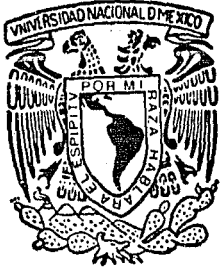


38  
28.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**

**DESARROLLO ORGANIZACIONAL DE  
LAS PARAESTATALES, HASTA 1986**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE;  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACION PUBLICA**

**P R E S E N T A :**

**SANDRA DEL ROSARIO MOLINA VALENZUELA**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

UNAM



## **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.

EL DESARROLLO ORGANIZACIONAL DE LAS PARAESTATALES HASTA 1986.

		PAG.
INTRODUCCION		
CAPITULO I.	ANTECEDENTES	
	1.1. En la Colonia	2
	1.2. En la Independencia	12
	1.3. En la etapa Revolucionaria	20
CAPITULO II	EL SENTIDO POLITICO DE LAS EMPRESAS EN LA - ADMINISTRACION PUBLICA	
	2.1. Elementos conceptuales	34
	2.2. Concepto jurídico de la paraestatali-- dad.	48
	2.3. Evolución del sistema paraestatal	70
CAPITULO III	EL SECTOR PARAESTATAL EN MEXICO	
	3.1. La empresa pública y el desarrollo tec nológico.	83
	3.2. La empresa pública y el sector externo	95
	3.3. La empresa pública en el sistema econó mico y social.	104
CAPITULO IV	ETAPAS CONYUNTURALES	
	4.1. Crecimiento del sector paraestatal	111
	4.2. Establecimiento de mecanismos de con-- trol administrativo y financiero	120

4.3. Creación de sistemas para la planeación y el control	132
4.4. Sectorización.	146

CONCLUSIONES	151
BIBLIOGRAFIA	157

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

Abordar el tema de la Administración Pública Paraes total, implica graves escollos a salvar por el analista. Siendo entre otros el cuestionamiento de su imparcialidad. Ultimamente se ha estilado que el tratamiento del tema convierte quien lo encara en panegirista del Estado o en "asiduo servidor de los intereses privados". Por más cuidado que el analista ponga para salvar el inconveniente de esta catalogación gratuita, la misma opera en forma invariable. Esta catalogación no sólo es incómoda para el analista que trata de ser imparcial, sino también para quien, formando parte del público en general, desea profundizar más en los superficiales conocimientos que tiene del tema, puesto que se encuentra ante un panorama de estudios que han sido tachados de antemano a su lectura como "meros productos resultantes de las dos ideologías en pugna". El interesado por estos temas prácticamente se encuentra desorientado, sin elementos objetivos para formar su juicio, y muchas veces decide eliminar su interés por la problemática.

pero éste no es el único inconveniente. La evolución que en los últimos años ha tenido nuestra legislación administrativa hace verdaderamente portentosa la tarea de tratar de definir los principios básicos que rigen la actividad administrativa. Tener un punto de apoyo en medio del mare magnum de cambios que se registran

en las leyes organizadoras de las instituciones administrativas es en ocasiones difícil de lograr. Al formular sus opiniones, el estudioso se ve expuesto a caer en atavismos terminológicos que no corresponden con el espíritu de los cambios dados. El interesado en este tema sufre - el riesgo de recibir información extemporánea, y la falta de objetividad que advertimos al principio, se acentúa, - sin embargo, cuando se seleccionan buenas fuentes de información, este problema se solventa.

A esto tenemos que agregar la estrategia política - que actualmente se encuentra en boga, y que es la "famosa venta de las entidades paraestatales". Una ardua polémica se ha desatado en torno a ella. Unos piensan que es - legítima la venta, en vista de la probada ineficiencia de las paraestatales, que no logran óptimos niveles de productividad y desarrollo. Otros opinan que esa medida es desafortunada por parte del Estado, porque contraría la tendencia de "irreversibilidad" en el sector paraestatal, y que se supone está prescrita por mandato constitucional. Nota común de esta discusión es la ausencia de parámetros confiables que nos puedan ayudar a determinar "quiénes - tienen la razón". Esos parámetros parecen de difícil alcance, porque hasta el momento el "corrillo" y la "tertulia de café", colman la aspiración de tener parámetros para elaborar un juicio.

### III

Intentaremos escapar, hasta el máximo posible, de esas graves limitantes. Buscaremos llegar hasta el centro del tema de la evolución de la paraestatalidad. Ese centro está dado por una serie de directrices legales, encabezadas por los artículos constitucionales que proclaman la famosa "Rectoría del Estado" en la economía. Ese centro está dado por una serie de elementos conceptuales que se mueven en torno de la vida de la empresa pública, que tiene prioridades a conseguir, unas a largo plazo y otras a corto. Tocando el centro del tema, estaremos en aptitud de poder encontrar un punto de apoyo en el de reformas administrativas. Además podremos si la "famosa venta de paraestatales" es legítima, si no contraría el espíritu de la Constitución. Y sobre todo, podremos valorar el hecho de qué objetivos de la empresa pública puedan consistir en meros pronunciamientos poéticos. Se dice que la empresa pública debe garantizar el desarrollo equilibrado de la Nación, y que debe salvaguardar los intereses de las mayorías con una adecuada política de precios, etc.



## C A P I T U L O I

### ANTECEDENTES

1.1. En la Colonia.

Como veremos más adelante, únicamente en la llamada época del México Independiente podemos encontrar un antecedente más o menos claro de la paraestatalidad. Tanto el fideicomiso como la sociedad anónima pueden existir de manera independiente a las paraestatales.

No obstante esto, algunos autores sí ven antecedentes claros de nuestra paraestatalidad en la historia. Así, Carrillo Castro y García Ramírez priorizan estos dentro de la Colonia:

"La historia de México relata cómo, dentro de la organización del virreinato, durante la Colonia, se crean los organismos precursores de la empresa estatal. Tal es el caso del estanco del tabaco o Real Renta del Tabaco, cuyas funciones consistían en la reglamentación y supervisión de las actividades de siembra, procesamiento y venta del tabaco, con el propósito de aumentar el poder económico de la Corona, reforzando el control político sobre la población dedicada a esas labores. El total de sus operarios, los que ascendían a doce mil trece distribuidos en México, Querétaro, Guadalajara, Puebla, Oaxaca y Orizaba, era un reflejo fiel de su impacto en la economía nacional de la época.

De esta manera el Estado intervenía para regular algunas de las actividades económicas, especialmente agrícolas y mineras, que podrían afectar la economía de la metrópoli, así como para promover y estimular otras que fortalecieran su posición hegemónica. Así, se da el establecimiento de otros monopolios estatales para diversos productos, como el cobre, el estaño, el plomo, el alumbre y, principalmente, los importantísimos estancos del azogue, de la sal y de la pólvora.

Otros ejemplos de empresas públicas son "la Casa de Moneda, que se incorporó a la administración real en 1762 y la Fábrica Real de Polvora..."(1)

Verdaderamente es asombrosa la exactitud con la que los autores mencionados nos señalan antecedentes de la empresa pública en la Colonia. Sin embargo, este señalamiento adolece de algunos yerros de apreciación técnica, que conviene destacar:

1.- Tanto el estanco del tabaco, como la Casa de Moneda y la Fábrica Real de Pólvora, efectivamente que fueron auténticos monopolios, como se entienden éstos en la

(1) Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. Las Empresas Públicas en México. México. Edit. Miguel Ángel Porrúa, -  
Páginas 33-34.

igualdad de la teoría económica y no como se entienden a la luz de los artículos 25, 26, 27 y 28 de nuestra actual Carta Magna, que se refieren a la rectoría económica del Estado.

Los autores cometen el grave error de encubrir el concepto de rectoría económica del Estado a una época en la que era imposible que se concibiese con las características que tiene hoy día. Los autores citados confunden esta rectoría económica del Estado con el afán que proverbialmente se les atribuye a los antiguos monarcas españoles de interesarse por los asuntos de sus colonias en el Nuevo Continente, la poderosa creencia que ha quedado en nuestra historia acerca de esta preocupación explica cabalmente porque los autores hacen el encubrimiento del moderno concepto. También es evidente que la poderosa creencia puede ser utilizada para afirmar que el fin de mejoramiento social, propio de la empresa pública, no estuvo explícito en los aludidos monopolios estatales. A este respecto, hay que tener presente que la creencia en el afán de preocupación de los monarcas hispanos tiene dos limitantes fundamentales, que le hacen perder fuerza como argumento que justifica el encubrimiento. Una de esas limitantes estriba en el corto tiempo de vigencia que tuvo "la preocupación" y que puede comprobarse a través de estas palabras:

"La obra descubridora, conquistadora y colonizadora de España era fundamentalmente popular. La mayor parte de las expediciones costaron muy poco a la Corona y algunas nada. Faltó sin embargo, quien encauzara debidamente aquella actividad. La reina Isabel de Castilla con una penetración original palpó la importancia que tenían para España los nuevos dominios. Identificando con los propósitos de la reina, su confesor el Cardenal Francisco Jiménez de Cisneros secundó esta alta política. Pero muerta la gran soberana en 1504, al iniciarse el gran movimiento de expansión trasatlántica, ninguno de los reyes de España sintió la atracción por el mundo americano. Esta falta de visión sería fatal para España y sus colonias". (2)

A esta limitante se agrega otra, en estos términos:

"La idea de que se estableció una segunda España, se deriva del estudio de la legislación colonial como entelequia, como normatividad ideal con pocas aplicaciones útiles para criollos, indios, mestizos y negros. El ordenamiento legal novohispano se caracterizan por una línea formal y paternalista, contrariada siempre, en la realidad, por un trato no compaginable con la teoría de que a los indios y demás castas, correspondía un régimen jurídico

(2) Quirarte, Martín. Visión panorámica de la Historia de México. México. Editorial Porrúa 1980. Pág. 9.

co en la práctica. Hubo excepciones de bondad, a cargo más de las inclinaciones personales y de la condición humana de muchos, que de un orden social existen, pues cualquier análisis sociológico, económico y político de nuestra historia tiene que reconocer el hecho objetivo de la explotación del vínculo de trabajo con la raza, y de poca aptitud de la metrópoli para comprender la posibilidad de un desarrollo propio de sus colonias, aún dentro del esquema mismo de la dependencia".(3)

En base a lo expuesto, resulta que el celo de los monarcas ni siquiera vió la luz en el establecimiento de una Administración Pública en la Nueva España, puesto que la Colonia se inició en 1521 y la reina Isabel murió en 1504. Así que aunada a la circunstancia de que la idea de la rectoría del Estado era inconcebible en la Colonia, tenemos la limitante de que la famosa preocupación de los monarcas españoles por sus dominios americanos sólo duró unos siete años, tiempo que no coincide con el tiempo de operación que nos señalan los autores comentados de los presuntos antecedentes coloniales que, según ellos, fue a mediados del siglo XVIII. Si a esta limitante sumamos la tibieza de los pronunciamientos proindigenistas que se condensaron en las famosas Leyes de Indias, tendremos que concluir que los antecedentes que se nos proporcionan no pueden ser considerados como monopolios de Estado, de acuerdo con la connota---

(3) González Cosío, Arturo. El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa. México. Editorial Porrúa, 1982. pág. 20.

ción que de éstos tiene nuestra Carta Magna, sino que debemos considerarlos como monopolios de Estado que frenaban el desarrollo de los balbuceantes síntomas de "capitalismo autóctono", que se desenvolvían en la Nueva España.

2.- Los antecedentes destacados por los autores comentados no responden ni siquiera a la connotación de empresa, puesto que ésta surge como un producto propio del capitalismo, estimulante de la competencia y del desarrollo industrial del país, en tanto que los estancos fueron concebidos con los propósitos contrarios a los enunciados, llegando a tomar fuerza a tal extremo que indujeron a declararlos (a los estancos), por Hidalgo, como "obstáculo principal" para la emancipación del país del yugo español.

3.- El hecho de que los hayan servido a la Corona para regular diversos aspectos de la economía novohispana no constituye argumento primordial para considerarlos, ya que la caracterización de una empresa estatal, o lo que se cree fue un "antecedente de ella", no supone que exclusivamente la misma sirva para regular los mecanismos económicos, sino que también sirva para mejorar el desarrollo productivo del país, afirmando la facultad soberana del Estado para manejar, en nombre de la Nación, los bienes y el territorio que a ésta le pertenecen y contribuyendo, de esta manera, al mejoramiento material y cultural de los nacionales. Es palmario que las empresas "públicas colonias-

les" no tenían esta proyección, puesto que servían para negar el derecho soberano que tenía la Nueva España a disponer de sus propios recursos, además de que en ninguna forma fortalecían los recursos financieros de la Nueva España, sino los de la Corona, cuando ésta se consagraba en Europa como una de las primeras potencias mundiales, antes de la etapa del Despotismo Ilustrado, o los de potencias como Inglaterra y Austria, cuando la Corona se convirtió prácticamente en feudataria de las mismas.

4.- La empresa pública, como manifestación de la descentralización administrativa, supone desunión previa de la administración centralizada, administración que entraña una clara definición de líneas de atribuciones y poderes de mando. Las presuntas "empresas públicas" novohispanas debieron desprenderse de una Administración centralizada con líneas perfectamente definidas de atribuciones. Empero, ¿éste era el caso de la Administración centralizada de la Colonia? Parece ser que no, si nos atenemos a estas ilustrativas palabras:

"...se complicaba todo aún más por la confusión contradictoria de la administración política y judicial en Nueva España. Las distintas facultades y funciones estaban mezcladas unas con otras. Funciones jurisdiccionales



les del Rey, del Consejo de Indias, de la Casa de Contratación, del Virrey y de la Audiencia, se reunían -- con atribuciones legislativas de todos estos organismos, por lo que el paso de Nueva España era titubeante e inseguro". (4)

En vista de este panorama de la Administración Central de la Colonia, es inadmisibile pensar en la existencia de empresas públicas, puesto que éstas deben tener una liga perfectamente definida de subordinación con la Administración Central y ésta, a su vez, debe operar -- con una clara distribución de los poderes de mando y de los deberes de obediencia, y estas condiciones no se daban en la Administración de la antigua Nueva España.

5.- El surgimiento, primero, y el funcionamiento -- después, de la empresa pública deben tener, como centro de cultivo propicio, un aparato administrativo que no -- tenga tendencias falsas y que siempre propenda al cambio para obtener su mejoramiento. Cosa tan distinta a esta condición requerida era el aparato administrativo de la Colonia. Su proclive por la falta de progreso, -- queda perfectamente reflejado con esta observación:

---

(4) González Cosío, Arturo. El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México, México. Edit. Porrúa. 1982. Página 25.

"La reforma administrativa tiene un ritmo y un tiempo de madurez que no pueden ser violentados; la urgencia y el subsecuente apresuramiento no justifican el uso del método autocrático, que generalmente produce efectos negativos; más aún, en el caso de la Administración Mexicana -imbuída desde la Colonia de un espíritu autócrata que inclusive llegó a generar la frase "obedécese, pero no se cumpla" frente a las instrucciones venidas de la metrópoli- si no se programan las reformas con la participación activa de los empleados y funcionarios públicos afectados, se está invitando a que las instituciones se ignoren o bien se obstaculicen en los niveles operativos". (5)

Si la Administración de la Colonia tuvo un espíritu autocrático y anárquico, donde las instrucciones y los poderes de mando se "desconocían" libremente, y si el espíritu de la Administración de la Colonia ha trascendido hasta nuestros días como un obstáculo a vencer, -- ¿será posible, entonces, imaginarse que en esta etapa se registró siquiera la mínima sensibilidad para la permisión del funcionamiento de las empresas públicas? Nosotros creemos que no, y en éste, como en los otros puntos expresados, discrepamos de la opinión de los au----

---

(5) Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa. México. Editor Miguel Angel Porrúa. 1980. --  
Página 67.

tores que hemos venido comentando. Quizá se pudiese -  
objetar nuestra postura, calificándole de excesivamen-  
te meticulosa en aspectos que, con un poco de buena -  
voluntad teórica , pueden pasarse por alto. Podría ar-  
güirse, con esta perspectiva, que nada se "pierde" ni-  
teórica ni prácticamente hablando si aceptamos los an-  
tecedentes que los tratadistas nos proponen. Tal vez-  
pudiera ser cierto esto desde el punto esencialmente -  
teórico, que hemos estado manejando. Sin embargo, la -  
transacción no resulta procedente si nos colocamos -  
en un plano más práctico. Aceptar que en la Colonia --  
existieron claros antecedentes de nuestra paraestatali-  
dad, entrañaría suministrar a quienes ven en la para-  
estatalidad uno de los males de nuestro país un pode-  
roso argumento. Con la aseveración de que si se die-  
ron estos antecedentes, ellos dirían que la ineficien-  
cia de las paraestatales la venimos arrastrando desde -  
tiempos de la Colonia, que por esa razón son difíciles-  
de erradicar, etc... Este importante aspecto es el -  
que nos lleva a concluir, finalmente, que en la Colo-  
nia no se pudieron generar antecedentes de nuestra em-  
presa pública y que los pretendidos antecedentes que -  
se detectan no son "monopolios de Estado" en el senti-  
do que los concibe nuestra actual Carta Magna, sino mo-  
nopolios que encajan en la idea económica del término,

que constituyeron un poderoso obstáculo para nuestro país y su desarrollo en aquel entonces. En la búsqueda de antecedentes más claros de nuestra empresa pública, nos disponemos al estudio de la época del México Independiente.

## 1.2. En la Independencia.

No es posible determinar con precisión antecedentes de la paraestatalidad en los primeros años de la Independencia. La situación que prevaleció durante tres siglos de Colonia no podía erradicarse en unos cuantos años, y así, tenemos que la desorganización imperante en el aparato administrativo colonial se recrudeció durante esos primeros años de Independencia. Las tendencias "monárquicas" seguían muy arraigadas, siendo constante la pugna entre "los borbonistas y los iturbidistas. Las Leyes de Indias seguían aplicándose y no existía una necesaria Legislación mercantil autóctona. El erario público se encontraba muy desgastado, prácticamente maniatado para impulsar el desarrollo de empresas públicas. Las primeras autoridades del México Independiente seguían esperanzadas en que el beneficio del Patronato Regio fuera extensivo a ellas, puesto que sucedían en el Poder a la Corona Hispana. Y, finalmente, podemos decir que el ambicioso proyecto que alguna vez con

cibió Hidalgo, de crear empresas a través del ejercicio de la compulsión sobre reacios empresarios mestizos o peninsulares, casi no tuvo vigencia. En suma, - en los albores de la Independencia no existían las condiciones necesarias para el nacimiento y fomento de em presas públicas.

Empero, a pesar de estas difíciles condiciones, sub yacía una necesidad de superación, que buscaba desesperadamente el conducto idóneo para vencer los obstáculos mencionados. Este espíritu se perfilaba en estos términos:

"La Independencia reunió dos factores principales,-- asimilables a dos corrientes paralelas, pero muy dife--- rentes: la del mundo hispánico y la del mundo americano. Uno de ellos era un factor instintivo, impreciso, el sen timiento de indios y mestizos en pleno auge y tendiente a la búsqueda de su autodefinición. El otro factor es- consciente, proviene de los criollos preocupados por la- defensa de sus intereses, legítimos según ellos, y que - no fueran ni reconocidos ni estimulados por el Imperio.- Ante estos factores, la Corona Española, tanto en Améri- ca como en la Península Ibérica, permanece sorda y ciega ante la realidad americana y ante su propia verdad, y --

pretende conservar sus vicios administrativos y su organización indefinible". (6)

En base a este "deseo de superación de las carencias", surgen tres antecedentes claros de nuestra empresa pública. Dichos antecedentes a saber son:

- 1.- La aparición en 1830 del Banco de Avío.
- 2.- La aparición del Banco de Amortización de la Moneda de Cobre en 1837.
- 3.- La creación en 1853 del Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio en 1853.

