento preciso y determinado, lo dejaría de ser en otros momentos.

## CAPITULO 2

## MARCO JURIDICO

## 2.1. SITUACION DE LAS EMPRESAS EN LA CONSTITUCION DE 1857 Y SU SENTIDO LIBERAL SOBRE LA LIBRE EMPRESA

La Constitución de 1857 se caracterizó por incorporar una estructura en las formas republicana, representativa, democrática y federal y, desde el punto de vista económico, fue una constitución liberal que logró expresar la realidad estatal, dando cumplimiento al pensamiento político mexicano desde la independencia. Dicha Constitución giró en torno a dos principios fundamentales que fueron: la libertad humana y la soberanía del pueblo.

El licenciado Miguel de la Madrid ("El Pensamiento Económico en la Constitución Mexicana de 1857", Edit. Porrúa. México, 1982. pp. 102-178) nos proporciona una perspectiva bastante completa del pensamiento económico de la Constitución de 1857 y, por ser una materia básica para nuestro estudio, nos permitimos adoptar la división sistemática que él presenta en su obra.

En efecto, al adentrarse en el análisis del pensamiento económico, el autor citada parte de la consideración de tres aspectos fundamentales: la propiedad, la situación de los trabajadores y la libertad de comercio e industria.

## 2.1.1. LA PROPIEDAD

Uno de los temas centrales que nos pueden ilustrar más acerca del pensamiento económico de la Constitución del 57 es el

problema de la propiedad. Dentro de las medidas propuestas destacan las referidas principalmente a una reglamentación del derecho de propiedad, para evitar su abuso, pudiendo pensarse que se planteó la posibilidad de atacar, aunque fuera indirectamente, al latifundismo. Dentro de las personas que apoyaban este pensamiento se encontraban Don Ponciano Arriaga y José María del Castillo Velasco, como también Isidro Olvera quien presentó el proyecto de ley sobre propiedad. Don José María del Castillo Velasco siempre insistió a los constituyentes sobre la necesidad de enfrentar los problemas sociales de México, pugnando también por el advenimiento del constitucionalismo social; desgraciadamente se vio despreciado en sus ideas. El afirmaba que de nada serviría consignar en el Código fundamental las más amplias libertades, si una gran mayoría de la población mexicana ni producía ni consumía y carecía de los medios más elementales para la subsistencia. Para remediar tal situación, señalaba que era indispensable repartir la propiedad, porque "por más que se tema a las cuestiones de propiedad, es preciso confesar que en ellas se encuentra la resolución de todos nuestros problemas sociales". (Ob. Cit. p. 111).

Las proposiciones concretas formuladas al Congreso fueron:

- a) El aseguramiento a todo pueblo de los terrenos suficientes para el uso común de los vecinos.
- b) El reconocimiento del derecho de todo ciudadano que careciera de trabajo, para adquirir un espacio de tierra, cuyo cultivo le proporcionara la subsistencia.

Para la dotación de propiedad particular, explicaba Castillo Velasco, se dispondría de los terrenos baldíos y de las propiedades de cofradías y los Estados comprarían tierras a particulares para tal objeto. El propósito de entender los beneficios de la propiedad particular era elevar el nivel de

vida de la población económicamente activa y para incrementar la producción nacional.

Don Ponciano Arriaga fue, sin duda, en el Congreso Constituyente de 56-57, quien planteó con más vehemencia la problemática de la propiedad. El problema radicaba en el gran latifundismo, es decir, en el abuso que del derecho de propiedad hacían los ricos en perjuicio de los jornaleros del campo, - logrando así una "monstruosa división de la propiedad territorial". Antes de atacar cualquier problema, era preciso - combatir el hambre y la miseria, atacando los problemas de - la vida material de los pueblos, para que se convirtiera en "un nuevo código del mecanismo económico de la sociedad futura". (Ob. cit. p.113).

La situación económica del país no había cambiado con la independencia, pues todavía existían la servidumbre, los monopolios y los grandes privilegios; se seguía conservando la tierra en pocas manos y la riqueza no circulaba.

Arriaga propone, adecuándose a su pensamiento descrito, como medida central de solución, la reglamentación de la propiedad, recalcando que no debe entenderse tal medida como desconocimiento del derecho de propiedad.

Tomando como base a la Academia de Ciencias Morales y Políticas de Francia, la cual señaló que la propiedad se constituye por la ocupación primitiva, pero que se confirma y desarrolla por el trabajo y la producción, Arriaga elaboró una definición del derecho de propiedad, dando así sus primeras proposiciones al Congreso:

"El derecho de propiedad consiste en la ocupación o posesión, teniendo los requisitos legales; pero no se declara, confirma y perfecciona sino por medio del trabajo y la producción". (Idem p.115).

Y ya que pensaba que este derecho debía ser limitado, de tal manera que impidiera su abusivo ejercicio, también señaló:

"La acumulación en poder de una o pocas personas de grandes posesiones territoriales sin trabajo, sin cultivo, ni producción, perjudica al bien común y es contraria a la índole del gobierno republicano y democrático". (Idem p. 115).

Otro ideal era que los terratenientes, para ser reconocidos ante las leyes del país como perfectos propietarios, deslindaran, acotaran y cultivaran sus territorios, ya que si no cumplían con los requisitos señalados, no podrían reclamar los daños causados por los transeúntes o por el ganado ajeno, ni tampoco podrían cobrar por los pastos, montes y aguas. Además, debían cercar los terrenos ya que de no cumplirse todos los requisitos en el período de un año, entonces se le cobrarían multas al propietario y, en el caso de no pagarlas, se le quitaría el terreno o se acumularían para pagar el terreno, el cual se remataría a nuevos propietarios que no podrían tener más de 15 leguas cuadradas.

Los propietarios ya no podrían prohibir el paso de puentes, vías y calzadas, ni imponer contribuciones, como tampoco coartar la libertad de comercio y la honesta industria dentro de sus posesiones. Finalmente, estableció que el salario de los peones y jornaleros debería ser pagado precisamente en efectivo y que ningún particular podía reclamar sus derechos ni castigar faltas o delitos, si no era por medio de la autoridad judicial. Arriaga pensaba que un derecho de propiedad debidamente reglamentado y limitado, y extendido en sus beneficios a la masa de la población, era la solución adecuada al problema económico-social que debía enfrentar el constituyente.

Don Isidro Olvera, miembro también de la comisión de constitución, presentó el 7 de agosto de 1856 un proyecto de la ley orgánica que regulara la propiedad en todo el país.

Dicha ley fundamentalmente proponía:

- a) Que en lo sucesivo, ningún propietario que poseyera más de 10 leguas cuadradas de labor o veinte de dehesa, - podría adquirir más terrenos en el estado o territorio en que estuviera ubicada la primera propiedad.
- b) La imposición de una contribución del dos por ciento sobre el exceso de las diez leguas cuadradas para los propietarios de la mesa central.
- c) La prohibición a los propietarios de negarse a dar agua potable y leña para el consumo doméstico de los pueblos.
- d) Una revisión de la legalidad de los títulos de propiedad en toda la república y
- e) ~~Diversas limitaciones al derecho de propiedad~~

Una de las ideas más sobresalientes en el proyecto de constitución fue el artículo 17 que textualmente señala.

"La libertad de ejercer cualquier género de industria, comercio o trabajo que sea útil y honesto, no puede ser coartado por la ley, ni por la autoridad, ni por los particulares a título de propietarios". (Idem p.120).

Estas fueron ideas de los progresistas que lograron filtrarse en el proyecto de constitución. En la frase "a título de propietario" - dijo alguna vez el maestro Felipe Tena Ramírez - se puede encontrar toda una doctrina social, pues se trata de impedir que se abusara de la propiedad en perjuicio de la libertad de trabajo; sin embargo, por más que algunos constituyentes, como Arriaga, apoyaran lo propuesto, el discurso de Vallarta, sin duda, fue el que echó abajo tal propuesta, cuando al referirse a la misma frase decía "sus palabras van más lejos de lo que la disposición debiera contener, porque

dice más de lo que debiera". (Idem p. 122).

Posteriormente, la comisión redactaría un nuevo artículo, ya sin la peligrosa frase y limitándose a proclamar la libertad de trabajo, que pasó a ser el artículo 4o. constitucional, - desechando así una de las disposiciones que hubiera venido a limitar el derecho de propiedad y a proteger, en cierta - manera, los intereses de las clases trabajadoras.

Para 1856, el pensamiento liberal estaba convencido de que - la amortización de los bienes eclesiásticos era una de las - causas fundamentales de la pobreza de la economía nacional, - de que la propiedad no pudiera salir de las pocas manos en - que se hallaba concentrada, de que el erario dejara de perci- - bir fuertes ingresos y del estancamiento de capitales que im- - pedían los progresos de la industria y la agricultura.

Con estas ideas, el gobierno provisional de don Ignacio Comonfort expidió el 26 de junio de 1856, por conducto de la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda y Crédito Público a cargo de don Miguel Lerdo de Tejada, la Ley de Desamortización de los Bienes Eclesiásticos.

En síntesis, los ordenamientos fundamentales de esta ley - consistieron en que todas las fincas rústicas y urbanas que tenían o administraban las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicarían a los arrendatarios y a los enfiteutas a título oneroso. Se incapacitó a todas las corporaciones para adquirir en propiedad o en administración bienes raíces, excepción hecha de los edificios destinados directamente a la realización de su finalidad. En el artículo 3o. quedaron definidas las corporaciones como "todo establecimiento o fundación que tenga el carácter de duración perpetua o indefinida. Excluyó expresamente de la desamortización, además de los edificios destinados directamente al servicio del instituto de las corporaciones, los bienes de -



ayuntamientos y de ejidos, pero no excluyó los bienes de los pueblos poseídos en comunidad. En general, estableció las bases de los procedimientos de denuncia y adjudicación". (Idem p. 125).

Dentro de los propósitos de la presente ley, estaba el de promover la circulación de la riqueza y buscar, por parte del gobierno, el establecimiento de un sistema tributario efectivo. Dicha propuesta fue aceptada en el Congreso y recibida con júbilo por los liberales, ya que lo único que era reconocido como inviolable y sagrado en la conciencia media de los liberales fue la propiedad de los particulares.

#### 2.1.2. LA SITUACION DE LOS TRABAJADORES

Continuando con el análisis del pensamiento económico de la Constitución del 57, resulta indispensable abordar la problemática de los trabajadores. Los constituyentes que apoyaban a los trabajadores nuevamente fueron Don Ponciano Arriaga y Castillo Velasco. Cabe recordar que en aquella época no existía un proletariado industrial con conciencia de clase y, mucho menos, con organización asociativa, por lo que tal grupo social no pudo de ninguna manera influir en las deliberaciones de la Asamblea Constituyente. Dentro de sus discursos, Arriaga invitaba a los legisladores a dictar medidas en favor de los trabajadores llegando, incluso, al reconocimiento de la lucha de clases al señalar: "El estado de la sociedad es y será por mucho tiempo un estado de lucha permanente. De un lado la ambición, la avaricia y la vanidad de un pequeño número de hombres quieren aprovechar la ignorancia y la apatía de las masas para adquirir, extender o conservar injustas prerrogativas; del otro lado, las masas haciendo para mantener la igualdad de esfuerzos por lo regular mal concertados y poco perseverantes". (Ob.Cit.p.133)

En lo general, la Constitución no contubo normas propiamente protectoras de los trabajadores. Se limitó, como quería Vallarta, a proclamar la libertad de trabajo. "Por tal motivo, Don Ignacio Ramírez, al examinar el proyecto de constitución, que para él ciertamente revelaba la adopción de las más flamantes teorías políticas pero, al mismo tiempo, un olvido inconcebible de las necesidades positivas de nuestra patria, exclamó: el más grave cargo que le hago a la Comisión es el de haber conservado la servidumbre de los jornaleros y que el grande, el verdadero problema social, es emancipar a los jornaleros de los capitalistas". (Idem p. 134).

Don Ignacio Ramírez, con influencias decididamente socialistas, proclamó el derecho de los trabajadores a la participación de las utilidades y a un salario que garantizara su subsistencia y concluyó, incitando a la Asamblea de la Constitución a que: "~~se funde en privilegio de los menesterosos, de los ignorantes, de los débiles, para que de este modo mejoremos nuestra raza y para que el poder público no sea más que la beneficiencia organizada~~". (Idem p. 135).

No quisieron los constituyentes inmiscuirse en tales detalles, no obstante las repetidas exposiciones de algunos de ellos en que pintaban el estado de servidumbre en que se encontraban los jornaleros pues, como decía Ramírez, los contratos entre propietarios y jornaleros no fueron más que un medio de apoyar la esclavitud, al enajenar la libertad de los trabajadores y de sus hijos a los grandes señores de las haciendas.

En resumidas cuentas, la Constitución reguló la problemática de los trabajadores en la siguiente forma: Proclamó la abolición de la esclavitud formal (artículo 2o.); se limitó a proclamar la libertad de trabajo, conformándose con atacar la organización gremial que aún subsistía (artículo 4o.) y estableció el requisito del libre consentimiento y de la justa retribución para la prestación de servicios profesionales (artículo 5o.). De nada sirvió, en la práctica, el derecho de

la libre asociación (establecido en el artículo 9o.) para proteger los intereses obreros. La legislación penal posterior, al obstruccionar la huelga, limitó la acción de las incipientes asociaciones profesionales de los trabajadores y, por mucho tiempo, éstos se vieron impedidos de defender efectivamente sus derechos por falta de armas jurídicas o por ineficacia de las mismas, en la lucha por mejorar las condiciones de trabajo.

La Constitución de 1857 no adoptó ninguna medida de protección efectiva para los trabajadores y esta omisión se hace más notoria, cuando se tiene en cuenta que ya el Estatuto Orgánico Provisional de la República, que se promulgó por el gobierno provisional de Comonfort en el año de las sesiones del constituyente, había establecido normas protectoras en materia de trabajo para los menores de 14 años y para el contrato de aprendizaje.

### 2.1.3. LA LIBERTAD DE COMERCIO E INDUSTRIA

Habiendo ya explicado la propiedad y la situación de los trabajadores, resta por estudiar la libertad de comercio e industria, a fin de poder disponer de un panorama sobre la cuestión económica de la Constitución de 1857.

Se lee en el artículo 28 de la referida Constitución:

"No habrá monopolios, ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones a título de protección a la industria. Exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos y a los privilegios que, por tiempo limitado, conceda la ley a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora".

Este fue, indudablemente, uno de los puntos primordiales en que se apoyó el pensamiento económico de la Constitución que

comentamos. Arizcorreta temía que con la redacción del proyecto se impartiera una protección exagerada a la industria, en perjuicio de la propiedad territorial; sin embargo, en el mismo artículo veía el establecimiento de la absoluta libertad de comercio. Después de hacer una exposición de lo que la implantación de una libertad de comercio irrestricta implicaría, concluyó que aunque partidario de la teoría de la absoluta libertad de comercio exterior, no podía sostener en la tribuna parlamentaria tales ideas, porque esto equivaldría a destruir nuestra hacienda en bancarrota y a decretar la ruina de nuestra incipiente industria.

Cuando el proyecto se puso a discusión, Arizcorreta repitió el argumento de Vallarta. Reconoció que la libertad de comercio beneficiaría a la realización de la democracia, pero negó la conveniencia de abolir constitucionalmente las prohibiciones, dada la situación económica del momento pues, argumentó, si alguna vez el gobierno viera posteriormente la conveniencia de establecer alguna prohibición, se vería con las manos atadas. A pesar de todo, el proyecto fue admitido sin grandes oposiciones.

La libertad de comercio interior sí fue unánimemente aceptada por los constituyentes. Dentro de las facultades del Congreso estaban las de prevenir las restricciones onerosas al comercio interior. Dentro de los objetivos primordiales, se encontraba la abolición de las alcabalas que, en aras de un proteccionismo interestatal, eran la causa de las frecuentes guerras de impuestos entre las diferentes entidades de la República, en perjuicio de la circulación de la riqueza nacional. Así, se luchó por la desaparición de las barreras que en el comercio de estado a estado subsistían aún. No se pretendía, por otra parte, la intervención constante del Estado en la vida económica, sino tan sólo el aseguramiento por parte del Estado federal de la libertad necesaria.

Todas las disposiciones aludidas contribuyeron a la implanta-

ción de la libertad de comercio interior en toda la República, misma que había sido uno de los anhelos desde hacia tiempo ya. Este sistema contribuiría al auge del movimiento mercantil efectuado después de la reforma y contra el imperio, gracias a que los constituyentes del 57 lograron federalizar la legislación mercantil, facultando, a su vez, al Congreso de la Unión para expedir códigos obligatorios en toda la República en materias de minería y de comercio, comprendiendo en este último las instituciones bancarias.

A manera de resumen, se puede concluir que la Constitución de 1857, respecto de su pensamiento económico, siguió los moldes de los estados europeos y el norteamericano correspondientes al estado liberal burgués de derecho. Sus textos expresaron la teoría de que las libertades económicas constituían una categoría específica de derechos naturales del hombre y, por otro lado, ~~imponió la doctrina clásica liberal~~ que enseñaba que las leyes del mundo económico eran de la misma categoría que las leyes del mundo físico, fatales e inmutables, y que el interés individual era en estos campos el motor omnipotente para establecer el progreso y el equilibrio. Cualquier ingerencia del Estado en los fenómenos de la producción no tan sólo hubiera resultado inútil, sino perjudicial. La total confianza en la energía del individuo para procurarse a sí mismo como a la comunidad, adoptando las leyes naturales de la economía, incluyendo las libertades económicas en los derechos del hombre, fue lo que en general contempló el pensamiento de nuestra Constitución liberal.

Personajes como Arriaga, Castillo Velasco y Giverra fueron autores y constituyentes que pugnarón por implantar una Constitución social, preocupándose por la solución de problemas de índole social y económica que presentaba la Nación en pleno proceso de construcción. Problemas como el de la tierra, el de reglamentar y limitar el derecho de propiedad y el de

proteger a los jornaleros del campo. Dentro de las discusiones de la Comisión, el elemento moderado se negó a aceptar las proposiciones de los progresistas, aceptándose inicialmente la redacción del artículo 17 que hablaba de una subordinación del derecho de propiedad a la libertad de trabajo.

Fue por tales motivos que la Constitución de 1857 se limitó a proteger el derecho de propiedad, a proclamar la libertad de industria y trabajo y a consignar la libre concurrencia, sin darle al Estado facultades para intervenir en estas materias, porque, además de ser perjudicial su entrometimiento por alterar el libre juego de las leyes naturales de la economía, se vulneraban las libertades humanas que incluían, a su vez, a ~~las libertades económicas.~~

En lo que respecta a la propiedad, el pensamiento liberal consideraba como inviolable y sagrado el derecho de propiedad de los particulares, en tanto que al derecho de propiedad de las corporaciones lo consideraban como una emanación de la ley civil, como una concesión de la sociedad a las corporaciones y que, por lo tanto, podían ser limitadas y reguladas. Por otra parte, el monopolio que constituía la amortización de los bienes del clero, obstruía el libre desarrollo y esfuerzo del interés individual y correspondía al Estado asegurar la libertad para crear el clima propicio a la concurrencia libre. En general, la Constitución de 1857 adoptó la idea de que la propiedad, como todas las fuerzas económicas, era más productiva en manos de los individuos que en manos de las personas colectivas, y fue la doctrina que contribuiría después a la desaparición casi total de las tierras de comunidades.

Los trabajadores no recibieron tampoco una protección positiva en los textos constitucionales, pues se confundió el problema de la protección al trabajo con el de la libertad de industria. Indudablemente, la libertad de comercio y la abolición del caduco régimen corporativo vino a sentar las bases

de una nueva vida económica del país.

El pensamiento económico en la Constitución mexicana de 1857, de acuerdo con el licenciado Miguel de la Madrid, puede concretarse en los siguientes puntos.

- a) "Persistencia de la doctrina tradicionalista constitucional. La Constitución sólo debía contener las decisiones políticas fundamentales relativas a la organización y delimitación de los poderes públicos, a la vez que al aseguramiento de las libertades humanas; no meterse a la solución de otra clase de problemas, pues tal cuestión, en todo caso, correspondía a la legislación ordinaria. En la Constitución se buscó, - ante todo, estructurar al estado y, con este paso, se cerró toda una etapa de la evolución constitucionalista mexicana, pues el objetivo se logró".

---

- b) "Las libertades de la economía consideradas como libertades humanas y, por tanto, límite de la actividad estatal".
- c) "La propiedad, como derecho natural humano, objeto de la tutela constitucional. La desamortización no fue excepción a la tesis general, pues el derecho de propiedad de las corporaciones no era de la misma calidad que el de las particulares, sino que sí podía regularse por la sociedad civil. La desamortización sirvió, también, para secularizar absolutamente al poder civil y quitar a la iglesia la soberanía de hecho que ejercía por conducto de su poderío territorial y económico".
- d) "En cuanto al problema de los trabajadores, únicamente la proclamación de la libertad de trabajo, aboliendo implícitamente el régimen gremial; pues la negativa

de protección efectiva a los jornaleros, obedeció a que tal protección hubiera podido vulnerar la libertad de industria y también el derecho de propiedad".

- e) "La absoluta libertad de comercio interior para impulsar la vida económica del país". (Ob.Cit.pp.154 y 155.)

Por otra parte, el maestro Andrés Serra Rojas ("Derecho Económico". Edit. Porrúa, México, 1981 pp. 195- 201) manifiesta - que en el siglo XIX se practicó el liberalismo, donde aparecen los sistemas estatistas en diversas formas y denominaciones.

"El siglo XIX mexicano - expresa el autor citado - se desarrolló ~~principalmente en el marco de las ideas liberales, moderadas y radicales.~~ Esta época estuvo inicialmente dominada por el liberalismo moderado, principalmente en la forma como fue expresada por los órganos del poder público, salvo los casos del predominio del partido conservador. El partido liberal radical consideró no haber alcanzado sus propósitos en el constituyente del 57, que al final de cuentas adoptó una constitución de tipo liberal moderado". (Ob. Cit. p. 195).

El partido liberal radical fue un partido minoritario que, - hasta la reforma, no había logrado sus propósitos fundamentales. Dentro de los seguidores de esta tendencia encontramos a Valentín Gómez Farías, José Luis Mora, Melchor Ocampo, Benito Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada, entre otros.

El liberalismo estuvo constituido por la exaltación del individuo como factor del progreso social, en un libre juego de - leyes naturales, manifestándose la resaltación de la voluntad individual por el valor de la economía de la libre empresa. Dicha teoría tiene su raíz en el derecho natural y el derecho de los hombres. La expresión liberal, señala el maestro Andrés Serra Rojas, "es española y corresponde al movimiento inicia-



do contra las torpezas de los monarcas, extendiéndose más tarde al estado". (Idem p.196).

El mismo autor hace alusión a Walter Treimer que dice, "El liberalismo fue la fuerza política dominante en el siglo XIX y transformó el mundo como ningún otro movimiento lo había hecho antes que él. Se identificó con el progreso, cimentó la democracia política en toda Europa Occidental y logró un sistema de gobierno constitucional en el centro europeo. En política exterior, representó la libertad y la soberanía para todos los pueblos europeos, patrocinó la obtención de la unidad nacional de los pueblos que todavía no la poseían y unió los esfuerzos nacionales de dichos pueblos con las exigencias de constituciones liberales". En lo que respecta al estado, el Doctor Andrés Serra Rojas manifiesta: "En un principio la fórmula del "laissez faire, laissez aller" fue inflexible. El estado no debía intervenir en los procesos de la vida económica. Sólo se justificaba su actitud vigilante, para que no se interrumpiera el orden de la vida social, siempre estimulado por esa fuerza excepcional que se llama el interés personal. Al amparo de esta idea se construyeron los Estados Unidos del Norte". (Idem p. 196).

Los Doctores Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez se han adentrado en el análisis profundo de la empresa pública y en su obra conjunta ("Las Empresas Públicas en México", Edit. Porrúa, 1983 pp. 11 y 12) nos explican con una gran claridad que "Los sistemas de gobierno dependen, en buena medida, del desarrollo económico y social alcanzado por los países; todo ello se determina en la medida en que el estado promueva, coordine, planifique e intervenga directamente en una serie de actividades económicas que, en diferentes latitudes y en diferentes épocas, se han considerado ámbito exclusivo de acción de la iniciativa privada".

La historia económica de todos los países, inclusive de

aquellos en que su desarrollo depende del marco del liberalismo económico, muestran ejemplos de intervencionismo estatal, para lograr el cumplimiento de los objetivos socio-políticos que se han fijado.

En la historia de México se observa cómo dentro de la organización del virreinato, durante la Colonia, se crean los organismos precursores de la empresa estatal; como ejemplo tenemos al estanco (esto significa un monopolio específico sobre una determinada rama de la producción establecida por el gobierno español durante la Colonia, la cual era prohibida en su producción y comercialización aunque, en ocasiones, se concedía a particulares pero con gravámenes muy fuertes) del tabaco cuyas funciones consistían tanto en la reglamentación como supervisión de las actividades de siembra, procesamiento y venta del tabaco, cuyo propósito consistía en el crecimiento del poder económico de la Corona, reforzando el poder político sobre la población dedicada a estas labores. El estanco del tabaco tenía operaciones en varios lugares de la República como Querétaro, Guadalajara, Puebla, Oaxaca, Orizaba y Distrito Federal, por lo que podrá comprenderse su impacto económico nacional en aquella época.

De esta manera, el Estado interviene para regular y restringir algunas actividades económicas, especialmente agrícolas y mineras, que podrían afectar a la metrópoli, así como para promover y estimular otras que fortalecieran su posición hegemónica.

Es así como se puede observar el establecimiento de otros monopolios estatales para diversos productos como el cobre, el estaño, el plomo, el alumbre y principalmente las importaciones del azogue, de sal y de la pólvora que hacían los estancos.

También podemos encontrar como ejemplo de estas empresas a

la Casa de Moneda, que se incorporó a la administración real en 1762, y la Fábrica Real de Pólvora, en 1780. En el transcurso del tiempo se fue modificando la estructura social de la Nueva España; las prerrogativas y las ventajas seguían beneficiando a los españoles, situación que creó descontento entre los grupos de mestizos y criollos, provocando la unión de estos y el nacimiento de un espíritu nacionalista que dio inicio, en 1810, al movimiento de independencia que culminó en 1821.

La intervención del poder público en la actividad económica de México después de la independencia, y en las décadas siguientes en que el país hacía esfuerzos por afirmar su soberanía como nación, adoptó medidas diversas para responder a sus nuevas necesidades impuestas por la época. Esto es, aunque la empresa pública aparezca como entidad representativa de la participación del Estado en la vida social y económica del país sufre, conforme pasa el tiempo, una evolución correlativa al Estado mismo.

---

A partir de 1830, se creó el Banco de Avío con el objeto de desarrollar la industria textil y la cría de gusano de seda, así como el establecimiento de fábricas de papel. De esta manera, el Estado participó brindando apoyo a aquellas empresas que fueron restringidas durante la Colonia. En 1837, se fundó El Banco de Amortización de la Moneda de Cobre, para solucionar los problemas existentes que se suscitaron con las emisiones previas de monedas de este metal, encargándosele la recuperación de tales monedas para su fundición y para acuñar una nueva.

Durante la última administración de Antonio López de Santa Anna, el Estado definió con mayor precisión su intervención como promotor de las actividades económicas, mediante el decreto de fecha 22 de abril de 1853, por el cual el Minis-

terio de Fomento Colonización, Industria y Comercio quedó encargado de la expedición de patentes y privilegios o concesiones, del fomento de todas las ramas mercantiles e industriales, de la construcción de caminos, canales y otras formas de comunicación, obras de desagüe del Valle de México y de las obras públicas de utilidad y de ornato.

## 2.2 LA ECONOMIA MIXTA EN LA CONSTITUCION DE 1917

En su obra citada, el Doctor Andrés Serra Rojas incorpora una afirmación interesante de Fernando Lasalle, para explicar la importancia relevante que guarda la esencia en el derecho constitucional mexicano: "Los problemas constitucionales no son propiamente problemas de derecho, sino de poder; la verdadera constitución de un país sólo reside en los factores reales de poder y efectivos de poder que en este país rigen; y las constituciones escritas no tienen valor ni son duraderas más que cuando dan expresión fiel a los factores de poder imperantes en la realidad social". (Ob.Cit.p.171).

Por otra parte, ya en lo particular, la Constitución mexicana es peculiar, en cuanto que expresa un socialismo constitucional mexicano, razón por la cual puede y debe distinguirse de cualquier otro que se practique en el mundo. Dentro de su estructura, es una "carta" dividida en 136 artículos, existiendo diferencias sustanciales, de un precepto a otro, de contenido ideológico. Como ejemplo, se encuentra que no es posible conciliar el artículo 4o. con el artículo 123, como tampoco el concepto de la propiedad liberal con el de la propiedad estatista, y así otros preceptos que establecen esta continua contradicción.

Otro aspecto de la Constitución, disperso en unos cuantos -

artículos como el 27, 73, 123 y 131, resulta vigorosamente - como un sistema nuevo, anti-liberal, estatista e intervencionista, amparado en un programa de justicia social, forta lecido con las luchas de principios del siglo XX.

La doctrina social del Estado mexicano, derivada de la Constitución, se puede resumir en los siguientes términos:

- a) El campo para la realización de la actividad privada es extenso y se ha manifestado, por parte del gobier no, la no limitación ni restricción, por lo que se puede clasificar como una acción de apoyo y reformadora.

---

- b) La política oficial del Estado está guiada por la - Constitución de 1917, predominando la tesis estatista sobre cualquier tesis de tipo liberal o demoliberal, invocada por la iniciativa privada, aunque no con la amplitud de la doctrina liberal clásica.
- c) La política del Estado, con ligeras atenuaciones, ha sido antiliberal, revolucionaria, intervencionista y antiinflacionaria, aspirando a una justa distribución de la riqueza pública.
- d) La política económica del Estado es progresista, dirigida y, en ocasiones, socialista radical; tales cosas las podemos encontrar:
  - 1.- En preceptos constitucionales como el 27, 28 y 73, que regulan la propiedad originaria, el domi nio directo, imponen modalidades a la propiedad privada y otorgan a la propiedad una función so cial.

- 2.- En la expropiación del petróleo y en la nacionalización de la industria eléctrica, mediante la compra de compañías eléctricas privadas, en la adquisición de salas de exhibición cinematográfica y en la adopción de una nueva política sobre el régimen del carbón y la mexicanización de la minería, hasta llegar a la reciente estatización de la banca.
- 3.- En la intensificación del comercio exterior - mediante la expedición de la ley que creó el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (D.O.F. XII-31-1971) y el control de importaciones y exportaciones, así como la reglamentación del artículo 131 constitucional (en el cual se llevan a cabo las reformas administrativas del sector público federal). Actualmente, han sido reformados los aranceles de importación y exportación, como consecuencia de la incorporación de México al GATT, por lo que existe una mayor flexibilidad en el libre comercio.
- e) La política educativa del gobierno, con la aplicación de los artículos 3 y 73 fracc. XXV de la Constitución, se manifiesta en el control de planes de estudio, programas y textos gratuitos, así como en la reciente reforma educativa nacional.
- f) La política oficial presenta, en su aplicación, un predominio de las garantías sociales sobre las garantías individuales y del interés público sobre el privado.
- g) La política de justicia social tiende a la redención de grandes masas y a su consolidación económica; un -

ejemplo de ello se encuentra en la Ley Federal de la Reforma Agraria, en la creación de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares y en la nueva política de la vivienda popular". (Ob. cit. pp. 174-177).

Los principios económicos implantados en la Constitución política mexicana son adaptables a los procesos de la economía mundial, contando con una visión hacia el futuro. La industria, el comercio y el trabajo son tema específico de una regulación estricta por parte del Estado. El fomento y vigilancia a la iniciativa privada tienen su base constitucional en el artículo 28, que señala el principio de la libre concurrencia, por lo que el Estado ha fortalecido el ejercicio de este derecho. También existe fundamento constitucional para el desarrollo de las empresas de economía mixta, participando el Estado al lado de los particulares. Las empresas públicas adquieren relevante importancia, porque fortalecen a la economía y dan pie a un inminente desarrollo del país.

Ante la decadencia del liberalismo, el Doctor Andrés Serra Rojas explica: "En el transcurso del siglo XIX y primer cuarto del siglo XX, el liberalismo se vio obligado a ceder ante la creciente gravedad de los problemas sociales. El liberalismo había sido una fórmula maravillosa para poblar e incrementar regiones desiertas, pero mostraba su ineficacia en su proyección hacia las grandes masas de población. El ritmo de una sociedad no se podía detener ante un mezquino interés personal. Para conciliar el sistema liberal en franca decadencia, en un declive inevitable, surgieron expresiones como las de liberalismo solidarista, demoliberalismo, liberalismo social que ya eran francas intromisiones en las ideas de los estadistas". (Ob.cit.p. 197).

La batalla se libró en el Congreso Constituyente de 1917 y, una vez más, el liberalismo logró mantener férreamente los

viej os principios liberales. Todo parecía indicar "que los derechos del hombre son la base y el objetivo de las instituciones sociales". Pero un pequeño grupo progresista del Congreso logró sacar adelante ideas como las contenidas principalmente en los artículos 27 y 123 de la Constitución, al hacerse a cada garantía una adición que limitaba su contenido: "Son los derechos del hombre importantes, pero también son de importancia los derechos de la sociedad" (Cfr. Ob. cit. p. 197), logrando con ello imponer el grupo revolucionario de 1917 su programa de reforma social.

La Suprema Corte de Justicia se ha inclinado, en la mayor parte de los casos, por las ideas estatistas. Es así como se explican Leyes como la de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, la Ley de Monopolios y las leyes que crean numerosos organismos descentralizados, entre otras. La economía mexicana se ha formado al amparo de una legislación constitucional y administrativa, que celosamente vigila contra los factores que pueden atrasarla o aniquilarla, pretendiendo que se desenvuelva no bajo un régimen individualista, sino matizando la acción oficial y privada al resguardo del interés público.

Julio H. G. Olivera ("El Derecho Económico". Arayú, 1954. p.91) indica: "Obra la articulación de la economía en comunidad. De la economía privada surge la economía común. El estado reclama sólo la conducción de la economía; no opera en sí mismo, ni pretende substituir con una burocracia económica las fuerzas creadoras activas de los individuos. La conducción de la economía por el estado realiza el principio de que la utilidad común prevalece sobre la utilidad individual".

La validez de este principio se ve determinada por los caracteres de nuestra economía, ya que varios millones de seres humanos viven una vida infrahumana, sin los más elementales servicios públicos y sin poder resolver sus más apremiantes



necesidades básicas. En nuestro país estos problemas económicos tienen un matiz de inusitada gravedad, ante la incapacidad económica del pueblo y del Estado.

Es por lo anterior por lo que el Estado ha tomado como papel principal la responsabilidad del desarrollo nacional y, a partir de 1917, su ingerencia en la vida económica y social del país se ha venido incrementando. Las entidades paraestatales, sin duda, han servido de apoyo a esta ingerencia, razón por la cual se han incrementado, de lo que eran en 1930 han pasado a ser más de 1,100 en 1982. Los doctores Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez (en su libro "La Empresa Pública" Edit. Porrúa. México, 1983.) hacen alusión a los inicios del sector paraestatal, contemplando las causas que les dieron origen y el proceso evolutivo que han tenido, en razón a las necesidades y a la falta de explotación por parte de los particulares.

~~Dada la importancia de este estudio, se considera procedente hacer un análisis de dicho tema, debido al gran aumento de empresas que ha tenido el sector paraestatal. El crecimiento de las empresas públicas se ha registrado en razón de las necesidades presentadas en los distintos periodos por los que ha atravesado el país, siendo muy interesante el análisis de la época que va desde la consolidación posrevolucionaria, hasta fines de la segunda guerra mundial, es decir, de 1925 a 1946 aproximadamente.~~

En base a las disposiciones emanadas de la Constitución de 1917, en la época de la Revolución fue cuando el gobierno tomó la determinación de reconstruir al país en sus aspectos institucional, económico y político. Se crearon, entonces, la Comisión Nacional Bancaria y el Banco de México, a fin de remediar el caos en que se encontraba la banca en México. Asimismo, se creó la Comisión Nacional de Caminos, a fin de lograr la integración del territorio nacional. También, se constituyeron la Comisión Nacional de Irrigación y el Banco

Nacional de Crédito Agrícola, a fin de sanear la anarquía de las actividades de dicho sector.

Básicamente, a partir de 1925, el Estado mexicano recurrió a formas jurídicas administrativas diferentes a las centralizadas, por considerarlas más adecuadas para la realización de actividades en las que se vio forzado a participar directamente. Fue después de 1917 cuando el número y la variedad de estas instituciones cobró importancia dentro de la administración pública federal.

Todo este grupo de instituciones, que comprenden lo que se denomina Administración Pública Paraestatal, fue creado con el propósito definitivo de auxiliar al gobierno federal en la atención de las nuevas funciones que la Constitución de 1917 otorgó al Estado. El notable desenvolvimiento de tales instituciones se debió, primero, ~~al papel encomendado al Estado~~ como rector del proceso de desarrollo nacional, con el propósito de obtener una mayor independencia económica y, segundo, a la necesidad de remontar los bajos niveles de actividad económica que se presentaban en el país.

En la década de los treinta, el Estado canalizó básicamente su inversión hacia actividades de fomento, que proporcionaron un marco adecuado para la actividad privada; como ejemplo, se encuentran Nacional Financiera, creada con el propósito de fomentar el desarrollo del país y de apoyar a la industria nacional, el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (hoy Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos) encargado de financiar las obras de infraestructura, así como los servicios públicos. Asimismo, se entendió la necesidad de crear un organismo que coordinara e impulsara la generación y distribución de energía eléctrica; dicha inquietud fue contemplada por Abelardo L. Rodríguez en los siguientes términos: "Las empresas generadoras de energía eléctrica vienen funcionando al amparo de concesiones expedidas durante una

época en que no se concebía claramente la naturaleza jurídica de las empresas de servicio público, y por esta circunstancia, así como por la falta de legislación, las compañías operadoras hasta hace poco tiempo sin sujeción a un control por parte del estado, que velara por los intereses sociales comprometidos". ("México a través de los Informes Presidenciales, Sector Paraestatal". Secretaría de la Presidencia, México, - nov. 1976 Vol. 6, p. 42).

Dicho pensamiento fue materializado en 1937 por el presidente Cárdenas, al crear la Comisión Federal de Electricidad.

Por otra parte, en este mismo período fue creada la Comisión de Fomento Minero, con el propósito de dar apoyo técnico y económico a los pequeños y medianos mineros y fomentar el desarrollo de la minería en general.

Es oportuno comentar que como fuente de incorporación de empresas públicas al sector paraestatal, la expropiación ha sido más bien la excepción, ya que dicha vía sólo se ha practicado en la adquisición de empresas petroleras y las de ferrocarriles. La mayoría de las incorporaciones de empresas se ha dado a través de la compra de empresas del sector privado (nacionales o extranjeras), con el propósito principal de asegurar el control de algunos sectores de la actividad económica considerados como estratégicos y para evitar los efectos desastrosos que podía ocasionar el cierre de dichas empresas a la economía del país, o por haber convertido las deudas que algunas empresas privadas tenían con el gobierno federal en acciones representativas de su capital.

Como ejemplos se pueden señalar: la Compañía de Luz y Fuerza del Centro y Asociadas, el grupo Teléfonos de México, las compañías azufreras, Ayotla Textil, el grupo Hilos Cadena, las empresas hoteleras y de servicio de restaurantes, la mayoría de los ingenios azucareros, el grupo Somex, empresas mineras y el grupo FERTIMEX, entre otras.

La expropiación de Petróleos Mexicanos enfrentó muchos problemas de explotación y mercado, creados en buena medida por compañías extranjeras. Una segunda expropiación fue la de

Ferrocarriles Nacionales de México, que significa actualmente un soporte para la expansión de la industria y el comercio, la minería y la agricultura.

En la década de los 40, la acción del Estado para apoyar las actividades encomendadas al sector privado se vinculó estrechamente a la política de promoción de la industrialización. Los ejemplos de este desarrollo económico son: Altos Hornos de México, cuya constitución fue en 1942 promovida por Nacional Financiera y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; en 1943, para atender las necesidades básicas de la agricultura, se creó por decreto presidencial Guanos y Fertilizantes de México, con el objeto de proveer al agricultor de fertilizantes de origen orgánico baratos; Compañía Industrial de Atenquique; Diesel Nacional; Siderúrgica Nacional; Ferrocarril del Pacífico, administrado actualmente por Ferrocarriles Nacionales de México; y Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos. El Estado incrementó, además, su actividad empresarial, con el fin de regular el mercado y proteger al consumidor final; con este propósito creó la Compañía Nacional de Subsistencias Populares CONASUPO e Industrial de Abastos IDA.

Al adentrarse en el análisis profundo de la actividad económica del Estado, el doctor Sergio García Ramírez ("Anuario Jurídico". UNAM, 1982 pp. 90-120) expone con mucha claridad: "Es bien sabido que el Estado moderno, que pasó de custodio de la seguridad en un modelo de igualdad formal de derechos, a Estado de iniciativa, de servicio y de cultura, y por lo mismo agente de la justicia y de la moral, atento a las transformaciones sociales, y promotor de ellas, ha debido ensanchar el campo de regulación y de gestión que fue característico del modelo liberal. Para ello procedió por una doble vía: la recepción de crecientes atribuciones normativas y rectoras en el marco de la administración central, bajo un nuevo papel de gobierno, que de este modo amplió y enrique-

ció su horizonte, y la creación de un vasto universo paraestatal - esto es paralelo al Estado mismo, en su carácter más estricto, y coadyuvante o auxiliar de las tareas públicas - por conducto de numerosas entidades, y cuya variedad aumenta, a las que se encomienda la prestación de servicios y la producción de bienes, dentro de una forma exclusiva y dentro de un esquema mixto, que admite la concurrencia entre los sectores llamados público, privado y social".

"Son pocos los que hoy en día cuestionan, en términos absolutos, la participación del Estado en la vida económica, donde ha tenido una de sus expresiones más voluminosas la organización paraestatal, tras la toma de conciencia y de presencia sobre el conflicto y la necesidad de orientarlo y reducirlo. En esta área de la vida social, el trabajo del Estado se dirige sobre todo, por lo que toca a los países desarrollados de corte capitalista, a atenuar los efectos negativos del ciclo económico, y por lo que atañe a los subdesarrollados, a acelerar el proceso de desenvolvimiento, aumentando la capacidad productiva y mejorando la distribución del producto".

"México, por supuesto, no es ajeno a estos procesos, que inclusive caracterizan, hoy, su régimen de economía mixta. Entre nosotros, la gestión económica del Estado posee raíces históricas remotas. Bajo diversas condiciones y contingencias, ha asumido distinta naturaleza, que conceptualmente arranca, tal vez, de la antigua asignación a la corona, durante la etapa colonial, de un dominio eminente sobre el territorio, con todas las potestades que este hecho aparejaba. La República asumió esta atribución, que lo es a un tiempo de responsabilidad y de poder".

"La nueva función servicial del Estado mexicano se planteó y consolidó en la Constitución vigente de 1917, considerada como la primera carta social fundamental del mundo, y contemporánea, con algún tiempo de ventaja de la constitución ale-

mana de Weimar y de la declaración soviética de los derechos del pueblo."

"Los artículos 3o, 27, 28 y 123 de esta Constitución, reformados al paso de nuevas circunstancias y necesidades, componen la base social de la Constitución política que por este conducto resulta ser, en alguna medida, también una Constitución económica y social, y por ello el germen de estructuras que inciden sobre aquel triple ámbito de la vida de la Nación.

De estos textos resultan, además de la facultad estatal para imponer modalidades a la propiedad privada, derechos y obligaciones específicas en zonas consideradas de importancia ~~estratégica~~."

Para demostrar la diferencia que existe entre empresas del Estado y Administración Paraestatal, García Ramírez sostiene: "Incorporaremos, bajo el título general de empresas del Estado, lo mismo a los organismos descentralizados que a las sociedades de participación estatal, computadas al amparo de la legislación mercantil general y de normas específicas, que a los fideicomisos, con respecto a los cuales, muy frecuentemente utilizados, ha creado el Derecho Nacional un concepto 'sui generis' en tránsito desde la noción original de contrato comercial hacia la aceptación de unidad económica y de servicio, con patrimonio autónomo, órganos de gestión y una naciente personalidad. Por Administración Paraestatal se entiende el conjunto de las empresas públicas, sin por ello ignorar las diferencias de naturaleza y estructura que entre estos median y que permitirían y exigirían inclusive un esfuerzo de sistematización y deslinde más profundos, propio de una presentación distinta. A través de una y otra se trata de constituir un centro de imputación jurídica y económica vinculado con el resto de la acción política, actuando con cierta independencia y eficiencia, con atención a su personalidad y patrimonio propios, fuera del ámbito de



donde la participación del sector público es mayoritaria y determinante, formada al parejo de la paulatina reducción del interés privado, merced a problemas financieros. Este conjunto se ha consolidado, para fines de planeación, especialmente, en la entidad denominada Sidermex". (Ob.cit. p. 16).

"Las entidades paraestatales están presentes, con distinto peso, en casi todas las actividades de la economía y de la asistencia. Las hay en los sectores industriales, agropecuario, pesquero, forestal, minero y de servicios, en comunicaciones y transportes, comercio, turismo, finanzas, educación, ciencia y tecnología y asistencia y seguridad social.

El número de ellas alcanza a 926. Componen un universo, permanente en su base, en cuanto a las mencionadas áreas estratégicas, donde la actividad económica entronque con la decisión política y, excepcionalmente dinámica en su desarrollo se dirá, un trabajo ~~normativo y administrativo específico y complejo~~". (Ob. cit. p. 40).

"La aportación del conjunto paraestatal al producto interno bruto creció notablemente entre 1970 y 1978: del 12.8% en el primer año, al 17.8% en el segundo. En este periodo, la tasa de crecimiento anual del sector fue de 10%, que si se compara con la de 5% correspondiente a la economía nacional, expresa el dinamismo de la producción de bienes y servicios por parte de las empresas públicas". (Ob. cit. p. 41).

"El rápido crecimiento del producto paraestatal fue posible gracias al considerable esfuerzo de inversión realizado por las entidades públicas. Debido a la importancia del sector industrial paraestatal, su expansión no podría liberarse a las circunstancias económicas que lo rodean. Es por ello que el crecimiento en este ámbito, así como sus propósitos y su contribución al desarrollo global, están previstos en el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, primero en su gé-



nero en el país, relacionado estrechamente con otros planes nacionales, en especial el de Desarrollo Urbano, que el gobierno federal puso en vigor en 1979. Abriga aquel Plan el propósito de resolver el desempleo a través de metas ambiciosas de crecimiento económico. En él se ha fijado objetivos para las diversas ramas industriales, que igualmente tienen que ver con la desconcentración territorial, vinculantes para las empresas públicas y de adopción concertada por parte de las privadas. En él, asimismo, se sostiene la posibilidad de financiar el desarrollo, en gran parte, por medio de los rendimientos de la exportación de hidrocarburos. El Plan, igualmente, sostiene la función de las mayores empresas públicas, como determinantes, por sus programas de inversiones y adquisiciones, de la orientación y la expansión de la industria en general". (Ob. cit. p. 42).

Con tan grande y amplia administración estatal, surgió la necesidad de un instrumento jurídico administrativo para organizar, orientar y controlar el conjunto, ~~instrumento que se estudia a continuación.~~

### 2.3. LEY PARA EL CONTROL POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL

El primer recurso jurídico de control fue la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947, que definió, por primera vez, a los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal. Este ordenamiento puso bajo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el control administrativo y financiero de las entidades y encomendó a la entonces recientemente creada Secretaría de Bienes Nacionales la inspección administrativa.

En 1965 se expidió una nueva ley de la materia, que confió al Poder Ejecutivo funciones de coordinación y control por medio de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Presidencia y Patrimonio Nacional. En aquel ordenamiento se precisó que la Secretaría del Patrimonio Nacional sería el órgano de control y vigilancia de las operaciones de las entidades paraestatales y vigilaría el cumplimiento de las disposiciones dictadas por la Secretaría de la Presidencia en materia de inversiones y el de las normas que para el ejercicio presupuestal señalara la de Hacienda y Crédito Público. Además, se facultó a la dependencia primeramente citada para designar y remover libremente al personal técnico y al auditor externo de las entidades y para proponer la modificación, la liquidación y la disolución de éstas. La misma ley señaló que las entidades incluidas en el presupuesto de egresos de la federación, debían concentrar sus ingresos en la Tesorería Federal, conforme a las disposiciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En 1970 fue promulgada otra ley para el control de organismos y empresas, misma que incluyó en el régimen de vigilancia a las sociedades de participación estatal minoritaria y a los fideicomisos, cuyo número, en 1974, era de 423 unidades.

En las recientes administraciones se ha insistido en congrega y vigilar, del mejor modo posible, los trabajos del sector paraestatal; este experimento se sitúa en la base de la reforma administrativa que ha escalado ordenamientos dominados con la idea de planear, programar, coordinar y evaluar. Tal necesidad, unida a otras coincidentes que urgen a un país creciente y en acelerada transformación a contar con una administración pública capaz y eficiente, determinó la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1977 y de sus normas reglamentarias y complementarias, misma que se estudiará más adelante. Aquí surgió

la reestructuración de diversas secretarías y la creación, con importancia destacada, de la de Programación y Presupuesto. Asimismo, el perfil prevaleciente de las administraciones central y descentralizada y el régimen de coordinación a través de sectores de actividad, cuya responsabilidad global se confía a un secretario de estado, dió pie a que en 1977 se crearan doce sectores, integrados cada uno por entidades con funciones afines.

Otros ordenamientos derivados del programa de reforma administrativa son la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley General de Deuda Pública. La primera aborda los capítulos de planeación, programación, presupuesto, contabilidad, información estadística y evaluación; la segunda reglamenta tanto la necesidad de programar la deuda, contemplando su conveniencia en cuanto a estructura y monto, como el empleo racional de este instrumento y su congruencia con la capacidad de pago del sector público y del país.

Tomando nuevamente a la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, en su obra conjunta, los doctores Carrillo Castro y García Ramírez ("Las Empresas Públicas en México". Ed. Porrúa, México, 1983 p. 196) refieren: "Durante el sexenio del presidente Avila Camacho (1940-1946), las empresas y organismos de Estado habían adquirido una gran importancia y se advertía una clara tendencia a un crecimiento todavía mayor. Por eso es que, durante el primer año de gobierno del presidente Alemán, se manifestó abiertamente la preocupación por establecer mecanismos para el control administrativo y la supervisión financiera del creciente universo de entidades paraestatales".

"Este primer esfuerzo de control, por parte de la administración pública federal, se inicia formalmente en 1947 con la

expedición de la primera Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (D.O. 31-XII-1947) y cuya acción se extiende hasta fines de la década de los cincuenta".

Este ordenamiento jurídico contiene la primera definición legal de lo que habría de entenderse por organismo descentralizado: "Artículo 2o. Para los efectos de esta ley, - son organismos descentralizados las personas morales creadas por el Estado mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal en ejercicio de sus facultades administrativas, cualquiera que sea la forma jurídica que adopten y siempre que además satisfagan algunos de los siguientes requisitos:

- a) Que sus recursos hayan sido o sean suministrados en su totalidad o en parte por el Gobierno Federal, ya en virtud de participaciones en la constitución de capital, de aportaciones de bienes concesiones o derechos, o mediante ministraciones presupuestales, subsidios o por el aprovechamiento de un impuesto específico.
- b) Que su objeto y funciones propias impliquen una atribución técnica especializada para las adecuadas prestaciones de un servicio público o social, explotación de recursos naturales o de la obtención de recursos destinados a fines de asistencia social".

Por otra parte, en el mismo contexto se determina expresamente la definición de empresa de participación estatal:

"Artículo 3o. Para los efectos de esta ley, son empresas de participación estatal aquellas que satisfagan algunos de los siguientes requisitos:

- a) Que el Gobierno Federal tenga la facultad de nom-

brar a la mayoría del consejo de administración o junta directiva o designar al gerente, presidente o director o vetar los acuerdos que la asamblea de accionistas, el consejo de administración o la junta directiva adopten, cualquiera que sea el origen de sus recursos.

- b) Que el Gobierno Federal aporte o sea propietario del 51% del capital o acciones.
- c) Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal.
- d) Que por una disposición de carácter general, disfruten de preferencia para realizar operaciones o negocios con el gobierno federal o con los organismos descentralizados o empresas de participación estatal".

La misma ley de 1947, en su artículo 4o. disponía que "podrían asimilarse a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal....sus filiales o subsidiarias, aquellas empresas con las que su posición o situación sea análoga a la del Gobierno Federal con respecto a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal, según casos de los artículos anteriores".

Esta ley otorgaba facultades de control tanto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. A la de Hacienda correspondía la facultad de controlar y vigilar operativamente a los organismos y empresas, quedando bajo su supervisión todos los fideicomisos del Gobierno Federal. A la segunda, la facultad de revisar e inspeccionar las adquisiciones y contratos de obra de los organismos y empresas.

El artículo 5o. de la ley en cuestión establecía que la facultad de control se ejercía a través de las siguientes acciones:

- 1) Solicitar informes financieros
- 2) Revisar, vetar o reformar presupuestos y programas anuales, de operaciones e inversiones.
- 3) Practicar toda clase de auditorías (pre y posauditorías), glosar las cuentas y revisar los balances que se practicaran.
- 4) Calificar las erogaciones previamente a su pago, - incluyendo las compras, pudiendo vetar aquellas que no se sujetaran al presupuesto, al programa, a los ~~acuerdos de su consejo o junta directiva,~~ a la legislación vigente o fueran lesivas a su economía.
- 5) Promover innovaciones a la organización y funcionamiento.
- 6) Fincar las responsabilidades que resultaren en el manejo y operación de los bienes de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.
- 7) Autorizar la cancelación de créditos de esas instituciones".