Consideremos que éstos sí son auténticos antecedentes de nuestra empresa pública. Pudiera objetarse que esa calidad de antecedentes es tan dudosa como la de los coloniales. A esa potencial objeción opondríamos los siguientes argumentos:

A) En el Banco de Amortización de la Moneda de Cobre se promovió la participación de diversos sectores-

---

(6) González Cosío, Arturo. El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa. México. Edit. Porrúa. 1982. Página 29.

de la población, tal como se ostila modernamente en --  
nuestra paraestatalidad. Con este antecedente, se rompe  
pe la tendencia de "autocratismo" del aparato adminis-  
trativo colonial, aunque justo es reconocer que el rompimi  
miento no fue total. Esta característica del susodicho-  
Banco se encuentra reflejada en la siguiente cita:

"El otro Banco se denominó Banco Nacional de Amorti-  
zación de la Moneda de Cobre; fue creado por la ley del-  
17 de enero de 1837 y su reglamento de 20 de enero del -  
propio año; de acuerdo con este reglamento, la Junta de-  
Administración estaría integrada por 5 miembros: el Pre-  
sidente, nombrado por el Congreso; un eclesiástico; un -  
comerciante, un labrador y un minero, designados por sus  
gremios. La finalidad era sacar de la circulación la mo-  
neda de cobre que frecuentemente era falsificada; tam-  
bién actuó en forma muy limitada y se liquidó por decre-  
to el 6 de diciembre de 1841." (7)

B) Todos los antecedentes que hemos marcado estuvie-  
ron unidos por un constante, aunque no realizado, anhelo  
de afirmar el derecho de nuestra Nación a manejar sus pro-  
pios recursos naturales. Como veremos más adelante, esta  
tendencia es imprescindible para definir tanto a las mo--

---

(7) Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Ad-  
ministrativo. México. Editorial Porrúa. 1982. Páginas  
233-234.

dernas manifestaciones de la paraestatalidad como a--- los que pretenden ser sus antecedentes. Como veremos también más tarde, los instrumentos de control de la paraestatalidad toman esta circunstancia del manejo de los recursos para definir lo que es la empresa pública. Así pues, los instrumentadores principales de los dos-- antecedentes primeramente marcados, afirmaron esta necesidad de manifestación soberana en una ocasión muy especial, idónea para el impulso de incipientes empresas públicas, que fue esta:

Owen decidió entonces venir a México y se entrevistó con don Guadalupe Victoria, Presidente de México y le pidió las provincias de Texas y Coahuila y un préstamo de un millón de pesos para organizar una sociedad -- que transformaría a los hombres; recibió una rotunda negativa, no obstante, insistió tres veces por escrito -- desde Londres, con los siguientes argumentos:

Se trata de provincias fronterizas entre la República Mexicana y los Estados Unidos, que está ahora colonizándose en circunstancias que pueden producir rivalidades y disgustos entre los ciudadanos de ambos Estados y que muy probablemente, en una época futura, producirán una guerra entre las dos Repúblicas .



"Sólo esta consideración, según opinan muchos estadísticos de experiencia, haría una medida juiciosa que México aceptará para estas provincias el nuevo arreglo que se propone. "Tres secretarios de Relaciones Exteriores rehusaron la petición de Owen ante su triple insistencia: Juan de Dios Cañedo, José María Bocanegra - y, finalmente, don Lucas Alamán". (8)

Como puede verse, la convicción de impulsar el desarrollo del país que tenían estos instrumentadores -- era honda, y su afán de afirmar la independencia del país del influjo externo constituía una poderosa circunstancia para considerar a los antecedentes marcados como auténticas primicias de la empresa pública.

C) El tiempo de aparición de estos antecedentes -- coincide con él, si, tenemos que a mediados del siglo -- pasado, surgen empresas públicas en el ramo de la -- electricidad en Estrasburgo, Francia. En Alemania --- también aparecieron empresas públicas en el ramo eléctrico, particularmente Electrízitatswerke y la Hamburgo Hochban. En Francia también surgieron empresas públicas que se encargaban del suministro de gas y de la

---

(8) Rangel Couto, Hugo. Guía para el Estudio de la Historia del Pensamiento Económico. México. Editorial Porrúa. Página 79. 1979.

transportación marítima. Todos estos antecedentes surgieron y se desarrollaron en el anterior siglo. Algunos autores, sobre todo de Historia de la Economía, -- tratan de remontar los antecedentes hasta el siglo XVI, como en su oportunidad vimos que lo hacen García Ramírez y Carrillo Castro. Esos autores (los de la Historia de la Economía), afirman que vestigios de la empresa pública los encontramos en la Compañía Inglesa de - Africa, en la Compañía de las Indias Orientales y en - algunas "otras compañías de esa índole", que implica--ban la participación del Estado en las empresas de organización y conquista. A despecho de esta opinión, - le son oponibles argumentos análogos a los expresados- en el anterior apartado. Además, hay que decir que los pretendidos antecedentes no tienen el grado de pureza- y originalidad para legitimarse como tales, porque tan- to son utilizados los mismos para explicarnos el naci- miento de la empresa pública como lo son para explicar- nos la eclosión de la empresa, entendida ésta en su -- amplia acepción económica. Por lo tanto, nosotros con- sideramos a esta otra circunstancia como poderoso ar-- gumento que demuestra que los antecedentes de la empresa pública, que marcamos como aparecidos en la época - del México Independiente, tienen una calidad más genui- na de "primeras manifestaciones" que los que se supone germinaron en la Colonia.

Para acabar con esta serie de argumentos justificativos de nuestro punto de vista, hay que resaltar la mayor propensión que hubo en la época del México Independiente al cambio. Como antes lo hicimos notar, la Colonia tenía un sistema administrativo, político y social profundamente cerrado, poco abierto al espíritu de una posible reforma y siempre dirigido hacia el fortalecimiento del poder de la monarquía. En la época del México Independiente, aunque siguió subsistiendo por algunos años el precedente sistema, la necesidad de cambio impactó en forma sensible a las incipientes autoridades mexicanas, de la siguiente manera:

"Con posterioridad a la Independencia, cuando el país creía en su riqueza fabulosa, en su destino universal -que no tenía, sino que era producto de observadores de buena fe como Alexander Von Humboldt- y en otros espejismos semejantes, llegó sin embargo la hora de establecer un modo de vida en todos los niveles. La variedad de Constituciones, actas constitucionales y formas de gobierno prueban ese profundo deseo de organización, esta inquietud se prolongó casi hasta nuestros días..." (9)

Cierto es que en la opinión unánime de los histo-

---

(9) González Cosío, Arturo. El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa. México. Editorial Porrúa. 1982. Pág. 32.

riadores se encuentra la idea de que la tendencia cambiante del México Independiente fue negativa para el desarrollo del país, sumiéndole en el marasmo político y social en el que actualmente se encuentra. Sin embargo, no cabe duda que esta propensión al cambio de esta etapa de nuestra historia la hizo propicia para albergar los claros antecedentes de la empresa pública que hemos marcado.

### 1.3. En la Etapa Revolucionaria.

Dada la dificultad que existe para delimitar cronológicamente esta etapa, puesto que algunos historiadores la extienden, en su fin, porque su principio no deja lugar a dudas, hasta la expulsión de Calles, Morones y sus secuaces y algunos otros hasta el sofocamiento de la rebelión del general Cedillo, nosotros habremos de considerar, para fijarla, el último de los límites aludidos. Por consiguiente, todos los antecedentes e indicios que apuntaremos se ubican en el lapso comprendido entre 1910 y 1938.

Establecidas estas premisas, debemos advertir que en los primeros años de la Revolución es prácticamente

imposible detectar un antecedente claro. Aseverar en forma categórica que en los primeros años de lucha armada hubo tal o cual antecedente resulta sumamente arriesgado, y tal pronunciamiento nos expondría a cometer los mismos yerros que hemos venido destacando. Si acaso, tendríamos como antecedentes los diversos bancos y sucursales que los diversos jefes revolucionarios instituían para la impresión del dinero que convertía, al menos defacto, a su facción en un Gobierno. Dichos "bancos" proliferaron en Chihuahua, en Coahuila, en Durango y en Guanajuato. Imprimían los famosos "bilimbiques" y suponían la preocupación de los Gobiernos defacto por intervenir de alguna forma en la economía. Empero, considerar estas preocupaciones "de intervencionismo y regulación" como antecedentes de la empresa pública equivale a forzar demasiado nuestra moderna idea de paraestatalidad para que embone en los supuestos.

En esos primeros años de Revolución no hay manifestaciones concretas de la empresa pública. Lo único que tenemos es preocupación de la facción carrancista por intervenir y regular el panorama económico, político y social de este país. Dicho deseo "intervencionista" se expresó en estos términos:

"La voluntad política de adoptar un Proyecto Nacional de Desarrollo Nacional se tradujo en la adición al Plan de Guadalupe del 12 de diciembre de 1914 cuyo artículo 2 facultó al Titular del Ejecutivo a expedir leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país. Para este efecto, se previó llevar a cabo las reformas para establecer un régimen que garantizara la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorecieran la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos sus tierras; leyes destinadas a establecer un sistema equitativo de impuestos..." (10)

Esta voluntad política del Plan de Guadalupe caló hondo en el ambiente revolucionario de aquel entonces. La necesidad de colmar las exigencias sociales encontró satisfacción con la Carta Magna de 1917. En el supremo documento político, por primera vez se contempló la existencia de las empresas públicas en virtud de lo que se dispuso en su artículo 123, fracción XXXI, que a la letra dice:

---

(10) Varios autores. Aspectos Jurídicos de la Planeación en México. Secretaría de Programación y Presupuesto. México. Edit. Porrúa. 1981. Página 116.

"La aplicación de las leyes de trabajo correspon--  
de a las autoridades de los Estados, en sus respecti--  
vas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusi  
va de las autoridades federales en los asuntos relati-  
vos a... b) Empresas:

1.- Aquéllas que sean administradas en forma di---  
recta o descentralizada, por el gobierno federal..." -  
(11).

Esta disposición marcó un hito en nuestra legisla--  
ción. A partir de ella, no cabía la menor duda de que  
la empresa pública era un instrumento perfectamente ---  
compatible con nuestras normas vigentes. A partir de -  
esa disposición, el Gobierno Constitucionalista conta-  
ba con el beneplácito necesario para poder utilizar al-  
guna forma de empresa pública en sus propósitos de re--  
gular directamente la vida económica, política y so---  
cial de nuestro país. Sin embargo, y pese a contar --  
con los instrumentos idóneos para el efecto, sólo se -  
concibió el establecimiento de un Departamento de Con-  
traloría, que tenía como misión proponer reformas y me  
didas para mejorar el aparato administrativo. Dicho -  
Departamento de Contraloría funcionó de 1917 a 1934 y-

---

(11) Constitución Política de los Estados Unidos Mexi-  
canos. México. Editores Mexicanos. 1983. Páginas-  
123-124.

fue el instrumento más cercano, con el que contó el Gobierno Carrancista para realizar las prioridades que se habían trazado en el Plan de Guadalupe, a lo que es la empresa pública.

Fue hasta 1925 cuando la intervención del Estado se tornó más decidida. En 1925 surgió la convicción de valerse de la empresa pública, tal como se desprende de la siguiente cita:

"Fue básicamente a partir de 1925-al igual que la mayor parte de los países de América Latina-que, para cumplir algunas de sus nuevas funciones, el Estado Mexicano recurrió de manera importante a formas jurídicas administrativas diferentes de las centralizadas, por juzgarlas más adecuadas para la mejor y más eficiente realización de las actividades en las que determina o se ve forzado a participar directamente. Si bien, como se ha dicho, desde el siglo pasado han existido algunos ejemplos de instituciones gubernamentales destinadas a regular y fomentar diversos aspectos de la vida económica del país principalmente relacionados con la actividad primaria y la industria textil-, es a partir de la etapa posterior a la Revolución de 1910-1917 cuando el número y la variedad de estas instituciones cobró impor



tancia dentro de la Administración Pública Federal." --  
(12).

Con esta firme convicción de valerse de la empresa pública para cumplir con sus nuevos cometidos, el Estado auspició el surgimiento de organismos que ya constituyeron verdaderas herramientas de regulación de la marcha económica del país. Con toda propiedad puede llamárseles empresas de Estado, porque la empresa estatal no solamente está constreñida a asumir la forma de una sociedad mercantil, sino que puede adoptar cualesquiera otra modalidad organizativa, como el fideicomiso, por mencionar una. Con toda propiedad se les puede llamar a estos organismos empresas públicas, porque la idea de la intervención del Estado en diversos aspectos de la vida nacional ya fue contemplado por artículos constitucionales como el 3, el 27 y el 28, los organismos aludidos fueron los siguientes:

- 1.- El Banco de México
- 2.- El Banco Nacional de Crédito Agrícola
- 3.- La Comisión Nacional Bancaria.

---

(12) Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio Las Empresas Públicas en México. México. Editor Miguel Angel Porrúa. 1983. Pág. 38.

4.- La Comisión Nacional de Caminos.

5.- La Comisión de Irrigación.

La idea de que las empresas públicas constituyeran monopolios de Estado se perfiló con las circunstancias que rodearon a la fundación del Banco de México, las que fueron éstas:

"Uno de los actos más trascendentales del Gobierno del general Plutarco Elías Calles, fue la fundación del Banco de México.

En el mes de junio de 1925, la Tesorería General de la Nación anunció oficialmente que había una existencia de 36 millones de pesos en caja, destinados a formar el capital del Banco Único de Emisión que próximamente se fundaría..."(13)

La idea del Banco Único acompañó a la de mejoramiento social y reordenación económica, prioridades estas últimas que fueron las que originaron la creación del Banco de Crédito Agrícola, como puede constatarse de la siguiente cita:

---

(13) Casasola, Gustavo. Historia Gráfica de la Revolución Mexicana. México Editorial Trillas. 1973. página 1724. Tomo 5.

"Como una puerta de bienestar para los hombres del campo, el Presidente de la República, general Plutarco-Elías Calles, inauguró el 10 de marzo de 1926 el Banco de Crédito Agrícola.

"Esta nueva institución refaccionaria se estima de gran trascendencia para el país; en estos momentos de reconstrucción nacional que lleva a efecto el gobierno del general Calles, van a traducirse muy pronto en campos feraces, extensos regadíos y actividades de tierras ociosas..." decían las rotativas metropolitanas al quedar establecido el edificio del Banco Nacional de Crédito Público." (14).

Es incuestionable que estos organismos ya devinieron en auténticas empresas de Estado. Reunían la mayor parte de los requisitos que debían de conjugar las empresas públicas. Sin embargo, en este panorama de innovaciones hacían falta organismos que permitieran al Estado afirmar su derecho soberano de manejar, conforme a los nuevos, en aquel entonces, lineamientos constitucionales los recursos naturales que son propios de la Nación. En esa perspectiva, aparecen entidades como la

---

(14) Casasola, Gustavo. Historia Gráfica de la Revolución Mexicana. México. Editorial Trillas. 1973. - página 1733. Tomo 5.

Comisión Federal de Electricidad y la Comisión de Fomento Minero, en 1937, bajo la presidencia de Lázaro Cárdenas, creadas para acabar con la siguiente situación anómala.

"Las empresas generadoras de energía vienen funcionando al amparo de concesiones expedidas durante una época en que no se concebía claramente la naturaleza jurídica de las empresas de servicios públicos, y por esa circunstancia, así como por la falta de legislación, -- las compañías operaban hasta hace poco tiempo sin sujeción a un control de parte del Estado, que velara por los intereses sociales comprometidos." (15).

El punto culminante de este propósito de reafirmación de la potestad soberana sobre los bienes nacionales lo constituyó la famosa expropiación petrolera, con el consecuente surgimiento de PEMEX. Con la aparición de la principalísima paraestatal, se hizo casi ineludible la liga de las empresas de Estado con el manejo de los recursos naturales. Esta liga es tan poderosa que la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal se vale de ----

---

(15) Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. Las Empresas Públicas en México. México. Editor Miguel Angel Porrúa. 1983. pág. 39.

ella para definir la empresa pública, como veremos más adelante. Pero a pesar de que estas empresas públicas reunieron en torno suyo prácticamente todos los elementos conceptuales que definen a la empresa de este género, hace falta destacar un elemento conceptual que es imprescindible en la definición, y que es el de planeación.

Ciertamente hemos visto "vestigios" de lo que podría considerarse como planeación de las empresas públicas. Sin embargo, ninguno de esos vestigios tuvo caracteres tan definidos y consistentes de programa sistemático como el Plan Sexenal de tiempos cardenistas, concebido en estos términos:

"El primero de los planes sexenales, elaborado por el Partido Nacional Revolucionario, pugnó por reestructurar la administración pública para la mejor realización de la Reforma Agraria, la intensificación de las obras de riego y el mejoramiento social y económico de los campesinos y obreros. Como metas del plan de señalamiento de la reestructuración del orden jurídico y el mejoramiento económico y social de los campesinos y obreros. También como meta del plan se señaló el mejoramiento de los procedimientos de administración de justicia, y en -

el campo económico, se recomendó la nacionalización de los recursos naturales, la atención de las regiones mineras productivas y la reestructuración de las actividades comerciales e industriales, para incrementar la capacidad interna de la producción. Al Estado se le atribuyeron funciones de árbitro en el mantenimiento del orden y la coordinación económica indispensable entre individuos, comerciantes y consumidores." (16).

Por la existencia de este Plan, podemos explicarnos muy bien el amplio auspicio que tuvieron empresas como FERTIMEX, SOMEX Y PEMEX en la época cardenista. Y por la existencia de este Plan podemos entender porque no es acertado calificar a cierto organismo o entidad como empresa pública si no reúne todos los elementos técnicos que definen a ésta. El estudio de la Epoca Colonial nos permitió comprender que no pueden ser considerados como verdaderos antecedentes de la empresa pública manifestaciones que en puridad no configuran monopolios de Estado. Ahora, al estudiar la etapa Revolucionaria, comprobamos que sólo la conjunción de todos los elementos conceptuales de la idea de empresa pública -- nos posibilita para hablar de la existencia de organis-

---

(16) Varios Autores. Aspectos Jurídicos de la Planeación en México. Editorial Porrúa. 1981. Página 24. Secretaría de Programación.

mos que asumen esta modalidad organizativa. A través del estudio de sus antecedentes, queda demostrado el punto de vista referente a la doctrina, que ve a la em presa pública como una forma de organización "sui géne ris". Haciendo énfasis a esa doctrina, que ve a la em presa pública como un ente organizativo y, se encuen-- tra perfectamente reflejado en esta cita:

"La empresa pública, esto es, la unidad económica de producción de bienes y prestación de servicios a cu yas características se hará referencia en este trabajo, nace y se desarrolla dentro de un marco de condiciones políticas, económicas, sociales y jurídicas que le con fieren raíz y sentido específico. No tendría objeto, en una exposición sumaria como la presente-destinada a examinar de modo exclusivo a la empresa pública en --- México -intentar el análisis de este concepto a la luz de otras experiencias nacionales. Un estudio compara-- tivo de esta naturaleza revelaría, sin embargo, el -- carácter esencialmente político de la empresa pública, vinculada a la evolución del Estado y, por ende, a los tipos de organización de poder y de los proce sos socia les con sus múltiples proyecciones. Se trata entonces de un fenómeno histórico, contingente, que sería difícil de atrapar, formal y materialmente, en una sola --

caracterización, con validez universal y constante".  
(17).

Profunda razón tienen las palabras citadas, en el sentido de que es difícil encontrar una caracterización a la empresa pública. Pero en el reto de hallarla, empezaremos a tratar en el siguiente capítulo el punto de sus elementos conceptuales.

---

(17) Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. Las Empresas Públicas en México. México. -- Editor Miguel Angel Porrúa. 1983. Página 5.



**C A P I T U L O   I I**  
**SENTIDO POLITICO DE LAS EMPRESAS EN LA**  
**ADMINISTRACION PUBLICA**

## 2.1. Elementos Conceptuales.

En el anterior capítulo vimos con claridad que la -  
conjunción de todos sus elementos conceptuales es nece-  
saria para que la empresa pública exista. Si falta al-  
guno de estos elementos, no podremos hablar con propie-  
dad de que tal o cual entidad es una empresa pública. -  
Ubicados en estas premisas, tenemos que tratar el primer  
ro de los elementos conceptuales que es la noción de em-  
presa.

¿Cuál es la noción de empresa que nos sirve para lo-  
grar la caracterización? Tenemos tres opciones que nos-  
pueden proporcionar la noción, que son:

1.- La económico-tradicional.

2.- La jurídico-laboral.

3.- La inductiva.

La opción económica tradicional nos habla de la em-  
presa "como unidad de los factores de producción que --  
sirve para la producción de bienes y servicios", como -  
ya lo vimos en la anterior cita que transcribimos. Esta

noción de lo que es empresa se repite casi de "manera-- universal" no sólo en los tratados de Economía, sino -- también en la mayoría de las obras que se han escrito - sobre Derecho Administrativo. Tal noción tiene la evi- dente ventaja de ser simple y de evitar complicaciones- teóricas para la caracterización de la empresa. Sin -- embargo, arrastra a un problema insoluble a todos aque- llos que le acogen, problema que se sintetiza en estos- términos:

"Desde luego, el concepto de empresa se encuentra - en plena evolución y en materia jurídica no tiene una - fisonomía particular, por lo menos en México, puesto -- que no es una persona jurídico-colectiva, a pesar de -- que diversas normas hablan de ella, es fundamentalmen-- te una noción de carácter económico y a veces político, de la que no se han particularizado sus características específicas y que, en el campo de la economía, se le -- concibe como la organización técnico-económica de los - factores de la producción, fundamentalmente trabajo, na- turaleza y capital, para obtener bienes y servicios, -- destinados al consumo, con la intención de obtener bene- ficios". (18).

---

(18) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho- Administrativo. México. Editorial Porrúa. 1982. Pá- gina 236.

Grande sin duda es el inconveniente de esta noción, puesto que lo que hace no es definir, por lo menos aproximadamente, lo que es la empresa, sino que nos introduce en la constante controversia acerca de las teorías de la personalidad. Sumidos en esta controversia, no sabiendo si la empresa es una persona o no lo es, estamos muy alejados de lograr la caracterización de la empresa pública, por lo que se refiere a su primer elemento conceptual, por lo que acudimos a la segunda opción.