En los artículos 6o. y 7o. de la ley que se analiza se faculta a la Secretaría de Hacienda para designar al personal de inspección, así como para nombrar en los órganos de gobierno (con esta denominación se conoce de manera general a los consejos de administración, junta directiva, junta de gobierno, comités técnicos o de distribución de fondos y de otros que constituyen el máximo órgano de administración de las entidades paraestatales) de cada organismo y empresa a un representante con voz, pero sin voto.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podía también - "promover la liquidación o traspaso de las empresas de participación estatal, cuando estas instituciones no realicen funciones de utilidad o compitan con empresas privadas que llenen debidamente su contenido". (Ob. cit.p. 198).

Por último destaca, por su importancia, la atribución de la Secretaría de Hacienda de proponer al Ejecutivo Federal - previa consulta con las otras dependencias - un plan general de operaciones el que, luego de ser aprobado por el Presidente de la República, normaría las actividades de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Asimismo, la ley establecía que a la recientemente creada Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, correspondían funciones relacionadas con la revisión y formulación de contratos de obras e inspección de aquellas que llevaran a cabo los organismos de la administración pública federal.

En la versión inicial de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, se definieron por primera vez - de manera explícita las características y formas de creación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, así como las modalidades de vigilancia y control a que habrían de quedar sometidas. Se señalaba, así, - que los organismos descentralizados podían ser creados bien por ley del Congreso o por el Ejecutivo Federal, siempre y cuando reunieran los requisitos que la propia ley enumeraba, requisitos que han sido señalados con anterioridad.

En cambio, no se establecía ningún requisito o modalidad específica para la creación de las empresas de participación estatal o de los fideicomisos, que no fuera la de su apego a las leyes de naturaleza mercantil.

Las atribuciones de vigilancia y control quedaban asignadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con excepción

de la referente a las adquisiciones y contratos de obra, - aspectos en los que participaba la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Esta ley dotaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de amplísimas facultades en las que quedaba incluido el control y vigilancia de las instituciones nacionales de crédito, seguros y fianzas y sus filiales, así como los fideicomisos que otorgaba el - Gobierno Federal, directamente o por medio de alguna institución nacional de crédito, cualquiera que fuese el origen de los fondos destinados a dichos fideicomisos.

La ley establecía, asimismo, que: "por resoluciones del Ejecutivo, podrán asimilarse a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal a que esta ley se refiere, a sus filiales o subsidiarias y aquellas empresas con - las que su posición o situación sea análoga a la del Gobierno Federal, con respecto a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal". (Ob. cit. p. 198).

En esta disposición se señalaba que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estaba facultada para promover la liquidación o traspaso de las empresas de participación estatal, cuando estas instituciones no realizaran funciones de utilidad pública o competieren con empresas privadas.

En diciembre de 1965, una nueva Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (D.O. 4-1-1966) modificó sustancialmente las disposiciones contenidas en la primera ley de 1947, a fin de adecuar a las nuevas funciones otorgadas a las Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional.

De acuerdo a esta nueva disposición, el Ejecutivo Federal - ejercía las funciones de coordinación y control por medio de las tres Secretarías, la del Patrimonio Nacional, la de Hacienda y Crédito Público y la de la Presidencia, constituyendo lo que el presidente de la Comisión de Administra-



ción Pública, Licenciado José López Portillo, denominaba "el triángulo de la eficiencia del Gobierno Federal" mismo que, cuando se deformaba, deterioraba la eficiencia del desempeño de la administración pública en su conjunto.

"Los cambios más importantes que se introdujeron con esta ley para el control serían, entre otros, los siguientes:

- a) Quedaron exceptuadas del control, además de las señaladas por la ley de 1947, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito y las instituciones nacionales de seguros y fianzas.
- b) También aquellas empresas en que dichas entidades hubieran suscrito la mayoría de su capital directamente o a través de otras empresas en cuyo capital ~~tuvieran participación mayoritaria; asimismo los fideicomisos constituidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.~~
- c) Las Secretarías que aplicarían la ley para el control serían, como se ha dicho, la del Patrimonio Nacional, la de Hacienda y Crédito Público y la de la Presidencia.
- d) La Secretaría del Patrimonio Nacional tendría la facultad de poner a consideración del C. Presidente de la República, las reformas a la organización y operación de los organismos y empresas cuando así lo creyera conveniente para el mejor cumplimiento de los fines y la mejor coordinación de las actividades de dichos organismos y empresas.
- e) La creación del registro de organismos descentralizados y empresas de participación estatal que estaría a cargo de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

- f) Para los efectos de la vigencia y control se contaría con nuevos y más modernos procedimientos. "(Ob. cit. p. 62).

El nuevo ordenamiento jurídico dio base a la creación, dentro de la Secretaría del Patrimonio Nacional, de la Dirección General de Control y Vigilancia de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, en sustitución de la anterior Junta de Gobierno creada por decreto el 13 de marzo de 1959 (D.O. 13-3-1959).

Sin embargo, las reformas a la Ley para el Control de 1965 ~~dejaban algunas lagunas que~~, finalmente, pretendieron corregirse con una tercera ley, promulgada en diciembre de 1970. Este ordenamiento - que se encuentra actualmente en vigor, en lo que no contraviene a la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ni a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y a la Ley General de Deuda Pública promulgada en 1977 - se consideró, por primera vez, como objeto de vigilancia y control gubernamental, no sólo a las empresas de participación estatal mayoritarias; sino también a las de participación minoritaria, aunque continuó exceptuando a los fideicomisos públicos. Asimismo, se mejoró la definición de los conceptos de supervisión y control y se incorporó al criterio de que todos los organismos y empresas del Sector Público deberían someter a la consideración de la Secretaría del Patrimonio Nacional sus programas anuales de operación, para efectos de coordinación de actividades.

El control enfatizaba la supervisión de las etapas estratégicas del proceso administrativo y, muy particularmente, la de la planeación del gasto público y el ejercicio de éste, lo que explicaba la preponderancia de los sistemas de autorización previa del gasto y los mecanismos de supervisión -

de las erogaciones por concepto de adquisiciones, contratos de obras y gastos de operación y administración de las entidades paraestatales, así como el control cuidadoso del uso de su crédito interno y externo, con la idea de no exceder la capacidad de pago del Sector Público.

Las formas concretas de ejercicio del control que esta Ley establecía eran muy diversas y se valían de diferentes técnicas y procesos administrativos para obtener información, verificar el cumplimiento de objetivos, identificar - en su caso - desviaciones y tomar las medidas correctivas que se ameritaran.

En esta nueva ley, la estructura del control y vigilancia que ejerce el Gobierno Federal sobre los organismos descentralizados y empresas de participación estatal contempla - los siguientes objetivos:

- 1) Definir y sancionar el propósito, funciones y objetivos concretos de cada una de las entidades paraestatales;
- 2) Coordinar sus acciones;
- 3) Procurar que sean compatibles y complementarias, para obtener el mejor aprovechamiento de sus recursos;
- 4) Evitar la competencia innecesaria;
- 5) Verificar el cumplimiento de los objetivos previstos y el ejercicio adecuado de los presupuestos, e
- 6) Introducir mejoras en la eficacia operativa, técnica y administrativa.

Los medios que se podrán emplear para captar información - son, entre otros:

- 1) El registro sistemático de las entidades paraestatales que han de sujetarse a control;
- 2) Concertar los presupuestos anuales de operación y de inversión, en este caso sujetos a criterios de presupuesto por programas;
- 3) El registro de proveedores y contratistas del Sector Público;
- 4) La auditoría externa;
- 5) La realización de auditorías operacionales administrativas e investigaciones especiales, y
- 6) La obligación establecida para que los informes - que se presenten a los consejos de administración contengan un mínimo de información precisa para el Gobierno Federal. (Cfr. Ob. cit. pp. 61 y 63).

Los recursos de que se dispone para el ejercicio del control abarcan, por su parte: Las facultades de los consejeros, comisarios y representantes del Gobierno Federal ante los órganos de administración; las que las leyes fijan para que el Gobierno Federal autorice los programas y presupuestos anuales de operación, inversión, adquisición y financiamiento, así como las relativas a la supervisión que el propio Gobierno Federal practica sobre los actos de enajenación de bienes muebles e inmuebles; la celebración de contratos; las adquisiciones de todo tipo; el arrendamiento de inmuebles y la cancelación de cuentas incobrables.

El triángulo de la eficiencia, desde un punto de vista formal, permitió que el control quedara asignado, como se ha dicho, a tres dependencias del Ejecutivo Federal; la Secretaría de la Presidencia, la de Hacienda y Crédito Público y la del Patrimonio Nacional. La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, la Ley para el Control y numerosos acuerdos presidenciales otorgaban facultades concurrentes y aun super-

puestas y duplicatorias a cada una de ellas, para vigilar - que el uso de recursos por parte de los Órganos del Sector - Público se llevara a cabo con apego a la legalidad y en cumplimiento a los lineamientos, normas, objetivos y metas de la política económica y social del Gobierno. Estas tres - dependencias establecieron instrumentos y medidas - en ocasiones conjuntamente, pero la mayoría de las veces cada una por su cuenta - cuyos avances y tropiezos constituyen los más importantes antecedentes de las reformas administrativas instrumentadas por el gobierno del Presidente Jose López - Portillo (1976-1982).

La Secretaría de la Presidencia fue creada en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que entró en vigor el 10. de enero de 1959. El 23 de julio de 1965, en los primeros años de ~~gobierno del Presidente Díaz Ordaz~~, se expidió el acuerdo por el que se ordenaba que las secretarías y departamentos de estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal debieran enviar a esta Secretaría, antes del 31 de agosto de cada año, las modificaciones a sus programas de inversión del ejercicio fiscal. Para - tal efecto, se encomendó a la Comisión Intersecretarial - creada en 1962 y reforzada por nuevas unidades administrativas de la Secretaría de la Presidencia, la formación del - programa de desarrollo económico y social de México, con - base en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social. La Comisión Intersecretarial elaboró el Plan de Acción Inmediata, documento que tuvo las características siguientes:

- "1) Pretendía lograr un incremento anual mínimo en el producto nacional bruto del 6%;
- 2) Buscaba una distribución más equitativa del ingreso nacional;
- 3) Fijaba una tasa media anual de crecimiento de la inversión bruta fija de 7.2%, a fin de que en 1976 ésta representara el 20% del producto interno bruto.

- 4) Su difusión, fuera de consultas realizadas internamente en el propio Sector Público, fue prácticamente inexistente". (Ob. cit.p. 64).

Sin embargo, la Secretaría de la Presidencia continuó realizando análisis de los programas de inversión, para someterlos a autorización del Presidente de la República, buscando su adecuado financiamiento. Y a fin de que sirviera de marco normativo a la política económica del país, siguió elaborando estudios para la integración del Plan General del Gasto Público.

Desde 1947, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público venía haciendo intentos para mejorar el funcionamiento y control de la empresa pública, dentro de los cuales destacó el acuerdo presidencial (D.O. II-VIII-1953), en el que se disponía que los consejos de administración de las empresas públicas organizadas como sociedades anónimas se reunieran una vez al mes. Dicha determinación era para cumplir el objetivo de supervisar con esa periodicidad el cumplimiento de los programas de las empresas.

Con el objetivo de regular los ingresos y gastos de los organismos y empresas públicas, se tomó la determinación de incorporar al presupuesto de egresos de la federación de 1965, a veinte de los más importantes, a saber:

"Petróleos Mexicanos  
 Comisión Federal de Electricidad  
 Ferrocarriles Nacionales de México  
 Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos  
 Instituto Nacional de la Vivienda  
 Lotería Nacional  
 Instituto Mexicano del Seguro Social  
 Instituto de Seguridad y Servicio Social de los Trabajadores del Estado

Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A.  
 Industrial Eléctrica Mexicana, S. A. de C. V.  
 Compañía Eléctrica de Chapala, S. A.  
 Compañía Eléctrica de Morelia, S. A.  
 Compañía Eléctrica de Manzanillo, S. A.  
 Compañía Eléctrica Guzmán. S. A.  
 Compañía Hidroeléctrica Occidental, S. A.  
 Ferrocarriles del Pacífico, S. A. de C. V.  
 Ferrocarriles Chihuahua-Pacífico, S. A.  
 Ferrocarriles Unidos de Yucatán, S. A.  
 Aeronaves de México, S. A.  
 Compañía Nacional de Subsistencias Populares" (Ob.  
 cit. p. 65)

Todos los endeudamientos de dichas empresas se encontraban ~~debidamente regulados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público~~ pues, de no tener la firma de dicha dependencia, era difícil que los títulos de crédito que amparaban dicho financiamiento fueran aceptados. De esta forma, llegó a tener el control de los planes o programas de financiamiento.

En 1970 se efectuaron nuevas reformas a esta Ley y, entre las nuevas disposiciones, se estableció un registro en el que debían inscribirse los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, tanto mayoritarias como minoritarias, y los fideicomisos del Gobierno Federal. En referencia a las empresas de participación minoritaria, se facultaba a la Secretaría del Patrimonio Nacional para que designara a un comisario que realizara las tareas de vigilancia y, por lo que respecta a los fideicomisos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público actuaría como fideicomitente. La propia Secretaría del Patrimonio Nacional nombraría a un comisario en los casos en que los fideicomisos tuvieran por objeto la inversión, el manejo o la administración de obras públicas, la prestación de servicios o la producción de bienes de mercado.

Se continuaba exceptuando de dicho control y registro a las

instituciones nacionales de crédito, las organizaciones nacionales auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, así como las instituciones docentes y culturales. No se establecían requisitos de control para la creación de empresas de participación estatal o de los fidei comisos y el control que existía se limitaba a aquellos que hubiesen sido establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único del Gobierno Federal.

Para los efectos de transformación, fusión, disolución o liquidación, se requería - salvo excepción expresa en la ley - que la Secretaría del Patrimonio Nacional sometiese a revisión dichas decisiones al Presidente de la República "oyendo el parecer de las dependencias del Ejecutivo cuyas funciones tengan relación con el objeto o fines del organismo o empresa de que se trate". (Ob. cit. p. 67)

En esta misma época se modificó el artículo 27 constitucional, para dar cabida a la nacionalización de la industria eléctrica con el texto siguiente:

"Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, - transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que - tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines".

En 1975 se volvió a modificar el artículo 27 constitucional, para poder nacionalizar los minerales radioactivos como sigue:

"Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólido, líquido o gaseoso o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la ex-



plotación de esos productos en los términos que señale la ley respectiva. Corresponde también a la nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía eléctrica".

Como parte del proceso de incorporación de las empresas públicas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en 1974 se modificó el artículo 93 estableciendo lo siguiente: "Cualquiera de las cámaras podrá citar a los secretarios de estado y a los jefes de departamentos administrativos, así como a los directivos y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivas normas o actividades".

---

En esta misma época se creó el INFONAVIT y el FOVISSSTE, organismos encargados de establecer un sistema de financiamiento que permitiera otorgar a los trabajadores crédito barato y suficiente para adquirir en propiedad una vivienda. A partir de esta época, fue cuando se hacía palpable la necesidad de crear la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a fin de ubicar con precisión, dentro de un vasto universo, las instituciones y mecanismos de los cuales se vale actualmente el Estado para cumplir sus importantes funciones de regulación, fomento, producción y prestación de servicios para el desarrollo económico y social del país en su conjunto.

#### 2.4. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

El 29 de diciembre de 1976 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, misma que abrogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Antes de introducirnos al análisis de la primera, es conveniente tratar brevemente los aspectos fundamen-

tales de la segunda.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, publicada en el Diario Oficial el 24 de diciembre de 1958 y en vigor a partir del 1o. de enero de 1959, introdujo en la Administración Pública Federal una reforma sustancial: la creación de la Secretaría de la Presidencia, para lo cual se tomó, como núcleo constitutivo, la organización de la antigua Comisión de Inversiones. La misma Ley transformó, además, a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en la Secretaría del Patrimonio Nacional, a la cual se le encomendaron, entre otras funciones, las de:

- a) Controlar y vigilar financieramente y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejen, posean o que ~~exploten~~ exploren bienes y recursos naturales de la nación o las sociedades e instituciones en que el Gobierno Federal posea acciones o intereses patrimoniales, y que no estén expresamente encomendados o subordinados a otra secretaría o departamento de estado.
- b) Intervenir en las adquisiciones de toda clase, en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que se realicen por cuenta del Gobierno Federal de los territorios federales y del Departamento del Distrito Federal, así como vigilar la ejecución de los mismos conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia.
- c) Participar en la inversión de los subsidios que concede la Federación a los Gobiernos de los estados, de los territorios federales, municipios, instituciones o particulares, cualesquiera que sean -

Los fines a que se destinan, con objeto de comprobar que se efectúa en los términos establecidos, conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia". (D.O. 24-XII-58).

Estas reformas estaban encaminadas a fortalecer las tareas de controlar y vigilar las actividades de la Administración Pública Federal en su conjunto y en especial de la Administración Pública Paraestatal. Las facultades de estas dos Secretarías se entrelazaban con las que, de tiempo atrás, había manejado en forma exclusiva, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo que fue necesario precisar en sucesivas ocasiones sus respectivas atribuciones, así como crear diversas comisiones intersecretariales y otros mecanismos con la idea de armonizar o coordinar el ejercicio de dichas funciones.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, con vigencia hasta 1976, institucionalizó los mecanismos operativos que dieron inicio a una efectiva planeación económica y social, si bien estas funciones quedaron repartidas en tres dependencias: la planeación a cargo de la Secretaría de la Presidencia, el control a cargo de la Secretaría del Patrimonio Nacional y el presupuesto a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El control administrativo de las empresas públicas, con exclusión de las instituciones de crédito, de seguros y organismos auxiliares de crédito, quedó fundamentalmente a cargo de la Secretaría del Patrimonio Nacional, con base en el decreto del 13 de marzo de 1959, por el que se creó una Junta de Gobierno presidida por el titular de ese ramo, para esos efectos, fungiendo como Vicepresidente Ejecutivo de esta Junta el Subsecretario del Patrimonio Nacional y como miembros permanentes el Secretario de Hacienda y Crédito Público y el Director General de Nacional Financiera, S. A.

El decreto de creación de la Junta de Gobierno encargó a ésta la aplicación de la Ley para el Control de 1947, otorgándole las siguientes funciones, entre otras:

- "1) Establecer las normas para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal y someterlos a la consideración del Ejecutivo, por conducto de la Secretaría del Patrimonio Nacional.
- 2) Someter al Ejecutivo Federal y, previa su aprobación, promover por los conductos pertinentes la modificación de la estructura y bases de organización y operación de los ~~organismos descentralizados y empresas de participación estatal~~, excluidas las instituciones de crédito y de seguros y organismos auxiliares, siempre que se requiera para el mejor desempeño de sus funciones, la apropiada satisfacción de sus actividades con las que corresponden a las diversas dependencias del Ejecutivo y a los demás organismos descentralizados y empresas de participación estatal.
- 3) Autorizar, con intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el presupuesto anual de gastos de las oficinas técnicas y administrativas de su dependencia y señalar las cuotas bimestrales que los organismos y empresas sometidos a su control y vigilancia deban pagar de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17o. de la ley del 30 de diciembre de 1947.
- 4) Emitir opinión sobre los programas generales de actividades y sobre los aspectos financieros de dichos programas, así como sobre los presupuestos periódicos de gasto y costo de operación de los organismos

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

descentralizados y empresas de participación estatal. La Junta hará saber su opinión a los administradores o cuerpo de administración de los organismos y empresas de que se trate, por los conductos y para los efectos legales pertinentes.

- 5) Aprobar las reglas e instrucciones generales y especiales a las cuales deben sujetarse las oficinas técnicas y administrativas dependientes de la Junta para ejercer las funciones de control y vigilancia que les corresponde.
- 6) Aprobar las reglas e instrucciones conforme a las cuales los auditores internos y externos de los organismos y empresas sujetas a control, deban presentar los balances e informes que la misma requiera.
- 7) Ser órgano de consulta del Ejecutivo Federal en los asuntos que se relacionan con sus funciones institucionales.
- 8) Proponer al Ejecutivo Federal y con su autorización promover por los conductos apropiados, la supresión, disolución o liquidación de los organismos o empresas, el rescate de los recursos o bienes patrimoniales que ellos manejen o administren o el traspaso o venta de las participaciones que dentro de su capital represente el Gobierno Federal, en los casos siguientes:
  - a) Cuando haya desaparecido la función de interés general que tengan encomendada o no la desempeñen adecuadamente;
  - b) Cuando hayan cumplido las finalidades de promoción del desarrollo económico que dieron lugar

a su creación;

- c) Cuando sin perjuicio del interés general sus actividades puedan ser desempeñadas lícitamente por empresas privadas, y
- d) Cuando sus funciones puedan ser realizadas, - mejor o más económicamente, por algún otro organismo o empresa creada o por crearse". (D.O. 13-III-59).

~~El artículo 60. señalaba que el Ejecutivo Federal determina-  
ría los organismos, empresas y fideicomisos que estarían so-  
metidos a la vigilancia y el control de la Secretaría del -  
Patrimonio Nacional por conducto de la Junta de Gobierno.  
No obstante, el artículo 80. indicaba la posibilidad de que  
las entidades señaladas que no consideraran correcta su in-  
clusión entre las que estarían sujetas a dicho control y -  
vigilancia, presentaran su inconformidad debidamente funda-  
mentada dentro de 10 días siguientes a la notificación del  
acuerdo correspondiente, ante la Secretaría mencionada, -  
para que la misma sometiera la inconformidad a la decisión  
definitiva del Ejecutivo Federal.~~

Entre las razones por las cuales la Junta no pudo funcionar se encuentra que las facultades eran sumamente amplias y los miembros de la misma no llegaron a reunirse debido, posiblemente, a su alta jerarquía y ocupaciones.

La Ley para el Control de 1947 registró reformas con motivo de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se limitó a vigilar a las entidades cuyas funciones eran más afines a las funciones hacendarias, mientras que las demás empresas públicas eran controladas por la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, que luego se transformó en la del Patrimonio Nacional. La forma de operar de la Se-

cretaría de Hacienda y Crédito Público constituyó el primer antecedente de una dependencia coordinadora de sector en la Administración Pública Federal, tal y como funcionan actualmente las demás dependencias del Ejecutivo, conforme al nuevo modelo desconcentrado o sectorial.

Las facultades de la Secretaría de la Presidencia no habfan sido suficientemente precisadas en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, por lo que se consideró necesario expedir diversos acuerdos presidenciales.

"a) Acuerdo del 29 de junio de 1959. A seis meses de creada la Secretaría de la Presidencia, mediante acuerdo del 29 de junio de 1959, se dispuso que las secretarías, departamentos de estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal deberían elaborar un programa de inversiones constando de los siguientes aspectos.

---

- 1) El programa se debería presentar a la Secretaría de la Presidencia para su aprobación.
- 2) Se definía lo que debería entenderse por inversiones públicas y se determinaban los mecanismos mediante los cuales se aseguraba la participación de la Secretaría de la Presidencia en materia de erogación presupuestal y financiamiento, gestión de créditos nacionales e internacionales e importaciones destinadas a los programas de inversión de las dependencias y entidades públicas.
- 3) Se facultó a la Secretaría de la Presidencia para ejercer la función de vigilancia de la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación es-

tatal. Todo lo anterior, con el objeto de contar con un programa coordinado y jerarquizado de inversiones del Sector Público cuyos rendimientos permitieran, junto a la acción constructiva de las inversiones privadas, la elevación del nivel de vida de todos los mexicanos.

- 4) El objeto del programa sería el de acelerar el desarrollo económico y social del país, mediante la coordinación entre las inversiones públicas y privadas, la creación de nuevas fuentes de ocupación, la corrección de la inequitativa distribución del ingreso, el desarrollo de las diversas regiones y el mantenimiento de la balanza de pagos.

- 5) Se señalaba que las inversiones deberían tener una elevada productividad económica y social, para lo cual tenderían a beneficiar al mayor número de personas". (D.O. 29-VI-59).

Asimismo, en dicho acuerdo se establecía la forma en que deberían estimarse las inversiones y su forma de presentación, así como lo relativo a su financiamiento externo y sus sanciones por la realización de inversiones no autorizadas debidamente.

- "b) Acuerdo del 19 de noviembre de 1959. En este instrumento se estableció que los organismos y empresas públicas presentaran, ante la Secretaría de la Presidencia, las modificaciones que se introducirían en sus programas de inversión al año siguiente.
- c) Acuerdo del 7 de julio de 1961. Por este acuerdo se facultó a la Secretaría de la Presidencia -



para promover las modificaciones que fueran necesarias en la estructura y funcionamiento de la Administración Pública, así como para fijar los procedimientos que normaran la acción conjunta de la Administración Pública Federal.

Además, se estableció que para conocer la forma en que otros sectores que participen en la vida económica y social del país contribuyan a alcanzar los objetivos y metas nacionales, la Secretaría de la Presidencia solicitará la información necesaria de los gobiernos estatales y municipales, del sector privado o de cualquier otra entidad". (D.O. 7-VII-61).

Finalmente, en el año de 1961 se reformó la Ley de Ingresos de la Federación, estableciéndose que las obligaciones que ~~contrajeran los organismos y empresas públicas, así fuera~~ en moneda nacional o extranjera, deberían inscribirse en el registro que para tales efectos se abriría. Esta disposición estaba dirigida, en un principio, a los organismos descentralizados pero, posteriormente, y en la práctica, se extendió a toda la Administración Pública Federal.

Con estos antecedentes, el periodo de gobierno de 1976-1982, encabezado por el licenciado José López Portillo, empezó con la publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Su primer artículo señala que esta disposición "establece las bases de organización de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal", advirtiendo que se encuentra compuesta por "los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos". (Para estas y las subsecuentes referencias a la LOAPF, Cfr. D.O. 29-XII-56).

Como se advierte, no se mantienen ya las excepciones que señalaba la ley para el control y que impedían, en muy buena medida su conocimiento, planeación, coordinación y control unitarios o congruentes. El artículo 3o. de la Ley Orgánica señala que: "El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal:

- I Organismos descentralizados
- II Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas, y

### III Fideicomisos".

En el artículo 9o. se señala que: "Las dependencias de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada y con base en las políticas prioritarias y restricciones que, para el logro de los objetivos y metas de los planes de gobierno, establezca el Presidente de la República, directamente o a través de las dependencias competentes".

El título tercero de la Ley se denomina "de la Administración Pública Paraestatal" y su capítulo único contiene diversos artículos (del 45 al 54) que constituyen "las bases generales para su creación así como para la intervención del Ejecutivo Federal en su operación" tal y como lo ordena el actual artículo 90 de la Constitución.

La promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, realizada con anterioridad a las reformas del artículo 90 de la Constitución, provocó que se cuestionara la pertinencia de su denominación como orgánica. Cabe aclarar, sin embargo, que ya desde los debates del Constituyente

de 1917 se le mencionó siempre como 'Ley Orgánica' pues se pensaba, desde entonces, incorporar en ella la figura de los departamentos administrativos, cuya mención no se recogió finalmente en el artículo 90 que en su versión original quedó como sigue:

"Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la federación, habrá el número de secretarías que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada secretaría". (Constitución Política Art. 90).

Sin embargo, la mención expresa a los departamentos administrativos se incorporó en el artículo 92. Cabría añadir, igualmente, que el propio artículo transitorio 16 de la Constitución de 1917 señala que:

"El Congreso Constitucional, en su período ordinario de sesiones, que comenzó el 10. de septiembre de este año, expedirá todas las leyes orgánicas de la Constitución que no hubiesen sido ya expedidas en el período extraordinario a que se refiere el artículo 60. transitorio".

Es por estas razones que las leyes relativas, basadas en el artículo 90, han incluido desde entonces a las secretarías de estado al igual que a los departamentos administrativos y, en ocasiones, a la Procuraduría General de la República. Su denominación ha sido diversa: "Ley de Secretarías de Estado" en 1917 y "Ley de Secretarías y Departamentos de Estado", en 1935, entre otras. Fue hasta 1976 que se le otorgó jurídicamente el nombre de "Orgánica de la Administración Pública Federal" y en ella quedó incluida tanto la Administración Pública Centralizada - dentro de la cual se considera a la Procuraduría General de la República - como las entidades que integran la Administración Pública Paraestatal. (Cfr. Carrillo Castro y García Ramírez. "Las Empresas Públi

cas en México". Ed. Porrúa. México, 1983 p. 189).

Dentro de las disposiciones novedosas contenidas en la Ley Orgánica de 1976 se podría mencionar la relativa a la definición que se da de 'organismo descentralizado', que es mucho más general que la que se dio en la Ley para el Control y que establecía como requisitos para constituir el patrimonio de dichos organismos, el de que se constituyera total o parcialmente con fondos de bienes federales o de otros organismos descentralizados; así como que el objeto o fin fuera la prestación de un servicio público o social o la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Así, el artículo 45 de la nueva Ley Orgánica contiene el señalamiento de las características que deben tener los propietarios del 50% o más del capital social de la empresa, para que ésta se considere como de participación estatal mayoritaria. En efecto, se consideran empresas de participación estatal mayoritarias aquellas en las que, tanto el Gobierno Federal como los organismos descentralizados o cualquier entidad paraestatal, sean propietarios del 50% o más del capital social. Anteriormente, la Ley para el Control señalaba que el propietario sólo podía ser el Gobierno Federal, es decir, se excluía a las empresas cuyo capital social era propiedad de algún organismo descentralizado o empresa de participación estatal mayoritaria.

Para una mayor precisión, a partir de la primera reforma a la Ley Orgánica, se estableció que, para poder considerar a una empresa como mayoritaria cuando el propietario de las acciones sea una empresa de participación estatal, ésta deberá tener igualmente el carácter de mayoritaria.

Por otra parte, la Ley Orgánica se refiere tanto a los fidei-

comisos constituidos por la Administración Pública Centralizada, como a los creados con los recursos de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y demás entidades paraestatales. En cambio, la Ley para el Control sólo regulaba "los fideicomisos del Gobierno Federal, y de estos, exclusivamente aquellos que tuvieran por objeto la inversión, el manejo o administración de obras públicas, la prestación de servicios o la aportación de bienes para el mercado" (Ob. cit. p. 190), exceptuando a los fideicomisos crediticios o financieros. La actual Ley Orgánica suprimió dicho requisito y transformó a la Secretaría de Programación y Presupuesto en fideicomitente único del Gobierno Federal, constituyéndose esta dependencia en el único conducto del Ejecutivo Federal para autorizar la constitución, incremento, modificaciones y disolución de los fideicomisos.

Como se ha señalado, las tareas de la empresa pública se encuentran necesariamente orientadas, para constituir un auténtico sistema integrador nacional, armónico y consistente, por las dependencias de la Administración Pública Central. Intervienen éstas sobre aquéllas, con el fin de incorporarlas a los programas sectoriales y, en suma, al plan nacional; y con el propósito, consecuencia necesaria del anterior, de vigilar y evaluar su funcionamiento. De aquí que para el régimen de las empresas públicas resulte siempre relevante la transformación orgánica y funcional del Sector Central.

A este respecto, (Cfr. Ob. cit. p. 191) deben destacarse las reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicadas en el Diario Oficial del 29 de diciembre de 1982. El artículo 9o. referido a la planeación, ordena: "las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal".

El artículo 50, reformado, convalida el principio de la sectorización paraestatal, avanzando plausiblemente en este punto y asegurando la coherencia en asuntos que competen a entidades afines: "Las secretarías de estado o departamentos administrativos organizarán a las entidades paraestatales bajo su coordinación, agrupándolas en subsectores cuando convenga, atendiendo a la naturaleza de sus actividades".

Finalmente, las reformas y adiciones a la Ley Orgánica comentada en este punto incluyen, como asunto de señalada importancia, la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (artículos 26 y 32 bis), la cual entre otras cosas, asume funciones de supervisión y fiscalización anteriormente dispersas entre varias dependencias del Ejecutivo Federal. Estas atribuciones cubren igualmente a la ~~Administración Pública Centralizada y a la Paraestatal.~~

## 2.5. LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES

En unos apuntes realizados por José Trinidad Lanz Cárdenas (Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1988) se lee que "La Ley Federal de Entidades Paraestatales tiende a dar respuesta a los principales problemas que enfrentan las entidades públicas del país como son: las excesivas normas jurídicas que las regulan, la dispersión y multiplicación de instancias burocráticas que se dan en su operación y su indispensable autonomía de gestión".

En efecto, con la publicación de esta Ley en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986, se han venido obteniendo importantes logros, en cuanto que se simplificó el manejo de las entidades públicas, liberándolas del cumplimiento de requisitos previos que las agobiaban.

Se devolvieron a sus órganos de gobierno facultades y autorizaciones, teniendo así sus propias responsabilidades, ya que las mismas se ejercían por diversas dependencias que desorbitaban y obstaculizaban la dirección y manejo de las entidades.

Se reforzó la autonomía de gestión a través de mecanismos que permiten establecer metas, como son el control de resultados y la evaluación permanente, permitiendo guiar así el desempeño de las entidades paraestatales.

Se definieron, de manera amplia y categórica, las responsabilidades de los directores generales, comprometiendo su cometido con los grandes objetivos nacionales.

Se ubicaron los controles de las entidades paraestatales en los órganos de gobierno, de forma que el Estado no renuncia ~~al control que le corresponde~~ de las entidades, sino que el órgano señalado representa a las dependencias del Ejecutivo Federal que, de acuerdo con la legislación, deben intervenir en la administración paraestatal. Se trata, pues, de alcanzar un equilibrio para no afectar la autonomía de gestión que debe corresponder a las entidades públicas. Con esta medida no se incurre en descontrol, pues los controles por parte de las dependencias del Ejecutivo Federal siguen existiendo aunque de diferente manera, logrando así una armonía entre los dos elementos indispensables como son: la autonomía de gestión y el necesario control. Esta medida ha logrado dar, además, una libertad de gestión razonable a las entidades paraestatales para un mejor desempeño y robustecer sus responsabilidades frente al Estado y la sociedad.

Sin afectar ni entorpecer el funcionamiento ágil y propio de cada entidad, se intenta que las facultades reglamentarias del Estado se actualicen a través del órgano de gobierno. Con lo anterior se ha tratado de romper con un viejo

problema en la regulación de las entidades públicas, como es el riesgo que representa una regulación única y de carácter general aplicada por las dependencias del Ejecutivo Federal, misma que podría resultar apropiada para algunas empresas - públicas y para otras no, por los objetivos que constituyen sus áreas, por su importancia, tamaño, desarrollo económico y objetivos específicos. Con la presente Ley, cada órgano de gobierno, dentro de los grandes rubros de la legislación vigente, deberá emitir las reglas y normas propias para su entidad, resultando tal posición de gran relevancia, pues - significa agilidad en el funcionamiento propio de cada entidad según sus peculiares circunstancias.

En virtud de lo anterior, cada órgano de gobierno señalará, dentro de los grandes objetivos nacionales, el desarrollo - de su correspondiente entidad paraestatal, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo y con los programas sectoriales ~~que se definen por el Gobierno Federal.~~

Como último punto relevante, la Ley mencionada señala el - criterio rector para la existencia de las entidades paraestatales y que se refiere a que éstas deben encontrarse plenamente en el campo de acción en que puede y debe intervenir económicamente y de modo empresarial el Estado federal, es decir, en las áreas estratégicas y prioritarias que señala la Constitución General de la República para nuestro régimen de economía mixta. De esta forma, el Estado pretende conservar las entidades paraestatales de más importancia y, concretamente, trata de abarcar sólo las áreas indispensables que ha denominado prioritarias y estratégicas, eliminando todas las demás que no han contribuido al logro de los objetivos indispensables marcados por el Gobierno Federal.

Los aspectos de relevancia jurídica de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales se aprecian a partir del análisis de la estructura del propio ordenamiento. Consta de 68 artícu-



los, más 8 transitorios. Al inicio del articulado define a las entidades paraestatales y, de manera clara, las clasifica en tres grandes grupos: Organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos. Quedan excluidos de manera expresa, las universidades y centros de enseñanza superior con autonomía, Procuraduría Federal de la Defensa del Consumidor y las empresas mercantiles en las que la Federación participe con capital de riesgo a través de la Banca de fomento; en lo que respecta a los fideicomisos, sólo podrán ser entidades paraestatales aquéllos que se encuentren estructurados como organismos descentralizados o como empresas de participación estatal mayoritaria y que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias.

---

Posteriormente, establece cuáles son los objetivos de los organismos descentralizados, disponiendo que las áreas estratégicas sólo podrán manejarse por los mismos; además, señala los requisitos mínimos que deben contener las leyes o decretos relativos a su creación, enfocándolos a tres objetivos primordiales:

- a) La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- b) La prestación de un servicio público o social; o
- c) La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

A fin de evitar en el campo paraestatal la existencia de empresas de participación estatal mayoritaria ajenas a los propósitos del Estado, las limita a las áreas prioritarias que se fijan en los términos de la planeación democrática y, particularmente, de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo.

En cuanto a los fideicomisos públicos, aun cuando no son propiamente personas jurídicas sino operaciones de crédito, dada su trascendencia en los rubros económicos actuales del Estado, con las limitantes antes mencionadas, los somete al campo de regulación de la Ley y asimila a sus comités técnicos con los órganos o juntas de gobierno.

Robustece la sectorización de las entidades paraestatales y la intervención de los coordinadores de sector, quienes presidirán los órganos o juntas de gobierno.

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

---

Establece criterios selectivos para que la designación de los directores generales de las entidades recaiga en personas idóneas y con experiencia.

Finalmente, es posible afirmar que la Ley comentada, aun cuando no resuelve por sí misma los problemas de operación y de eficiencia de las entidades paraestatales, si constituye una fórmula apropiada para darles autonomía y sustentar las bases de su eficacia en su gestión, quedando a las bondades de la correcta aplicación de este ordenamiento el cumplimiento cabal de su filosofía y objetivos. Las experiencias pasadas y los antecedentes legislativos y reglamentarios son los que han nutrido la formación de este importante documento y será su correcta aplicación y ejecución la que habrá de contribuir positivamente al progreso de la nación.

## 2.6. OTRAS DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS

### 2.6.1. LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL

El 31 de diciembre de 1976, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, instrumento cuya importancia se advierte aún más, si se considera el contexto que le dio origen.

En efecto, desde el año de 1971, el presidente de la República acordó la creación de una Comisión de Coordinación y Control del Gasto Público, integrada por representantes de tres Secretarías: de la Presidencia, de Hacienda y Crédito Público y del Patrimonio Nacional.

---

El licenciado José López Portillo, quien fuera miembro de esa Comisión y testigo del inicio de sus actividades, definió así sus funciones:

"Recientemente se ha puesto en práctica un mecanismo adicional de singular importancia. Se trata de la Comisión de Coordinación y Control del Gasto Público. Esta Comisión viene a llenar una necesidad que no se podía desempeñar adecuadamente hasta ahora; se trata de un control más estricto y permanente de las asignaciones del gasto presupuestal, para conocer su ritmo en el curso del año y evaluar si los propósitos perseguidos en el presupuesto se están cumpliendo. Tiene, además, la importante función de evaluar permanentemente los programas de gastos y presentar sugerencias sobre el desenvolvimiento de los mismos". (Carrillo Castro y García Ramírez. "Las Empresas Públicas en México". Edit. Porrúa. México, 1983. p. 78).

Con este antecedente, en el período de gobierno 1977-1982, se implantó un Sistema Nacional de Planeación dentro del

Programa de Reforma Administrativa, cuya base jurídica fundamental quedó constituida por la nueva Ley Orgánica de la - Administración Pública Federal, por la Ley de Presupuesto; - Contabilidad y Gasto Público Federal y por la Ley General - de Deuda Pública.

La primera de ellas ha sido ya analizada en el punto 2.4.

Por lo que respecta a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976, es de destacarse cómo actualizaba la concepción y el manejo del gasto público federal - cuyas bases se habían establecido en la década de los años treinta - y vinculaba definitivamente la planeación y programación de los grandes objetivos y metas nacionales, con la preparación, ejercicio y control del presupuesto. Contemplaba, también, la modernización de los sistemas de información existentes, a fin de que pudieran apoyar el proceso de planeación, programación, presupuestación, ejecución, control y evaluación de las acciones de la Administración Pública Federal en su conjunto.

La Ley que se comenta constituyó, igualmente, un paso importante en el esfuerzo por modernizar la administración del - gasto público federal, ya que en éste quedaron incluidas - las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física y financiera y pagos de pasivo, tanto de las dependencias centralizadas como de las entidades paraestatales, o sea los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, las instituciones nacionales de crédito, seguros y fianzas y los fideicomisos en que el fideicomitente sea del Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal o algunas de las entidades antes mencionadas.

En el artículo 2o., fracciones de la VI a la VIII, quedó - establecido que la programación del gasto público federal

se basará en las directrices y planes de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Igualmente, se estableció que las entidades que realicen gastos públicos deben contar con una unidad para planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades y se exigió, por primera vez, que los presupuestos se deben elaborar con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución.

Como ya se indicó dentro de las modalidades más relevantes de esta Ley, se encuentra que, por primera vez, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, podrá autorizar la participación estatal en empresas, sociedades o asociaciones civiles o mercantiles, bien sea para su creación o para incrementar su capital o patrimonio o bien para adquirir todo o parte de éste.

Por otra parte, se estableció que únicamente se podrán construir o incrementar fideicomisos públicos con autorización del Ejecutivo Federal, emitido a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y se señaló que esta dependencia será la que, en su caso, propondrá al Ejecutivo Federal la modificación o extinción de los mismos cuando así convenga al interés público.

Se estableció, igualmente, la responsabilidad que tienen las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos para orientar y coordinar la planeación, programación, presupuesto, control y evaluación del gasto de las entidades agrupadas en el sector bajo su coordinación y se señaló que sólo podrán concertarse créditos para financiar programas incluidos en los presupuestos de las entidades paraestatales, cuando estos hayan sido aprobados por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Además, se señaló que las entidades están obligadas a llevar su propia contabilidad, de acuerdo a las normas emiti-

das por la Secretaría de Programación y Presupuesto, a la -  
cual deberán proporcionar - al igual que al coordinador de  
sector - la información presupuestal, contable, financiera  
y de otra índole que requieran y permitan a su personal la  
práctica de visitas y auditorías, para la comprobación del  
cumplimiento de las obligaciones derivadas de la propia -  
ley.

Finalmente, la Ley General de Deuda Pública (D.O. 31 XII 76)  
tenía como objetivo optimizar el uso de los recursos finan-  
cieros que capta la Administración Pública Federal a través  
del crédito, tanto interno como externo, así como captar -  
la información necesaria para vigilar, en todo momento, la  
situación crediticia del país.

---

#### 2.6.2. LEY FEDERAL DE BIENES NACIONALES

En 1980 se reformó la Ley General de Bienes Nacionales para  
hacerla congruente con las modificaciones introducidas por  
la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en -  
lo relativo a la facultad asignada a la Secretaría de Comer-  
cio en materia de bienes muebles.

Sin embargo, posteriormente, y a fin de establecer un sis-  
tema integral de control, administración, aprovechamiento  
y vigilancia tanto de la propiedad mueble como inmueble de  
la Nación, se expidió una nueva Ley General de Bienes Na-  
cionales, actualmente en vigor.

Esta disposición parte del principio de que todos los bie-  
nes de la Administración Pública Federal, independiemen-  
te de la naturaleza jurídica de la entidad pública que los  
administre o utilice, deben tener un óptimo aprovechamien-  
to y estar sometidos a un adecuado control y vigilancia.

Por ello, se procuró unificar, en un solo instrumento, diversas disposiciones jurídicas que regían la administración de los bienes que constituyen el patrimonio del Gobierno Federal y de las entidades paraestatales y que se encontraban anteriormente dispersas. Se buscó, con ello, evitar la especulación con inmuebles, así como el desperdicio de recursos presupuestarios, y la inflación de los precios de las tierras.

Por lo anterior como aspecto fundamental de este ordenamiento, destaca la obligación que tienen las entidades de presentar a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas un programa anual de necesidades inmobiliarias, a fin de que ésta los analice en base a las disposiciones aplicables en materia de desarrollo urbano, y determine la disponibilidad de inmuebles federales o bien realice las adquisiciones que resulten necesarias.

---

## CAPITULO 3

LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL, PUBLICA  
Y PRIVADA.

## 3.1 EMPRESA PUBLICA Y EMPRESA PRIVADA

Al introducirnos en este tema, es conveniente hacer algunas - consideraciones generales sobre los elementos comunes y sobre las diferencias existentes entre la empresa pública y la privada.

---

La empresa privada, por lo general, es la constituida por los particulares con propósitos de lucro, para organizar los factores de la producción. El Doctor Serra Rojas, al tratar este tema sostiene: "La Empresa Pública no puede tener los mismos - objetivos que la privada en términos de optimización de sus resultados financieros, ya que debe estar sujeta a la organización global que dicte el interés público". "La capacidad - de conducción económica es elemento básico de las instituciones sociales". (Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo - Edit. Porrúa 1985 p. 705).

Es indudable que el derecho administrativo ha aprovechado del derecho privado la terminología y naturaleza de la empresa en general. Los dilemas respecto de la empresa corresponden, en origen, al campo del derecho mercantil. El problema ha surgido al trasladarse al campo del derecho público, pasando a ser fuente de las confusiones que se han suscitado al crearse la entidad denominada empresa pública.

Lo recomendable ante este problema sería que el derecho admi-



nistrativo se apartara y que construyera su propia y autónoma - teoría de las actividades que se pretenden otorgar a la empresa pública, con independencia del derecho privado. Sin embargo, - esto sería difícil ya que los campos no se han delimitado lo - suficientemente para fijar un criterio en una materia que proviene de la actividad privada, por lo que todavía se encuentra en transición de dos diversos sectores para poder situarlo finalmente en el derecho público.

La empresa privada se distingue de la empresa pública por el régimen jurídico que las regula.

La empresa privada se rige por el Código Civil, por el Código de Comercio, por la Ley de Sociedades Mercantiles, la Ley de - Sociedades Cooperativas y, en general, por el Derecho Privado, en sus dos ramas importantes: el Derecho Civil y el Derecho - Mercantil.

---

La tendencia dominante en los estados democráticos actuales es la de crear un grupo de empresas o instituciones, que reciban la denominación de empresa pública, o empresa del Estado o - institución pública, por medio de las cuales el Estado interviene, en forma exclusiva y bajo un régimen jurídico especial, en el proceso productivo, para la satisfacción de determinadas necesidades sociales, cuando así lo exija el interés general.

Por lo anterior, el maestro Andrés Serra Rojas considera que las diferencias entre la empresa pública y la empresa privada son:

- "a) Diverso régimen jurídico
- b) La empresa privada se forma con capitales de los particulares, la empresa pública con bienes del Estado.
- c) La empresa privada es organizada y dirigida por los particulares, la empresa pública por elementos técni-

cos del Estado".

(Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo Edit. -  
Porrúa. 1985 p. 706).

El gobierno apoya a la empresa pública con los recursos propios del Estado. El Estado proporciona a las empresas públicas recursos suficientes para su desarrollo, usando del crédito externo si fuese necesario.

La empresa pública persigue un interés general, sin que obste que su régimen financiero requiera perseguir un propósito de lucro.

"Por medio de la empresa pública el Estado puede desarrollar - una política económica de grandes masas: alimentación, vivienda mediana, vestidos y combatir especulaciones excesivas. Como ejemplo tenemos CONASUPO". (Obra cit. p. 706).

La empresa privada, por su parte, se desenvuelve con sus propios elementos. En ocasiones el Estado apoya a la empresa privada con subsidios, exención de impuestos, barreras arancelarias, y la razón estriba en que la empresa privada no puede desligarse de la economía nacional, ni sustraerse a la acción política y económica del Estado.

La empresa privada, por su propia naturaleza, persigue siempre un propósito de lucro, aunque debe evolucionar para cumplir ciertas finalidades sociales; el obstáculo, sin embargo, es el egoísmo natural del régimen de la libre empresa.

### 3.2. LA EMPRESA PUBLICA

La complejidad de la vida moderna ha traído como consecuencia la intervención del Estado en determinadas actividades mercantiles e industriales. Hasta la primera Guerra Mundial, los -

esquemas económicos se subordinaron al sistema liberal; con el tiempo, el Estado se vio acosado por grandes problemas económicos: la inflación, el desempleo, el aumento de precios, la devaluación monetaria, la limitación de la producción agrícola, entre otras. Esta situación lo obligó a iniciar una era de intervencionismo cuyo origen se sitúa con las nacionalizaciones y el control de la economía, fenómeno que se ha agudizado en los tiempos que corren, debido a que el sistema liberal ya no brinda soluciones adecuadas a una sociedad de grandes masas y de consumo inusitado.

Como definición de la empresa pública podemos encontrar la señalada por el maestro Andrés Serra Rojas; "Las empresas públicas son entidades de derecho público y con personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propios, creadas o reconocidas por medio de una ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal, para la realización de actividades mercantiles, industriales y otras de naturaleza económica, cualquiera que sea su denominación y forma jurídica". (Obra cit. p. 708).

En un plano más estricto, se sitúa a la empresa pública en toda explotación en la que "un ente público posee una parte importante de su patrimonio, subordinada a un régimen de derecho público, en unos casos, y, en otros, a un régimen mixto". (Ibidem).

Si nos atenemos a nuestra legislación, en particular la Ley de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, observaremos que reserva la categoría de empresas públicas a los organismos descentralizados que la misma Ley regula, lo mismo que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Es muy frecuente que se confunda a la empresa pública con el término sector paraestatal y sector público o bien es común que se mencione empresa pública y se entienda por ésta exclusivamente a las que dependen de la Administración Pública Federal. En otras palabras, existe un problema conceptual que impide lograr una definición amplia y completamente aceptable, lo que provoca que se tienda a identificar con las empresas públicas todo tipo de organismos o entidades autónomos o semiautónomos, realicen o no alguna función de gobierno o autoridad, generalizando, de manera incorrecta, aspectos como su funcionamiento, papel y evaluación del desempeño.

Para lograr una definición amplia y aceptable, parece conveniente distinguir las características de la empresa pública, conforme lo hace Ciro Velasco Fernández (Notas realizadas para el Instituto Nacional de Administración Pública, México 1988), partiendo precisamente de su doble dimensión, la empresarial y la pública. Con esta base, el concepto estaría compuesto de los siguientes elementos:

"Dimensión pública	Dimensión Empresarial
- propiedad pública	- campo de actividades
- propósito de carácter público	- de carácter mercantil
	- implica inversión y rentabilidad
- control del gobierno	- vende sus productos en el mercado."

Una vez precisados los elementos anteriores podría desprenderse como definición de empresa pública: "Una organización cuya propiedad del 50% o más del capital es de autoridades públicas federales, estatales o municipales; se establece o adquiere para cumplir propósitos de carácter público; está bajo el control de la autoridad propietaria; se ubica en la actividad de tipo mercantil; se asocia a las ideas básicas -

de inversión y rentabilidad y vende sus productos al mercado". (Idem.)

La importancia que resulta de esta definición, radica en que permite el análisis de las empresas públicas y las entidades que cumplen con los parámetros señalados, lo que permitirá distinguir cuáles tienen ese carácter entre el amplio número de órganos descentralizados, desconcentrados, empresas de participación estatal, fideicomisos, comisiones reguladoras o promotoras etc. que componen el complejo ámbito del sector público nacional.

### 3.5. FORMAS JURIDICAS DE ORGANIZACION DE LA EMPRESA ESTATAL

Toda empresa pública, al constituirse, necesariamente adopta una estructura jurídica, así como una forma de organización. Se entiende por estructura jurídica "la base sobre la que reposa la organización de la empresa pública, teniendo por consecuente una manifestación externa para asumir derechos y obligaciones" (Jorge Fernández Ruiz. El Estado Empresario UNAM 1982 p. 185).

En México, la empresa pública, desde el siglo pasado, tiene una clara inclinación hacia las estructuras mercantilistas, con modalidades de intervención estatal, utilizándose con mayor frecuencia a la sociedad anónima.

Asimismo se utilizan empresas públicas que son manejadas directamente, ya sea por Secretarías de Estado, o por departamentos administrativos, o son organismos descentralizados.

El licenciado Jorge Fernández Ruiz manifiesta las distintas formas en que el Estado puede desarrollar su actividad empresarial, de la siguiente manera:

"Empresa Centralizada.- Es la actividad en forma directa, es decir a través de los órganos de la administración central;

lo podemos encontrar en los servicios públicos como son correos y el telégrafo, que son atendidos actualmente por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes."

"Empresa Descentralizada.- Se lleva a cabo a través de instituciones públicas; tales organismos descentralizados son Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Instituto Mexicano del Seguro Social, Ferrocarriles Nacionales de México, - Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, Sistema de Transporte Colectivo, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Lotería Nacional para la Asistencia Pública, Instituto Mexicano del Café, - entre otros".

"Empresa Desconcentrada.- Encontramos varios ejemplos como son - Servicios para la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano, Órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Servicio de Transbordadores; dependiente también de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; los Almacenes para los Trabajadores del Departamento del Distrito Federal y el Servicio Público de Boletaje Electrónico, Órganos desconcentrados del Departamento del Distrito Federal".

"Empresas de Participación Estatal. Existen asociaciones en - que el Estado recurre al derecho privado o al derecho social - para estructurar las empresas en las que participa, utilizando los moldes de derecho privado; como ejemplos tenemos a Teléfonos de México, S. A., Fertilizantes Mexicanos, S. A., Altos Hornos de México, S. A., Diesel Nacional, S. A., Productos Pesqueros Mexicanos, S. A. de C. V., entre otros".