Ya anteriormente vimos que de la máxima norma laboral (el artículo 123, fracción XXXI, de la Carta Magna) surgió la primera pauta jurídica que permitió el funcionamiento de la empresa pública. Tal circunstancia nos obliga a recurrir otra vez al campo del Derecho Laboral, para tratar de obtener una noción más adecuada de lo que es la empresa. Así, tenemos el artículo 16 de la Ley Federal del Trabajo, que nos dice lo siguiente:

"Para los efectos de las normas de trabajo, se entiende por empresa la unidad económica de producción o distribución de bienes y servicios y por establecimiento la unidad técnica que como sucursal, agencia u otra forma semejante, sea parte integrante y contribuya a la realización

lización de los fines de la empresa". (19)

Esta alternativa no nos produjo mejores resultados que la primera; nos deja sumidos en el mismo marasmo - que la primera. La innovación que se supone introduce la Ley Federal es la distinción entre empresa y establecimiento. Dicha distinción tiene su base en considerar al establecimiento como "unidad técnica". Esta distinción, tan alabada por los especialistas en Derecho del Trabajo, en el sentido de que permite atribuir a quién corresponde la carga de las obligaciones laborales, y - por los especialistas en Fiscal, porque permite tener - un mejor control sobre los causantes, no puede tener - éxito en nuestro esfuerzo por caracterizar a la empresa pública, puesto que en un amplio sector de la doctrina de Administrativo considera que la empresa pública y el establecimiento público son lo mismo. En base a este - detalle, de poco nos puede servir la noción jurídico-laboral de lo que es la empresa. Recurrimos a la tercera opción.

La noción inductiva parte de un supuesto incontrovertible, que es la imposibilidad de definir lo que es

---

(19 ) Ley Federal del Trabajo. México. Editorial Porrúa, 1980. -  
página 30.

la empresa en forma satisfactoria y convencional. Ante esta dificultad, es más práctico dedicarse a enunciar - aquellos rasgos que aparecen como propios de la actividad empresarial, y que sirven para que todo mundo coincida, en forma más o menos conveniente, en señalar que tal ó cual organismo se dedica a la actividad empresarial. De esta manera, la noción inductiva plantea los siguientes puntos:

El empresario, con relación a los otros factores de la producción, desempeña un diverso tipo de actividad, - su trabajo es "sui generis" y presenta varios aspectos diferenciales:

1) Es un trabajo de dirección o de coordinación; se encarga de coordinar o dirigir los factores productivos - para poder combinar la cantidad necesaria de trabajo.

2) Su trabajo también es de invención. El empresario se distingue del trabajador, porque este último recibe una orden, la cumple y terminada su misión no le importa el sistema de precios o los problemas de concurrencia con los artículos producidos. El empresario, por el contrario, tiene que estar constantemente aportando nue-

vas ideas. El hecho de calcular que trabajadores son -- más aptos para dedicarlos a determinadas operaciones, -- es ya una idea que parte de su mente para lograr mayores ganancias.

3.- Es un trabajo de creación de clientela. El empresario no se conforma con llevar a buen término el -- proceso productivo; en ocasiones necesita vender, lu--- char por conservarse en competencia en el mercado, estudiar el consumo de los bienes que se ha ocupado en producir. "Si su misión fuera exclusivamente producir, se--- ría un gran empresario el que mayor número de produc--- tos sacara al mercado. En cuanto a los emolumentos, -- cuando a un obrero no conviene el salario, está en apti--- tud de cambiarse a otro empleo y compensa las pérdidas del primero con las ganancias del segundo. El empresari--- o no se encuentra con tal libertad de acción; se le -- entrega capital y se pone bajo su responsabilidad una -- empresa; el hecho de que en ella fracasa, no quiere de--- cir que tenga libertad de dejarla e ir a dirigir otra empresa; -- existe un compromiso previamente establecido por el cual-- no puede desprenderse de las obligaciones adquiridas".

(20).

---

(20) Domínguez Vargas, Sergio. Teoría Económica. México. Editorial Porrúa. 1981. Páginas 223-224.

Como puede comprobarse, de las tres alternativas de opción, la última nos es más conveniente. Las dos primeras nociones cometen el error de conceptualizar en abstracto lo que es una empresa. Dicen que se trata de la conjunción de los factores de la producción, pero esa conjunción puede darse sin que exista precisamente ahí una empresa. Nos dicen que "establecimiento es una unidad-técnica, como si la empresa no lo fuera, siendo que la tan aludida conjunción de los factores de la producción no exigiere una sensible aplicación de la técnica. Con esta tercera noción estamos en aptitud de comprender el primero de los elementos conceptuales que caracterizan a la empresa pública. No obstante ello, habremos de detenernos un poco en este punto y procederemos a la definición de la empresa pública, cuando hayamos abordado el concepto jurídico de la paraestatalidad. Sigamos, -- pues, con los otros elementos conceptuales que constituyen el entorno de la empresa pública.

Al hablar de la Etapa Revolucionaria, vimos la importancia que tuvo el que la existencia de las empresas paraestatales fuera contemplada por nuestra Carta Magna. Así, los artículos 3, 27 y el 123, fracción XXXI, son ilustrativos de esta importancia. Pero a pesar de que con estos artículos bastaría para suponer que la existencia y funcionamiento está satisfactoriamente contem--



plaza por la Constitución. Sin embargo, la "legalidad" de las empresas paraestatales y organismos análogos era cuestionada, fundamentalmente por los "puristas del Derecho" y por los representantes de la iniciativa privada. Se hizo necesario que surgieran artículos constitucionales que no dejaran lugar a dudas sobre la legalidad de los organismos paraestatales. Así, se concibieron los artículos 90, 25 y 28 de la Carta Magna. El 90 dispone lo siguiente:

"La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal, conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y -- definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos". (21).

---

(21) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Editores Unidos Mexicanos. 1983. Pág.79

El artículo 25, por lo que concierne a la empresa pública, nos dice lo siguiente:

"... El Sector Público tendrá a su cargo de manera exclusiva las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28 párrafo cuarto de la Constitución, mantenimiento siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan"...(22)

El artículo 28, al respecto de la empresa pública, nos dice esto:

"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". (23)

De la lectura de estos parámetros constitucionales podemos obtener estas implicaciones:

1.- La legalidad de las empresas públicas, y del sector paraestatal en general, ha quedado fuera de dudas.

---

(22) Constitución Op. Cit. página 20.

(23) Constitución Op. Cit. páginas 37 y 38.

2.- La empresa pública, aunque tome modelos organizacionales de la empresa privada, no puede ser asimilada íntegramente a los parámetros que rigen a ésta, por que entra a concurrir a los mercados con ésta y con el sector social.

3.- La empresa pública sólo debe funcionar en aquellos renglones que sean de estricta prioridad para el desarrollo nacional.

4.- El criterio para determinar cuales son las "estrictas prioridades de desarrollo" se encuentra dado -- por la enunciación de los monopolios de Estado que hace el artículo 28 constitucional.

5.- El marco constitucional constituye el segundo elemento conceptual imprescindible para definir a la empresa pública, al lado del concepto de empresa.

A despecho de estas inferencias, el siempre crítico Burgoa cuestiona este elemento conceptual de la empresa pública en los siguientes términos:

"Por otra parte, la disposición contenida en dicho párrafo (habla del párrafo del artículo 28 que se refie

re a los monopolios de Estado), que tiende absoluta--  
mente a suprimir la libertad económica, indica que, a  
demás de las actividades monopolísticas señaladas, se  
considerarán como funciones exclusivas del Estado ---  
"Las actividades que expresamente señalen las leyes -  
qué expida el Congreso de la Unión". Esta prevención  
faculta a este órgano legislativo y evidentemente al  
Ejecutivo Federal como iniciador de leyes ante él, pa  
ra considerar como monopolio estatal cualquier activi-  
dad de los particulares aunque no tenga carácter econó  
mico, pues la disposición constitucional comentada no-  
emplea ese adjetivo. De esta manera, dichos órganos --  
de gobierno están facultados para concentrar en favor-  
de la entidad estatal cualesquiera actividades que tra  
dicionalmente se han desplegado dentro de la órbita --  
jurídica de los gobernados o destinatarios del poder -  
público, pudiéndose incluir hasta el ejercicio de cual  
quier profesión en forma ominosa". (24).

Indudablemente que a esta crítica puede formularse  
la objeción de que la inclusión de los artículos "deli  
neadores de la Rectoría del Estado" en el capítulo de  
las "Garantías Individuales" obliga, ineludiblemente,-  
tanto al Ejecutivo como al Legislativo a respetar los -

---

(24) Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales. Méxi-  
co. Editorial Porrúa. 1983. Página 710.

derechos públicos subjetivos, máxime que actualmente ha quedado bien claro, a nivel doctrinal y jurisprudencial, que el Legislativo no queda exento de esta obligación. Hasta el mismo Burgoa reconoce, en el desarrollo posterior de su obra que citamos, el peso de esta objeción. Sin embargo, es indudable que esta crítica tiene un aspecto positivo, que es el de resaltar la indefectible vinculación que debe tener el concepto de la empresa pública con el marco constitucional.

El concepto referido todavía requiere de otro elemento para su conformación. No puede entenderse a la empresa pública sin que hagamos mención del imperativo socioeconómico que la justifica y legitima, el cual se encuentra magníficamente expresado en estas palabras:

"...bajo la presión de distintas fuentes, con la creciente fuerza política y social del pueblo, el desarrollo de la riqueza y la población, la transformación de la organización económica, las concepciones de la política y de la asistencia social, la magnitud duración y dimensión de los fenómenos económicos y sociales como la crisis y la desocupación, requieren la intervención del Estado para sostener las fuerzas de la economía nacional con obras públicas y asistencias varias". (25).

---

(25) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. México. Editorial Porrúa. 1982.

Todavía más criticado que el anterior elemento conceptual se encuentra éste. Los principalísimos detractores del intervencionismo estatal, que son desde luego los representantes de la iniciativa privada, ven en este elemento una influencia "perturbadora de carácter -- ideológico radical". Según ellos, tras el imperativo socioeconómico que legitima la existencia de las empresas de Estado se esconde el avieso propósito de desplazar por completo a la iniciativa privada de las actividades económicas . Hay que reconocer que ciertos excesos en la conducción de las empresas públicas justifican esa preocupación. Sin embargo, también debemos apuntar que esa preocupación raya generalmente en la "paranoia", -- porque el imperativo social multicitado no solamente reviste un carácter "ideológico-radical", como a primera vista pudiera parecer, sino que el imperativo social -- también incide en problemáticas que van más allá de lo estrictamente ideológico, como lo es la que atañe al -- concepto mismo del Derecho y las ramas que lo componen. Lo que señalamos puede comprobarse por medio de la siguiente cita:

"Asistimos en nuestros días al fenómeno sociológico jurídico de la formación de una nueva rama del Derecho, el Derecho Social. Ella está surgiendo como resultado de poderosa corriente ideológica y de la presión econó-

nica y política de la clase media y de la llamada clase popular; pero aún no acaba de definirse completamente y ofrece, en esta hora, múltiples confusiones y malentendidos que ameritan serio y profundo análisis para delimitar sus contornos y fijar su contenido". (26)

A esto hay que agregar la circunstancia de que el imperativo social, si se le observa sin maniqueísmo, nada tiene que ver con planteamientos radicales, ya -- que los economistas ortodoxos han señalado, una y mil veces, que redistribuir la riqueza, en la forma más amplia posible, constituye una de las primeras finalidades que debe proponerse toda economía. Con esta distribución, o redistribución, según ellos, se alcanzan niveles óptimos de consumo, de ahorro y de inversión que hacen saludables a las economías. Nada de radical vemos, pues, en estas observaciones, pero si vemos, en contrapartida, la liga indisoluble que hay entre el imperativo social y el concepto de la empresa pública. Esta liga constituye el tercer elemento conceptual de la definición de la empresa pública, y nos coloca en aptitud de proporcionar un concepto nuestro de la empresa de Estado. Sin embargo, este concepto no podría

---

(26) Mendieta Núñez, Lucio. El Derecho Social. México. Editorial Porrúa. 1980. Página 9.

ser completo sin que antes abordemos el concepto jurídico de paraestatalidad, que trataremos en el siguiente apartado.

## 2.2. Concepto jurídico de la paraestatalidad.

Este concepto se perfila con los artículos constitucionales que hemos mencionado. Pero también encuentra delineamiento con los artículos 3, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, y 57 de la Ley Orgánica de la Administración Pública. Ley que vino a sustituir a la ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, del 31 de diciembre de 1970. Por principio de cuentas, debemos apuntar que en la vigente Ley orgánica el concepto jurídico de la paraestatalidad no se encuentra descrito en forma explícita. Se necesita inferir lo de las siguientes implicaciones que se desprenden de los referidos artículos de la Ley, que son éstas:

1.- La Administración Pública Paraestatal está conformada por Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas y Fideicomisos.



2.- La manifestación preponderante de la Administración Pública Paraestatal es la empresa de participación estatal, en virtud de que la Ley Orgánica la regula más detalladamente que las demás manifestaciones o modalidades, enunciadas en la primera implicación que desprendimos.

3.- La empresa pública puede ser de dos clases. Una es la de participación estatal mayoritaria, que existe cuando algún organismo descentralizado, institución de crédito y, en general, cualquiera otra de las modalidades de la Administración Pública Paraestatal, sea o sean propietarios del 50% ó más del capital social, cuando haya una serie de acciones que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal o cuando el Gobierno Federal tenga la facultad de nombrar a los miembros de la junta directiva, presidentes del consejo, etc. La otra es la de participación estatal minoritaria, que existe cuando algún o algunos organismos paraestatales sólo cuentan con una proporción del 25 al 50% del capital social y tiene, el Gobierno Federal, derecho a nombrar un Comisario para que ejerza vigilancia, Comisario nombrado por la cabeza de sector correspondiente, previa opinión de la Secretaría de la Contraloría de la Federación.

4.- La liga entre la Administración Pública Paraestatal y la Centralizada se lleva a cabo a través de la - sectorización de actividades. La sectorización de actividades implica que cierta Secretaría de Estado se convierta en cabeza de sector y conduzca los planes y objetivos a desarrollar por el sector que gufa. Las Secretarías de Estado son las directamente responsables de la - sectorización de actividades ante el Presidente.

A este concepto jurídico de la paraestatalidad le - podemos formular las siguientes objeciones:

1.- Con su "tendencia inductiva" no nos da ni siquiera un mínimo acercamiento para formarnos alguna noción de lo que es la paraestatalidad.

2.- Siembra la confusión sobre si el sector paraestatal se ha de definir por las modalidades que le corresponden a éstas, se han de definir por el concepto de paraestatalidad.

3.- No es tan completo como el que expresaba la Ley para el Control, de los Organismos Descentralizados y Empresas de participación Estatal, pues omite dar siquiera una mínima caracterización de los organismos descentralizados, caracterización que si encontramos en el artículo 2 de la Ley para el Control, que a continuación transcribimos:

"Para los fines de este capítulo, son organismos -- descentralizados las personas morales creadas por ley - del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federa-- ral, cualquiera que sea la forma o estructura que adop-- ten, siempre que reúnan estos requisitos:

I.- Que su patrimonio se constituya total o parcial-- mente con fondos o bienes federales o de otros organis-- mos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesio-- nes o derechos que le aporte u otorgue el gobierno fede-- ral o con el rendimiento de un impuesto específico, y -

II.- Que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o - recursos propiedad de la nación, la investigación cien-- tífica y tecnológica, o la obtención y aplicación de re-- cursos para fines de asistencia o seguridad social". -- (27).

La amplia caracterización de lo que son organismos-- descentralizados, que nos proporciona la Ley para el -- Control, y la que tiene la empresa pública en esa misma Ley y en la Orgánica de la Administración, nos lleva a-

---

(27) Ley para el Control por Parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y Empresas de - Participación Estatal en el ejemplar de la Ley Orgánica de la Administración. México. Edit. Porrúa-1985. Pág. 60.

preguntar, ante la falta de un concepto general -jurídico de la paraestatalidad, ¿por cuál de las dos caracterizaciones, de la empresa o la de los organismos descentralizados, obtenemos el concepto jurídico de la paraestatalidad?

La pregunta se resolvería a favor de la caracterización de la empresa pública si nos atenemos a las siguientes observaciones acerca de las modalidades que adopta la empresa pública;

"En México, la empresa pública, desde sus orígenes - en el siglo pasado, tienen una clara orientación hacia las estructuras mercantilistas, con modalidades de intervención estatal, creemos que, en nuestros días, la mayor proporción de empresas públicas en nuestro país adoptan la forma mercantil y dentro de ésta, la que más frecuentemente se utiliza, es la sociedad anónima.

Sin embargo, esta afirmación tiene sus excepciones, ya que en México hay empresas públicas que son manejadas directamente ya sea por Secretarías de Estado, o Departamentos Administrativos, o son organismos descentralizados" (28).

---

(28) Acosta Romero, Miguel. Teoría Gral. del Derecho Administrativo. México. Editorial Porrúa 1982. Págs. 242-243.

En base a esto, parece que la empresa pública es el género que define al sector paraestatal. Pero si pensamos en lo que se dice en el párrafo citado, en el sentido de que la empresa pública también puede ser manejada directamente por Secretarías de Estado, entonces debemos concluir que la caracterización del organismo descentralizado es la que define al sector paraestatal. Y esto sería así porque el llamado sector paraestatal no puede tener vínculos directos con la Administración Centralizada. Si la empresa pública tiene ese vínculo, quiere decir que no puede constituir el género que define a la paraestatalidad. Nosotros pensamos que la empresa pública es el género que define a la paraestatalidad por estas razones:

1.- En la doctrina administrativa se empezó a hablar de la descentralización administrativa a raíz del surgimiento y funcionamiento de la empresa pública, como queda claro de lo que expresa esta cita:

"La descentralización administrativa, en el sentido en el que la concebimos, tuvo su origen y desarrollo teórico en Francia, a través de la institución que llamaban establecimiento público descentralizado y que obedecía a la necesidad práctica de atender un servicio pú

blico, con personal técnico especializado, con independencia presupuestaria, que diera flexibilidad a las necesidades económicas del servicio y libre de los factores y problemas que impone la burocracia centralizada, ya que, de acuerdo con esas ideas, el personal tenía un estatuto jurídico y personal distinto del de la burocracia". (29)

2.- Siempre es acentuada la tendencia de los llamados organismos descentralizados a realizar funciones empresariales. Así, tenemos que PEMEX, Ferrocarriles Nacionales de México y CONASUPO, por mencionar unos ejemplos, son organismos descentralizados que realizan una clara función empresarial y tiene todo el status de empresarios, como PEMEX, por lo que concierne al régimen fiscal. Incluso hasta los descentralizados con menos -- proclive a las actividades empresariales, como los dedicados a salud y asistencia, cada vez más realizan actividades de esta índole.

Por estas dos razones consideramos que la empresa pública es el género que define a la paraestatalidad.- Consecuentemente a ello, la denominación del sector paraestatal se torna inadecuada. Tal sector debiera lla-

---

(29) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. México. Editorial Porrúa. 1982. Pág. 213.

marse Empresa Pública, en vez de paraestatal. No obstante ello, la denominación de sector paraestatal es difícil de erradicar. Y lo es porque representa la comodidad práctica de no penetrar en el análisis que hemos abordado, Y lo es también porque los mecanismos que se tiene sobre esta parte de la Administración Pública están condicionados a la denominación de sector paraestatal, lo que se puede constatar en los artículos 90 de la Constitución y la serie del 46 al 56 de la Ley Orgánica de la Administración. En esta perspectiva, debemos seguir refiriéndonos a esta Administración como sector paraestatal.

Otro grave inconveniente del concepto jurídico de paraestatalidad, que hemos venido criticando, estriba en su propensión para definir a las modalidades que le configuran por medio de conceptos propios del Derecho Privado. Así, tenemos la siguiente muestra ilustrativa:

"Interés especial ofrece el caso de los fideicomisos públicos, ya que constituyen uno de los tipos de entidad más importante dentro de la Administración Pública Paraestatal, tanto por su número como por el volumen de recursos financieros que operan, por el ámbito de actividad en que se desenvuelven y también por la imprecisión

sión con que se manejan. El artículo 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que:

"Los fideicomisos a que se refiere esta Ley serán - los establecidos por la Administración Pública Centralizada, así como los que se creen con recursos de las entidades a que alude el artículo 3 del propio ordenamiento".

Ahora bien, y prescindiendo del origen del fideicomiso en el Derecho anglosajón, como "trust", lo cierto es que en el Derecho Mercantil Mexicano, representado-- en este punto por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, el fideicomiso aparece como una operación crediticia, soportada por una institución fiduciaria, con base en un contrato; o dicho de otra forma: como un acto mercantil, negocio unilateral, exclusivamente bancario" (30).

Esta preocupación por "las formas organizacionales de Derecho Privado" ha producido dos yerros fundamentales, que a saber son:

---

(30) Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. Las Empresas Públicas en México. Editorial - Miguel Angel Porrúa. 1983. Página 18.



1.- La creencia de que la empresa pública debe responder totalmente a los parámetros que rigen la vida de la empresa privada.

2.- Una lamentable desviación de los recursos destinados para el manejo de los fideicomisos.

El hincapié en las formas de organización privada obliga a muchos a creer que la empresa pública tiene una base contractual (como la del fideicomiso) y que la misma debe obtener la máxima utilidad posible, nunca operando con pérdidas. El hecho de que los particulares tengan cierta ingerencia en el manejo de las llamadas paraestatales motiva a pensar a muchos que la soberanía del Estado, en el manejo de los recursos nacionales, no única y exclusiva, y en base a todo esto, lamentablemente llegan a confundir el establecimiento público con el llamado "establecimiento de utilidad pública". Ante ese deplorable yerro, los tratadistas de la Administración Pública observan y nos advierten que el establecimiento público no puede ser asimilado al establecimiento de utilidad pública por estas razones.

"Desde el punto de vista de su creación, los establecimientos público se distinguen perfectamente de los establecimientos de utilidad pública, pues mientras que el -

establecimiento público constituye una parte integrante - del Estado, que está realizando atribuciones de éste, el establecimiento de utilidad pública constituye una organización formada por iniciativa particular, y que si recibe una personalidad de parte del Estado, es en virtud de la colaboración que presta a la realización de actividades - que aquel debe desempeñar". (31)

Justo es decir que la confusión se debe en buena parte a la influencia de cierto sector de la doctrina, que ve en la llamada descentralización por colaboración. Sin embargo, creemos que la carga fundamental de la confusión debe atribuirse al excesivo hincapié que hace el concepto jurídico de paraestatalidad de las formas de organización privada. Este hincapié llevó a los instrumentadores de la Ley Orgánica a regular en forma inadecuada la composición de las empresas públicas, con los "señalamientos de porcentaje" indicativos de la mayor o menor participación del Estado en las empresas, cuando, en buena técnica, dichos "señalamientos" debían hacerse en los diversos casos particulares de las empresas, específicamente en sus actas constitutivas. Este hincapié obró también para que la misión del fideicomiso se distorsionará, alcanzando tal distorsión extremos indeseables como los que aquí se

(31) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. México, México, Editorial Porrúa. 1960. Páginas 222-223.

describen:

"En la práctica, indebidamente ha ocurrido que algunas fiduciarias, violando la naturaleza de dicho contrato público, se dedican a la administración de bienes de Dominio Público o Privado de la Federación, en combinación con los bienes de los particulares, lo cual tiene como resultado verdaderos laberintos jurídicos, cuya naturaleza no es posible descifrar. Como ejemplo de estos fideicomisos tenemos los de Puerto Vallarta y Bahía de Banderas, en Jalisco, Llano Llargo, en Acapulco... Indudablemente <sup>x</sup> éstos fideicomisos, al igual que otros muchos cuya existencia no se justifica, debiendo, pasando los bienes a los municipios, a quienes les corresponde la administración de los servicios públicos".(32)

Afortunadamente, en la Ley Orgánica ya se siente cierta cordura en la reglamentación de los fideicomisos, no haciéndola tan difusa como en la Ley para el Control y convirtiendo a la Secretaría de Programación y Presupuesto en el fideicomitente único de la Administración Pública Federal.

---

(32) Rfo González, Manuel del. Compendio de Derecho Administrativo. México. Editorial Cárdenas. 1981. - página. 179.

No obstante lo plausible de este pequeño paso, los efectos del hincapié por las formas de organización privada persisten en forma negativa. Los críticos no alcanzan a comprender que estas formas organizacionales no son fines en sí de la Administración Pública, sino únicamente medios para la realización de otros objetivos superiores. A esta inapropiada convicción se suma una serie de argumentos que la nutren poderosamente, y que a saber son:

"...Otros fundamentos para que el Estado actúe en esta forma (con las modalidades de organización privada) son:

1.- Que al organizarse con las técnicas privadas, se obtienen mejores resultados, pues la eficacia, eficiencia y el rendimiento son mucho mayores.

2.- Que los funcionarios de una organización privada pueden seleccionarse entre personas más capacitadas y técnicas y que puede obtenerse su colaboración, porque se pueden pagar mejores emolumentos que los que paga la administración central.

3.- Que no existen problemas de burocratismo y deficiencia administrativa, ni trabas presupuestarias, por--

que la administración financiera sólo depende de la empresa, y las disposiciones y gastos se hacen con celeridad.

4.- Que las empresas no están supeditadas al régimen jerárquico que a veces retrasa o entorpece la actividad".

(33)

Sumamente halagados se sienten los detractores de la empresa pública cuando oyen que la empresa privada es un dechado de eficiencia y probabilidad. Pero sumamente decepcionados se encuentran cuando comprueban que la serie de argumentos que hemos transcrito es "una loa gratuita", por esto:

A) Se toman las formas de organización administrativa no tanto porque sean "paradigma de eficiencia y probidad", sino porque son hasta el momento los "máximos productos", por llamarles de alguna forma, que han creado las ciencias y las necesidades de la Administración. Tal vez en el futuro próximo, o más lejano, con la evolución de la empresa pública, se diseñen formas de organización que no sean las estrictamente privadas y sean mas acorde con la naturaleza de entidades públicas que tienen las -

---

(33) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. México. Editorial Porrúa. 1992. Página 235.

empresas paraestatales.

B) Estas virtudes de la Administración Privada no corresponden a nuestra realidad, sino a las realidades de países con óptimo nivel de desarrollo. La organización privada en nuestro país adolece de muchos de los vicios que afectan a la Administración Pública. Contadas son las excepciones dentro de la iniciativa privada que responden a este parámetro ideal de organización.

C) La consideración de estos parámetros organizativos no siempre ha regido la creación y funcionamiento de entidades del sector paraestatales. Para muestra basta el ejemplo del IMSS, organismo descentralizado que encaja en la caracterización de empresa pública por el predominio de este concepto, que ya hemos visto, para definir a todo organismo paraestatal y por la facilidad que existe en la misma Ley del Seguro para que el Instituto se dedique a esta actividad. El IMSS casi siempre ha sido paradigma de "números negros" en el sector paraestatal, y tal eficiencia no la ha logrado con aplicación de "técnicas de organización privadas", tal como puede comprobarse de la lectura de la siguiente cita:

"...¿Qué diferencias hay entre el seguro social y los seguros privados?"

I.- El Seguro Social, como hemos visto, pertenece - al Derecho del Trabajo Administrativo, mientras que los seguros privados son de Derecho Mercantil.

II.- Los asegurados en el régimen del seguro social deben ser personas de la clase económicamente débil, - principalmente trabajadores, y en los seguros mercanti-- les deben ser los individuos los que paguen las primas - sin que importe su categoría social"...(34)

Para corregir la excesiva priorización de las formas de organización privada que entraña el concepto jurídico de paraestatalidad creemos que es necesario que se aclare que las modalidades del sector paraestatal, enunciadas - por el artículo 3 de la Ley Orgánica, son las preponde-- rantes que adoptan las empresas públicas, pero que no son las únicas que pueden constituirse. Aparte, también, se- ría menester que la Ley Orgánica no profundizara tanto en los "porcentajes de composición de las empresas estatales", dejando la determinación en cada caso particular, confor- me al acta constitutiva que se establezca, y que se dedi- cará exclusivamente a regular los mecanismos de control - que ejerce el Gobierno Federal sobre las paraestatales. - Con estas medidas pensamos que dejaría de tener fuerza en nuestro sistema un poderoso pábulo que alienta las criti-

( 34) Arce Caro, Gustavo. Los Seguros Sociales en México. México. - Editorial Botas. 1944. página 60.

cas de quienes opinan que la empresa pública debe actuar conforme a los parámetros que rigen a la privada. Sólo - así se evitaría el desperdicio de "esfuerzo teórico" que hace importante sector de la doctrina por dejar en claro que el establecimiento público no puede confundirse con - el establecimiento de utilidad pública.

Comentada la insuficiencia del concepto jurídico de paraestatalidad, su tendencia inductiva, la predominancia de la noción de empresa pública en él y la exhaltación - que hace de las "formas de organización privadas", surge una inquietante duda. ¿Cuál es, en suma, el concepto jurídico de la paraestatalidad?.

No hay concepto. Las deficiencias del mismo lo hacen tan brumoso, que es prácticamente imposible tener una noción adecuada de él. Con esta apreciación coincide en - forma unánime la doctrina administrativa, expresando la - naturaleza difusa del concepto en estos términos:

"En sentido gramatical "para" significa al lado de o al margen de, por lo que creemos que el término paraestatal no es el adecuado para referirse a dependencias del - Gobierno Federal, ya sean descentralizadas, desconcentradas, sociedades anónimas e incluso fideicomisos, que constituyen estructuras del propio gobierno y que de ninguna manera actúan al lado del Estado o al margen de él. Cre-



emos por lo tanto que el término paraestatal no está siendo usado en sentido semántico exacto y que puede ocasionar equívocos". (35).

Vaya que el equívoco más grande que ocasiona es el de la consideración de las formas organizacionales como fines en sí y no como medios para la realización de objetivos superiores. Es, pues, grande el vacío que hay en el concepto jurídico de paraestatalidad. Para llenarlo, recurriremos a la noción de empresa pública, que es el elemento predominante del concepto. Pensamos que definiendo a la empresa pública se está definiendo a la Administración Pública Paraestatal, y, para efecto de la conceptualización, nos valemos de dos conceptualizaciones de la misma que sirven de horma. La primera de ellas es esta:

"...es una (se refiere a la empresa) unidad de producción de bienes y servicios que posee una contrapartida patrimonial directa, formada por decisiones inmediatas del Estado (incluso en los casos de constitución de una sociedad mercantil o de un fideicomiso, pues siempre se requiere la autorización gubernamental para la participación estatal), con recursos que éste o sus conductos paraestatales reciben de sus fuentes fiscales o crediticias, o de asociación con capitales privadas o sociales, o de la aplicación de los precios y tarifas por los bienes y servicios que ponen a disposición del público y sujeta al cumplimiento forzoso y

(35) Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo. México Editorial Porrúa, 1982, página. 23.

directo de los planes y programas gubernamentales y a un régimen específico de control autoritario". (36)

La segunda es:

"La organización autónoma de los factores de la producción, dirigida a producir o distribuir bienes y servicios en el mercado, con personalidad jurídica o que se manifiesta a través de una fiduciaria; organización en la que el Estado (o algún ente paraestatal) ha hecho un aporte patrimonial que deberá pasar a formar parte del capital social o del patrimonio fiduciario. De ello se desprenden para el aportante el status de asociado, justamente porque ha hecho tal aportación, o el de responsable o corresponsal de la administración de la empresa. Resumiendo: se trata de una entidad económica personificada en la que el Estado ha contribuido con capital por razones de interés público, social o general". (37)

Ninguna de las dos definiciones nos satisfacen. La primera pone exagerado énfasis en la composición o manera de integrarse de la empresa pública y, en contrapartida, descuida destacar el elemento constitucional, al igual que el imperativo social, que ya hemos visto que concurren a redondear la concepción de la empresa pública como

(36) Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. Las Empresas Públicas en México. México Edit. Miguel Ángel Porrúa 1985. pág. 23.

(37) Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. Op. Cit. p. 23.

"cualquier otro ente económico", aunque se le reconoce su "compleja conformación", porque no destaca el papel que tiene como reguladora de mercados, de orientación de tendencias de consumo, de fuente adicional de recursos para el Estado, etc. Parece ser que en esta definición caló muy hondo la creencia de que la empresa pública debe responder íntegramente a los parámetros de la empresa privada.

La segunda definición peca de excesivamente simplificada. Relega el papel del Estado en la empresa al decir que "El Estado contribuye con capital", como si fuera un "socio más de una empresa privada". El señalamiento que hace de que el Estado interviene "por razones de utilidad pública, social o general" distorsiona mucho los elementos del concepto, porque:

1.- Con eso de que el Estado "interviene" da a entender que la aparición y funcionamiento de la empresa pública son dos circunstancias de "carácter coyuntural", sujetas a la valoración de la conveniencia". Tal apreciación puede ser cierta si nos enfocamos al caso de una empresa pública en especial. Sin embargo, no lo resulta cuando se debe proporcionar una caracterización general de la empresa pública. Esa caracterización debe resaltar el carácter de "permanente que tiene actualmente es imposible conce--

bir a nuestra economía mixta sin la empresa pública y a ésta, fuera de la economía mixta. La economía, sin la empresa pública, retornaría invariablemente a su etapa individualista, regresión que es abiertamente contraria a la consagración de las llamadas garantías sociales. Este peligro de regresión es permanente, debido al sistema capitalista en que vivimos, y como es permanente, la existencia y función de la empresa pública debe ser permanente. Una definición, que se precie de serla, de la empresa pública, pues, debe resaltar esta función permanente de la misma y no hacerla parecer un producto del "capricho estatal", capricho que con razón debiera de incomodar a todos los ciudadanos.

2.- Con su señalamiento de que el Estado "interviene por razones de utilidad pública, social, etc."..., produce la impresión de que la empresa pública se forma esencialmente con expropiaciones u otros actos limitativos del derecho de propiedad, cuando en realidad el recuento de las expropiaciones es poco socorrido para la integración de las empresas públicas y organismos descentralizados. Lo que decimos queda ilustrado perfectamente por esta cita:

"Conviene señalar que, como fuente de incorporación de empresas públicas al sector paraestatal, la expropiación ha sido más bien la excepción que la regla es nues-

tro país. Esta vía sólo se ha utilizado para adquirir - las empresas petroleras y las ferrocarrileras. La mayoría de las veces éste ha recurrido a la creación o a la compra de empresas del sector privado-nacionales o extranjeros- casi siempre con el propósito fundamental de asegurar el control de algunos sectores de la actividad económica considerados como estratégicos, de evitar los efectos perniciosos que el cierre de las empresas ocasionaría a la economía del país, o simplemente por haber convertido las deudas que algunas empresas privadas tenían con el Gobierno Federal en acciones representativas de su capital. Tales han sido los casos de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, Teléfonos de México, las azufreras, Ayotla Textil... (38)

Nosotros, tratando de evitar esta serie de yerros e insuficiencias, proponemos la siguiente conceptualización de la empresa pública:

"La empresa pública es el medio más significativo - que tiene el Estado, de todos los que cuenta, para realizar las prioridades fundamentales que le impone la Constitución, y que son la reafirmación del dominio directo que tiene la Nación sobre los ríos, aguas, mares, etc., que originalmente le pertenecen, el aseguramiento del desarrollo armónico y equilibrado de la Nación, garantizan

(38) Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio, Las Empresas Públicas en México. México. Edit. Miguel Ángel Porrúa, - 1983, páginas 39 y 40.

do la concurrencia al mismo de los sectores privado, público y social, y el control constante de los mecanismos del mercado, en aras de evitar una regresión a la etapa del capitalismo recalcitrantemente individualista y subrayar el mantenimiento irrestricto de las llamadas garantías sociales".

Con esta definición creemos que devolvemos el lugar que le corresponde al elemento constitucional dentro de la definición. Con esta definición intentamos corregir el defecto de exhalar las formas de organización privadas, asignándoles el papel que merecen, o sea, el de medios para la realización de fines superiores. Y con esta definición tratamos de recalcar el papel permanente que juega la empresa pública en nuestro sistema, que dada la imposibilidad de los mecanismos de autorregulación del mercado para funcionar cabalmente, siempre tendrá -- un papel asignado por la Constitución, suprema salvaguardadora de garantías individuales y sociales. Agotando ya el tema del concepto jurídico de la paraestatalidad, pasemos ahora a tratar el punto de la evolución que ha experimentado este sector de la Administración Pública.

### 2.3. Evolución del sistema paraestatal.

Al tratar el tema de los antecedentes de la paraes-

tatalidad, ya tocamos algunos aspectos de la evolución de la paraestatalidad. Esa evolución inicia desde que se tuvo la idea de estructurar una estrategia global de desarrollo del país y organización de la Administración Pública, y esa concepción surgió con el Plan de Guadalupe. Aunque la idea de planear y coordinar las actividades de la Administración estaba contenida en dicho Plan, ningún producto de alcance práctico salió de él. Habría que esperarse hasta 1928, año en que surgió el llamado Consejo Nacional Económico. Las funciones de este Consejo, que a continuación se expresan, hacían de éste un importante comienzo de la preocupación por sistematizar la intervención del Estado en los diversos aspectos de la Economía:

Con carácter autónomo, dicho Consejo actuaba como consultor forzoso de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos..." (39)

De este importante cimiento en la planeación de las actividades estatales surgieron las paraestatales que ya mencionamos anterioremente, como la Comisión Nacional de Irrigación, el Banco Nacional de Crédito Agrícola y el Banco de México. La tendencia de auspicio a las paraestatales continuó en el cardenismo. Allí vieron su naci-

(39) Aspectos Jurídicos de la planeación. Varios Autores. Secretaría de Programación y Presupuesto. México. Editorial Porrúa: 1981, página 21.

miento importantes empresas públicas, como PEMEX y Ferrocarriles Nacionales. Este formidable impulso que recibieron las paraestatales se explica en función del Plan Sexenal, que ya vimos anteriormente. Siguió la tendencia en el mandato de Avila Camacho. Allí nacieron empresas tan destacadas como FERTIMEX, Diesel Nacional y Siderúrgica Mexicana. En el fondo del impulso que dio Avila Camacho a las paraestatales destacó también, al igual que en el tiempo de Calles y de Cárdenas, un sobresaliente instrumento de planificación, que fue concebido en estos términos:

"Con motivo de la Segunda Guerra Mundial el Estado estableció un mecanismo de planeación a fin de enfrentarse a los problemas y demandas que generó el conflicto. - Mediante decreto presidencial se formó la Comisión Federal de Planificación, "como un organismo consultivo de la Secretaría de Economía Nacional en la Planificación y coordinación la economía nacional, en el estudio de los problemas económicos creados por la guerra y de programas para la movilización económica que requiera la cooperación interamericana. La Comisión estaba formada por siete funcionarios públicos, y los obreros, empresarios, los Ferrocarriles Nacionales y Petróleos Mexicanos tenía una representación ante ella". (40)

(40) Ruiz Massieu, Francisco. La Empresa Pública. México. INAP. 1980. página 94.



No sólo este impulso redituó la creación de FERTI--MEX, Diesel, Sidedúrgica Nacional y otras, sino también importantes instituciones de Salubridad y Asistencia como el Centro de Salud Soledad, el IMSS y el Instituto Nacional de Cardiología. El surgimiento de todas estas paraestatales significó la culminación de una primera etapa de evolución de la paraestatalidad. Esta primera etapa se caracterizó por el nacimiento de las entidades paraestatales conforme se iban dando las necesidades coyunturales del momento. No existió, en esta primera etapa, la convicción de que la empresa pública desempeñaba un papel ya imprescindible y dentro de la economía a partir de los lineamientos contenidos en nuestra Carta Magna, particularmente en sus artículos 3, 27 y 123. Se pensaba en la empresa pública todavía como un producto transitorio, propia de la etapa convulsionada en que se vivía después de la Revolución Mexicana, No hubo un propósito firme de ejercer un control sobre las empresas públicas, que se tradujera en una acción de mayor envergadura que la formulación de un bien intencionado pronunciamiento o programa. Pero posteriormente se llegó a una mejor comprensión del papel destacado que juegan las paraestatales en México. Se hicieron necesarios instrumentos jurídicos más efectivos de coordinación y control. En esta perspectiva, aparece en 1947 la primera versión de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de -

los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. En esa Ley se encarga la misión de control de las entidades paraestatales tanto a la Secretaría de Hacienda como a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. En esta Ley se contenía prácticamente las mismas definiciones de empresa de participación estatal y de organismos descentralizados que se encuentran en la Ley para el Control de 1970. La función de control sobre las entidades se ejercía prácticamente sin sistema definido que indicara una vertebración más o menos congruente del sector paraestatal. Y la interferencia de funciones entre las dos Secretarías no se hizo esperar, por lo que la Ley para el Control demeritó mucho en su cometido. Tal Ley dio paso a otros sistemas de control. Emergieron entonces a la escena jurídica las Comisiones de Inversiones. Se formó una en 1948, en 1953 se forma un comité y la última comisión en 1954. Dichas Comisiones se articularon con la participación no sólo de dos Secretarías de Estado, sino también con la de organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Dichas integraciones siguieron padeciendo el mismo vicio de la falta de coordinación. No existió una delimitación de funciones clara, por lo que se hizo menester la creación de otros instrumentos. Surge así la Ley de Secretarías de Estado de 1958, la que introdujo como variantes esenciales en la tarea de coordinar -

las actividades del sector paraestatal, la formación de la Secretaría de la Presidencia y la idea clara de que era necesaria la sistematización de la actividad del sector paraestatal. Aparte de estos méritos esenciales de la Ley, cabe destacar estos otros:

"A pesar de estos problemas iniciales, no cabe duda que fue la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958-en vigor hasta 1976-la que 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 nueva 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".(41)

Los problemas iniciales a que se refiere esta cita fueron prácticamente los mismos que afectaron a los mecanismos anteriores de control. Dichos defectos ameritaron una serie de reformas en la Ley, que se sucedieron en 1959, 1960 y 1971. Las reformas practicadas se pueden condensar en estos puntos modulares:

1.- Clarificación de las funciones de las tres Secretarías implicadas en la coordinación de actividades del sector paraestatal y priorización de la Secretaría -  
(41) Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. Las Empr  
sas Públicas en México. México. Editor. Miguel Ángel Porrúa.  
1983. página 52.

de la Presidencia como guía de la tarea de coordinación.