"Empresa Bancaria.- La actividad empresarial estatal por medio de instituciones de crédito son: El Banco de México, S. A., - Nacional Financiera, S. A., El Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., El Banco Nacional de Crédito Rural, S. A., El Banco Nacional de Fomento Cooperativo, S. A. de C. V., El Banco

Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., El Banco Nacional Urbano, S. A., El Banco del Pequeño Comercio del Distrito Federal, S. A., El Banco del Ejército y de la Armada, S. A., entre otros."

"Empresas Auxiliares de Crédito.- Organización auxiliar de crédito es Almacenes Nacionales de Depósito, S. A., que constituye otra modalidad que utiliza el Estado para su actividad empresarial."

"Empresa de Seguros.- A través de instituciones de seguros el Estado también realiza funciones de empresario como son la Aseguradora Hidalgo, la Aseguradora Mexicana y la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S. A."

"Empresas de Fianzas.- También a través de instituciones nacionales de fianzas, participa el Estado como empresario, como es el caso de la Afianzadora Mexicana, S. A."

"Empresas en Fideicomiso.- En ocasiones el Estado canaliza su quehacer empresarial a través de la figura jurídica del fideicomiso, como es el caso del fideicomiso de Bahía de Banderas, el fideicomiso Cumbres de Llano Largo, entre otros".

"En México, como en la mayoría de los países, la actividad empresarial del Estado se desarrolla en muy diversas figuras jurídicas, sin existir una adecuada sistematización, de tal manera que defina en qué casos se emplea una y en cuáles cada una de las otras". (Obra cit. p. 185, 186 y 187).

### 3.4 SOCIEDADES DE ECONOMÍA MIXTA

Entre las formas de actividad pública y privada, surgió una nueva que fue la sociedad de economía mixta, con el fin de lograr varios propósitos, como atenuar las políticas sociales

que se estimaban radicales y, por otra parte, cambiar los intereses y esfuerzos de los particulares en actividades que el Estado juzgaba convenientes en determinados sectores de la economía. Para ello, el Estado asumió directamente la gestión y responsabilidad de la empresa, teniendo como colaboradores a los propios particulares.

A esta forma de actividad se le ha denominado, en unos casos, empresas de economía mixta y, en otros como lo hace nuestra legislación, empresas de participación estatal, o empresas propiedad del gobierno, como lo ha hecho el Presupuesto de Egresos de la Federación. Se encuentra regulada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y se constituye ~~bajo el derecho privado, que es el mismo que rige sus relaciones jurídicas, con las salvedades que imponen las leyes administrativas.~~

En términos generales, podemos definir a la empresa de participación estatal como "aquellas empresas privadas en las que el estado tiene un interés económico preferente que le permite intervenir o administrar una empresa". (Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa 1985. p. 728).

Dos preceptos de la Constitución hacen alusión a las empresas de participación estatal: el artículo 93, párrafo segundo: "Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado y a los Jefes de Departamentos Administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos y actividades", y por la otra parte, el artículo 123 apartado A, fracción XXXI: "Aquellas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal".

Dentro de la administración pública paraestatal se consideran



empresas de participación estatal mayoritaria, incluidas las instituciones nacionales de crédito y organizaciones auxiliares, las sociedades nacionales de crédito, y las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, aquéllas que satisfagan alguno de los siguientes requisitos:

- "a) Que el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal, uno o más organismos descentralizados, otra u otras empresas de participación estatal, una o más - instituciones nacionales de crédito, una o varias instituciones nacionales de seguros o de fianzas, uno o varios fideicomisos a que se refiere la fracción III del artículo 3o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, considerados conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios del 50% o más del capital social.
- 
- b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo pueden ser suscritas por el Gobierno Federal.
- c) Que al Gobierno Federal corresponde la facultad de - nombrar a la mayoría de los miembros del consejo, junta directiva u órgano de gobierno, designar al presidente, al director, al gerente, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración o de la - junta directiva u órgano de gobierno equivalente." (Obra cit. p. 729).

Del estudio de dichas empresas podemos deducir que no se rigen exclusivamente por normas de derecho mercantil, sino que podría apreciarse un movimiento hacia lo que el maestro Acosta Romero llama el Derecho Mercantil-Administrativo o Derecho Administrativo-Mercantil, ya que la sociedad anónima de Estado no opera dentro de la estructura jurídica ortodoxa de la sociedad anónima, ni tampoco su administración es fiel reflejo de las -

técnicas privadas de administración, pues en el caso de estas empresas públicas, intervienen multiplicidad de factores de índole político-administrativa que se reflejan indudablemente en su régimen jurídico y en su administración.

Así podemos observar cómo las sociedades mercantiles de Estado se regulan, en cuanto a su funcionamiento y organización, por:

"Régimen de Derecho Público:

- a) Constitución Política Federal
- b) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- c) Ley Federal de Entidades Paraestatales
- d) Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público
- e) Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, ~~de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.~~
- f) las leyes orgánicas que las rigen, por ejemplo la Ley Orgánica del Banco de México, o la Ley Orgánica de Nacional Financiera.

Régimen de Derecho Privado:

- a) Ley General de Sociedades Mercantiles
- b) Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito
- c) Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito y Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito.
- d) Ley General de Instituciones de Seguros
- e) Ley Federal de Instituciones de Fianzas
- f) Ley del Mercado de Valores
- g) Ley de Sociedades de Inversión
- h) Código Civil para el Distrito Federal
- i) Código de Comercio"
- j) Ley de Navegación y Comercio Marítimo

(Miguel Acosta Romero, Teoría General del Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, 1986 p. 327).

Existen varios procedimientos para la creación de las sociedades mercantiles de Estado. Así, tenemos el acuerdo administrativo que ordena la creación de la sociedad, mediante el cumplimiento de los requisitos que señala el artículo 60. de la Ley de Sociedades Mercantiles, que más adelante se transfiere; también, puede suceder que el Estado adquiera acciones de sociedades a punto de quebrar, o bien que el Estado adquiera acciones en el Mercado de Valores y, de esta manera, se convierta en accionista mayoritario.

El artículo 60. de la Ley de Sociedades Mercantiles, indica los requisitos siguientes:

- a) Se constituya ante Notario Público, compareciendo el titular de la Secretaría que corresponda;
- b) Con capital mínimo de 25,000 pesos;
- c) Cinco socios como mínimo;
- d) Denominación social asentada en la escritura constitutiva;
- ~~e) Objeto;~~
- f) Estatutos, y
- g) Organo de administración y reglas de funcionamiento."

Su personalidad no se deriva de un acto de Derecho Público, como en los organismos descentralizados, sino del cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley General de Sociedades Mercantiles, cuya personalidad nace en el momento de inscribirse en el Registro Público de Comercio.

Cuando se trata de adquisición posterior, por compra de la mayoría de las acciones, por parte del Estado, no se crea por éste la sociedad, sino que adquiere una ya existente.

Dentro de los derechos y obligaciones que adquiere el Estado como accionista en este tipo de sociedades encontramos las siguientes:

- a) Derecho a voto en las asambleas ordinarias y extra-

ordinarias de accionistas (artículos 113, 178, 179, 180, 181 y 182 de la Ley General de Sociedades Mercantiles).

- b) El derecho de información (art. 175 L.G.S.M.).
- c) El derecho de nombrar administradores y consejeros. (Arts. 142, 143 y 181 fracc. II L.G.S.M.).
- d) El derecho a nombrar comisario (art. 181, fracc. II).
- e) El derecho a discutir, modificar o, en su caso, aprobar el balance anual (art. 181 fracc. III L.G.S.M.)
- f) El derecho a dividendos
- g) El derecho a la parte alícuota que corresponde a cada acción en la liquidación.  
(Miguel Acosta Romero, Teoría General del Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, 1986 p. 329).

---

~~Conforme a la Ley Federal de Entidades Paraestatales, el Gobierno Federal ejercerá los derechos que como accionista tenga en ese tipo de sociedades, de conformidad con los artículos 9 y 32 de la Ley referida que, a la letra establecen:~~

Artículo 9. "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 de las entidades paraestatales. También participarán las otras dependencias y entidades, en la medida en que tengan relación con el objeto de la entidad paraestatal de que se trata; todas ellas de conformidad a su esfera de competencia y disposiciones relativas en la materia.

Los representantes de las Secretarías y de las entidades paraestatales, en las sesiones de los órganos de gobierno o de los comités técnicos en que intervengan, deberán pronunciarse sobre los asuntos que deban resolver dichos órganos o comités, de acuerdo con las facultades que les otorga esta Ley, particularmente el art. 58 y que se relaciona con la esfera

de competencia de la dependencia o entidad representada.

Las entidades paraestatales deberán enviar, con una antelación no menor de cinco días hábiles, a dichos miembros la orden del día acompañada de la información y documentación correspondiente, que les permita el conocimiento de los asuntos que se vayan a tratar, para el adecuado ejercicio de su representación."

Artículo 32. "El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría Coordinadora de Sector, determinará los servidores públicos que deban ejercer las facultades que impliquen la titularidad del capital social de las empresas de participación estatal mayoritaria".

Es importante observar que el artículo 33, a su vez, establece ~~la aplicación preferente de la propia LFEP, respecto de la~~ Legislación Mercantil.

Los órganos de decisión y administración de la Sociedad Anónima de Estado están expresados en los artículos 36 y 58 de la LFEP. Esos órganos están constituidos por:

- 1.- "Asamblea General Ordinaria de Accionistas
- 2.- Asamblea General Extraordinaria de Accionistas
- 3.- Consejo de Administración
- 4.- Directores y Gerentes Generales".

(Cfr. obra cit. p. 330)

Por su importancia y con el propósito de facilitar una mejor explicación de la idea a expresar, transcribimos los mencionados artículos 36 y 58 de la propia Ley Federal de Entidades Paraestatales.

"Artículo 36.- Los consejos de administración o sus equivalentes de las empresas de participación estatal mayoritaria, además de las facultades específicas que se les otorgan en

los estatutos o legislación de la materia, tendrán en lo que resulten compatibles las facultades a que se refiere el artículo 58 de esta ley, con las salvedades de aquéllas que sean propias de las asambleas ordinarias o extraordinarias."

"Artículo 58. Los Órganos de gobierno de las entidades paraestatales tendrán las siguientes atribuciones indelegables.

- I. Establecer, en congruencia con los programas sectoriales, las políticas generales y definir las propiedades a las que deberá sujetarse la entidad paraestatal relativas a producción, productividad, comercialización, finanzas, investigación, desarrollo tecnológico y administración general.

---

- II. Aprobar los programas y presupuestos de la entidad paraestatal, así como sus modificaciones, en los términos de la legislación aplicable. En lo tocante a los presupuestos y a los programas financieros, con excepción de aquellos incluidos en el Presupuesto de Egresos Anual de la Federación o del Departamento del Distrito Federal, bastará con la aprobación del Órgano de gobierno respectivo.
- III. Fijar y ajustar los precios de bienes y servicios que produzca o preste la entidad paraestatal con excepción de los de aquellos que se determinen por acuerdo del Ejecutivo Federal.
- IV. Aprobar la concertación de los préstamos para el financiamiento de la entidad paraestatal con créditos internos y externos, así como observar los lineamientos que dicten las autoridades competentes en materia de manejo de disponibilidades financieras. Respecto a los créditos externos, se estará a lo que se dispone en el artículo 54 de esta Ley.

- V. Expedir las normas o bases generales con arreglo a las cuales, cuando fuere necesario, el director general pueda disponer de los activos fijos de la entidad que no correspondan a las operaciones propias del objeto de la misma.
- VI. Aprobar anualmente, previo informe de los comisarios y dictamen de los auditores externos, los estados financieros de la entidad paraestatal y autorizar la publicación de los mismos.
- VII. Aprobar de acuerdo con las leyes aplicables y el reglamento de esta ley, las políticas, bases y programas generales que regulen los convenios, contratos, pedidos o acuerdos que deba celebrar la entidad paraestatal con terceros en obras públicas, adquisiciones, ~~arrendamientos y prestación de servicios relacionados~~ con bienes muebles.
- El director general de la entidad y, en su caso los servidores públicos que deban intervenir de conformidad a las normas orgánicas de la misma, realizarán tales actos bajo su responsabilidad, con sujeción a las directrices fijadas por el órgano de gobierno.
- VIII. Aprobar la estructura básica de la organización de la entidad paraestatal y las modificaciones que procedan a la misma. Aprobar, asimismo y en su caso, el estatuto orgánico tratándose de organismos descentralizados.
- IX. Proponer al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, los convenios de fusión con otras entidades.
- X. Autorizar la creación de comités de apoyo.
- XI. Nombrar y remover, a propuestas del director general, a los servidores públicos de la entidad paraestatal -

- que ocupan cargos con las dos jerarquías administrativas inferiores a la de aquél. Aprobar la fijación de sus sueldos y prestaciones, y los demás que señalen los estatutos, y concederles licencias.
- XII. Nombrar y remover, a propuesta de su presidente, entre personas ajenas a la entidad, el secretario quien podrá ser miembro o no del mismo, así como designar o remover, a propuesta del director general de la entidad, al prosecretario del citado órgano de gobierno, quien podrá ser o no miembro de dicho órgano o de la entidad.
- XIII. Aprobar la constitución de reservas y aplicación de ~~las utilidades de las empresas de participación~~ estatal mayoritaria. En los casos de los excedentes económicos de los organismos descentralizados, proponer la constitución de reservas y su aplicación para su determinación por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto.
- XIV. Establecer, con sujeción a las disposiciones legales relativas, sin intervención de cualquiera otra dependencia, las normas y bases para la adquisición, arrendamiento y enajenación de inmuebles que la entidad paraestatal requiera para la prestación de sus servicios, con excepción de aquellos inmuebles de organismos descentralizados que la Ley General de Bienes Nacionales considere como del dominio público de la Federación. El reglamento de la presente Ley establecerá los procedimientos respectivos.
- XV. Analizar y aprobar, en su caso, los informes periódicos que rinda el director general con la interven



ción que corresponda a los comisarios.

- XVI. Acordar con sujeción a las disposiciones legales - relativas a los donativos o pagos extraordinarios y verificar que los mismos se apliquen precisamente a los fines señalados en las instrucciones de la - coordinadora del sector correspondiente y;
- XVII. Aprobar las normas y bases para cancelar adeudos a cargo de terceros y a favor de la entidad paraestatal, cuando fuere notoria la imposibilidad práctica de su cobro, informando a la Secretaría de Programación y Presupuesto, por conducto de la coordinadora de sector".

---

Como en todas las sociedades mercantiles, las sociedades mercantiles de Estado tienen sus órganos que expresan la voluntad social, entre las que, en primer lugar, tenemos a las - asambleas generales de accionistas, en las que el Gobierno - Federal hace valer sus derechos como accionista mayoritario - y que vienen a ser el órgano máximo, pues de ellas dependen todos los demás órganos de la sociedad y está reconocida como órgano supremo (artículo 178, LGSM).

La asamblea no podrá, por el número presunto de sus miembros, actuar ni en forma permanente, ni tampoco frente a terceros, sino a través de delegados o personas designadas específicamente para esos supuestos. La asamblea general "es el órgano en el que cobra expresión inmediata la voluntad colectiva de los socios". (Fischer Rodolfo. Las Sociedades Anónimas, su Régimen Jurídico. Trad. W. Roces, Ed. Reus. Madrid 1934, p. 244).

Para poderse llevar a cabo es necesario la presencia física de ellos, o la de sus apoderados. El ámbito territorial en el que la asamblea debe reunirse es el domicilio de la sociedad.

Para que los accionistas puedan celebrarla, es necesario que hayan sido convocados conforme a la ley y estatutos de la sociedad. Las decisiones se toman por mayoría de votos y únicamente versarán sobre los asuntos internos y externos de la sociedad.

Las asambleas pueden ser ordinarias y extraordinarias cuyas facultades son las siguientes:

- Asambleas ordinarias:

"Que deberán celebrarse por lo menos una vez al año, dentro de los cuatro meses que sigan a la clausura del ejercicio social y por ley se ocupa de los siguientes asuntos:

- 
1. Discutir, aprobar o modificar el balance, después de escuchar el informe de los comisarios.
  2. Nombrar al administrador o consejo de administración y a los comisarios, y determinar sus emolumentos.
  3. Cualquier otro asunto que se estime pertinente incluir, relativo al objeto social de la sociedad y que no esté comprendido dentro de las facultades de las asambleas extraordinarias". (Obra citada p. 332)

- Asambleas extraordinarias

Son aquéllas que se reúnen:

Para modificar el contrato social; en opinión del maestro Acosta Romero. Teoría General del Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, 1986. Pag. 332), requieren modificación del contrato social los siguientes supuestos del artículo 182 de la LGSM.

- "a) Prórroga de duración
- b) Disolución anticipada
- c) Aumento o reducción de capital social
- d) Cambio de objeto a la sociedad
- e) Cambio de nacionalidad
- f) Transformación
- g) Cesión
- h) Amortización de sus propias acciones y emisión de obligaciones o bonos
- i) Emisión de acciones privilegiadas".

La asamblea extraordinaria puede celebrarse en cualquier tiempo (artículo 178, LGSM).

En la sociedad anónima de Estado, el Ejecutivo Federal determinará qué funcionarios deberán ejercer las facultades que ~~impliquen la titularidad de las acciones que formen parte del capital social de las entidades de la administración paraestatal~~; a falta de dicha determinación, ejercerá esas facultades la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que encabece el sector correspondiente.

La administración de la sociedad anónima, de acuerdo con nuestro régimen, puede desempeñarse por un administrador único o por un consejo de administración, que podrá estar compuesto por un presidente del consejo de administración, un secretario, un tesorero y un vocal; el nombramiento de administradores es esencialmente revocable por la asamblea general ordinaria de accionistas.

El número de miembros del consejo de administración en las empresas públicas que adoptan la sociedad anónima de estado, ha crecido en forma considerable, dándose el caso de pasar el número de 20, y si además se consideran los suplentes, hay ocasiones que pasan de 50 consejeros, lo cual es excesivo, tomando en consideración que la toma de decisiones entre muchas

personas va contra una sana práctica de administración de negocios, pues las decisiones se dificultan.

El Gobierno Federal como accionista, si tiene más del 75% de acciones, podrá nombrar a la totalidad de administradores, - consejeros y comisarios. Si posee más del 50% de acciones, pero menos del 75%, tendrá derecho a nombrar a todos los consejeros menos a uno y los comisarios menos a uno (art. 144, primer párrafo y 17; LGSM).

Como ejercicio de sus derechos como accionista mayoritario, el Gobierno Federal podrá revocar el nombramiento de consejeros y administradores (art. 155 LGSM); así mismo, podrá exigir un informe general sobre la marcha de la sociedad que, conjuntamente con el balance, tienen obligación los administradores de presentar anualmente en la asamblea general de accionistas.

Existen otros órganos administrativos en los cuales el consejo de administración delega funciones sociales y administrativas; estos órganos podrían ser: director general, director ejecutivo, presidente ejecutivo, consejero delegado. La razón por la cual se delegan funciones es por que el consejo de administración no puede constituirse en sesión permanente; luego entonces, se delegan los funcionarios son nombrados en la práctica administrativa, de acuerdo a las bases que el presidente de la República dé a los coordinadores de sector (art. 52 LOAPE), de donde los funcionarios tienen un matiz político-administrativo.

Las facultades y obligaciones de los directores de las empresas de participación estatal mayoritaria son los descritos por el artículo 59 de la LFEP que, a la letra, dice:

"Artículo 59. Serán facultades y obligaciones de los directores generales de las entidades las siguientes:

- I.- Administrar y representar legalmente a la entidad paraestatal.
- II. Formular los programas institucionales de corto, mediano y largo plazo, así como los presupuestos de la entidad y presentarlos para su aprobación al órgano de gobierno. Si dentro de los plazos correspondientes el director general no diere cumplimiento a esta obligación, sin perjuicio de su correspondiente responsabilidad, el órgano de gobierno procederá al desarrollo e integración de tales requisitos.
- III. Formular los programas de organización
- ~~IV. Establecer los métodos que permitan el óptimo aprovechamiento de los bienes muebles e inmuebles de la entidad paraestatal.~~
- V. Tomar las medidas pertinentes a fin de que las funciones de la entidad se realicen de manera articulada, congruente y eficaz.
- VI. Establecer los procedimientos para controlar la calidad de los suministros y programas de recepción que aseguren la continuidad en la fabricación, distribución o prestación del servicio.
- VII. Proponer al órgano de gobierno el nombramiento o la remoción de los dos primeros niveles de servidores de la entidad, la fijación de sueldos y demás prestaciones, conforme a las asignaciones globales del presupuesto de gasto corriente aprobado por el propio órgano.
- VIII. Recabar información y elementos estadísticos que reflejen el estado de las funciones de la entidad

paraestatal, para así poder mejorar la gestión de la misma.

- IX. Establecer los sistemas de control necesarios para alcanzar las metas u objetivos propuestos.
  - X. Presentar periódicamente al Órgano de gobierno el informe del desempeño de las actividades de la entidad, incluido el ejercicio de los presupuestos de ingresos y egresos y los estados financieros correspondientes. En el informe y en los documentos de apoyo se cotejarán las metas propuestas y los compromisos asumidos por la dirección con las realizaciones alcanzadas.
- 
- XI. Establecer los mecanismos de evaluación que destaquen la eficiencia y la eficacia con que se desempeñe la entidad y presentar al Órgano de gobierno, por lo menos dos veces al año, la evaluación de gestión con el detalle que previamente se acuerde con el Órgano y escuchando al comisario público.
  - XII. Ejecutar los acuerdos que dicte el Órgano de gobierno.
  - XIII. Suscribir, en su caso, los contratos colectivos e individuales que regulen las relaciones laborales de la entidad con sus trabajadores, y
  - XIV. Los que señalen las otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones administrativas aplicables, con las únicas salvedades a que se contrae este ordenamiento.

## 3.5. SITUACION ACTUAL DEL SECTOR PARAESTATAL

Para llegar a establecer la situación que guarda actualmente el sector paraestatal, es conveniente iniciar el análisis con una referencia retrospectiva a partir de la década de los sesentas.

Al agotarse el modelo de desarrollo estabilizador, situación que comenzó a manifestarse con claridad al final de los años sesentas, el Estado se vio en la necesidad de replantear su actuación en el campo económico. A partir de ello, se dio a la tarea de fortalecer al sector público de la economía, alentando la producción de bienes de capital, emprendiendo grandes proyectos industriales (La Siderúrgica las Truchas y las plantas eléctricas de Chicoasén y Laguna Verde, por ejemplo, intensificando los trabajos en materia de recursos no renovables, como el petróleo y el gas, y mediante la ampliación de la red caminera. Todo ello, aunado a una retracción de la inversión privada, condujo a dar un nuevo dinamismo al sector paraestatal, lo cual propició el crecimiento de las empresas públicas.

En este lapso, también, se hizo más clara la necesidad de evitar pérdidas por ineficiencias, para lo cual era preciso regular las acciones del sector paraestatal, acotando el universo de las empresas públicas.

Ello no fue suficiente, ya que el propio crecimiento del sector y la forma como estaba organizada la administración pública no permitieron definir de modo preciso las funciones y los objetivos de muchas empresas.

Tras la devaluación de 1976, el Gobierno entrante promulgó una nueva Ley Orgánica de la Administración Pública que permitió sectorizar las entidades paraestatales, a fin de que

las coordinase la Secretaría del ramo de más inmediata competencia. También se disolvieron, fusionaron o liquidaron algunos organismos, como las Juntas Federales de Mejoras Materiales por ejemplo. Vino posteriormente el auge petrolero, que dio un nuevo impulso al sector paraestatal.

La crisis de 1982, cuya profundidad y trascendencia todavía se padecen hizo inevitable dar más atención a este sector. La escasez de recursos y los problemas de la balanza de pagos revivieron la necesidad de racionalizar y reestructurar el sector paraestatal. De este modo, una de las primeras acciones del nuevo Gobierno fue promover reformas y adiciones a los artículos 25, 26 y 28 constitucionales, a fin de definir las áreas estratégicas que se reservan de modo excesivo al Estado, los principios que rigen la concurrencia de los sectores público, social y privado en la actividad económica, la función rectora del Estado en la economía y la institucionalidad de la acción respectiva por intermedio de diversas entidades públicas. También se implantó el sistema nacional de planeación.

El Gobierno Federal también impulsó avances en el marco jurídico de la empresa pública y emprendió acciones de simplificación administrativa. Por ejemplo, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a fin de procurar una mejor organización sectorial de las empresas públicas, para efectos de su gestión y control social. Se fijaron responsabilidades para los distintos niveles de la administración pública en materia de planeación, programación, presupuestación, control, etc. En un acuerdo publicado el 14 de mayo de 1983, se definen las responsabilidades genéricas de las empresas públicas y su relación con las otras instancias de la Administración Pública Federal. Ese ordenamiento dio origen a la expedición de reglas generales y sectoriales para el funcionamiento de los organismos de gobierno de las empresas.



"Se ha buscado que las empresas puedan responder más congruentemente a la política gubernamental y, al mismo tiempo, lograr más autonomía de gestión, órganos de gobierno fortalecidos, y un marco de regulación y control que evite tanto exceso burocrático, por parte del Gobierno Federal, como feudos administrativos y corrupción en las empresas. Existe el convencimiento de que si bien es necesario que existan nuevas disposiciones y controles que rijan la administración de las empresas del Estado, también sucede que a veces se obstaculiza el desempeño ágil y eficaz de las tareas productivas de las empresas, lo cual hace pesada su administración por la necesidad de atender a un número excesivo de informes, trámites y consultas con el propio Gobierno." (Federico Torres Arroyo. "La Gestión de las Empresas Públicas en México". Rev. El Mercado de Valores, año XIV No. 22, Méx. 3 de junio de 1985, p. 529).

En el Plan Nacional de Desarrollo ~~hay una referencia específica~~ a la política de la empresa pública. Se afirma que es un instrumento importante para alcanzar los objetivos nacionales y para reforzar la rectoría económica del Estado. Sin embargo, también se asegura que, pese a los avances de la participación del Estado en los últimos años, no se han alcanzado, con la celeridad y consistencia deseados, los objetivos económicos y sociales que justifican la presencia de la empresa pública. Por ello, el Gobierno se ha propuesto corregir las ineficiencias y aprovechar plenamente las posibilidades de estas entidades en la producción de bienes y servicios y en la promoción, regulación y dirección del desarrollo económico y social.

Se definieron, así, diversos propósitos y políticas.