2.- Hincapié en la facultad de la Secretaría aludida para implementar los cambios e instrumentos necesarios para el mejor desenvolvimiento de las actividades del sector paraestatal.

3.- Proclamación de la obligación que tienen las entidades de presentar sus programas inversión y financiamiento a las Secretarías encargadas del control.

4.- Fijación de la obligación que tienen las entidades paraestatales de informar a las unidades controladoras sobre cambios en los susodichos programas de financiamiento.

5.- Desprendimiento de las Instituciones Nacionales de Crédito del encuadramiento general de coordinación impuesto a las otras entidades paraestatales.

Estas reformas no lograron remediar los defectos - que arrastraban los anteriores mecanismos de control y - la misma Ley de Secretarías. Se respiraba la necesidad de hacer efectivo el sistema de coordinación de las paraestatales pero, al mismo tiempo, de brindarles a éstas - el espacio de acción indispensable para optimizar la au-

tonomía técnica y orgánica con la que fueron concebidas. También se respiraba la necesidad de que el Legislativo tuviera participación más activa en la organización de las paraestatales, porque la amplia libertad que tenía el Ejecutivo para coordinarlas daba pie a numerosos abusos e irregularidades jurídicas, que consentían muchas veces que este hiciera las veces de "Legislador" y tomara atribuciones de "todas clases" que en puridad jurídica no le correspondían. Se hacía también necesario que la creación de las paraestatales no fuera anárquica, ni realizada a tientas, puesto que era frecuente la circunstancia de la "duplicidad de funciones" y proliferaban, en consecuencia, entidades paraestatales en campos previamente cubiertos por otros organismos análogos. En suma, se requerían de acciones de cambio más decididas y profundas.

En 1971 se proclama una etapa que pregonaba la realización de tales acciones decididas, bautizándose como "Reforma Administrativa". Comienza dicha etapa con las disposiciones del entonces Presidente Echeverría tendientes a la creación de Comisiones Internas de Administración en las diferentes Secretarías de Estado, Comisiones que permitieron que cada Secretaría fuera autosuficiente en lo que concierne a su control interno y se sentara la base para la ulterior formación de las llamadas

cabezas de sector. Las medidas tomadas en el sexenio del Presidente Echeverría también propiciaron la creación de Unidades de Organización y Métodos y de Unidades de Programación, que coadyuvaron a una evaluación más efectiva de las actividades realizadas por las Secretarías de Estado y, en consecuencia, por las entidades paraestatales. La llamada Reforma Administrativa se tornó, a partir de estas medidas, más intensa. Alcanzó su punto culminante con la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Diciembre de 1976, y se hizo más profunda con la instauración de la llamada sectorización administrativa. Dicha sectorización se desplegó con las siguientes particularidades:

"La Segunda Etapa-sectorización administrativa-iniciada el mes de julio de 1977, tuvo como objeto de la sectorización de actividades de la Administración Pública, y se orientó específicamente a instrumentar las reformas sectoriales".(42) La coordinación de las acciones administrativas constituyó una meta impostergable, pero como no podía coordinarse lo que no había sido ordenado previamente, se decidió empezar por ordenar las estructuras y funciones de los órganos directos del Ejecutivo, para luego agrupar bajo su coordinación a las entidades paraestatales, cuya imprecisa ubicación anterior -

(42) González del Río Manuel. Compendio de Derecho Administrativo México. Editorial Cárdenas 1981. páginas 144 y 145.

complicaba las tareas de coordinación del Gobierno. El principal problema era que buena parte de esas entidades paraestatales, con base a su autonomía técnica y administrativa, se manejaban en forma suelta y sin coordinación propiciando la falta de control y vigilancia adecuadas. Por ello, la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal facilita al Presidente agrupar por sectores de actividad económica y social.

De esta fase de "sectorización administrativa" emergieron los siguientes principios:

1.- El instrumento básico de la actividad de la Administración Pública Paraestatal es la sectorización de actividades.

2.- Cada sector de actividades está regido por el Secretario de Estado que corresponda al rubro del sector. El Secretario es responsable de ante el Ejecutivo de la óptima gestión del sector que encabeza.

3.- Los directores de las paraestatales son responsables ante el Secretario que sea cabeza de su sector. Todos los programas de inversión y financiamiento que proyecten deben canalizarlos ante el susodicho Secretario.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

4.- La sectorización es la forma idónea de conciliar la autonomía de las paraestatales con la necesaria sujeción que deben guardar a las directrices que trace el Ejecutivo.

5.- Todos los sectores se agolpan tras las coordenadas marcadas por el Plan Global y el Plan Nacional de Desarrollo.

Con los principios que se desprenden de esta sectorización terminamos nuestra visión panorámica de la evolución de las paraestatales.

Cuando abordemos el capítulo de los mecanismos de control, tocaremos un tanto más a fondo el punto del Plan Nacional de Desarrollo. Por el momento, hay que destacar dos cosas importantes de esta rápida revista que hicimos de la evolución de la paraestatalidad. La misma demuestra que la necesidad de planificación y coordinación, desde que se hizo indispensable la intervención del Estado en la economía y se tuvo cabal conciencia de tal intervención, constituye un elemento que concurre a formar el marco conceptual de la empresa pública. Esa necesidad, como se verá adelante, se acentúa cuando se piensa en las causas que originaron el siempre inquietante endeudamiento que padecen muchas empresas públicas. La otra cosa impor



tante que destaca es la necesidad de una participación -- más activa del Legislativo en el control de actividades - de la paraestatalidad. La creación de la Ley Orgánica de la Administración constituye un buen principio de activación de dicha participación. Pero la evolución de la paraestatalidad que hemos visto nos hace comprobar que la - tendencia del Ejecutivo a "autoorganizarse veleidosamente" es tan pronunciada, que una intervención más decidida y abierta del Legislativo para el control de las activida-- des de las paraestatales se antoja como el conducto más - idóneo para refrenar la tendencia. Esto lo tocaremos en el último capítulo de este trabajo. Ahora pasemos al capítulo tercero.

**C A P I T U L O   I I I**  
**E L   S E C T O R   P A R A E S T A T A L   E N   M E X I C O .**

### 3.1. La empresa pública y el desarrollo tecnológico.

Este apartado puede enfocarse para su estudio desde dos puntos de vista:

1.- El de relación de causa que tiene el desarrollo tecnológico con respecto a la empresa pública.

2.- El de parámetro evaluador que tiene el desarrollo tecnológico con respecto a la actividad de la empresa pública.

El primer punto de vista se cimienta en el papel que juega el desarrollo tecnológico en la imposibilidad de la "autorregulación" del mercado capitalista. Sabido es que el impulso que el sistema capitalista da al desenvolvimiento de las fuerzas productivas es extraordinario. Ese desenvolvimiento obra para que los avances en la ciencia y en la tecnología marchen a paso vertiginoso, la ciencia y de la tecnología, que la capacidad de asimilación que tiene el mercado con respecto a los avances tecnológicos se ve superada ampliamente. Los costos de tales avances se encarecen notablemente. Los monopolios los detectan, en las más de las veces, de manera casi exclusiva e irreductible. Sólo un gran esfuerzo en cuanto a inversión y sostenimiento de capital los puede tornar factibles, para que se incorporen al patrimonio cul-

tural de la colectividad, primeramente, y de la humanidad, ulteriormente. Así, se hace necesaria e imperativa la aparición de la empresa pública. Sólo la empresa pública puede encargarse de la concreción de las innovaciones científicas y tecnológicas; en esta perspectiva así, tenemos los siguientes lances que en materia de desarrollo tecnológico ha cristalizado la empresa pública:

"En los grandes países industriales, el Estado y las empresas particulares convergen a la realización de tareas de gran magnitud, de las que resultan fuentes de trabajo y mejoramiento de la tecnología, desarrollo de nuevas técnicas de investigación e industriales, que vienen a beneficiar a la colectividad. Así tenemos, por ejemplo, que en Inglaterra y Francia los gobiernos de ambos Estados, conjuntamente con diversas empresas privadas, encabezadas por la British Aircraft Corporation y la Aerospatiale, desde el año de 1961 acometieron la empresa común de construir un avión de velocidad supersónica para los pasajeros (el Concorde, actualmente en operación)..." (43).

---

(43) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. México, Edit. Porrúa. 1982. págs. 234 y 235.

Si pensamos en el carácter continuo de la obtención de los avances tecnológicos y en la imposibilidad cada vez más creciente de las empresas privadas por asumir este tipo de riesgos, estaremos pensando en dos buenas razones que justifican y propulsan el desarrollo de la empresa pública. Nuestro país no escapa a esta cuadratura, y de esta manera, la empresa pública entra en acción en aquellas ramas donde la empresa privada se muestra insuficiente. Como ilustrativo de lo que afirmamos tenemos el caso de la creación de Ferrocarriles Nacionales, empresa que surgió para remediar estas "difíciles condiciones económicas":

"Con esta medida (la que tomó Cárdenas con la nacionalización de los ferrocarriles) quedarán contrarrestadas las enormes dificultades que el Gobierno encontró y que, enumeradas, pueden sintetizarse en los siguientes puntos: estado de quiebra de la negociación ferrocarrilera que se encontraba en inminencia de arrastrar al Gobierno con la amenaza de paralizar al sistema ferroviario y, con él, la vida económica del país; las dificultades que el estado jurídico de la empresa oponía al Gobierno para una cooperación decidida en su política económica a través de tarifas adecuadas y pertinentes; imposibilidades de índole económico-político para arre---

glar la deuda de los ferrocarriles y la dificultad en que se encontraba el poder público para iniciar en ellos una rectificación integral de sus sistemas"...(44)

La misma plataforma de lanzamiento que tuvo Ferrocarriles Nacionales la tuvo PEMEX y también FERTIMEX. Esta plataforma dio amplia justificación a la existencia y funcionamiento de la empresa pública. Pero a medida que esta existencia y funcionamiento se iban consolidando, la misma plataforma se convirtió en un poderoso argumento - que utilizan los enemigos de la empresa pública para abogar por su eliminación, o en su defecto, reducción hasta el máximo posible. Con la misión de impulsar el desarrollo tecnológico, se concibió la idea de que la empresa pública debía eliminar la desagradable situación de dependencia tecnológica que nuestro país resiste con respecto al extranjero. Se pensó en la empresa pública como la pancea que iba a terminar con tal situación, y así surgió el segundo parámetro para evaluar la relación entre la empresa pública y el desarrollo tecnológico.

Evidentemente, las paraestatales no han logrado terminar con la situación de dependencia que sufre nuestro país. Muchas de ellas, como FERROCARRILES, ni siquiera -

(44) Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. Las Empresas Públicas en México. México. Miguel Ángel Porrúa. 1983. página 39.

han dado mínimo impulso al desarrollo tecnológico de nuestro país, puesto que la red ferroviaria con la que contamos prácticamente sigue siendo la misma que se implementó en el porfiriato. La máxima empresa en la que se pusieron "cifradas esperanzas" de conclusión de la situación de dependencia, PEMEX, contrariamente a lo esperado la ha acentuado, como se comprueba a través de la siguiente cita:

"De otra parte y para agravar la asimetría del intercambio comercial externo (materias primas baratas y en volúmenes menores contra maquinaria y bienes de capital caros), así como el "deslizamiento" del peso frente al dólar y la inflación internacional, provocan gastos crecientes en las inversiones petroleras, necesarias para su crecimiento. Lo que refuerza la tendencia a que el endeudamiento aumente. A pesar de que uno de los propósitos de la estrategia estatal sea sustentar el desarrollo energético sobre bases financieras sanas".(45)

Los detractores de la empresa pública se aprovechan de estas circunstancias y dicen que PEMEX nos ha colocado en la paradoja de tener "mucho petróleo", pero no poderlo explotar por nosotros mismos por falta de tecnología. Se dice, por ellos, que PEMEX ha fracasado en su misión de concretar la independencia tecnológica del país. Y la misma situación embarazosa se presenta en la industria e-

(45) Estrategia. Revista de Análisis Político. La Economía Mexicana Hoy. México. Edit. Nuestro Tiempo. Marzo - Abril 1985. p.28.

léctrica. Se nos ofrecen los siguientes datos para que nos convenzamos de la fuerza de las paraestatales:

"La planta productiva nacional y en general el consumo, dependen en gran medida de la generación secundaria - por lo cual son más evidentes y agudas las secuelas de la crisis en esta actividad económica. Esta muestra además - una gran sensibilidad al aumento de la composición técnica del capital por tipo de generación, y acarrea a la vez excesivos volúmenes de endeudamiento. Serio obstáculo representa la mayor participación de la generación termoeléctrica por sobre la hidroeléctrica con el consiguiente contenido alto de hidrocarburos en la producción, así como la mayor dependencia de componentes extranjeros por tipo de obra". (46)

Indudablemente que estos argumentos estadísticos son impresionantes, además de indicativos de una alarmante - situación de dependencia tecnológica. Sin embargo, hay que aclarar que de ninguna manera puede ser la misión de las paraestatales el logro de la independencia tecnológica. Esta es una premisa errónea de la que parten todas estas objeciones y datos "ilustrativos de la ineficacia de las paraestatales". Decimos que es una premisa errónea porque la pretensión que se tuvo en el nacimiento de empresas como PEMEX y Diesel no fue la de lograr independencia tecnológica, sino la afirmación del necesario control que debe

(46) Estrategia. Revista de Análisis Político. La Economía Mexicana - Hoy. México. Edit. Nuestro Tiempo. Marzo-Abril. Pág. 31



tener el Estado sobre los recursos nacionales. La independencia tecnológica en este proceso de afirmación juega un papel destacado, sin duda, pero no era la finalidad a conseguir, porque aún después de la creación de las empresas paraestatales, había el convencimiento de que el desarrollo tecnológico del país era insuficiente, y que se debía sortear muchos problemas para que el manejo de la nacientes paraestatales de aquel entonces, se llevara por buena marcha. Por lo que concierne a la creciente importación de tecnología extranjera que han tenido las paraestatales, cabe decir que fue el precio que tuvieron que pagar por el predominante papel que muchas de ellas juegan en nuestro comercio exterior, papel que veremos en el próximo apartado. Dicho rol hizo que en el momento de coyuntura -- más propicio para el intercambio mundial de productos, el del encarecimiento exorbitante de los precios del petróleo, las paraestatales incrementarán hasta el máximo posible la producción de exportación, en un esfuerzo desesperado por aprovechar todo lo posible, la posibilidad de tener saldos superavitarios en la balanza comercial y aligerar, así, el grave lastre de la deuda interna. Esta proyección, si se remontan un poco sus causas profundas, no tiene como fin - el afán "de obtener ganancia" de las paraestatales", ni de demostrar su "eficiencia", ni de competir, con mayor razón, frente a la iniciativa privada en el sector de comercio exterior. No tiene como profunda causa la poca deseable alternativa que deja un sistema fiscal poco coordinado y pro

fundamente regresivo como el nuestro, tal y como se demuestra en las siguientes líneas:

"Esta situación (la dependencia gravosa que se tiene del comercio exterior) determina importantes y variadas - repercusiones en los sistemas fiscales y por ende, en la actividad económica general: estos efectos principales - pueden citarse:

a) La importancia que tiene el sector externo dentro de los ingresos nacionales hace que éstos se encuentren sometidos a fluctuaciones de fuerte intensidad como en lo general el comercio de los países subdesarrollados, se reducen a una o pocas materias primas y los precios de ellas dependen de los mercados internacionales, sus fluctuaciones constantes repercuten doblemente en la inestabilidad económica de los países exportadores, en primer término, al lesionar el renglón exportador y en segundo, al provocar una baja en los ingresos del Estado, con todos los efectos perniciosos consiguientes...

b) La dificultad para obtener ingresos del sector externo necesariamente se refleja en la acción gubernamental interna, al proyectarse en la política tributaria para - gravar con más intensidad las actividades nacionales a través de la magnitud de la carga impositiva, del mayor uso - de las fuentes fiscales y de su distribución entre impuestos al consumo y gravámenes al ingreso."(47)

(47) Fetschkman, Benjamín. Política Fiscal Mexicana. México. UNAM. 1983. páginas. 41 y 42.

Como se ve, fue el círculo vicioso de dependencia del comercio exterior-sistema fiscal regresivo lo que provocó la acción de las paraestatales, en el comercio exterior. La necesidad de sacar el mejor provecho de la coyuntura obligó a las paraestatales a tratar de -- apurar su desarrollo tecnológico y se registró, lógicamente, al consecuente olvido de que la industrialización exige primero tener una infraestructura de bienes de capital. Sobrevino la debacle de la coyuntura, la actividad exportadora decreció y la necesidad de cubrir la falta de bienes de capital motivó el acentuamiento de la dependencia tecnológica. Pero indudablemente que la causa de esta creciente dependencia no -- fue la "insuficiencia tecnológica de las paraestatales", considerada esta causa en abstracto, como suelen considerarla los detractores de la empresa pública, sino la imperiosa necesidad de aprovechar de alguna forma la coyuntura que se presentaba tentativamente favorable para el país para remediar, con su aprovechamiento, la tendencia regresiva que suele manifestar nuestro sistema impositivo.

Por último, hay que apuntar que el desarrollo tecnológico no depende de lo que hagan o dejen de hacer las paraestatales, sino de la actuación y conducta de las empresas privadas. Basta recordar, para el mejor -

entendimiento de lo que decimos, la famosa tendencia-monopolística del capital privado. Cuando llegan a su momento culminante, los grandes monopolios suelen bloquear los avances tecnológicos que la ciencia va produciendo, para evitar así que el mercado se "relaje" y exista la posibilidad de competencia que menoscabara las ganancias del monopolio. Evidentemente, con este tipo de "control de decisiones" resulta difícil que las empresas paraestatales puedan tener alguna participación efectiva en el desarrollo tecnológico. Además de esto, hay que pensar que la actuación de las paraestatales en el desarrollo tecnológico se rige por el principio de "subsidiaridad", principio que en sus rasgos esenciales lo encontramos caracterizado en estas líneas.

"En primer lugar, se advierte que las empresas se apegan al criterio de subsidiaridad que es común a los sistemas de economía de mercado, según el cual, el Estado participa en los medios de producción para colmar las lagunas que deja la actividad privada y no para --desplazarla. Conforme a este criterio los sonorenses establecen empresas departamentales y paraestatales --que suplen las diferencias particulares y que benefician tanto a la colectividad como el sector privado. --Después de los grandes eventos del cardenismo, se ---

refuerza y se prolonga esta tendencia hasta nuestros días. La tesis de la subsidiaridad se complementa con la tendencia de la "paraestatalidad irreversible" de las empresas del Estado. Aunque se sostiene que la expansión de la empresa pública no se encamina a la socialización de los bienes de producción, ello no implica que puedan "desparaestatalizarse" para ser entregadas a la iniciativa privada. Pese a que no existe un precepto legal que lo obligue a ello, el Estado ha sostenido la postura de que sus empresas no pueden -- privatizar, que sus acciones y partes sociales son -- inajenables". (48).

Como puede apreciarse, la actuación del Estado depende de la conducta privada. Si el Estado actúa, --- quiere decir que la iniciativa privada funciona mal. Si no actúa, quiere decir que la iniciativa privada tiene un buen desempeño en el cometido que la sociedad le asigna. Aplicado este principio al desarrollo tecnológico, tendríamos que decir que todo el mismo depende exclusivamente de la iniciativa privada. Si ésta impulsa el desarrollo tecnológico, el Estado no interviene. Si no lo impulsa, el Estado actúa, por lo que el desarrollo tecnológico depende esencialmente -

---

(48) Ruíz Massieu, Francisco. La Empresa Pública. --- México. INAP. 1980, Página 169.

de la iniciativa privada. Si se registran fallas en el impulso que el Estado da al desarrollo tecnológico, sin duda que tales fallas deben ser corregidas por el mismo Estado y el analista tiene obligación de evidenciarlas. Pero si éste es sincero en sus apreciaciones, sabrá que las fallas que el Estado tiene en estos aspectos significan que él no pudo corregir fallas de origen, fallas que precisamente se dan en la conducta de la iniciativa privada. Creemos que con estas observaciones terminamos nuestro examen de la relación entre empresa pública y desarrollo tecnológico. Hemos visto los principales detalles negativos de esta relación. Entre los más positivos tenemos que destacar dos:

1.- Los logros extraordinarios que ha tenido la empresa pública para el fomento de tareas que antes parecían imposibles, como el funcionamiento del Concorde, que vimos al principio de este apartado. En el plano nacional destaca la realización de las grandes termoelectricas de Chicoasén y la Angostura, así como el establecimiento de los ingentes complejos petroquímicos, como el de Pajaritos y la Cangrejera.

2.- El remarcamiento de la necesidad de la cooperación para salir avante en los compromisos de enorme

envergadura, como los que exigen de la instalación de infraestructura de primer orden. La empresa pública, -- con los logros apuntados, da a entender que siempre es más propicio un clima de acercamiento y cooperación entre el Estado y la iniciativa privada, que un clima de tensión y amenazas mutuas. A la par, los logros de la empresa pública dan proyección a la idea de que muchos de los problemas por los que atraviesan las empresas públicas se podrían resolver con una mayor colaboración entre ellas.

Con estas puntualizaciones completamos el panorama presentado de la relación. Pasemos ahora a tratar el siguiente apartado.

### 3.2. La empresa pública y el sector externo.

Siguiendo con el análisis de los aspectos dinámicos de la empresa pública, hay que decir que las relaciones de ésta con el sector externo al principio fueron débiles, porque en nuestro país imperaba la idea de una anarquía "extremadamente quimérica", inspirada por el famoso aislacionismo que guió la conducta de los Estados Unidos en las guerras mundiales. El encuadramiento de esta pretensión "autárquica" puede apreciarse inmejorablemen-

te por medio de esta cita:

"En términos generales, puede afirmarse que el Estado Mexicano ha seguido la política de establecer y orientar sus empresas básicamente en función de los requerimientos de su mercado interno, y sólo cuando las circunstancias lo han permitido o requerido, ha incrementado su acción de oferta exportable. Este ha sido el caso, sobre todo, de las empresas productoras de bienes y/o prestadoras de servicios que han surgido, por lo general, para complementar la oferta interna". (49).

Pero así como en los Estados Unidos terminó el "espíritu de autarquía" por su insostenibilidad práctica, así concluyó en nuestro país. Se presentó la necesidad que ya comentamos en el apartado anterior de aprovechar la coyuntura comercial favorable, con el encarecimiento mundial de los energéticos, y así la relación de las parates alcanzaron un óptimo impulso, convirtiéndose en primeras exportadoras. Su papel destacado se encuentra reflejado en estas líneas:

"Así, el año pasado en términos absolutos éstas (las

---

(49) Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. Las Empresas Públicas en México. Páginas 30 y 31.



importaciones) fueron un monto apenas superior al de 6 años atrás. Esto ha significado que en sólo tres --- años las importaciones disminuyeran 50%, las agropecuarias en más del 45% y las manufactureras en alrededor del 70%. Así fue como se pasó de un permanente déficit en la balanza comercial a saldos favorables. De 78 a 81 esta cuenta tiene un déficit acumulado de 13 mil millones de dólares, mientras que de 82 a 84 el superávit es en conjunto superior a los 33 mil millones de dólares.

No debe olvidarse que son unos cuantos monopolios-estatales y privados los que realizan la mayor parte del comercio exterior, entre ellos: PEMEX, CFE, Ford, Chevrolet, Inmecafé..." (50).

Los detractores de la empresa pública pueden argumentar que este papel destacado de las paraestatales se explica en función de la competencia "desleal" que le ocasionan a la iniciativa privada. Esta objeción -- tendría mucha fuerza si no operaran para desvirtuarla estas circunstancias:

---

(50) Estrategia. Revista de Análisis Político. La Economía Mexicana de hoy. México. Editorial Nuestro Tiempo. Marzo-Abril 1985. Página 72.

A) PEMEX ha sido, desde hace unos siete años aproximadamente, el mayor contribuyente en la recaudación fiscal que obtiene el Estado. Una fuerte cantidad tiene que liquidar PEMEX por concepto de contribuciones periódicamente, cantidad que muchas veces no se ajusta a los principios mínimos que deben regirla, como son los de proporcionalidad y equidad. Con una alta parte de sus ingresos gravada, ¿se puede decir que PEMEX cuenta con amplias facilidades para la exportación? -- Creemos que no, y por lo tanto, el esfuerzo de la para estatal resalta mucho cuando se analiza el destacado papel que juega en nuestro comercio exterior.

B) Aunada al primer detalle, hay que marcar la circunstancia de los difíciles trámites que tienen que realizar las empresas públicas dedicadas a la exportación. Una muestra de estas dificultades administrativas la tenemos aquí:

"Aún cuando en el Código Aduanero se establece que pueden concederse franquicias a los organismos descentralizados cuya misión sea exportar, para regular los precios interiores, prácticamente no existe un régimen de privilegio para la actividad exportadora de las empresas públicas.

En determinadas ramas económicas existen procedimientos especiales de autorización para importar o exportar mercancías sea o no por medio de empresas públicas: en cuanto a alimentos, armas, medicinas, por ejemplo, además de las secretarías competentes en materia de comercio exterior, se requiere se intervengan otras dependencias (Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Agricultura). Existen además numerosas empresas públicas que regulan las actividades de comercio exterior que realizan las escuelas públicas o privadas (Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Instituto Mexicano del Comercio Exterior...) (51).

La cita transcrita nos da a entender que esos engorrosos trámites, los que tanto denotan los empresarios privados dedicados al comercio exterior, también los tienen que sufrir las empresas públicas. Con esto, queda demostrado que tanto empresas públicas como privadas parten de la misma base, una administración aduanal-impositiva lenta e ineficiente, y por lo tanto, hay que concluir que no hay ninguna situación de privilegio.

Los detractores de la empresa pública regresan ante

---

(51) Ruiz Massieu, Francisco. La Empresa Pública. México. INAP. 1980. Página 148.

la evidencia de estos argumentos. Buscan opciones de réplica más propicias, y las encuentran cuando nos hablan de los aspectos negativos, macroeconómicamente hablando, que deja la actuación de las paraestatales en el sector externo. Nos dicen que si bien es cierto que la reduc-  
ción del déficit comercial es positiva, debemos tener en cuenta que la balanza de comercio sólo es uno de los rubros que conforman a la balanza de pagos, que es la con-  
junción del aspecto del intercambio comercial, el movi-  
miento de capitales que se registra en nuestro país, el  
movimiento de oro y reservas monetarias en el mismo y el  
rubro de errores y omisiones, subordinado a los resulta-  
dos de los tres anteriores. Ellos alegan, con justifica-  
da razón, que la euforia por la reducción del déficit co-  
mercial, patrocinada por el Estado que quiere "ensalzar-  
hasta el máximo" la labor de las paraestatales, obra pa-  
ra que nos olvidemos de los demás aspectos de la balanza  
de pagos, siendo que para que la famosa "recuperación --  
económica" sea integral, es necesario que se corrijan --  
las deficiencias en los demás rubros. A estas considera-  
ciones agregan el hecho del grave endeudamiento que tie-  
nen las paraestatales por la intensa actividad exportado-  
ra e importadora que han tenido. Con estas consideracio-  
nes se ufanan de la eficiencia de la empresa privada y -  
proclaman la "nefasta sangría que representan las paraes

tatales "para el gasto público. Tienen razón estos aguzados críticos en lo que concierne a la euforia del superávit comercial. Tienen razón cuando destacan el oneroso peso de la deuda que han contraído las paraestatales. Pero donde ocultan la verdad de los hechos es en su aseveración de que las empresas paraestatales constituyen quizá la "mas importante sangría del Erario Federal". Mienten por dos razones:

1.- La deuda que tienen las empresas privadas es tan onerosa como la deuda de las paraestatales. La deuda de las primeras tiene la ventaja de esconderse en el anonimato, de estar exenta de medios de inspección y control. Pero cuando las frías estadísticas penetran por el anonimato de las empresas privadas, un panorama apocalíptico, como el que a continuación se presenta, reluce:

"...el Grupo Pliana, cuya deuda externa asciende a 13 951 millones de pesos y que durante 1982 y 83 reportó pérdidas que sumaron 11 246 millones, se retiró del mercado del vestido con la venta de Lartell, Formitf Rogers y Formilft de México, para concentrarse en la producción de hilos de exportación y telas para la industria automotriz, con lo que logró en 1984 utilidades pro 250 millones de pesos. Tanto ALPA como Pliana

han tenido que renegociar parte de su capital con la banca extranjera (300 millones de dólares y 105 millones, respectivamente) como condición para reestructurar los plazos y sanear su situación financiera". (52).

2.- La deuda de las paraestatales no se hubo acrecentado por facilidades extremas dadas en las importaciones de éstas. Las importaciones de las paraestatales están más restringidas que las de las empresas privadas. Los requisitos que se imponen a las importaciones tienen una dimensión especial, que puede apreciarse a través de la siguiente cita:

"Hasta la expedición de la Ley sobre Adquisiciones de 1979, se aplicaba a las empresas públicas el reglamento de la Ley del Instituto Mexicano de Comercio Exterior en lo relativo a las importaciones del sector público. En el artículo transitorio de esa Ley se establece que el Reglamento citado es derogado por lo que toca a las disposiciones que se le opongan. Ese reglamento que era aplicable a los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal e institución nacionales de crédito, auxiliares de crédito y de segu--

---

(52) Estrategia. Revista de Análisis Político. La Economía Mexicana de Hoy. México. Editorial Nuestro-Tiempo. Marzo-Abril. 1985. Página 53.

ros y fianzas establecía que para el desempeño de sus atribuciones debían utilizarse bienes producidos en -- México de modo que sólo por excepción se podrían reali--  
zar importaciones y siempre que se contara con autori--  
zación del comité de Importaciones del Sector Público.

Así, toda empresa que deseaba adquirir un bien en el extranjero debía presentar su solicitud al Comité -- que la resolvía luego de ponderar en los siguientes -- elementos principales: tendencias de la producción, -- ocupación, precios nacionales y extranjeros; tenden---  
cias del comercio exterior y de la política comercial; saldo de la balanza comercial y de pagos; capacidad de pago y condiciones financieras del sector público". --  
(53).

Con los anteriores datos y estadísticas, queda una vez más demostrado que los críticos de la empresa pú-- blica sólo "ven la paja en el ojo ajeno", olvidándose de que la actividad de las paraestatales se rige por -- el principio de subsidiaridad, el que nos indica que -- hay que medir los aciertos y los errores del Estado en función de las insuficiencias de la iniciativa privada.

---

(53) Ruiz Massieu, Fco. La Empresa Pública. México. -- INAP. 1980. Páginas 147-148

Cierto es que el peso de la deuda de las paraestatales es gravoso, pero para catalogarlo como la más "importante sangría del Erario" amerita primero el reconocimiento de la falla de origen, y esa falla de origen indudablemente se haya en los niveles también elevados de endeudamiento que tiene la empresa pública. Visto todo lo anterior, pasemos al siguiente apartado.

### 3.3. La empresa pública en el sistema económico y social.

Justo es reconocer que con las críticas expresadas por los detractores de la empresa pública, vistas en el apartado anterior, resulta difícil pensar en que la empresa pública tenga, o goce, mejor dicho, de legitimidad en nuestro sistema. Estas críticas han calado muy hondo en el espíritu ciudadano. Este se muestra conforme con el "remate de las paraestatales" que recientemente se ha realizado. Pero, en contrapartida, la legitimidad de la empresa pública se sostiene. La función de la empresa paraestatal en la economía salva la censura que se le hace, y ello ocurre por la persistencia de los factores que produjeron su nacimiento, que a saber son:

- a) La necesidad de reafirmar el dominio que tiene la -- Nación sobre los bienes que le pertenecen.



- b) La satisfacción del imperativo social, que ya hemos mencionado anteriormente.
- c) La implementación de la infraestructura necesaria para el desarrollo tecnológico, infraestructura -- que importa considerable desembolso y la necesaria participación de la empresa estatal.
- d) El mantenimiento de la planta productiva insostenible por la iniciativa privada.
- e) La necesidad de obtención de ingresos distintos de los fiscales que tiene el Estado.

Pero tal vez en un grado mayor que estos factores opere otra circunstancia para que la empresa pública conserve legitimidad y es la que estriba en que la empresa pública no indica la "socialización de las actividades económicas, pero tampoco la prominencia del interés privado sobre el público. La agudización de muchas contradicciones sociales provoca, con justa razón, que en varias personas surja la idea de que nuestra sociedad se "socialice". Los desequilibrios del mercado hacen pensar a muchos que nuestra economía capitalista "ya no tiene remedio", y que la socialización de la misma es inminente. Ellos ven en la empre

sa pública un mecanismo óptimo para alcanzar el grado de desarrollo político que pretenden. Sin embargo, en la conciencia general se respira la convicción de que la solución al problema no debe llegar a los extremos señalados. Todo aquel mecanismo que tienda a esos extremos, sea gubernamental o francamente radical, es visto con profunda desconfianza. Para no hacerse acreedor de dicha desconfianza, todo conducto de solución del problema social debe dar muestras de que no es medio de realización de los nefastos "propósitos socializantes", por la tendencia que describimos anteriormente de la "irreversibilidad de la paraestatalidad", en el fondo tiene una dimensión que no deja lugar a dudas de que la "tendencia socializante" no es cabal en ella. La dimensión en la cual la empresa pública--refleja que su tendencia socializante es ésta:

"En la literatura de Derecho Administrativo se ha empleado la expresión de "empresa de economía mixta", para señalar una forma de empresa semipública, en la que el Estado y los particulares combinan sus intereses para realizar actividades industriales o comerciales, servicios públicos similares, a través de una entidad, que con frecuencia es la sociedad anónima.

El problema se ha complicado en nuestra legislación porque algunas empresas, como ciertas instituciones de crédito, tienen una serie de acciones que permite a la banca privada, o a las sujetas particulares, tener una representación en la asamblea general de accionistas y en los Consejos de Administración. Lo que el Estado persigue en estos casos, no es el de asociarse económicamente con la banca privada, sino con libertad, tener al tanto a éstas de la política crediticia de gobierno y aún buscar su colaboración para hacer más eficaz la actividad de las instituciones oficiales". (54).

Con esta dimensión suya, la empresa pública no suscita la impresión de ser un "mecanismo de socialización". Pero a la vez, la empresa pública debe mostrarse como opción idónea para resolver el problema social. Esa calidad no la puede mostrar con un proclive "privatista" acentuado. La empresa pública debe colocarse, sin llegar a los extremos socializantes descritos, por encima de los intereses recalcitrantemente privados, debe apartarse lo más posible de éstos, y así, tenemos esta otra dimensión de la empresa pública:

---

(54) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. --- México. Editorial Porrúa. 1979, página 695. Tomo I.

El ejercicio de la facultad expropiatoria también ha favorecido la aparición de las empresas públicas, si se entiende por ella el medio "por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad cuando existe utilidad pública, mediante ciertos requisitos, de los cuales el principal es la compensación al particular se le otorga por la privación de su propiedad". Como bien señala Eduardo Novoa, es posible nacionalizar una actividad o una empresa por actos de distinta naturaleza jurídica con idéntico resultado. El Estado puede optar por una simple operación mercantil de adquisición de acciones, por la vía expropiatoria, que tiene un efecto social más traumático, o bien puede emitir un acto de nacionalización en sentido estricto". (55)

Esta dimensión le confiere a la empresa pública una naturaleza excepcional. Es una de las pocas instituciones sociales que no tiene proclive por una tendencia individualista o colectivista. Responde perfectamente a las exigencias de nuestro sistema que siempre pretende legitimarse por ser "un producto intermedio entre socialismo y capitalismo". Así,

---

(55) Ruiz Massieu, Fco. La Empresa Pública. México - INAP. 1980. Pág. 107.

la empresa pública ha tenido un auge inusitado por estas bondades funcionales. Su participación en la economía y en diversos aspectos colectivos es creciente. Ya hemos visto parte de esta pujanza en los anteriores - apartados de este capítulo. En el próximo estudiaremos más de cerca los rasgos esenciales que perfilan el crecimiento y la conveniencia o inconveniencia de que siga esta expansión.

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

### ETAPAS COYUNTURALES.

#### 4.1. Crecimiento del sector paraestatal.

Punto nodal sobre el que gira la opinión de quienes aprueban y exigen la famosa venta de paraestatales que está haciendo el Gobierno es el crecimiento del sector paraestatal, que se dice, ha llegado a sobrepasar los límites sociales tolerables, constituyendo un "grave obstáculo para el desarrollo de la iniciativa privada". Es necesario, pues, que tratemos este punto del crecimiento. Para evaluar la magnitud de éste se pueden utilizar dos parámetros, que son el de magnitud física y el de magnitud indicativa.

Por el primer parámetro, resalta mayúsculamente la expansión del sector paraestatal. A la par, también resalta la tendencia de este crecimiento físico a ser coyuntural. Ya vimos que prácticamente en el cardenismo y en el período de Avila Camacho surgieron las principales paraestatales de nuestro país, y en un número considerable, ellas empezaron a absorber los principales renglones, y otros no tan principales, de nuestra economía. Así, el crecimiento físico de las paraestatales ha sido tan grande, que prácticamente las vemos funcionando en todos los rubros de la actividad industrial-empresarial, como puede apreciarse en esta cita:

"OBJETO DE LAS SOCIEDADES MERCANTILES DE ESTADO"

Su objeto puede consistir en:

- 1.- Prestar o administrar un servicio público, ---  
ejemplo: Aeroméxico, Ferrocarril del Pacífico,  
Compañía de Luz y Fuerza del Centro S.A.
- 2.- Administrar bienes del Estado, como en el caso  
de fideicomiso que tiene Nacional Financiera -  
S.A., BANOBRAS e Inmobiliaria Banfoco, S.A.
- 3.- Producir bienes, por ejemplo: Constructora Na-  
cional de Carros de Ferrocarril, S.A. y Altos-  
Hornos de México.
- 4.- Prestar servicios que no tengan el carácter de  
servicio público, como la Compañía Operadora -  
de Teatros y Servicios Forestales.
- 5.- Realizar las actividades en las que se conside-  
ra que los particulares no tienen capacidad --  
de inversión, o bien, que no son productivas,-  
como por ejemplo: Altos Hornos de México, S.A.,  
Fábrica de Papel de Tuxtepec, S.A. y Ferroca---  
rril Chihuahua al Pacífico, S.A.



- 6.- Fomentar nuevas ramas de la actividad o producir -- bienes para sustituir importaciones, como Fertilizantes del Istmo, S.A., Fertilizantes de México -- S.A. y Siderúrgica Nacional, S.A.
- 7.- Conservar fuentes de trabajo, empresas quebradas -- o abandonadas por los particulares, como Real del Monte de Pachuca S.A. (56).

Verdaderamente este cuadro del crecimiento físico de las empresas estatales es impresionante. Y más impresionante resulta si pensamos que las empresas estatales mencionadas son las que asumen la forma de sociedad mercantil, pudiéndose sumar al cuadrarlas, que toman la forma de organismos descentralizados. Esta calidad impresionante del cuadro se condensa con la cifra genérica de que en 1930 había aproximadamente unas 30 paraestatales en el país, y que para fines de la década de los setenta la cantidad llegó a ser aproximadamente de 1100.

Difícilmente, ante el peso de estos datos, alguien se atrevería a negar que las paraestatales medraron --

---

(56) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. México. Editorial Porrúa. 1982. - Página 247.

exorbitantemente en los últimos 50 años. Ateniéndonos a estos datos del crecimiento físico, la premisa de -- los detractores de la empresa pública, acerca de este crecimiento, quedaría más que probada. Ni siquiera el esfuerzo de la Administración Pública Centralizada Federal, por tratar de reducir el número de paraestatales, podría desvirtuarla. Al contrario, dicho esfuerzo, que a continuación se ilustra, subraya patéticamente -- la magnitud física que han alcanzado las paraestatales:

"Otro de los aspectos relevantes que resultan del actual proceso de sectorización ha sido el inicio de -- la depuración permanente del universo que integra la -- Administración Pública Paraestatal. Dicho proceso de -- depuración ha permitido que, de las 1013 entidades --- existentes al inicio del régimen de López Portillo, al 15 de octubre de 1982 se contará con un número relativamente menor 912, a pesar de la creación de 150 entidades nuevas y de la adquisición de 78 más, que obedecieron a los nuevos requerimientos de la conducción y fomento del desarrollo económico y social del país....

(57)

---

(57) Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. Las Empresas Públicas en México. México. Miguel Angel Porrúa. 1983. Página 108.

Intentando buscar causas de esta expansión paraestatal, los analistas nos dan a entender que unánimemente son las siguientes:

1.- La confirmación de la constitucionalidad de la empresa pública que hicieron los artículos 25, 26, 27, 28 y 90 constitucionales y la Ley Orgánica de la Administración Pública.

2.- La inexistencia de un freno en estos parámetros legales a la creación de las paraestatales, las que, siempre que no conculquen las garantías individuales y sean "de renglones prioritarios" de la economía, cómodamente pueden ser instituídas.

3.- A la naturaleza relativamente reciente que tiene el esfuerzo por reducir el número de paraestatales, que ha sido particularmente intenso apenas en los últimos cinco años.

4.- Al desdén que han manifestado ciertos tratadistas del Derecho Administrativo por los aspectos organizacionales de la Administración Pública. Tal desdén, que se ilustra a continuación, provocó la inercia administrativa y el hecho de que poco interesara el crecimiento desorbitado de las paraestatales:

"Nunca será excesivo, pensamos, el resaltar la importancia que tiene la organización tanto de los entes públicos como de los privados, pues, sencillamente, de ello dependerá el éxito o fracaso de la gestión, por ello, nos identificamos con los autores latinos, quienes a partir de las obras clásicas de S. Romano y A. de Villes, han dado gran relieve a los estudios jurídicos de la organización administrativa, tan desdeñados con anterioridad". (58)

Al detectarse estas causas como contributivas del crecimiento de las paraestatales, se trató de implementar casi todos los mecanismos de control del sector entorno a ellas, haciéndolas más restrictivas. Ya veremos este punto en el siguiente apartado. Por el momento, -- hay que señalar que esta visión de las principales implicaciones del crecimiento físico de las paraestatales no estaría completa si no analizamos los rasgos esenciales del crecimiento indicativo.