De esta manera, se les ha asignado un papel importante en las políticas de reordenación económica, con medidas tales como la racionalización del gasto, la implantación de programas de austeridad, la recuperación de ingresos propios - me-

dian­te la eli­mi­na­ción de reza­gos en pre­cios y tarifi­as y de sub­sidios no jus­ti­fi­ca­dos -, la pro­mo­ción de las ex­por­ta­cio­nes y la si­tuación se­lec­tiva de im­por­ta­cio­nes, la can­ce­la­ción de pro­yec­tos in­jus­ti­fi­ca­dos, el abati­mien­to de los gas­tos - ad­mi­nis­tra­ti­vos y el au­men­to de la pro­duc­ti­vi­dad y efi­ciencia de mu­chas plan­tas. Por ejem­plo, en el sector in­dus­trial para­es­ta­tal en 1985, me­nos del 8% del pre­supues­to total de las em­presas se finan­ció con sub­sidios federa­les. Adema­s, - por cada peso de sub­sidio, el con­jun­to de las em­presas del - sector devol­verá al fisco, me­diante im­pues­tos, casi cuatro - pesos. Del total de tales sub­sidios, más del 90% se concen­tran en las ramas eléc­tricas, de fer­tili­zantes y azú­car y su des­ti­no final es cubrir a gru­pos so­ciales desfa­vore­cidos, en otras pa­labras, son sub­sidios para fi­nes so­ciales y no para las em­presas.

---

Otro ejem­plo ilus­tra­ti­vo es el de la CONASUPO. En los úl­ti­mos años, esta em­presa su­frió desequilibrios y deficiencias debido a un cre­cien­to muy ace­le­ra­do en el sub­sis­te­ma de - com­er­cia­lización de pro­duc­tos agrí­colas, al que fue difícil de res­pon­der con los me­ca­nis­mos ope­ra­ti­vos exis­ten­tes, aun­que se cum­plió siem­pre con man­te­ner el abas­to acce­si­ble de pro­duc­tos bá­si­cos en el país.

Con la re­ver­si­ón en la ten­den­cia po­si­ti­va de la pro­duc­ción - agrí­cola, a fi­nes de los años se­sen­tas, la CONASUPO se vio - obli­gada a in­ter­ve­nir, cada vez más en el abas­to na­cio­nal - de gra­nos y olea­gi­nosas, y sobre todo a través de sus im­por­ta­cio­nes.

Por otra parte, el di­fe­ren­cial de pre­cios a los cuales la - CONASUPO com­pra­ba y ven­día ma­te­ria pri­ma se fue am­pliando - con­forme au­men­ta­ban los pre­cios de ga­ran­tía, para fa­vo­recer al agrí­cul­tor y se con­ser­va­ban los pre­cios al con­sumi­dor de bá­si­cos a ni­veles in­fe­rio­res, con el fin de pro­te­ger el con­sumo so­cial. La po­lí­ti­ca de sub­sidios a la ma­te­ria pri­ma -

convertía a la CONASUPO, cada vez, más en abastecedora única de la industria, con todos los costos operativos, administrativos y financieros que implicaba desplazar la compra directa por parte de la planta industrial. Este procedimiento propiciaba, además, un desvío de la materia prima subsidiada hacia usos no prioritarios.

En ese marco, la política del Estado ha sido la de alentar al sector privado a realizar sus compras de materia prima, incluyendo las de importación. Por otro lado, se ha procurado racionalizar el subsidio a los productos básicos, cuyo consumo se ha orientado de manera especial hacia la población socialmente necesitada. Esto, además de sanear la estructura financiera, ofrece un nuevo atractivo a los industriales en la adquisición de su propia materia prima.

~~Otro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND)~~  
 es el de fortalecer el carácter mixto de la economía. Se plantea que el desarrollo de la empresa pública no debe basarse en su crecimiento indiscriminado, sino consolidando la intervención estatal en las áreas que la requieren. También se establece que la inversión pública se realizará de acuerdo con las metas de desarrollo sectorial, para lo cual se anuncian "criterios de selectividad y ajuste estricto a las prioridades sociales y a los recursos financieros disponibles, preservando los servicios públicos indispensables y, al mismo tiempo, concediendo la atención necesaria a programas de operación e inversión primaria". Finalmente, se determina que para lograr una administración pública paraestatal eficiente se pondrán en práctica lineamientos y criterios que determinan la creación, adquisición, fusión, liquidación o venta de empresas públicas (Comercio Exterior. Vol. 33, núm. 6. México, Junio de 1983, pp.74-77).

De este modo, el Estado comenzó a desincorporar, desde 1983, diversas entidades. En efecto, durante 1983 y 1984, en el sector industrial paraestatal se liquidaron diez empresas ubicadas en actividades como la industria azucarera, la naval,

la minera, la química y los servicios, porque ya habían cumplido con los objetivos para lo que fueron creadas y no tenían viabilidad económica. En este mismo período, se vendieron ocho empresas, tres al sector social y cinco a inversionistas privados nacionales y extranjeros, entre los que destacan Vehículos Automotores Mexicanos y Renault de México.

Como eje de estas actividades, se ha encontrado la decisión del Gobierno Federal, hecha pública el 6 de febrero de 1984, de "corregir desviaciones de coyuntura y mantener el ritmo de la política económica", por lo que informó que se llevarían al cabo procesos para liquidar, extinguir, fusionar, transferir o vender 236 entidades paraestatales.

Se comunicó, asimismo, que "con esas acciones no se debilita la rectoría económica del Estado, ya que se mantiene o incluso amplía su participación directa en las actividades prioritarias en las que es insuficiente la presencia de los particulares, por razones de riesgo, de magnitud de las inversiones requeridas, de lenta recuperación de ellas, o porque no se pueden conseguir condiciones favorables en las negociaciones de transferencia de tecnología".

"Si no se cubren estas omisiones se debilitaría la rectoría del Estado, porque se afectaría la conducción del desarrollo nacional". Asimismo, se asegura que se revisará de manera periódica, "la vigencia de las prioridades, para decidir sobre la permanencia o retiro de esa presencia del Estado, o incluso para determinar la conveniencia de su incursión en nuevos campos". (SEMIP. "Reestructuración del Sector Paraestatal". Cuaderno de divulgación número 26. México, 1985. pp. 31, 432, 651 y 652).

En efecto, en muchos casos, la participación estatal ha obedecido a la ejecución de políticas o medidas coyunturales de protección o fomento, conforme las cuales se han venido rea-

lizando inversiones mayoritarias y minoritarias de carácter transitorio, en empresas o fideicomisos, con objeto de proteger el empleo, fomentar ciertas actividades y complementar la inversión privada o social.

Es por ello que, tanto el Presidente de la República, como el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación han señalado que debe iniciarse la depuración de las entidades que conforman el sector paraestatal.

Para ese fin, se ha estimado conveniente que dicha depuración considere:

- 1) Aquéllas que apoyan la rectoría del Estado para el desarrollo económico y social del país, cuya operación debe fortalecerse y racionalizarse para cumplir con eficacia y eficiencia los objetivos de la planeación nacional, a fin de regular e impulsar la actividad económica y social de todos los sectores.

---

- 2) Aquéllas que su ámbito de acción sea estrictamente local y que, en función de las políticas de descentralización - de la vida nacional, fortalecimiento del federalismo y de la autonomía del municipio, deben transferirse a los gobiernos estatales y municipales.
- 3) Otras que no siendo ni estratégicas ni prioritarias, conviene promover su disolución y liquidación - previa consideración cuidadosa de sus implicaciones -, porque enfrentan una difícil situación financiera y técnicamente no es viable mantener su operación, a no ser que se les sigan proporcionando apoyos gubernamentales.
- 4) Algunas más que, no siendo propias o exclusivas del Estado y, en donde su participación no tiene el carácter de - estratégica ni prioritaria, pueden ser puestas a la venta entre el público inversionista - privado y social - en las mejores condiciones para el Estado.

- 5) De acuerdo con las necesidades que lo fueron originando, el régimen jurídico de las entidades paraestatales está integrado por un amplio y complejo universo de ordenamientos de diferente rango, expedidos en épocas diversas, para atender fases aisladas del proceso de planeación, programación, presupuestación, fiscalización, control, evaluación e información de la actividad gubernamental. Ello impone al conjunto heterogéneo de entidades paraestatales, obligaciones y responsabilidades que complican su gestión administrativa y dificultan el cumplimiento de las normas y la vigilancia de su observancia por las dependencias de orientación, apoyo y control global, y las coordinadoras sectoriales.

Para hacer más efectiva la participación del sector público y reforzar la rectoría del Estado, en la conducción del desarrollo nacional, se está iniciando un proceso integral de depuración del sector paraestatal, en que se extinguirán las entidades que no siendo estratégicas presentan problemas técnicos, económicos y socialmente difíciles de superar; se fusionarán los que por este medio ofrecen posibilidades de incrementar su productividad y eficiencia; se transferirán a los gobiernos de los estados las que, siendo prioritarias y viables se caracterizan por su ámbito de acción local; y se venderán a los sectores social y privado las que ya no cumplen el objetivo social para el que fueron creadas, o que siendo prioritarias, presentan condiciones que las hacen atractivas para ser administradas por dichos sectores. "(Instituto Nacional de Administración Pública. Revista de Administración Pública. Núms. 59/60. Diciembre de 1985 pp. 26-27).

Para hacer más completa esta visión sobre el estado actual del sector paraestatal, se hace una relación, en anexo, de las empresas que el Gobierno Federal ha puesto en venta, liquidación, extinción, transferencia o fusión.

Por último, resulta interesante la posición que el sector privado de la economía ha asumido tradicionalmente con respecto a la actividad económica del Estado. En efecto, el "Ideario del Consejo Coordinador Empresarial" (México, 1980. pp. 5 y 6), después de definir la misión del Estado, consistente en regir o custodiar el orden jurídico y ser gestor del bien común, resume las áreas en las que, según el sector privado, el Estado está en condiciones de participar y serían las siguientes:

- " - Servicios públicos básicos
- Actividades de interés colectivo en las que la iniciativa privada sea insuficiente y omisa, siempre que esta omisión no derive de actos o limitaciones provenientes del propio Estado.
- ~~Áreas económicas que no pueden ni deben ser controladas por capitales extranjeros, ni atendidas adecuadamente por los nacionales.~~
- Actividades económicas que, por su magnitud y trascendencia, requieran la conjunción de recursos privados y gubernamentales".

Esta posición la fundamenta el sector privado en la idea de que el Estado sólo debe participar en la vida económica facilitando, armonizando y, sólo en último término, supliendo la acción de los particulares. En este sentido, al Estado le corresponde, siempre según el sector privado, garantizar el orden actuando contra quienes pretendan alterarlo, y la producción de bienes y servicios económicos constituye una función propia de los particulares, no del Estado al que únicamente le corresponde participar directamente en las actividades económicas y en los casos señalados en los puntos anteriores.

Independientemente de la posición observada por el sector privado, es una realidad la importancia adquirida en la actualidad por el sector paraestatal dentro de la economía nacional. Su acción afecta directamente no sólo el desarrollo de las ramas industriales, comerciales o de servicios en que se desenvuelve, sino también al resto de las variables macroeconómicas, como el nivel de la actividad económica, la balanza de pagos, la inversión, la inflación, etc. De aquí parte la necesidad de enfocar la acción de las empresas públicas ya no sólo como instrumentos de crecimiento y desarrollo, sino también como instrumentos de política económica con clara orientación social.

El grupo de empresas de la industria paraestatal ilustra adecuadamente esta situación. Durante 1988, el 81% del gasto total de las empresas del sector se cubre con recursos propios; el resto se financia en 10% con créditos, en 5% con subsidios y en 4% con aportaciones de capital.

---

~~El sector paga en impuestos al gobierno seis veces más de lo que recibe en subsidios y, en conjunto, genera remanentes para financiar una parte de su inversión.~~

En las últimas décadas, sin embargo, el crecimiento cuantitativo de empresas públicas, si bien ha fortalecido el aparato económico del Estado, también ha originado problemas de control, en cuanto que algunas de esas empresas han llegado hasta el manejo autónomo de los recursos, al margen de los objetivos centrales del Estado.

Esta, entre otras causas, ha dado origen al replanteamiento de la actividad económica del Estado y a que, a partir de diciembre de 1982, se haya decidido promover "importantes modificaciones constitucionales con el doble propósito de consolidar la rectoría del Estado en el desarrollo nacional y precisar su ámbito de participación en materia económica. Ha sido precisamente esta delimitación jurídica del ámbito de participación económica del Estado, el parámetro de referencia que ha utilizado la administración actual para llevar a cabo



el proceso de redimensionamiento del sector paraestatal" (Ignacio Pichardo Pagaza, "El Proceso de Desincorporación de Entidades Paraestatales" Secretaría de la Contraloría General de la Federación. México, 1988 p. 15).

Como consecuencia de ello, al mes de junio de 1988, se había concluido el proceso de venta de 116 entidades paraestatales. Según datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el valor nominal, producto de las ventas, ascendió a 560,271.9 millones de pesos. El monto, a valores presentes, se situó en 1'032,240. millones de pesos. Si a esa cifra se le deducen 75,058.3 millones de pesos por concepto de pasivos asumidos por el Gobierno Federal, el valor neto actualizado fue de 957,181.7 millones de pesos.

---

## CAPITULO 4

## CONCLUSIONES

## 4.1. CONCLUSION GENERAL.- LA IMPORTANCIA DE LA ACCION DEL ESTADO EN LA VIDA ECONOMICA Y SOCIAL DE MEXICO.

La economía mixta es la respuesta que la Constitución de 1917 dio a la tesis liberal ortodoxa, generada en un Estado concebido como un mero defensor del orden y del territorio nacional e indiferente a los problemas sociales y económicos.

El fracaso del libre juego de la oferta y la demanda, como mecanismo automático regulador de la actividad económica, del cual las crisis de desempleo, subconsumo e inflación son un claro ejemplo causa fundamentalmente la intervención del Estado, cualquiera que sea el grado de avance y organización de las fuerzas productivas de una sociedad.

La naturaleza de la función económica del Estado, su ubicación dentro del contexto social y los objetivos que debe alcanzar, son diferentes según el nivel de desarrollo económico, la valoración del significado de éste y la estructura del sistema productivo.

En los países avanzados de economía de mercado, la creciente participación estatal tiene como propósito esencial garantizar la estabilidad económica.

La base de su acción es compensar la insuficiencia de la demanda efectiva, para mantener un alto nivel de empleo y regular las fluctuaciones excesivas que registra la actividad económica y el comportamiento de los precios. El objetivo de esta política económica es ampliar el gasto público

y orientarlo hacia el fenómeno de la actividad inversionista de la iniciativa privada. Los mecanismos principales - empleados por el Estado para lograr esos objetivos, son: el manejo de la política tributaria, el gasto deficitario y la manipulación y control de los instrumentos de la política monetaria.

En las economías en vías de desarrollo, como la de México, la rectoría del Estado tiene como finalidades básicas: modernizar la economía, garantizar el desarrollo y asegurar - que éste revista las características que exigen los principios políticos y sociales que rigen su vida colectiva. La - intervención del Estado obedece, en estos casos, a una realidad distinta a la de los países desarrollados. Dicha realidad está condicionada por causas estructurales y sociales - que impiden que las fuerzas del mercado sean suficientes para promover el desarrollo, alcanzar un grado elevado de industrialización y provocar el progreso social.

---

~~En los países de vías de desarrollo la intervención del Estado es una necesidad inevitable, no sólo porque las fuerzas - del mercado son insuficientes para controlar y corregir los equilibrios que pretende combatir, sino que con frecuencia - los agudizan o crean otros nuevos. Con ello se busca lograr un auténtico desarrollo y no sólo el crecimiento de la producción. Ello implica superar los mecanismos ordinarios de distribución del ingreso, que impiden que el progreso beneficie a quienes más lo necesitan.~~

La intervención estatal no puede reducirse a los instrumentos tradicionales de política económica para orientar la producción y distribución de bienes y servicios. Tales instrumentos tradicionales no bastan para cumplir las responsabilidades que tiene el Estado en la sociedad moderna.

Es preciso acudir a la producción directa de bienes y servi-

cios, a fin de garantizar la soberanía nacional, el suministro de insumos básicos, la disponibilidad de energéticos, - la creación de economías externas, la capacidad de competencias en el mercado internacional, el avance técnico y la - correcta distribución de los beneficios del desarrollo. La participación estatal directa, en estas actividades, es una exigencia cuando se pretende alcanzar con eficiencia y oportunidad los objetivos de desarrollo y superar un atraso que tiene profundas raíces históricas.

Estimular el crecimiento del ingreso y mejorar su distribución, sólo es posible cuando el Estado asume plenamente su papel rector del desarrollo.

La creación y expansión del sector paraestatal de la economía mexicana es el mejor instrumento para transformar la ~~estructura económica de la sociedad~~ y lograr la independencia económica.

El proceso de desarrollo de un país depende, en forma sustancial, de factores como la acumulación de capital y el avance tecnológico. Sin embargo, en la actualidad, los países en vías de desarrollo ya no pueden ni deben acudir a las fuentes de explotación colonial, que a costa suya permitieron dicha acumulación a los países ahora desarrollados, ni tampoco están en posibilidad de crear toda la tecnología que requieren. Por lo tanto, ese proceso, que implica la creación interna del capital necesario, no puede ser abandonado a las fuerzas del mercado ni a los particulares, exclusivamente. De lo contrario, en lugar de crearse capital para el desarrollo, se origina una concentración del ingreso tal que deteriora la inversión productiva y favorece el consumo suntuario. Del contraste de estas condiciones con la escasez de satisfactores básicos y la falta de medios de producción, pueden surgir desequilibrios económicos y políticos que impacten la estructura social al impedir su trans-

formación.

Por otra parte, en los últimos años se ha consolidado, en el ámbito internacional, un sistema de poder basado en la organización de las fuerzas productivas en grandes espacios económicos y en la dinámica capacidad de economías continentales como la de los Estados Unidos de América, la Unión Soviética y la Europa Comunista. Además, las empresas transnacionales son fenómenos de concentración de enorme poder financiero y tecnológico, que con frecuencia rebasan la potencialidad de muchos países en desarrollo.

Los empresarios en países en desarrollo difícilmente pueden enfrentarse a un mundo dominado por las grandes empresas y la concentración del poder; o bien requieren de protección exagerada, que sólo concentra el ingreso, para enfrentarse a la fuerza de los fenómenos externos. Sólo el Estado tiene capacidad para crear los sistemas y estructuras que pueden encarar eficientemente las circunstancias internacionales del mundo contemporáneo, caracterizado por la confusión, el desconcierto financiero y la inestabilidad comercial y monetaria.

La verdadera democracia económica, que es pre-requisito de la política, implica que el Estado mantenga su capacidad de decisión sobre los aspectos esenciales de la vida económica de la Nación. Sólo así podrá el gobierno responder a los intereses de la mayoría, sin que sus acciones se vean impedidas o limitadas por intereses de grupos privilegiados.

Para cumplir su función de principal agente dinámico del desarrollo, el Estado necesita actuar como empresario innovador y audaz ante el riesgo, así como aprovechar su capacidad de actuar con autonomía respecto del mercado, lo cual hace posible que la inversión pública sirva para impulsar y transformar cualitativamente la estructura productiva y no sólo -

su mero crecimiento.

La participación estatal en el proceso de inversión se justifica no sólo para garantizar un nivel adecuado de la demanda efectiva, sino principalmente para asegurar la acumulación del capital social básico, el establecimiento de industrias estratégicas y el desarrollo de los sistemas de transporte y comunicaciones, entre otros aspectos. La escasez del ahorro en economías menos desarrolladas es sobretodo un problema de desviación del ingreso hacia usos no productivos y de conversión del excedente económico en importaciones de bienes de capital. Por ello, el Estado corrige las imperfecciones de la distribución del ingreso y busca dar al ahorro social el mejor destino económico, para evitar la descapitalización o el abandono de actividades por motivos de lucro, que caracterizan el funcionamiento de ~~las fuerzas del mercado.~~

La participación directa del Estado en la producción y en la circulación, su actividad de ordenación y estímulo del desarrollo económico, favorecen la diversificación de la estructura productiva, el flujo de capitales a las industrias básicas y hacia las zonas económicas más atrasadas. El resultado más sobresaliente de este proceso es, sin duda, el crecimiento de actividades tales como: siderurgia, petróleo, química, petroquímica, minerales y construcciones de maquinaria. Todo ello estimula el proceso de industrialización, al tiempo que acelera el auge de las fuerzas productivas nacionales. Ante todo, mejora las posibilidades de realización del capital productivo en los marcos internos, desde el momento en que se disminuye el déficit de productos siderúrgicos, petroleros, equipo pesado, máquinas, herramientas, fertilizantes y otros importantes medios de producción.

Por lo mismo, se reduce de una manera relativa y a veces absoluta el grado de dependencia externa.

La transformación definitiva de nuestro modelo de industrialización, exageradamente protegido, generalmente requiere superar el comportamiento espontáneo del mercado, mediante la participación programada e intensa de las empresas del Estado, para impulsar actividades con capacidad de multiplicación de las fuentes de empleo productivo, de las posibilidades de exportación, de estimular el consumo popular y de generar recursos que puedan destinarse a la solución de los problemas sociales. La presencia estatal en los esfuerzos industriales modernos debe subsanar la ausencia de una tradición tecnológica propia, la carencia de infraestructura e industria básica y la incapacidad del mercado para generar empleo suficiente para absorber el crecimiento de la fuerza de trabajo y reducir los niveles previos de subempleo y desocupación.

En el proceso de industrialización, la participación del Estado es importante también en el aprovisionamiento de ~~materias primas e insumos básicos para la producción~~. En muchos casos, el desarrollo de algunas industrias como las señaladas y la producción de tales insumos requiere de cuantiosas inversiones, con un largo período de maduración, de una tecnología completa y riesgos considerables. Por esos motivos, la iniciativa privada está generalmente incapacitada para poner en marcha proyectos de tal naturaleza. El único agente capaz de materializarlos es el Estado. En ausencia de su intervención, sólo el capital extranjero podría llevar a cabo o se interesaría en proyectos de la magnitud y naturaleza de los que se relacionan con la generación de energía eléctrica, la extracción y transformación primaria de hidrocarburos y la instalación de algunas industrias pesadas, por ejemplo. La opción es desarrollo con participación estatal o acentuar la dependencia.

La liquidación del atraso económico y la aceleración de la industrialización exigen la aplicación de adelantos científicos y técnicas modernas. En este sentido, el Estado

realiza, en el caso de países como México, las únicas tareas sistemáticas de creación, absorción, adaptación y difusión de la tecnología moderna. Para evitar formas excesivas de la dependencia externa, es responsabilidad del Estado construir la avanzada del progreso tecnológico y suplir la falta de estímulos del mercado, para lograrlo mediante la creación y apoyo de centros de investigación y la formación de cuadros calificados.

La regulación estatal de los precios es una clara muestra de la sujeción de los intereses particulares a los de la colectividad. Un papel especial corresponde a las empresas del Estado en una economía mixta de mercado, cuando los niveles técnicos y los cuantiosos volúmenes de recursos, que deben ponerse en juego en la industria moderna y la protección frente al exterior, conducen a una organización monopólica de los mercados.

En todos los casos en que este fenómeno produzca consecuencias de cierta gravedad, el sistema de empresas paraestatales debe intervenir para salvaguardar los intereses de los consumidores populares y evitar que se reduzcan las posibilidades de crecimiento de la economía nacional. Particularmente, cuando el nivel y estructura de los precios afectan el poder de compra de los grandes núcleos de población con ingresos fijos y bajos, y cuando el sistema de precios relativos llega a entorpecer las relaciones intersectoriales y a manifestarse negativamente en los costos de producción.

El cumplimiento de las funciones anteriores, entre otras, explica por qué el Estado ha sido el agente más dinámico y estratégico en el proceso de evolución del país y en su desarrollo económico. Si bien su acción ha permitido un notable incremento del nivel de vida de gran parte de la población, quedan todavía importantes grupos sociales y zonas marginadas por incorporarse a los beneficios del desarrollo. Esto requiere que aumente la participación estatal y el gasto públi-



co para crear polos de actividad, modernizar la agricultura de temporal, integrar el aparato industrial, mantener la inversión en infraestructura básica y satisfacer más ampliamente las necesidades del desarrollo social, especialmente en medicina preventiva, en educación a todos los niveles y construir vivienda popular.

Por ello, debe señalarse que la participación del Estado en México, ha propiciado el surgimiento y prosperidad de un sector privado, que deriva altas utilidades de una alta protección y aprovecha las obras e inversiones, la organización y, en general, los beneficios de la acción directa del Estado. Dichas utilidades, sólo en pequeña proporción, se han revertido a las actividades productoras de nueva riqueza y creadoras de empleos suficientemente remunerados. En esa forma, se ha reducido la capacidad para atender las demandas mayoritarias.

---

Aunque ambos sectores han contribuido al desarrollo económico del país en el marco de economía mixta, que consagra la Constitución, hay que reconocer que no son idénticos los móviles que impulsan la acción de cada uno de ellos: la maximización de utilidades en el sector privado, el mayor impacto posible sobre el crecimiento económico y la justicia social en el sector público, factores éstos que muy frecuentemente son incompatibles con las altas utilidades financieras.

Surge así la necesidad de reorientar, desde su base, la actividad del Estado, con el objeto de que su iniciativa y esfuerzo en el área económica beneficie principalmente a las mayorías marginadas del desarrollo. La asociación con el sector privado y la protección y estímulo de sus actividades, sólo pueden admitirse dentro de una política real de desarrollo compartido. El sistema de economía mixta no debe ser un mecanismo para que las mayorías cubran los costos del desarrollo en provecho de una minoría privilegiada. El Estado debe,

además, participar en los beneficios de su propia acción, a fin de garantizar su distribución equitativa entre las clases populares.

Si el Estado se asocia con empresas privadas mexicanas y extranjeras, no hay justificación para que no lo haga en mayor escala con campesinos, silvicultores, pescadores y pequeños mineros, entre otros grupos sociales, para formar industrias diversas. Esto permitirá una nueva relación con los mexicanos que viven de las actividades primarias y la garantía de que la explotación de los recursos naturales se haga con sentido y eficacia sociales. Deben ponerse en práctica nuevas formas de organización de los factores productivos, capaces de enfrentar con éxito el reto que significa lograr un desarrollo pleno y soberano, en una sociedad cuya población crece aceleradamente y tiene, además, que superar carencias ancestrales.

La economía mixta debe adquirir, cada vez más, un sentido nuevo: propiciar la participación de los trabajadores en la propiedad y administración de las empresas públicas y privadas, como mecanismos de elevación de la productividad, del acceso directo a la distribución, de los beneficios del desarrollo y de construcción de la economía sobre bases de justicia y equidad.

De especial importancia es continuar con la función del Estado como creador de empresas, para asegurar que los proyectos nuevos se orienten hacia los campos de más alta jerarquía económica y social: establecer nuevas y eficaces producciones de bienes de capital, completar la integración y eslabonamiento de la planta industrial, entre sí y respecto al sector privado; crear centros y complejos manufactureros descentralizados, a partir de nuestra dotación de materias primas; incorporar tecnologías eficientes en función de los recursos disponibles, propiciadores del uso de mano de obra; fomentar

el crecimiento y diversificación de las exportaciones. Con ello se logrará corregir con rapidez y eficacia las deficiencias de los patrones de asignación de las inversiones.

Profundizar y hacer cada vez más eficiente la acción del Estado en la vida económica y social de México, bajo los principios de economía mixta, es condición indispensable para que los objetivos de la política económica de desarrollo tengan un mayor grado de realización.

#### 4.2. CONCLUSIONES ESPECIFICAS.

1. México es un país de economía mixta configurada por tres sectores, público, privado y social, mismos que deben concurrir coordinadamente a vigorizar la economía nacional y a elevar el nivel de vida del pueblo mexicano.
2. Para llegar a la situación actual, la intervención del Estado en la economía se puede distinguir en tres etapas fundamentales:
  - a) Entre 1930 y 1945, el Estado intervino con el propósito de complementar la inversión privada y mantener fuentes de empleo pero, sobre todo, rescatar de manos del capital extranjero ramas claves de la economía.
  - b) Entre 1945 y 1970, el Estado orientó su acción hacia el apoyo y sostén del capital privado, mediante la producción de insumos básicos como energéticos, hierro, acero, papel, etc.
  - c) A partir de 1970, la intervención del Estado, mediante empresas propias, se introduce en casi todas las ramas de la economía, principalmente petroquímica y minería, alcanzando una diversificación

considerable.

3. Hoy día, el artículo 28 constitucional, en sus párrafos IV y V, determina las áreas estratégicas y antes, el artículo 25 establece que en ellas solamente puede intervenir el sector público; esto es, que al no mencionar la participación de los sectores social y privado, debe entenderse que esta participación no es constitucionalmente posible.
4. Por lo que se refiere a las áreas prioritarias, el mismo artículo 25 constitucional establece como posibilidades, o la participación única del sector público, o la participación concurrente, además, de los sectores social y privado. Para ello "El Estado - contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado" (Art. 28, - párrafo 6o.).
5. Las diferencias básicas que distinguen a la empresa pública de la privada son:
  - a) Diverso régimen jurídico
  - b) La empresa pública se constituye con bienes y patrimonio del Estado, en tanto que la privada lo hace con capital de sus socios.
  - c) La empresa pública se organiza y dirige por elementos técnicos del Estado y la privada por los propios particulares.
  - d) La finalidad de la empresa del Estado es la de atender al interés general o necesidades colec-

tivas, con independencia de la rentabilidad que se pueda obtener de ella, mientras que la finalidad de la empresa privada es la obtención de ganancias o utilidades.

6. Dentro de los objetivos que deben tener las empresas de "economía mixta" se encuentran los siguientes:
  - a) Prestar o administrar un servicio público.
  - b) Administrar bienes del Estado.
  - c) Producir bienes.
  - d) Realizar actividades en las que los particulares no tienen la suficiente capacidad de inversión.
  - e) Fomentar nuevas actividades o producir bienes para sustituir importaciones.
  - f) Conservar fuentes de trabajo.
  
7. El elemento de planeación (orientado por el Plan Nacional de Desarrollo) ha permitido articular los programas de la administración pública federal. Dicha planeación ha logrado sujetar, en forma obligatoria, las actividades económicas incorporadas al sector público, y ha sido de aliento y regulación para las del sector privado. La participación de los particulares en el logro del Plan Nacional de Desarrollo se ha intentado llevar al cabo, a través de convenios y medidas diversas para inducir esa participación.
  
8. El intervencionismo del Estado en la economía se ha hecho patente a través de dos tipos de instrumentos de política económica: los directos, por medio de las políticas monetaria, fiscal, comercial, etc. y los indirectos, mediante fuertes inversiones en la

infraestructura, a través de la empresa pública.

9. Las empresas públicas, ante la escasez de recursos del Estado, se han visto impelidas a resolver por sí mismas sus problemas propios de tipo financiero y operacional. Esta situación ha contribuido a decidir sobre los procesos de desincorporación de las diferentes entidades paraestatales.

## ANEXO

ENTIDADES PARAESTATALES CUYA DESINCORPORACION HA SIDO  
AUTORIZADA

Con el propósito de hacer más completa la exposición sobre la situación actual del sector paraestatal, comprendida en el punto 3.5 de este estudio, a continuación se indican los criterios aprobados por la Comisión Intersecretarial Gasto - Financiamiento, para la aplicación de los recursos provenientes de las ventas de las entidades cuya desincorporación fue autorizada.

- Si el titular de las acciones es total o parcialmente el Gobierno Federal, el producto neto de la venta deberá enterarse, en la proporción correspondiente, en la Tesorería de la Federación y registrarse en la Ley de Ingresos de la Federación respectiva.
- Si las acciones enajenadas forman parte del patrimonio propio de una empresa, el producto neto de cada venta quedará en calidad de depósito en la Tesorería de la Federación y devengará intereses a la tasa que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los cuales serán cubiertos por el Gobierno Federal.
- Los recursos provenientes de la venta de las acciones se destinarán para financiar prioridades y programas contenidos en el Presupuesto Anual de Egresos de la Federación, de preferencia en las áreas de educación, salud, vivienda y protección al salario, con sujeción a las disposiciones presupuestales vigentes.

En términos de la relación déficit público-ingresos por ventas de las paraestatales, se debe señalar que si se comparan los números correspondientes, 31.0 billones de

pesos para el déficit público en 1987 y el monto neto de - todas las ventas realizadas, traídas a valor presente, de - 0.96 billones, se evidencia que con las ventas no se pretende financiar el déficit. Los propósitos, más bien, se orientan al fortalecimiento de las entidades estratégicas y prioritarias, reduciendo significativamente la dispersión y consolidando la rectoría estatal del desarrollo económico nacional.

A continuación se hace una relación de las empresas que han sido puestas a la venta, liquidación, extinción, transferencia y fusión, incluyendo operaciones concluidas y en proceso, al mes de junio de 1988.

---

V E N T A

- Accesorios Tubulares Especiales, S. A.
- Acciones Bursátiles Somex, S. A.
- Aceitera de Guerrero, S. A. de C. V.
- Aceros de Sonora, S. A. de C. V.
- Aceros Esmaltados, S. A.
- Aceros Rassini, S. A. de C. V.  
(Antes Ballsa Rassini, S. A.)
- Aceros Tourne, S. A.
- Aceros, S. A.
- Acrotec, S. A. de C. V.
- Adhesivos, S. A.
- Ahmsa Ingeniería, S. A.
- Algodonera Comercial Mexicana, S. A.
- Alimentos del Fuerte, S. A.



- Astilleros Unidos de Ensenada, S. A. de C. V.
- Astilleros de Guaymas, S. A. de C. V.
- Atisa Atkins, S. A. de C. V.
- Atsugi Mexicana, S. A. de C. V.
- Auto Express Regiomontano, S. A.
- Avatron Mexicana, S. A.
- Azucarera de la Chontalpa, S. A.
- Barita de Sonora, S. A.
- Barrenas de Acero y Aguces, S. A.
- Beneficiadora de Coco de Acapulco, S. A. de C. V.
- Beneficiadora de Frutas Cítricas y Tropicales de Guerrero, S. A. de C. V.
- Beneficiadora de Frutas Cítricas y Tropicales de Oaxaca, S. A. de C. V.

---

- ~~- Bicicletas Cúnder, S. A.~~
- Bolsas de Papel Guadalajara, S. A.
- Bolsas y Artículos de Papel, S. A.
- Cabezas de Acero Kikapoo, S. A.
- Cafés y Cafeterías de México, S. A. de C. V.
- Carros de Ferrocarril de Durango, S. A.
- Cementos Anáhuac del Golfo, S. A.
- Centrífugas Broadbent Interamericana, S. A. de C. V.
- Cerámicas y Ladrillos, S. A.
- Ceres Ecológica de México, S. A. de C. V.
- Ceser, S. A.
- Chapas y Triplay, S. A.

- Cigarros La Tabacalera Mexicana, S. A. de C. V.
- Clemex, S. A.
- Cloro de Tehuantepec, S. A. de C. V.
- Club Deportivo Atlante, S. A.
- Comercial de Telas, S. A.
- Compañía Azucarera del Istmo, S. A.
- Compañía Azucarera La Concepción, S. A.
- Compañía Industrial Azucarea San Pedro, S. A.
- Compañía Industrial de Atenquique, S. A.
- Compañía Industrial Jacaranda, S. A. de C. V.
- Compañía Industrial y Comercial Americana, S. A.
- Compañía Mexicana de Aviación, S. A. de C. V.
- Compañía Mexicana de Radiología

---

- Compañía Mexicana de Tubos, S. A.
- Compañía Minera Comonfort, S. A.
- Compañía Naviera Minera del Golfo, S. A. de C. V.
- Compañía Operadora de Estaciones de Servicio, S. A. de C. V.
- Compañía Textil Mexicana, S. A.
- Complejo Frutícola Industrial de la Cuenca del Papaloapan, S. A. de C. V.
- Concretos Procesados, S. A.
- Concretos Tamaulipas, S. A.
- Confecciones de Occidente, S. A.
- Corporación Nacional Industrial, S. A.
- Corporación Nacional Operadora de Hoteles y Restaurantes, S. de R.L.
- Dina Autobuses, S. A. de C. V.

- Dina Camiones, S. A. de C. V.
  - Dina Cummins, S. A.
  - Dina Motores, S. A. de C. V.
  - Dina Rockwell Nacional, S. A.
  - Distribuidora de Gas de Querétaro, S. A.
  - Distribuidora de Gas Natural del Estado de México, S. A.
  - Distribuidora San Lorenzo, S. A.
  - El Presidente Hotels, Inc.
  - Electrometalurgia de Veracruz, S. A. de C. V.
  - Embotelladora Garci-Crespo, S. A.
  - Envases Generales Continental de México, S. A.
  - Envases Rassini, S. A.  
(Antes Envases Latinoamericanos, S. A.)
  - Envases y Empaques Nacionales, S. A.
  - Equipos Automotores, S. A. de C. V.
- 
- Estructura de Acero, S. A.
  - Estufas y Refrigeradores Nacionales, S. A.
  - Fábrica de Tractores Agrícolas, S. A.
  - Ferro Minera Mexicana, S. A.
  - Fibras Nacionales de Acrílico, S. A. de C. V.
  - Fletes Mar, S. A. de C. V.
  - Fletes Marsa, S. A. de C. V.
  - Fomento Azucarero del Golfo, S. A.
  - Forjamex, S. A. de C. V.
  - Formados APB, S. A.
  - Fundiciones de Hierro y Acero, S. A.
  - Glicoles Mexicanos, S. A. de C. V.
  - Grafito de México, S. A.

- Granja Buenagua, S. de R. L.
  - Grupo Rassini, S. A. de C. V.  
(Antes Servicios Rassini, S. A. de C. V.)
  - Grupo Textil Cadena, S. A. de C. V.
  - Hierro y Acero del Norte, S. A.
  - Hilados Guadalajara, S. A. de C. V.
  - Hilos Cadena, S. A. de C. V.
  - Hotel Chulavista de Monclova, S. A.
  - Hotel El Mirador, S. A.
  - Hotelera Galerías, S. A. de C. V.
  - Hoteles El Presidente, S. A. de C. V.
  - Hoteles y Centros Especializados, S. A.
  - Hules Mexicanos, S. A.
  - Impulsora de Empresas Turísticas, S. A. de C. V.
- 
- Impulsora Guerrerense del Cocotero S. de R.L. de I.P. y C. V.
  - Impulsora y Exportadora Nacional, S. de R.L. de C. V.
  - Indelta, S. A. de C. V.
  - Industrias Fairbanks Morse de Centroamérica, S. A.
  - Industrias Forestales Integrales, S. A.
  - Ingenio de Atencingo, S. A. de C. V.
  - Ingenio de Casasano La Abeja, S. A.
  - Ingenio de Mahuixtlán, S. de R. L. de C. V.
  - Ingenio de Puga, S. A.
  - Ingenio Hermenegildo Galeana, S. A.
  - Ingenio Independencia, S. A.
  - Ingenio La Primavera, S. A.
  - Ingenio Presidente Benito Juárez, S. A.

- Ingenio Pujilic, S. A.
- Ingenio Puruarán, S. A.
- Ingenio Rosales, S. A.
- Ingenio San Francisco el Naranjal, S. A.
- Inmobiliaria Hotelera del Presidente Loreto, S. A. de C.V.
- Inmobiliaria Hotelera el Presidente Chapultepec, S. A. de C.V.
- Inmobiliaria Hotelera el Presidente San José del Cabo, S. A. de C. V.
- Inmobiliaria Hotelera, S. A.
- Inmobiliaria La Cantera, S. A.
- Inmobiliaria Mexicana Industrial, S. A. de C. V.
- Inmuebles y Equipos Industriales, S. A.
- Interruptores de México, S. A.
- ~~Inversiones Turísticas del Caribe, S. A.~~
- KSB Mexicana, S. A.
- Macocozac, S. A.
- Maderas Industrializadas de Nayarit, S.A.
- Maderas Industrializadas de Quintana Roo, S. A.
- Manantiales de San Lorenzo, S. A. de C. V.
- Manufacturas Electrónicas, S. A. de C. V.
- Manufacturas Gar-Go, S. A. de C. V.
- Manufacturera Corpomex, S. A.
- Manufacturera de Cigüeñas de México, S. A. de C. V.
- Manufacturera Fairbanks Morse, S. A. de C. V.
- Manufacturera Mexicana de Partes de Automóviles, S.A. de C.V.
- Mármoles del Valle del Mezquital, S. A. de C. V.
- Materias Primas Anáhuac del Golfo, S. A.

- Mecánica Falk, S. A. de C. V.
  - Metalúrgica Almena, S. A.
  - Mexicana de Autobuses, S. A. de C. V.
  - México Inversiones, S. A.
  - Mexinox, S. A.
  - Mezcal Santiago, S. A.
  - Moto Diesel Mexicana, S. A. de C. V.
  - Motores Perkins, S. A.
  - Nacional Hotelera del Norte, S. A.
  - Nacional Hotelera, S. A.
  - Navicement del Golfo, S. A.
  - Nueva Nacional Textil Manufacturera del Salto, S. A.
  - Nueva San Isidro, S. A.
- 
- Oerlikon Italiana de México, S. A. de C. V.
  - Operadora de Hoteles, S. A.
  - Operadora El Presidente Las Palmas, S. A.
  - Operadora El Presidente Zona Rosa, S. A.
  - Perfiles y Estructuras de Durango, S. A.
  - Pesquera del Pacifico, S. A. de C. V.
  - Petroquímica de México, S. A.
  - Plásticos Automotrices Dina, S. A. de C. V.
  - Poliestireno y Derivados, S. A. de C. V.
  - Polietileno Monterrey, S. A.
  - Polimar, S. A. de C. V.
  - Politécnica Monterrey, S. A.
  - Porcelanas Euromex, S. A.
  - Procesadora de Acero Rassini, S. A. de C. V.  
(Antes Productos Tubulares Monclova, S. A.)

- Productora Nacional de Redes, S. A. de C. V.
- Productos de Maderas Finas, S. A.
- Productos Pesqueros de Bahía de Tortugas, S. A. de C. V.
- Productos Pesqueros de Campeche, S. A. de C. V.
- Productos Pesqueros de Guaymas, S. A. de C. V.
- Productos Pesqueros de Guerrero, S. A. de C. V.
- Productos Pesqueros de la Paz, S. A. de C. V.
- Productos Pesqueros de Mazatlán, S. A. de C. V.
- Productos Pesqueros de Salina Cruz, S. A. de C. V.
- Productos Pesqueros de Sinaloa, S. A. de C. V.
- Productos Pesqueros de Topolobampo, S. A. de C. V.
- Productos Pesqueros de Yukalpetén, S. A. de C. V.
- ~~Productos Pesqueros Isla de Cedros, S. A. de C. V.~~
- Productos Pesqueros Mexicanos de Michoacán, S. A. de C.V.
- Productos Químicos e Industriales del Bajío, S. A.
- Productos Químicos Vegetales Mexicanos, S. A. de C. V.
- Promociones y Comisiones Aviantram, S. A.
- Rassini, S. A. de C. V.  
(Antes Rassini Rheem, S. A. de C. V.)
- Reci-Mex, S. A.
- Refractarios Hidalgo, S. A.
- Refractarios Mexicanos, S. A.
- Refrescos y Alimentos Garci-Crespo, S. A.
- Renault de México, S. A. de C. V.
- Resinera Ejidal de Michoacán, S. A.
- Restaurantes El Presidente, S. A.
- Servicios Atensa, S. A.  
(Antes Aserraderos Técnicos Nacionales, S. A.)

- Servicios Forestales, S. A.
- Servicios Internacionales de Vehículos Acuáticos, S.A. de C. V.
- Siderúrgica Nacional, S. A.
- Sistemas de Energía Autónoma, S. A. de C. V.
- Sociedad Cooperativa de Obreros de Vestuario y Equipo, S.C.L. de P.E.
- Sonocal, S. A. de C. V.
- Sosa Texcoco, S. A.
- Sur del Pacífico, S. A. de C. V.
- Talleres Tlajomulco, S. A.
- Tereftalatos Mexicanos, S. A.
- ~~- Tornillos Rassini, S. A. de C. V.  
(Antes Tornimex, S. A. de C. V.)~~
- Torres Mexicana, S. A.
- Transportes Centrales, S. A.
- Transportes Garci-Crespo, S. A.
- Triplay de Palenque, S. A.
- Tubacero, S. A.
- Tubería Nacional, S. A.
- Turboreactores, S. A. de C. V.
- Unión Forestal de Jalisco y Colima, S. A.
- Vehículos Automotores Mexicanos, S. A.
- Vitrium División Farmacéutica, S. A. de C. V.  
(Antes Proquimex División Farmacéutica, S. A. de C.V.)
- Yavaros Industrial, S. A.
- Zincamex, S. A.



## LIQUIDACION

- Administración General de Inmuebles, S. A.
- Administradora Inmobiliaria Acueducto de Guadalupe, S.A.
- Administradora Inmobiliaria Sotelo, S. A.
- Administradora Inmobiliaria Valle de Aragón, Sur, S.A.
- Administradora Inmobiliaria Villa Coapa, S. A.
- Adoquines, S. A.
- Aeronaves del Este, S. A.
- Aeronaves de México, S. A.
- Aeronaves del Centro, S. A.
- Aeronaves del Norte, S. A.
- Aeronaves del Oeste, S. A.
- ~~Aeronaves del Sur, S. A.~~
- Agrícola de Agua Buena, S.C.L.
- Agroplástico de Tlaxcala, S. A.
- Ahmsa Fábrica Nacional de Máquinas Herramientas, S.A. de C.V.
- Alcoholera de Puruarán, S. A.
- Alcoholes La Concha, S. A.
- Alimentos Tor, S. A.
- Almacenes Caraza Campos, S. A.
- Aserradero Pápalo, S. A.
- Astilleros Unidos de Veracruz, S. A. de C. V.
- Astilleros Unidos del Pacífico, S. A.
- Atuneros Mexicanos, S. A. de C. V.
- Autosomex, S. A.
- Ayotla Textil, S. A.

- Azufrera Limonta, S. A. de C. V.
  - Azufres Nomalar, S. A. de C. V.
  - Azufres Nacionales Mexicanos, S. A.
  - Bagazo Industrializado, S. A.
  - Banco Capitalizador de Monterrey, S. A.
  - Banco Capitalizador de Veracruz, S. A.
  - Banco Comercial y Capitalizador, S. A.
  - Banco General de Capitalización, S. A.
  - Banco Nacional Cinematográfico, S. A.
  - Banco Nacional de Turismo, S. A.
  - Banco Popular de Edificación y Ahorro, S. A.
  - Banco Regional del Pacífico, S. A.
- 
- Bienes Industriales Somex, S. A. de C. V.
  - Cales del Estado de Chiapas, S. de R. L.
  - Celulosa del Pacifico, S. A.
  - Central de Comunicación, S. A. de C. V.
  - Central Mexicana de Bienes Raíces Especializados, S.A. de C. V.
  - Centro de Investigación para la Integración Social
  - Centro de Investigación y Asistencia Tecnológica del Estado de Chihuahua, A.C.
  - Centro Internacional de Física y Matemáticas Orientadas, A. C.
  - Centro Materno Infantil General Maximino Avila Camacho
  - Centro Mexicano de Desarrollo e Investigación Farmacéutica, A. C.
  - Centro Nacional de Enseñanza Técnica Industrial
  - Centro para el Estudio de Medios y Procedimientos Avanzados de la Educación.
  - Centros Conasupo de Capacitación, S.C.

- Clemex Ingeniería, S. A.
- Comercial Carbonera, S. A.
- Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas
- Comisión Nacional de la Industria Azucarera
- Comisión Nacional de la Industria del Maíz para Consumo Humano
- Comité Organizador de los X Juegos Universitarios Mundiales
- Compañía Alcohólica de Agua Buena, S. A.
- Compañía Arrendadora de Equipos, S. A.
- Compañía Constructora y Fraccionadora, S. A.
- Compañía Cuprífera La Verde, S. A.
- Compañía de Luz y Fuerza de Pachuca, S. A.
- Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A.
- ~~Compañía de Luz y Fuerza Eléctrica de Toluca, S. A.~~
- Compañía de Servicios Públicos de Nogales, S. A.
- Compañía Industrial de Ayotla, S. A.
- Compañía Mexicana de Terreno de Río Colorado
- Compañía Mexicana Meridional de Fuerza, S. A.
- Compañía Mexicana Pacífico de Fierro, S. A.
- Compañía Minera Central, S. A.
- Compañía Minera Santa Rosalía, S. A.
- Compañía Nacional de Radiodifusión, S. A.
- Complejo Turístico Río Colorado, S. A.
- Conescal, A.C.
- Consejo Nacional para la Cultura y Recreación de los Trabajadores
- Constructora La Hacienda, S. A.
- Constructora y Urbanizadora de la Ciudad, S. A.

- Corporación Nacional Cinematográfica de Trabajadores y Estado Uno, S. A. de C. V.
  - Del Angel, S. A.
  - Desarrollo Dirigido Somex, S. A. de C. V.
  - Desarrollo Urbano del Valle de México, S. A. de C. V.
  - Distribuidora Comercial de Telas, S. A.
  - Distribuidora Conasupo, S. A. de C. V.
  - Distribuidora de Materiales del Balsas, S. A. de C. V.
  - Distribuidora Nacional Fondo de Cultura Económica, S.A. de C. V.
  - Dravo de México, S. A. de C. V.
  - Edificaciones Monterrey, S. A.
  - Editorial Popular de los Trabajadores
- 
- Eléctrica Monclova, S. A.
  - Equipos y Servicios de Transporte, S. A.
  - Escameros del Golfo, S. A. de C. V.
  - Escameros Mexicanos del Pacífico, S. A. de C. V.
  - Establecimiento Público Federal Ingenio del Mante
  - Exmex, S. A. de C. V.
  - Exportadora e Importadora de Minerales, S. A. de C. V.
  - Farmacia María Isabel, S. A.
  - Ferrocarril de Chihuahua al Pacífico, S. A. de C. V.
  - Ferrocarril del Pacífico, S. A. de C. V.
  - Ferrocarril Sonora-Baja California, S. A. de C. V.
  - Ferrocarriles Unidos del Sureste, S. A. de C. V.
  - Fibras Nacionales de Nylon, S. A. de C. V.
  - Fibras Nacionales de Polyester, S. A. de C. V.
  - Fibras Nacionales Textiles, S. A. de C. V.

- Financiera de Crédito Mercantil, S. A.
- Financiera de Industrias y Construcciones, S. A.
- Financiera de León, S. A.
- Financiera del Noroeste, S. A.
- Financiera Nacional de la Industria Rural, S. A.
- Fomento Industrial Forestal, S. A. de C. V.
- Fonágora, A. C.
- Fondo de Cultura Internacional, S. A. de C. V.
- Fosforitas Mexicanas, S. A. de C. V.
- Fraccionadora Ojocaliente, S. A.
- Fraccionadora y Constructora de Tepic, S. A.
- Fraccionamientos Independencia, S. A.
- Fraccionamientos Veracruz, S. A.
- Frutícola Mercantil, S. A.
- Fundidora Monterrey, S. A.
- Gas Natural de Guadalajara, S. A.
- Grandes Motores Diesel, S. A. de C. V.
- Herbert Mexicana, S. A. de C. V.
- Hogares de Guadalajara, S. A.
- Hospital Regional de Veracruz
- Impulsora Ganadera de Michoacán, S. A. de C. V.
- Impulsora La Forestal, S. de R.L. de I.P. y C.V.
- Industria Petroquímica Nacional, S. A.
- Industrial Cañera, S. A.
- Industrial Recuperadora, S. A. de C. V.
- Industrias Flir, S. A.
- Ingeniería, Proyectos y Diseños, S. A. de C. V.
- Ingenio 14 de Septiembre, S.A. de C. V.

- Ingenio Agua Buena, S. A.
- Ingenio de Edzna, S. A.
- Ingenio de Mexicali, S. A.
- Ingenio de Oacalco, S. A.
- Ingenio El Cora, S. A.
- Ingenio Estipac, S. A.
- Ingenio José Martí, S. A.
- Ingenio Miguel Hidalgo, S. A. de C. V.
- Ingenio Nueva Zelanda, S. A.
- Ingenio Santa Inés, S. A.
- Inmobiliaria Administradora Balbuena, S. A.
- Inmobiliaria Daride, S. A.
- ~~Inmobiliaria Guadalupe, S. A.~~
- Inmobiliaria Lomas de Querétaro, S. A.
- Inmobiliaria Mexicana del Pacífico, S. A.
- Inmobiliaria Tuzandéptl, S. A. de C. V.
- Inmuebles Cuauhtémoc, S. A.
- Inmuebles y Condominios, S. A.
- Insecticidas y Fertilizantes Ejidales Mexicanos, S. de R.L.
- Insecticidas y Fertilizantes Mexicanos, S. A. de C. V.
- Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular.
- Instalaciones y Supervisión, S. A. de C. V.
- Instituto Mexicano de Comercio Exterior
- Instituto Nacional del Trabajo
- Instituto Nacional de Gastroenterología
- Instituto Nacional de Oftalmología
- Instituto Nacional de Productividad

- Instituto Nacional de Urología .
- Instituto para el Depósito de Valores
- Interport, S. A. de C. V.
- Jalumex, S. A. de C. V.
- Jardines de Santa Clara, S. A.
- Jardines del Pedregal de San Angel, S. A.
- Lavandería del Balsas, S. A. de C. V.
- Locatel, A.C.
- Loma Sol, S. A.
- Maderas Moldeadas de Durango, S. A.
- Maquiladora Automotriz Nacional, S. A.
- Maquinaria, Maniobras y Servicios Conexos, S. A.
- Marinas Mexicanas de Puerto Vallarta, S. A.
- Materiales Conasupo, S. A. de C. V.