Este crecimiento consiste en la contribución que hacen las paraestatales al Producto Interno Bruto. Entre más elevada sea la contribución, mayor será el creci---

---

(58) Ríos Elizondo, Roberto. El acto de gobierno, el poder y el Derecho Administrativo. México. Editorial-Porrúa. 1981. Pág. 383.

miento indicativo y menor si la contribución es decreciente. Así, tenemos estos datos que nos revelan la -- participación de las paraestatales en el PIB:

"En términos generales, se puede afirmar que la ta sa de crecimiento del Producto Interno Bruto ha sostenido su ritmo, toda vez que de 1970 a 1975 fue de 6.5% y, para el segundo lustro, de 6.7%. Por su parte, el - sector paraestatal reflejó un mayor crecimiento en ambos períodos, lo que proyecta en gran medida el aumento de su importancia en la formación del PIB, para --- 1970 la participación del sector paraestatal representó el 12.1% del PIB, magnitud que se elevó en 1980 al 17.2%..." (59)

Estas cifras, a simple vista, demostrarían que las conclusiones que se obtienen de las simples observaciones hechas al crecimiento físico de la paraestatalidad son válidas. Sin embargo, detrás de este crecimiento - indicativo hay dos circunstancias poderosas que nos -- muestran la verdad oculta de los hechos, que son:

1.- Sólo en apariencia crecen los gastos gubernamentales con respecto al ingreso nacional, puesto que proporcionalmente decrecen cada año, como lo enseñan -

---

(59) Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. Las Empresas Públicas en México. Miguel Ángel Porrúa. 1983. pág. 149.

estos datos:

"El tremendo crecimiento de los gastos gubernamentales ha sido uno de los conspicuos hechos económicos de los últimos tiempos. Por una parte, esta tendencia refleja que el Estado ha asumido cada vez más nuevas funciones, y por la otra, que tanto esas funciones novedosas como las tradicionales requieren de recursos cada vez mayores.

Este hecho con natural repercusión en México, ha determinado que los gastos estatales experimenten un crecimiento absoluto, de cierta magnitud, pero que y por sus efectos en la distribución del ingreso cuando a los egresos gubernamentales se les compara con los ingresos gubernamentales, se encuentra con que han decrecido, o en el mejor de los casos, han sido proporcionalmente los mismos, en el transcurso del año 1939 a la fecha. Las erogaciones del Gobierno fueron de --- 2929 millones en el año de 1950, hasta 4986 en el de 1957; el ingreso nacional (también en pesos de 1950) se eleva de 7 500 millones a 52 000. Los egresos netos para el sector público que se forman con los señalados del Gobierno Federal, mas los gastos municipales

fueron para 1950 de 3 508 millones de pesos y de 4429 - para 1951". (60)

2.- Las inversiones, o egresos estatales se concen-  
tran básicamente en aspectos tendientes a fortalecer la  
infraestructura económica y social que necesita el país,  
como son la construcción de carreteras, hospitales, es-  
cuelas, centrales termoeléctricas, etc.

¿Qué demuestra la primera circunstancia? Que el nú-  
mero de paraestatales ha crecido sólo en apariencia, pe-  
ro no en esencia, puesto que los gastos gubernamentales  
han sido proporcionalmente los mismos a los que se ero-  
gaban en la época del impulso de las paraestatales, que  
fue entre 1925 y 1947. En consecuencia, no debemos pen-  
sar que las 30 paraestatales que existían en los prime-  
ros tiempos del sector eran pocas, sino que era un núme-  
ro tan exagerado, proporcionalmente hablando, para aquel  
entonces, como lo son las de ahora.

¿Qué demuestra la segunda circunstancia? Que si es  
que se puede hablar de un efectivo y pavoroso creci-  
miento de las paraestatales, ese crecimiento siempre --  
se ha realizado con un abego tentativamente estricto --

(60) Richkiman, Benjamín: Política Fiscal Mexicana. México. UNAM  
1983. página 30.

y perfecto al principio de subsidiaridad que ya comentamos. Y si este crecimiento se ha llevado con apego - al mencionado principio, eso quiere decir que la premisa de los detractores de la empresa pública, en el sentido de que el crecimiento de ésta ha representado un fenómeno negativo y de "competencia desleal" para la empresa privada, es falsa. En suma, podemos apuntar -- que esencialmente, como lo demuestran los datos aportados, el fenómeno de expansión paraestatal no existe. Pero si nos atenemos a la evidencia que "parece aplastante" del crecimiento físico de las paraestatales, -- hay que señalar que ese crecimiento opera en función - del cometido social de la empresa pública y del estricto apego al principio de subsidiaridad.

Justo es reconocer que en muchos casos no se respeta el principio de subsidiaridad y tampoco se persigue la finalidad social. Para evitar estas distorsiones se han implementado mecanismos de control y planeación. El siguiente apartado de este capítulo lo dedicaremos al estudio de esos mecanismos.

4.2. Establecimiento de mecanismos de control administrativo y financiero.

Atendiendo a la naturaleza "demasiado relajada" de



las causas que propiciaron el crecimiento físico de -- las paraestatales, las que ya vimos en el apartado anterior, y a la necesidad de evitar distorsiones en el cumplimiento del principio de subsidiaridad y de la finalidad social, se han establecido mecanismos de control administrativo y financieros de las paraestatales.

Entre los primeros mecanismos contamos con los siguientes:

1.- El nombramiento que el Ejecutivo hace de los directores de las empresas públicas.

2.- La catalogación que se hace de los directores, gerentes, o como corresponda, llamarlos, como servidores públicos de primer rango, sujetos a juicio político y a declaración de procedencia.

3.- "La sectorización administrativa", que es la necesaria canalización que tienen que hacer las paraestatales de todos sus recursos y necesidades financieras a la cabeza del sector que corresponde, quien a su vez canaliza dichos recursos y necesidades al Ejecutivo.

De estos tres mecanismos, el que más sobresale por su eficiencia, es el último, puesto que incide en la solución de un problema que siempre ha aquejado a la actividad paraestatal, y que es la dispersión de actividades.

Como el sector paraestatal responde a la doctrina clásica de la descentralización, la autonomía orgánica y técnica de muchas entidades, las desvinculó casi por completo del control de la Administración Centralizada. Esta, so pena de romper el dogma de la descentralización, no podía realizar gran cosa para ejercer control sobre las paraestatales, hasta que se concibió la sectorización de actividades. Esta sectorización de actividades operó para que se respetara el molde clásico de la descentralización, no ejerciendo el Ejecutivo poder de mando sobre las paraestatales, porque éstas no pertenecen a la Administración Centralizada, pero al mismo tiempo para que se ejerciera el deseado control, haciendo que se resaltara el hecho incontrovertible de que a pesar de su autonomía, en última instancia las paraestatales funcionan con patrimonio que es de la Nación, además de que la autonomía de la que gozan las paraestatales sólo se brinda por el grado de especiali

zación técnica que desarrollan o han desarrollado, y - no porque constituyan entidades con "poder soberano" - a la par del Estado. En suma, la sectorización de actividades resulta ser el control administrativo más eficaz.

El nombramiento que hace el Ejecutivo de los directores de las paraestatales es un mecanismo que adolece de ciertos vicios y tiene necesidad imperativa de mejoramiento, como se desprende de la siguiente cita:

"El control que ejercen el Ejecutivo y el Congreso sobre las empresas paraestatales no asegura la obtención de niveles de eficacia razonable, porque a menudo es necesario que los requerimientos de la sana administración cedan ante las exigencias políticas. En particular, la trayectoria que muestra México por lo que se refiere a la designación de los directores paraestatales es desafortunada por dos elementos que se conjugan: la excesiva tasa de rotación de funcionarios y la desbordada discrecionalidad que tiene el Ejecutivo Federal para nombrar a los titulares de los organismos unimembres. Ello ocasiona que se hagan cargo de la gestión de las empresas personas que carecen de experiencia y vocación administrativas, y, que por ende, -

las manejan deficientemente o las sacrifican por motivos políticos. La renovación de los cuadros medios y superiores, aunque preserva la salud política del sistema, desprofesionaliza a las entidades del sector paraestatal". (61)

Para remediar estos inconvenientes se "constitucionalizó" la práctica de que los directores de las paraestatales comparezcan ante el Legislativo. Esta práctica introdujo un servilismo indeseable del Legislativo ante el Ejecutivo, que encontramos reflejado en los siguientes términos:

"Lo anterior (la obligación de comparecencia) se traduce en la obligación de esos funcionarios (los paraestatales), para comparecer ante la Cámara del Congreso, que los hubiera citado, e informar del o los asuntos, o leyes que se trate, pero la Constitución nada dice acerca de que el Congreso o sus Cámaras tengan la facultad para censurar y en su caso, hacer dimitir a los funcionarios, por lo que la reforma simplemente se traduce en un matiz formal de establecer una relación política entre el Congreso y los funcionarios que

---

(61) Ruiz Massieu, Fco. La Empresa Pública en México. México. Editorial Porrúa 1980. INAP. Pág. 172.

el artículo comentado señala, pero sin mayores consecuencias. " (62)

Definitivamente, contrasta este mecanismo mucho con la efectividad de la sectorización. Del otro mecanismo, cabe decir que no tiene originalidad propia, sino que es producto de la inclusión de los gastos e ingresos de las paraestatales en el presupuesto global, exigencia que se dió por la necesidad de respetar la "unidad del presupuesto". Cabe decir que el mecanismo es bueno, pero adolece de un defecto principal, que es el de hacer que los directores de las paraestatales sean sujetos de declaración de procedencia. Dicha sujeción hace que su destitución, ante responsabilidad penal, dependa de las contingencias políticas, las que casi siempre determinan que un servidor público pase por el "privilegiado procedimiento" ante la Cámara de Diputados. Una vez más, se sacrifica el criterio de eficiencia técnica que expresa el Plan Global de Desarrollo en estos términos:

"La solución a la problemática que enfrentan las empresas públicas no se podrá obtener con la sola re-

---

(62) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. México. Edit. Porrúa. 1982. Página 56.

visión de sus precios y tarifas, ya que éstos sólo explican una parte del origen de aquella. Es necesario adoptar soluciones en los aspectos concernientes a la operación de tales entidades, de la que derivan obstáculos para convertir al sector paraestatal en un instrumento flexible de política económica.

El esquema de precios y tarifas habrá de completarse con el diseño de programas que permitan un nivel de costos adecuados a una elevación sustancial de la eficiencia y la productividad en la operación de las empresas". (64)

Estas insuficiencias de los mecanismos administrativos deben ser subsanadas o complementadas por otros mecanismos, y así, se implementan los controles financieros. Los mecanismos financieros son:

- 1.- La integración del presupuesto de las paraestatales al presupuesto global de la Federación.
- 2.- La práctica de auditorías.
- 3.- El control en la adquisición de bienes y servicios.

---

(64) Secretaría de Programación y Presupuesto. Legislación y Documentos Básicos. 1976-1982. Tomo III. -- México. 1982. Página 78.

Con estos mecanismos no se satisface en la práctica la necesidad de perfeccionar. Del primero, hay que decir que aparentemente es positivo, se implementó para acallar las críticas de quienes señalaron que la actividad de las paraestatales contraría notablemente el principio de la "unidad del presupuesto". Según ese principio, todos los gastos o ingresos del gobierno deben coordinarse unitariamente para que exista congruencia en las diversas acciones que se van a ejecutar, transparencia en las cuentas e información clara para el ciudadano, que tiene el invariable derecho de conocer cuáles han sido los resultados de la gestión financiera estatal. Para satisfacer este principio, pues, se integró la situación financiera de las paraestatales al presupuesto global. Con esta integración, al aprobar el presupuesto de egresos y la Cuenta Pública el Congreso, se supone que existe un control presupuestario más efectivo sobre las paraestatales, se puede medir su grado de eficiencia y de paso eliminar los efectos perniciosos que causa la designación de estos servidores, efectos ya vistos en el otro apartado. En realidad, no se logra ninguno de estos propósitos, por estas razones:

a) La satisfacción del principio de la unidad del presupuesto lo único que hizo fue subsumir la gestión -

financiera de las paraestatales en el caos que siempre sufre el presupuesto. A partir de esta subsunción, las paraestatales perdieron movilidad, porque fueron sometidas a las mismas presiones a que está sometido el presupuesto, como constante contracción, tendencia al apresuramiento de inversiones, etc.

B) La aprobación de la Cuenta Pública y el Presupuesto de Egresos constituye un acto tan político como lo es la tan sobada comparecencia de los Secretarios a la Cámara.

C) La aprobación del Presupuesto y la Contabilidad requiere de las auditorías para su eficacia práctica.

Esta medida de integrar los gastos de las paraestatales al presupuesto general todavía se hace menos entendible si pensamos en la obligación que tienen las paraestatales de pagar impuesto. Esa obligación ha sido concebida como otro de los medios, y muy positivo por cierto, de medir y controlar la actividad paraestatal en estos términos:

"Siempre hemos creído, y en todo lo posible tratamos de llevar adelante la idea, que las empresas ofi--



ciales tienen la obligación de pagar impuestos como todos los contribuyentes. Solamente en esas condiciones podemos obtener los costos reales de operación de una empresa. Si las utilidades que aparecen en estas empresas son la consecuencia de la eliminación de los impuestos, nos estaremos engañando solos, porque quiere decir que están operando alejadas de la realidad..." (64)

Este, si se le puede llamar así, instrumento de control, porque cubre de manera más aceptable la función de vigilar la gestión financiera de las paraestatales que la unidad del presupuesto, puesto que evita que recursos financieros importantes queden al margen del patrimonio Estatal, pero al mismo tiempo permite que las empresas públicas tengan mayor capacidad de acción, sin que se vean sometidas a las enormes presiones que sufre el presupuesto. Con esto, queda exhibida la insuficiencia del primer mecanismo de control financiero.

El mecanismo de la auditoría no supera al de la unidad presupuestal, ya que depende esencialmente de éste, en función que los objetivos de la auditoría son la verificación de resultados financieros, la verificación -

---

(64) Investigación Fiscal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Administración General de Impuesto.- México. 1976. Página 46.

de la adecuada utilización de recursos y la del logro de los objetivos propuestos, objetivos que son los de la revisión del presupuesto. Además, las auditorías -- inapropiadamente corresponden a la Secretaría de Programación. Esa función le es atribuida nada más porque la misma tiene a su cargo la conducción de las principales tareas y obligaciones que impone la Ley Orgánica de la Administración, cuando la encargada de la función, exclusivamente, debería ser la Secretaría de Hacienda, por ser ésta más compatible con sus atribuciones.

El control de adquisiciones y arrendamientos no resulta mejor que los anteriores. Somete intensamente a las paraestatales a la "burocracia" que tanto aqueja a la Administración Centralizada, como se desprende de los siguientes términos:

"El objeto de este control (el de adquisiciones) es el óptimo aprovechamiento de los recursos que destina la Administración a adquisiciones y arrendamientos. En la Secretaría de Comercio, desde que se reformó la Ley Orgánica, se deposita la responsabilidad de aplicar el citado ordenamiento y para ello exige a las empresas sus presupuestos y programas de compra y de ad-

quisiciones de servicios; revisa sus sistemas de -- adquisiciones y de almacenes; unifica las demandas de -- alta incidencia, fija las normas y especificaciones; -- investiga el mercado, verifica la capacidad técnica y -- financiera de los proveedores; establece comités de compra de empresas; dicta las bases para celebrar concurr -- sos; revisa los contratos y sistemas; presta auxilio a -- las negociaciones e inspecciona a las empresas". (65).

Como puede notarse, ninguno de los mecanismos de -- control, excepto el de sectorización, ofrece resultados prácticos en la coordinación de las actividades del sec -- tor paraestatal. Ello se debe fundamentalmente a que -- los mecanismos de control se implementan en función de -- encauzar y tornar restrictivas las causas que impulsan -- el aparente crecimiento físico de las paraestatales. En -- poca consideración se tiene el crecimiento indicativo -- de las paraestatales que es, al fin y al cabo, el que -- decisivamente determina la magnitud real de la partici -- pación paraestatal en la economía. Esta distorsión hace -- que se tengan en poco estima tanto el principio de sub -- sidiaridad como el cometido social, verdaderos paráme -- tros de la actividad de las empresas públicas. Por ello,

---

(65) Ruiz Massieu, Francisco. La Empresa Pública. México INAP. 1980. Pág. 151.

se hizo necesaria la implementación de instrumentos -- que sí tuvieran en cuenta estos objetivos. Surge así -- la institucionalización de los "Planes de Desarrollo", que veremos en el próximo apartado.

#### 4.3. Creación de sistemas para la planeación y el control.

Ante la insuficiencia de los mecanismos de control, era necesaria la aparición de nuevos sistemas que dotaran de congruencia a la acción de las paraestatales en la economía. También era necesaria la reafirmación de los objetivos y prioridades nacionales, pero sobre todo, que el control de la paraestatalidad girara en torno al cumplimiento o incumplimiento del principio de subsidiaridad. Así, se conciben sistemas de mayor envergadura y alcance que los que vimos, conocidos como "Planes".

Aparte de estas circunstancias, los sistemas de -- planeación recibieron gran impulso por estas razones:

- 1.- El plan es concebido como el instrumento más -- idóneo para alcanzar el desarrollo armónico y equili-- brado de la Nación dentro del proyecto de desenvolvi-- miento económico contenido en la Carta Magna.

2.- Generalmente, antes de la aparición de los sistemas de planeación, existía una profunda desconexión entre la coordinación de las paraestatales y el manejo del gasto público. La formación del Plan Global de Desarrollo (1980-1982) acabó con esa descoordinación y mejoró en mucho la coordinación de las actividades del sector paraestatal.

3.- La poca claridad de objetivos y metas a lograr, dentro del marco global de desarrollo, que ocasionaba la duplicidad de esfuerzos y actuaciones del sector paraestatal.

Todas estas circunstancias conformaron el caldo de cultivo para que viera la luz el Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Caracterizan a este Plan los planteamientos claros que hacen sobre la necesidad de dotar a los mecanismos de control de congruencia y sobre los objetivos nacionales que se tienen que conseguir. Sobre el primer aspecto, el Plan señaló lo siguiente:

El Plan Global de Desarrollo es un ejercicio de congruencia para tratar de orientar el desenvolvimiento económico y social de México de acuerdo con los

principios fundamentales que los mexicanos hemos pactado y que seguimos confirmando. Las acciones del --- Plan se derivan de objetivos directamente relacionados con los axiomas del Proyecto Nacional y del diagnóstico específico de la realidad actual. Es el Plan un esfuerzo conceptual e instrumental de congruencia entre nuestros principios básicos, nuestros instrumentos y nuestros recursos." (66)

Sobre el segundo aspecto, el Plan puntualizó lo siguiente:

"La estrategia seguida por la actual Administración se ha orientado, desde su inicio, hacia la consecución de los cuatro objetivos de política de desarrollo que norman la orientación del Sistema Nacional de Planeación Económica y Social, y que surgen del Proyecto Nacional. Estos objetivos nacionales se fortalecen y se soportan mutuamente, siendo indispensable cada uno para el logro de los demás; por lo tanto su orden de enunciación no implica jerarquización entre ellos.

---

(66) Secretaría de Programación y Presupuesto. Legislación y Documentos Básicos 1976-1982. México. - 1982. Pág. 41.

-Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre, en lo político, económico y social.

-Proveer a la población de empleo, y de mínimos niveles de bienestar, atendiendo con prioridad a las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.

-Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente.

- Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas". (67).

Con este Plan se contó, por fin, con un instrumento de coordinación de acciones que respondiera al Proyecto de desarrollo contenido en nuestra Carta Magna. Con dicho Plan, las acciones de las paraestatales se supieron orientar a la consecución de objetivos definidos, que antes no los había, lo que motivaba que las paraestatales alcanzaran metas desconectadas con las exigencias nacionales. Sin embargo, desgraciadamente tuvo que atravesarse la gran crisis de 1982. Esta gran crisis ocasionó las presiones que actualmente viene sufriendo nuestro presupuesto. Surgió el imperativo de estrechar aún más el control presupuestario de lo que lo había estre-

---

(67) Secretaría de Programación y Presupuesto. Legislación y Documentos Básicos. 1976-1982. México. 1982  
Pág. 41.

chado el Plan Global. El enfoque de los "efectos perniciosos" del crecimiento físico de las paraestatales cobró fuerza, y se planteó la necesidad de "optimizar los rendimientos y procedimientos de las paraestatales". El régimen lopezportillista perdió legitimidad por la gran crisis, y entonces fue necesario reemplazar el Plan Global de Desarrollo. Se le substituyó por el Plan Nacional de Desarrollo, que se planteó en estos términos:

"La política de empresa pública corregirá las ineficiencias y aprovechará plenamente las posibilidades de esas entidades en la producción de bienes y servicios, y en la promoción, regulación y dirección del desarrollo económico y social. Los propósitos fundamentales -- que orientan la política de este sector son: fortalecer el carácter mixto de la economía; participar en la oferta del aparato productivo; reestructurar y modernizar la empresa pública; regular la actividad de los mercados para reducir los efectos producidos por la desigualdad en el ingreso; apoyar la descentralización de las actividades de producción y distribución; contribuir al sano financiamiento del desarrollo y adoptar mecanismos y políticas que garanticen el cumplimiento de sus objetivos y la moralidad de su administración" (68)

---

(68) Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. Las Empresas Públicas. México. Edit. Miguel Ángel Porrúa. 1983. Páginas 223- 224.