---

- Maurimex, S. A.
- Mecamex, S. A.
- Mexaro, S. A. de C. V.
- Mexicana de Motores Eléctricos, S. A. de C. V.
- Mexicana de Tecnología, S. A. de C. V.
- México Artesanal, S. A.
- Minera Corzo, S. A.
- Minerales Mexicanos Mayaquif, S. A. de C. V.
- Minerales Submarinos Mexicanos, S. A.
- Minerales Tratados, S. A.
- Nacional de Instrumental Médico, S. A.
- Nacional de Servicios Agropecuarios, S. A.
- Naviera de Baja California, S. A.

- Operadora Nacional de Ingenios, S. A.
- Operadora Textil, S. A. de C. V.
- Organización Radiofónica Orfeón, S. A.
- Palangreros del Pacífico, S. A. de C. V.
- Patronato de la Casa Hogar "Soledad G. de Figaredo"
- Perforadora y Minera del Norte, S. A.
- Procesos Petroquímicos, S. A. de C. V.
- Procesos y Especialidades Siderúrgicas, S. A.
- Productora de Engranajes y Reductores, S. A. de C. V.
- Productora Ferretera Mexicana, S. A.
- Productora Nacional de Radio y T. V.
- Productos Básicos para Fertilizantes, S. A. de C. V.
- Productos Domésticos Somex, S. A.
- ~~Productos Industrializados del Café, S. A. de C. V.~~
- Productos Lácteos Ejidales de San Luis Potosí, S.A. de C. V.
- Productos Pesqueros Atún-Mex, S. A. de C. V.
- Productos Pesqueros de Escuinapa, S. A. de C. V.
- Productos Pesqueros Peninsular, S. A. de C. V.
- Promotora Agroindustrial del Henequén, S. A. de C. V.
- Promotora Cinematográfica Mexicana, S. A.
- Promotora de Productos y Servicios para Empresas del Turismo Popular de Nayarit, S. A. de C. V.
- Promotora Ejidal, S. A.
- Promotora Industrial del Balsas, S. A. de C. V.
- Promotora Industrial del Café, S. A. de C. V.
- Promotora Nacional para la Producción de Granos Alimenticios, S. de R.L. de I.P. y C. V.
- Promotora Radiofónica del Balsas, S. A. de C. V.



- Proyecta, Ingeniería y Construcciones, S. A. de C. V.
- Quimisolomex, S. A. de C. V.
- Radio Visión Mexicana, S. A.
- Reconcentraciones Telefónicas, S. A. de C. V.
- Renovación Habitacional Popular
- Río Nazas, S. A.
- Sales de TancaMichapa, S. A. de C. V.
- Sales de Zacatecas, S. A.
- Sales Alcalis, S. A.
- Sardineros Mexicanos, S. A. de C. V.
- Satélite Latinoamericano, S. A.
- Servicio de Coches Dormitorios y Conexos, S. A. de C.V.
- Servicio de Transportación Terrestre del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México

---

- Servicio Multimodal Transistmico
- Servicios Aéreos Especiales, S. A. de C. V.
- Servicios Agrícolas Cañeros, S. A.
- Servicios Alimenticios Dina, S. A. de C. V.
- Servicios Portuarios de Francisco I. Madero, S. A. de C. V.
- Servicios y Mantenimiento, S. A.
- Servicios y Suministros Siderúrgicos, S. A.
- Silvícola de las Chimalapas, S. de R. L.
- Sociedad de Desarrollo Minero e Industrial, S. A. de C.V.
- Sociedad de Exploración, Desarrollo y Explotación Minera Mexicana
- Sociedad Financiera de la Industria y Descuento, S. A.
- Solventes de Tehuantepec, S. A. de C. V.
- Teleproductora del Distrito Federal, S. A. de C. V.

- Teleradio Nacional, S. A. de C. V.
- Tracto-Sidena, S. A.
- Traksomex, S. A. de C. V.
- Trigo Industrializado Conasupo, S. A. de C. V.
- Triplay de Atenquique, S. A. de C. V.
- United States Distilling Corporation, S. A.
- Uranio Mexicano
- Urbanizadora de Celaya, S. A.
- Urbanizadora de Irapuato, S. A.
- Urbanizadora de los Paraísos, S. A.
- Urbanizadora de Poza Rica, S. A.
- Urbanizadora de Tuxpan, S. A.
- Urbanizadora del Bajío, S. A.
- Urbanizadora del Valle, S. A.
- Urbanizadora del Yaqui, S. A.
- Urbanizadora Manzanares, S. A.
- Urbanizadora Potosina, S. A.
- Urbanizadora San Marcos, S. A.
- Urbanizadora Tlal-Mex, S. A.
- Vitrium, S. A. de C. V.
- Viveros de Playas de Tijuana, S. A.
- Vocero Mexicano, S. A.

## EXTINCION

- Fideicomiso para la Recuperación de Inversiones en Bienes Inmuebles Efectuados en el Extranjero por Residentes en México.

- Fideicomiso Traslato de Dominio para la Enajenación de Terrenos Ganados al Mar en las Instalaciones del Puerto de Yukalpetón
- Fideicomiso para la Adquisición de Acciones Serie C de Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas, S. A.
- Fideicomiso para la Suscripción de Acciones Serie A de Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas, S. A.
- Fideicomiso Conjunto Habitacional Expropiación Petrolera en Morelia, Mich.
- Fideicomiso para Adquirir la Cartera a Favor de Financiera General, S. A. y Derivada del Fraccionamiento El Palomar.
- Fideicomiso para la Adquisición, Venta, Arrendamiento y Transmisión de Equipo Marítimo y Portuario.
- Fideicomiso para la Adquisición de Reservas Territoriales para el Desarrollo de Programas Habitacionales.
- Fideicomiso para la Suscripción y Pago de Acciones Serie C de Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas, S. A.
- Fideicomiso Traslato de Dominio y Administración de una superficie de Terreno en San José del Cabo, Baja California Sur.
- Fideicomiso para Estudios y Planes de Desarrollo Agropecuario y Programas de Crédito Agrícola.
- Fideicomiso 169 para Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.
- Fideicomiso Academia Mexicana de la Lengua.
- Fideicomiso Bancos de Ahorro y Préstamo.
- Fideicomiso Campaña Nacional Contra la Garrapata.
- Fideicomiso Ciudad Industrial Nueva Tijuana.
- Fideicomiso Ciudad Turística Portuaria Cabo San Lucas.
- Fideicomiso Comisión Promotora Conasupo para el Mejoramiento Social.
- Fideicomiso Conacyt con el Gobierno y la Universidad Autónoma de Nuevo León.
- Fideicomiso Conjunto Habitacional Benito Juárez en Aguascalientes, Ags.

- Fideicomiso Conjunto Habitacional C.T.M. Atzacolco.
- Fideicomiso Conjunto Habitacional Gral. Francisco Naranjo en Monterrey, N. L.
- Fideicomiso Conjunto Habitacional Héroes de Chapultepec.
- Fideicomiso Conjunto Habitacional Lomas de Valle Verde en Ensenada, B. C.
- Fideicomiso Conjunto Habitacional Sahuard en Hermosillo, Son.
- Fideicomiso Cumbres de Llano Largo.
- Fideicomiso de las Frutas Cítricas y Tropicales.
- Fideicomiso de Promoción Rural.
- Fideicomiso de Zincamex, S. A.
- Fideicomiso del Legado de David Alfaro Siqueiros.
- ~~Fideicomiso del Legado Eduardo Omarini.~~

---

- Fideicomiso Edificio Confederación Nacional Campesina.
- Fideicomiso El Palomar, Ciudad Turística.
- Fideicomiso Ex-Convento de Santa Catarina en Oaxaca, Oax.
- Fideicomiso Fondo de Garantía y Fomento a la Producción, Distribución y Consumo de Productos Básicos.
- Fideicomiso Grupo Hilos Cadena.
- Fideicomiso Hotel Escuela La Paz.
- Fideicomiso para Consolidar Adeudos a Agricultores de Matamoros, Tamps.
- Fideicomiso para Consolidar Adeudos a Agricultores de Diversas Regiones del Estado de Chihuahua.
- Fideicomiso para el Aprovechamiento de Maderas Utilizables en Uxpanapa, Ver.
- Fideicomiso para el Centro de Estudios Históricos del Movimiento Obrero Mexicano.
- Fideicomiso para el Centro Nacional de Productividad.
- Fideicomiso para el Colegio Británico, A. C.

- Fideicomiso para el Colegio Superior de Agricultura Tropical de Cárdenas, Tab.
- Fideicomiso para el Desarrollo de la Zona Henequenera.
- Fideicomiso para el Desarrollo de Proyectos Silvícolas Industriales.  
(Antes Fideba).
- Fideicomiso para el Fomento de Apoyo del Desarrollo Pesquero.
- Fideicomiso para el Fomento Vocacional para la Carrera de Ingeniero de Minas.
- Fideicomiso para el Ingenio Emiliano Zapata.
- Fideicomiso para el Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica.
- Fideicomiso para el Otorgamiento de Créditos a las Cooperativas Escolares.
- Fideicomiso para el Otorgamiento de Becas a Campesinos Candelilleros.

---

- Fideicomiso para el Otorgamiento de Créditos a la Forestal, F.C.L.
- Fideicomiso para el Otorgamiento de un Crédito a la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos.
- Fideicomiso para Elaborar un Diccionario del Español que se habla en México.
- Fideicomiso para Elaborar una Historia de la Revolución Mexicana.
- Fideicomiso para Inmuebles Cuauhtémoc.
- Fideicomiso para la Adquisición y Enajenación de la Película "Furia Roja".
- Fideicomiso para la Adquisición de Terrenos Ganados al Río Santa Catarina en Monterrey.
- Fideicomiso para la Capacitación Forestal Campesina.
- Fideicomiso para la Compañía del Ángel.
- Fideicomiso para la Compañía Telefónica Fronteriza.
- Fideicomiso para la Construcción de la Villa Olímpica.

- Fideicomiso para la Construcción de los Talleres Gráficos de la Nación.
- Fideicomiso para la Habitación Popular Conjunto Habitacional Presidente Adolfo López Mateos.
- Fideicomiso para la Investigación y la Educación Agropecuaria y Forestal.
- Fideicomiso para la Investigación y la Educación Pesquera.
- Fideicomiso para la Organización y Capacitación Campesina.
- Fideicomiso para la Planta Benito Juárez.
- Fideicomiso para la Prevención y Control de Aguas y Desarrollo de la Fauna Acuática.
- Fideicomiso para la Publicación de la obra VI Siglos de la Historia Gráfica de México.
- Fideicomiso para la Radioaeronáutica Mexicana.
- Fideicomiso para la Realización de la Película "Don Quijote Cabalga de Nuevo".

---

- Fideicomiso para la Segunda Reseña Mundial de los Festivales Cinematográficos.
- Fideicomiso para la Universidad de Nayarit.
- Fideicomiso para Otorgamiento de Créditos al Lic. Fernando González Díaz Lombardo.
- Fideicomiso para Otorgar Créditos a Agricultores de Diversas Regiones del Edo. de Chih.
- Fideicomiso para Otorgar Créditos a Agricultores de Matamoros, Tamps.
- Fideicomiso para Otorgar Créditos a la Concha, S. A. Fábrica de Hilados, Tejidos y Acabados.
- Fideicomiso para Otorgar Préstamos a Contratistas de Obras Públicas.
- Fideicomiso para Otorgar un Crédito a la Editorial Talleres Tipográficos Nacionales.
- Fideicomiso para Puerto Madero, Chiapas.
- Fideicomiso Película "La Sombra del Caudillo".

- Fideicomiso Premio Literario Internacional Ollin Yoliztli.
- Fideicomiso Tehuixtla Kerflos-Indeco.
- Fideicomiso Unico para el Desarrollo de la Flora y Fauna Acuática.
- Fideicomiso Unidad Habitacional 18 de Julio en Fresnillo, Zacatecas.
- Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural.
- Fideicomiso Ejidal Ley Federal de Aguas.
- Fideicomiso para la Rehabilitación de Agricultores de la Comarca Lagunera.
- Fideicomiso para Otorgar Anticipos a Contratistas de Obras Públicas.
- Fideicomiso para Créditos en la Siembra del Frijol o Maíz a Campesinos del Sur de Sinaloa.
- Fideicomiso para el Otorgamiento de un Crédito a la Compañía Periodística Veracruzana, S. A.
- Fideicomiso para Garantizar al Banco Nacional Cinematográfico la Explotación de Películas Extraordinarias.

---

- Fideicomiso para la Rehabilitación de la Industria Platanera de Tabasco y Norte de Chiapas.
- Fideicomiso para la Venta de Lotes de Terrenos Colindantes del Brazo del Río Silao en el tramo que atraviesa Irapuato, Guanajuato.
- Fideicomiso para Obras, Ampliación y Mejoramiento de los Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado de la Ciudad de Veracruz.
- Fideicomiso para el Otorgamiento de Créditos para el Cultivo de la Piña en Loma Bonita, Oaxaca.
- Fideicomiso para el Otorgamiento de Créditos al Ayuntamiento de Mexicali.
- Fideicomiso para Otorgar un Crédito Refaccionario a la Compañía Minera Corzo, S. A. de C. V.
- Fideicomiso para el Otorgamiento de un Crédito para Cubrir Pasivos a Cargo de Astilleros Unidos del Pacífico, S. A.

- Fideicomiso para Apoyo a la Ganadería de los Estados de Sonora y Baja California Norte.
  - Fideicomiso para Cooperar en la Solución de Problemas de las Colonias Proletarias de Tijuana, Baja California Norte.
  - Fideicomiso para Cooperar en la Solución de los Problemas de las Colonias Proletarias de Tampico, Tamps.
  - Fideicomiso para Cooperar en la Solución de los Problemas de las Colonias Proletarias de Ciudad Madero, Tamps.
  - Fideicomiso para Cooperar en la Solución de los Problemas de las Colonias Proletarias de Ciudad Juárez, Chih.
  - Fideicomiso para el Establecimiento de un Sistema de Comercialización de Productos Agrícolas Perecederos.
  - Fideicomiso para el Otorgamiento de Créditos a Ingenieros y Contratistas, S. A., Constructora Estrella, S. A. e Ingenieros Civiles, S. A.
  - Fideicomiso para el Otorgamiento de Créditos al General Roberto G. Cruz.
  - Fideicomiso para Otorgamiento de un Crédito al Club de Golf México, S. A. de C. V.
- 
- Fideicomiso para la Ejecución del Programa Nacional de Desmonte.
  - Fideicomiso para la Operación de la Unidad Ganadera Ejidal Francisco Zarco (antes Hacienda del Ojo).
  - Fideicomiso para Liquidar Adeudos a la Japan Cotton, Co.
  - Fideicomiso para Otorgar Créditos a Empresas Telefónicas.
  - Fideicomiso para el Pago de Defunción de los Diputados Constituyentes de 1917.
  - Fideicomiso para Rehabilitar Regiones del País Afectadas o que en el Futuro Sufran Consecuencias de Fenómenos Físicos.
  - Fideicomiso para Trabajos de Explotación, Bombeo, Estudios y Créditos a Cinco Centros de Población del Valle del Vizcaíno en el Estado de Baja California.
  - Fideicomiso TraslATIVO de Dominio de Administración con el Inmueble conocido como Ex-Refinería de Arbol Grande ubicado en Ciudad Madero, Tamps.



- Fideicomiso TraslATIVO de Dominio sobre los Terrenos - que integran el Ex-Ejido Zacatecas en Mexicali.
- Fideicomiso de Crédito y Administración Especializado en Vivienda Campesina.
- Fondo Candelillero.
- Fondo de Cultura Económica.
- Fondo de Fomento y Apoyo a la Agroindustria.
- Fondo de Garantía para Venta o Arrendamiento de Maquinaria, Equipo Auxiliar o de Oficina y Aparatos e Instrumentos Científicos.
- Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda de Interés Social.
- Fondo de Garantía y Descuento a las Sociedades Cooperativas.
- Fondo de Garantía y Fomento a la Pequeña y Mediana Minería.
- Fondo Nacional de Fomento Cooperativo Pesquero.
- ~~Fondo Nacional para Actividades Sociales~~
- Fondo Nacional para el Desarrollo de la Danza Popular Mexicana.
- Fondo Nacional para el Servicio Social de Estudiantes de Instituciones de Educación Superior.
- Fondo para el Fomento de la Ganadería de Exportación.
- Fondo para Indemnizaciones del Erario Federal.

#### TRANSFERENCIA

- Beneficiadora de Frutas Cítricas y Tropicales de Colima, S. A. de C. V.
- Cementerios de Cuernavaca, S. A. de C. V.
- Centro de Investigaciones de Quintana Roo, A.C.
- Centro de Investigaciones y Asistencia Tecnológica del Estado de Oaxaca.

- Colegio del Bajío, A.C.
- Cordemex, S. A. de C. V.
- Desarrollo Urbano del Puerto Industrial del Ostión, S.A. de C. V.
- Fideicomiso Destinado Exclusivamente a la Operación del Centro de Espectáculos, Convenciones y Exposiciones de Acapulco, Gro.
- Fideicomiso Centro Cívico y Comercial de Mexicali
- Fideicomiso Ciudad El Recreo La Paz
- Fideicomiso Ciudad Industrial de Framboyan, Ver.
- Fideicomiso Ciudad Industrial de Torreón, Coah.
- Fideicomiso para el Fomento Metropolitano de Monterrey
- Fideicomiso para el Parque Industrial de San Juan del Río, Querétaro.
- ~~- Fideicomiso Submetrópoli de Tijuana~~
- Fideicomiso Traslato de Dominio e Irrevocable de Terrenos en el Municipio de Tepeapulco, Hidalgo.
- Gasolinera del Balsas.
- Impulsora Minera de Anganguco, S. A. de C. V.
- Impulsora Minera e Industrial de Baja California, S. A.
- Industrial Textil Bellavista, S. A.
- Materiales para Edificaciones del Balsas, S. A. de C.V.
- Miconsa-Atzacmulco, S. A. de C. V.
- Minerales no Metálicos de Guerrero, S. A.
- Panificadora Las Truchas, S. A. de C. V.
- Promotora Inmobiliaria del Balsas, S. A. de C. V.
- Proquivemex División Agroindustrial, S. A. de C. V.
- Tapetes Mexicanos, S. A.
- Tortilladora del Balsas, S. A. de C. V.
- Unión Turística Ejidal Gogorrón, S. A. de C. V.

## FUSION

- Actibanco Guadalajara, S.N.C.
- Almacenes y Servicios, S. A. de C. V.
- Banca de Provincia, S.N.C.
- Bancam, S.N.C.
- Banco Aboumrad, S.N.C.
- Banco Azteca, S.N.C.
- Banco Comercial del Norte, S.N.C.
- Banco Continental Ganadero, S.N.C.
- Banco de Comercio, S.N.C.
- Banco de Tuxpan, S.N.C.
- Banco del Interior, S.N.C.
- Banco Ganadero, S.N.C.
- Banco Latino, S.N.C.
- Banco Longoria, S.N.C.
- Banco Mercantil de Zacatecas, S.N.C.
- Banco Monterrey, S.N.C.
- Banco Occidental de México, S.N.C.
- Banco Panamericano, S.N.C.
- Banco Popular, S.N.C.
- Banco Provincial de Sinaloa, S.N.C.
- Banco Provincial del Norte, S.N.C.
- Banco Refaccionario de Jalisco, S.N.C.
- Banco Regional del Norte, S.N.C.
- Banco Sofimex, S.N.C.
- Compañía Operadora de Espectáculos del Ex-Lago de Texcoco, S. A.

- Cine Cantarell, S. A.
- Cine Continental, S. A.
- Cine Imperial, S. A.
- Cinemas del Mante, S. A.
- Cinemas, S. A.
- Cinematográfica Cadena de Oro, S. A.
- Cinematográfica de Ensenada, S. A.
- Cinematográfica de Navojoa, S. A.
- Cinematográfica de Nogales, S. A.
- Cinematográfica del Bajío, S. A.

---

- Cinematográfica La California, S. A.
- Cinematográfica Lasso de la Vega, S. A.
- Cinematográfica Toluca, S. A.
- Compañía Metalúrgica de Atotonilco El Chico, S. A.
- Compañía Minera La Unión, S. A.
- Compañía Minera Norex, S. A.
- Congeladora del Pacífico, S. A.
- Corporación Financiera, S.N.C.
- Crédito Mexicano, S.N.C.
- Esla, S. A.
- Exhibidora Moderna, S. A.
- Fertilizantes Fosfatados Mexicanos, S. A.
- Financiera Crédito de Monterrey, S.N.C.
- Financiera Industrial Agrícola, S.N.C.
- Fincas Coahuila, S. A. de C. V.
- Fomento Fabril, S. A.
- Fraccionamiento Mexicali, S. A.

- Fundidora Lerma, S. A. de C. V.
- Habitación Popular, S. A.
- Hipotecaria del Interior, S.N.C.
- Inmobiliaria Aztlán, S. A.
- Inmobiliaria Petroquímica, S. A. de C. V.
- Inmobiliaria Tochel, S. A. de C. V.
- Inmuebles Unpasa, S. A. de C. V.
- Inversiones del Lago de México, S. A.
- Inversiones Reforma, S. A.
- Lito Ediciones Olimpia, S. A.
- Montajes Estructurales, S. A.

---

- ~~Nueva Distribuidora de Películas de Chihuahua, S. A.~~
- Nueva Distribuidora de Películas de Monterrey, S. A.
- Nueva Distribuidora de Películas de Torreón, S. A.
- Nueva Distribuidora de Películas de Veracruz, S. A.
- Nueva Distribuidora de Películas del Sureste, S. A.
- Probanca Norte, S.N.C.
- Productos Pesqueros Santa Isabel, S. A. de C. V.
- Promoción y Fomento, S.N.C.
- Promotora del Maguey y del Nopal.
- Propiedades Cinematográficas, S. A.
- Propiedades Urbanas Monterrey, S. A.
- Proveedor Conafrut, S. A.
- Silvícola Magdalena, S. de R. L.
- Telefónica Nacional, S. A. de C. V.
- Unibanco, S.N.C.

## BIBLIOGRAFIA

- SECRETARIA DE GOBERNACION. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".
- "LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL". Edit. Porrúa, México.
- "LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES". Secretaría de la Contraloría General de la Federación. 14 de mayo de 1986.
- "LEY PARA EL CONTROL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL". D.O. de 31 de diciembre de 1947 y sus reformas de enero de 1966 y 31 de diciembre de 1970.
- "LEY SOBRE PLANEACION GENERAL DE LA REPUBLICA". D.O. 12 de julio de 1930.
- "LEY DE PRESUPUESTO CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO". D. O. 31 de diciembre de 1976.
- "LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES". D. O. del 30 de enero de 1969, y sus reformas de enero de 1986 y 25 de mayo de 1987.
- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO. "Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988". S.P.P. 1983.
- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA "Reglamentos Interiores de las Dependencias de la Administración Pública Centralizada". Edit. CGEH. 1978.
- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA "Empresas Públicas". Edit. Talleres Gráficos de la Nación. 1978.
- ACOSTA ROMERO, MIGUEL. "Teoría General del Derecho Administrativo". Edit. Porrúa, México, 1986.

- ALMADA, CARLOS F. "La Administración Estatal de México". Instituto Nacional de Administración Pública. 1982.
- ASTUDILLO URSUA, PEDRO, "Lecciones de Historia del Pensamiento Económico" Edit. Porrúa. México, 1985.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. "Administración de Empresas Públicas". Edit. Limusa, 1983.
- BARRERA GRAF, JORGE. "Temas de Derecho Mercantil". Universidad Nacional Autónoma de México. 1983.
- BRASDEFER CUE, GLORIA IRMA "Las Empresas Públicas en México". I.N.A.P., 1976.
- BURCOA, IGNACIO "Derecho Constitucional Mexicano", Edit. Porrúa. México, 1979.
- CARPIZO, JORGE "La Constitución de 1917". Edit. Porrúa. México, 1984.
- CARPIZO, JORGE et Alii. "La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta". Edit. Porrúa, México, 1985.
- CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO. "La Reforma Administrativa en México". Edit. Porrúa. México, 1985.
- CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO/GARCIA RAMIREZ, SERGIO. "Las Empresas Públicas en México" Edit. Porrúa. México, 1983.
- CASO, ANDRES "Política, Administración y Empresa Pública". Editorial Instituto Nacional de Administración Pública, - 1988.
- CORDERO GARCIA, MA. ELENA. "El Sistema Capitalista Contemporáneo". Universidad Nacional Autónoma de México. 1985.

- DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL. "El Pensamiento Económico en la Constitución Mexicana de 1957". Edit. Porrúa. México, 1982.
- FAYA VIESCA, JACINTO. "Administración Pública Federal" Edit. Porrúa. México, 1983.
- FAYA VIESCA, JACINTO "Rectoría del Estado y Economía Mixta". Edit. Porrúa. México, 1987.
- FERNANDEZ RUIZ, JORGE. "El Estado Empresario". Universidad Nacional Autónoma de México. 1982.
- FRAGA, GABINO. "Derecho Administrativo". Edit. Porrúa, México, 1984.

---

- GUILLEN, ARTURO "La Planificación Central". Universidad Nacional Autónoma de México. 1985.
- GUTIERREZ SALAZAR, SERGIO "Federalismo Mexicano y la Coordinación Intergubernamental". I.N.A.P. 1983.
- LABRA M. ARMANDO "Modelos de Desarrollo". Universidad Nacional Autónoma de México. 1985.
- LORENZO MEYER, MARIANO PIÑA OLAYA, GUSTAVO ESTEVA. "Memoria del Foro de Consulta Popular para la Planeación de la Empresa Pública". Instituto Nacional de Administración Pública. 1983.
- ORTEGA Y GASSET, JOSE. "Empresas Públicas". Edit. Rialp. 1982.
- PARAMO DIAZ, JUAN JOSE; RAMIREZ LOPEZ, FERNANDO. "Revista de Administración Pública". Instituto Nacional de Administración Pública. 1984.



- PEREZNIETO CASTRO, LEONEL. "Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional". Edit. Porrúa. México, 1987.
- PICHARDO PAGAZA, IGNACIO. "Introducción a la Administración Pública en México". I.N.A.P. 1984.
- RUIZ MASSIEU, JOSE FRANCISCO. "Nueva Administración Pública Federal". Edit. Tecnos. México, 1978.
- SERRA ROJAS, ANDRES. "Derecho Administrativo". Edit. Porrúa. México, 1988.
- SERRA ROJAS ANDRES. "Derecho Económico", Edit. Porrúa, México, 1981.
- SOL DE VILLA GARCIA, EMILIO "Derecho Administrativo". Edit. Pirámide, Madrid, 1978.
- TENA RAMIREZ, FELIPE "Derecho Constitucional". Edit. Porrúa. México, 1981.
- TURVEY, RALPH "Empresa Pública". Edit. Tecnos. Madrid, 1972.
- WITISER VELASQUEZ, JORGE A. "La Administración Pública en México y España". Edit. Civitas, S. A. España, 1982.