Es notoria la influencia de la creencia que se tiene - acerca del crecimiento físico de las paraestatales en el - planteamiento del Plan. Pero afortunadamente, la prioriza- ción del objetivo social y del principio de subsidiaridad - es mayor, y así, el Plan reafirmó el primer papel que juega la sectorización de actividades en la coordinación de la Ad ministración Pública Paraestatal. Ya hemos visto este sis- tema de control en sus rasgos esenciales, Ya hemos visto - también otros mecanismos usuales de control de las paraesta- tales. Ahora, veamos otros mecanismos de control que se - han formado bajo el influjo de las normas constitucionales, los Planes y la Ley Orgánica de la Administración, que son:

- 1.- El registro de las entidades en el Registro Públi- co de la Administración Paraestatal.
- 2.- El control de precios y tarifas.
- 3.- El control de la política laboral.
- 4.- El control de obras.

Del primer medio hay que decir que permite tener un - control completo de las paraestatales. Constitución, au- mento de personal, registro de inventarios, todo lo que se relacione con la programación y presupuesto de las -- - paraestatales se contiene en el registro. La obligación -

del registro imprime formalidad a la actividad de las paraestatales, las que deben preocuparse porque todas sus acciones queden consignadas en el registro. Por este -- primer medio, se gana mucho en el control de las paraestatales.

Del segundo medio hay que apuntar que responde a la influencia de la creencia acerca del crecimiento pernicioso de las empresas. Se dice que ya no es posible sostener niveles mínimos en los precios y tarifas del sector paraestatal, expresándose la necesidad de adecuar-- dichos niveles en estos términos:

"En cuanto a precios y tarifas, debe considerarse-- el papel preponderante que desempeñan, pues constituyen una de las fuentes de financiamiento del gasto y la inversión pública y tienen efectos importantes en la estructura de costos de la economía; por ello su nivel habrá de generar ingresos suficientes para cubrir los gastos corrientes y de operación y financiar una proporción razonable de la inversión; de este modo se reducirán los requerimientos de crédito de las empresas públicas y, por lo tanto, el ritmo de crecimiento de la deuda de las mismas". (69)

---

(69) Secretaría de Programación y Presupuesto. Legislación y Documentos Básicos. 1976-1982. México. 1982. Página 78.

Pero a pesar de que el perfil de este control responde a la susodicha creencia del crecimiento paraestatal, este control, por obra de la puntualización de los objetivos nacionales que hacen los Planes, no deja de responder a los requerimientos sociales, tal como lo dan a entender estas palabras:

"El problema de precios y tarifas de los bienes y servicios que proporcionan las empresas públicas al mercado es uno de los más controvertidos. En su análisis debe tenerse en cuenta que una de las funciones que desempeña la empresa pública es la de apoyar por vía de subsidio, el consumo popular siempre amenazado por las deficiencias de la economía y la inequidad en la distribución del ingreso. Igualmente, no ha de olvidarse que muchas empresas del Estado tienen una estructura financiera quebrantada y dependen de las asignaciones presupuestales, por haber sostenido una política de pérdidas con el ánimo de favorecer a la economía nacional." (70)

Como puede verse, no es posible desterrar el principio de la subsidiariedad de la planeación paraesta-

---

(70) Ruiz Massieu, Francisco. La Empresa Pública. México. INAP. 1980. Página 149.

tal, y por ello, mientras subsisten la Comisión Nacional de Precios, la Ley de Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica y los artículos constitucionales (el-25, 26 y 28) que proclaman la Rectoría Económica, la política de ajuste de precios y tarifas nunca será integral. El aspecto positivo de este control es, sin duda, la sujeción que se ejerce sobre la deuda paraestatal.

Del tercer medio hay que decir que cuenta con el --apoyo de una circunstancia especial, que es la de que --gran parte de las paraestatales son empresas que pres--tan servicios públicos o producen artículos de primera-necesidad, de consumo necesario o de consumo industrial indispensable. Se requiere que haya continuidad en el --funcionamiento de estas empresas, y el control de las --mismas, en materia laboral, se realiza de manera relativamente fácil como la indica la siguiente cita:

"A la Secretaría de Gobernación, por otra parte, se-le atribuye la facultad de fijar el calendario oficial-del Gobierno Federal, el cual, sin embargo, no es obli-gatorio para todas las empresas públicas ya que se aplica sólo a la Administración centralizada y a las empre-sas paraestatales que no tienen pactada con sus trabaja-dores ninguna otra modalidad. En particular, cuando una empresa presta un servicio público, la característica -

de continuidad que debe revestir éste, no se compadece con los horarios que puede observar la actividad estrictamente administrativa de las dependencias centralizadas". (71)

Este control se redondea con la estricta supeditación que tienen las nóminas de las paraestatales, con los requisitos especiales que exigen para la admisión de personal a las paraestatales, como concursos de oposición, etc. Además, el régimen laboral en las paraestatales no se encuentra nítidamente definido. Algunas pertenecen al apartado "A" del 123 y otros al "B", lo que representa una indudable ventaja de control laboral, -- puesto que al no conocer claramente su status laboral, los trabajadores de las paraestatales no pueden plantear una estrategia de acción sindical consistente. En suma, este sistema de control reporta altas ventajas para la coordinación de la paraestatalidad.

Sobre el último medio, debemos apuntar que surge para controlar corruptelas que se dieron sobre todo en Pemex. En esta "paraestatal" pululó la práctica del "contratismo", práctica que servía de pantalla para que los

---

(71) Ruiz Massieu, Francisco. La Empresa Pública. México. INAP. 1980. Pág. 155.

líderes sindicales amañaran fortunas. Se pensó en la -- forma de eliminar dicha práctica, y ello fue con el endurecimiento de las normas de contratación de obras públicas. Se exigió que los contratistas estuvieran rigurosamente registrados en el Padrón de Contratistas. La Secretaría de Programación tuvo facultad para controlar y supervisar la ejecución de las obras. Se condicionaron éstas a las necesidades presupuestarias. Las entidades paraestatales tienen la obligación de poner la documentación de los contratos a disposición de la Secretaría de Programación. Se estableció como costumbre que la contratación de obras públicas fuera por concurso de oposición. Y así, el endurecimiento de la Ley de Obras Públicas constituye otro de los importantes medios de control de la Administración Paraestatal, que ha contribuido en mucho a corregir el defecto del "contratismo", aunque, para la eliminación total de éste, sería necesaria una espectacular reforma en la conciencia de muchos de los servidores públicos.

Con lo anterior, terminamos esta breve revista de los principales medios de control que se ejercen sobre la Administración Paraestatal. Es evidente la influencia de la creencia del crecimiento "pernicioso" de las paraestatales en muchos de ellos. Pero, afortunadamente

damente, los Planes de Desarrollo han priorizado los -- reales parámetros que deben tenerse en cuenta para medir la actuación de las paraestatales, y que son el imperativo social y el principio de subsidiariedad. Si -- bien es cierto que el criterio de eficiencia es importante, hay que pensar que éste ha sido exaltado por la excesiva utilización de las formas de organización privada, utilización que analizamos con cierta profundidad. Esa utilización es evidenciada por Serra Rojas en estos términos:

"Creemos que el Estado debe alejarse, por lo que la empresa pública se refiere, de los moldes de derecho -- privado y formular su propia y genuina reglamentación.- Lo contrario obliga al Estado a violar constantemente -- la ley, al crear sociedades de un solo accionista o imponerles un régimen que no corresponde a su verdadera -- naturaleza. La Sociedad anónima unimembre origina problemas en contradicción con la legislación mercantil". -

(72)

Y no sólo se viola la Ley con la priorización de -- las formas de organización privada. Se obliga al Estado a que sacrifique muchas veces las encomiables priorida-

---

(72) Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. México. Edit. Porrúa. 1979. Pág. 694.

des de regulación del mercado, en aras de una política-  
de tarifas, que de no ser por los principios de Derecho  
Social que todavía le conforman, constituiría una lacra  
tan perniciosa al desarrollo de la sociedad como lo es  
nuestro actual sistema fiscal, que promueve en forma ab-  
surdá la concentración de la riqueza y la alta imposi-  
ción a quienes menos tiene, beneficiando, injustificada-  
mente a los pudientes. Es, pues, necesario, desprender-  
se de esas formas organizacionales hasta el máximo posi-  
ble. Sólo así se revitalizaría la imagen de la empresa-  
pública, que para muchos constituye un lastre de la eco-  
nomía, porque es difícil que vean la esencia de la acti-  
vidad de la empresa pública. Esa esencia es la preocupa-  
ción por los grandes problemas sociales que aquejan al  
país, como los bajos niveles de vida, la concentración-  
alarmante de la riqueza, la constante inflación, etc. -  
Si esa esencia no se ve, es porque se han explotado exa-  
geradamente las formas de organización del Derecho Pri-  
vado, principalmente el fideicomiso. Con esa explota-  
ción, es muy difícil creer que la empresa pública actúe  
en aras del interés social. Y con un "sentido común ---  
aplastante", muchos analistas le endilgan categorías y-  
parámetros que en puridad sólo corresponden en la empre-  
sa privada. Y con esta persistencia por las formas orga-  
nizacionales descritas, permanece oculto el principio--  
de subsidiaridad, el que explica que la empresa pública



actúa preferentemente en "última instancia", cuando la iniciativa privada no puede resolver satisfactoriamente los requerimientos sociales, que en honor a la verdad, en los últimos tiempos ha sido frecuentemente. Permanece oculta, con esta persistencia, la gran verdad de que si hay alguien a quien se le deben atribuir en primera instancia "todos los males del país", ese alguien es la iniciativa privada, puesto que ella determina la medida y alcance de la acción estatal con el principio de subsidiariedad.

Pero no cometamos el mismo error de apreciación de los que critican a la empresa pública. En su afán de -- ocultar las enormes carencias de la empresa privada, -- quieren establecer la política de "echarle la culpa a alguien", y que ese sea el Estado. Nosotros haríamos lo mismo conformándonos en decir que, en esencia, el origen de todos los males está en la iniciativa privada. Esto, por principio de cuentas, es cierto. Pero se convierte en una aseveración falaz cuando la desconectamos de otras causas profundas que han "hundido a nuestro país", como son las históricas y las de política internacional. Sin ellas, el panorama de la debacle sería incompleto. Las soluciones al problema de desarrollo de México deben considerar todos estos factores, y no limitarse a alguno

o algunos de ellos. Lo que reflejan los críticos de la empresa pública, a la luz de estas consideraciones, es su profundo desconocimiento de las causas que han originado el marasmo evolutivo de México y su simplismo a la hora de proponer soluciones. Pero como el análisis profundo es difícil de realizarse y en cambio la crítica esquemática es simple, "la condición desastrosa de las paraestatales". Se ha convertido en la "comidilla del día" de los politólogos de "café", que tanto pululan, por desgracia, en nuestro convulsionado México.

#### 4.4. Sectorización

Para llevar a cabo todo el trabajo, de la planeación y el control, es necesaria la participación de la sociedad en la ejecución de este plan dividiendo la actividad en cuatro sectores o vertientes.

- 1.- Vertiente obligatoria
- 2.- Vertiente de coordinación
- 3.- Vertiente de concertación e inducción
- 4.- Lineamientos generales

Estas cuatro acciones, están previstas en la Ley de Planeación. La vertiente obligatoria se refiere a la administración pública federal y sus lineamientos serán traducidos en

acciones y metas concretas a través de los programas sectoriales de mediano plazo y en programas operativos anuales.

Como lo marca la ley, los programas sectoriales se sujetarán a las previsiones contenidas en el plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate.

Las entidades paraestatales se constituirán en auténticos instrumentos para el logro de los programas sectoriales y en general de las estrategias y políticas de la planeación nacional del desarrollo.

Además se establecerán las bases que permitan el desarrollo de servidores públicos, capaces con vocación de servicio y comprometidos con las metas nacionales y que cumplan su responsabilidad con eficacia y honestidad para con el Estado y la sociedad.

La vertiente de coordinación para la ejecución que hará la nueva Ley o Planeación, se refiere a las acciones que el gobierno federal realiza con los gobiernos de las entidades federativas marco de interés público y sin que se dé origen a acaparamientos que constituyan ventajas exclusivas indebi-

das a favor de una o varias personas determinadas y en perjuicio del público en general o de alguna clase social.

La Constitución permite el régimen de concesiones a particulares para el aprovechamiento de bienes nacionales o las prestaciones requeridas de servicios públicos.

Garantiza el derecho de coaligarse en la defensa de intereses legítimos formando sindicatos o asociaciones profesionales; de derecho de empresarios y trabajadores a participar en la definición de salarios y de porcentaje de participación de las utilidades de las empresas.

Garantiza la libertad o tránsito, el mandato constitucional de buscar el equilibrio entre los diversos factores de la producción.

La participación del sector obrero organizado permitirá acrecentar el nivel de vida de los trabajadores.

La participación social de los campesinos, podrá canalizarse a través de asociaciones de productores, ejidos, cooperativas y organizaciones campesinas, uniendo esfuerzos para contribuir al desarrollo rural integral.

La participación del sector privado, que deberá ser alentado con objeto de que cumpla el importante papel que le toca desempeñar en el proceso de desarrollo.

"Tanto en la ejecución como en la evaluación del plan, - la participación de la sociedad, será más efectiva en la medida que se realice a través de los programas de mediano y corto plazos que instrumentan el plan.

"Los programas operativos, como los documentos en períodos anuales especifican metas, recursos y responsables, servirán de base para orientar la participación en las tareas del desarrollo.

"Para apoyar este objetivo en estos programas se definirán en forma precisa las áreas de inducción o concertación - con los grupos sociales que han participado a lo largo de las tareas de integración y actualización del Plan y de los propios programas en el proceso de la consulta popular". (73)

En una sociedad más justa e igualatoria se requiere de - nuevas formas de participación y de cooperación del sector social.

(73) Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Pág. 61.

## CONCLUSIONES

No se puede hablar de antecedentes en la empresa pública en la colonia por la carencia del concepto de rectoría económica del Estado por el hecho de que las supuestas "Empresas Públicas" coloniales nunca se implementaron en favor del desarrollo económico y social de la Nueva España, si no de la medra económica de la Colonia.

Los claros antecedentes de la empresa pública se dieron hasta la época de Alamán, porque si bien no se contaba todavía con el concepto de rectoría económica, y se respiraba también un profundo aire de individualismo, ya existía el propósito siempre distintivo de una empresa pública que es el de accionar para reafirmar el dominio de la Nación sobre los recursos que por Derecho propio le pertenecen.

Sólo se puede hablar de que tenemos una auténtica empresa pública ante nosotros cuando se conjugan en ella todos sus elementos conceptuales-materiales, que son la noción y el hecho de la empresa, el marco constitucional con exigencia de prioridades de alcanzar y el cometido social que se tiene que perseguir y colmar.

El concepto jurídico de la paraestatalidad peca de insuficiente por faltarle la definición de organismo-descen-

tralizado y a la vez de excesivo, por la indebida preconización que hace de las formas organizacionales privadas.

La preconización de las formas de organización privada es censurable por los abusos que ha ocasionado, los que se manifiestan primordialmente en el manejo de los fideicomisos, por las violaciones constantes que ocasiona a los principios de Derecho Mercantil que rigen a nuestro sistema jurídico y por el oscurecimiento que provoca en el entendimiento del principio de subsidiariedad, sin el que no se puede comprender la acción de la empresa pública.

El papel de la empresa pública en el desarrollo tecnológico, en el sector externo y en nuestro sistema económico y social no se puede juzgar sin la consideración del principio de subsidiariedad y de la función social, so pena de llegar a falsas conclusiones.

El crecimiento de las paraestatales se ha verificado con estricto apego al principio de subsidiariedad, en virtud de que el crecimiento indicativo de la paraestatalidad nos revela que los gastos públicos han sido proporcionalmente los mismos, desde la época de nacimiento de las paraestatales hasta el presente, y de que las inversiones directas de



infraestructura. Por lo tanto, la imputación de que el crecimiento físico de las empresas públicas ha representado una competencia desleal para las empresas privadas, no es exacta.

Los defectos de algunos de los medios implementados en el control de la paraestatalidad se deben al enfoque aberrado de las causas que ocasionan "el crecimiento pernicioso de la paraestatalidad" y al olvido del principio de subsidiariedad y del cometido social.

Las críticas a la empresa pública traducen en el fondo - una profunda incapacidad para proporcionar soluciones integrales al problema del desarrollo en México.

Con el Plan Nacional de Desarrollo se logró que se aprovecharan las posibilidades de las paraestatales para la producción de bienes y servicios y en la promoción, regulación y dirección del desarrollo económico y social; fortaleciendo al mismo tiempo, el carácter mixto de la economía nacional.

Los Planes de Desarrollo han priorizado ciertos parámetros reales para poder medir la actuación de las paraestatales, y que son el imperativo social y el principio de subsidiariedad.

La empresa pública se enfrenta a problemas semejantes - a los que encara toda nuestra economía. Hay contracción en la demanda, elevación de los costos de producción, dificultades para obtener divisas... En estas condiciones es absolutamente necesario establecer con precisión en qué sectores de la industria, en qué ramas de la economía debe participar el Estado y en cuales no.

El cambio de fondo que se plantea para redefinir el papel de la empresa pública en el desarrollo no se agota en el exámen de los criterios para definir los campos de participación.

En México, las empresas públicas se hayan vinculadas a ciertas decisiones políticas fundamentales. La empresa pública concretada en formas diversas, sirve de designio democrático hoy contenido en el Artículo 3º de la Constitución Federal, que considera a la democracia "no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, y se alza sobre las formas de propiedad, que como resultado de un largo y azaroso desarrollo histórico, refuta el artículo 27 de la propia Ley Suprema.

La importancia distributiva de las empresas públicas como instrumento para orientar y conducir el proceso de desarrollo, reside en el hecho de que, mediante ellas, la participación del Estado no es sólo de carácter normativo o de creador de infraestructura, sino que asume la forma de una intervención directa en la producción de bienes y servicios, que tienden a garantizar el suministro de insumos básicos, la disponibilidad de energéticos, la creación de economías externas, la competencia en los mercados nacional e internacional, el avance técnico y la correcta distribución de los beneficios.

## BIBLIOGRAFIA

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

- 1.- Acosta Romero, Miguel: Teoría General del Derecho Administrativo. México, Editorial Porrúa, 1982.
- 2.- Arce Cano, Gustavo: Los Seguros Sociales en México, México, Editorial Botas, 1944.
- 3.- Burgoa, Ignacio: Las Garantías Individuales, México, Editorial Porrúa, 1983.
- 4.- Carrillo Castro, Alejandro: La Reforma Administrativa. México, Editor Miguel Angel Porrúa, 1980.
- 5.- Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio: Las Empresas Públicas en México. México, Editor Miguel Angel Porrúa, 1983.
- 6.- Casasola, Gustavo: Historia Gráfica de la Revolución Mexicana. México, Editorial Trillas, 1973.
- 7.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Editorial. Editores Unidos Mexicanos 1983.
- 8.- Domínguez Vargas, Sergio: Teoría Económica. México, Editorial Porrúa, 1981.
- 9.- Estrategia: La Economía Mexicana Hoy. Revista de Análisis Político. México, Editorial Nuestro Tiempo, Marzo-Abril, 1985.
- 10.- Fraga, Gabino: Derecho Administrativo. México, Editorial Porrúa, 1960.
- 11.- González Cosío, Arturo . El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa. México, Editorial Porrúa, 1982.
- 12.- González del Río, Manuel: Compendio de Derecho Administrativo.- México, Editorial Cárdenas, 1981.
- 13.- Ley Federal del Trabajo. México, Editorial Porrúa, 1980.
- 14.- Ley Orgánica de la Administración Pública.- México, Editorial Porrúa, 1985.
- 15.- Mendieta Núñez, Lucio: El Derecho Social. México, Editorial Porrúa, 1980.

- 16.- Quirarte, Martín: Visión Panorámica de la Historia de México. México, Editorial Porrúa, 1980.
- 17.- Rangel Couto, Hugo: Gufa para el Estudio de la Historia del Pensamiento Económico. México, Editorial Porrúa, 1979.
- 18.- Retchklman K., Benjamín: Política Fiscal Mexicana. México, UNAM, 1983.
- 19.- Río González, Manuel del: Compendio de Derecho Administrativo. México, Editorial Cárdenas, 1981.
- 20.- Ríos Elizondo, Roberto: El Acto de Gobierno, el Poder y el Derecho Administrativo. México, Editorial Porrúa, - 1975.
- 21.- Ruíz Massieu, Francisco: La Empresa Pública. México, INAP, 1980 Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Investigación Fiscal Número 36. Administración General de Impuestos al Ingreso. México, 1975.
- 22.- Secretaría de Programación y Presupuesto: Legislación y Documentos Básicos, 1976-1982. Tomo III, México, 1982.
- 23.- Serra Rojas, Andrés: Derecho Administrativo. México. - Editorial Porrúa, 1979.
- 24.- Varios Autores: Aspectos Jurídicos de la Planeación en México. México, Editorial Porrúa, 1981.