

16  
29



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**FACULTAD DE ECONOMIA**

**ASPECTOS SOCIOECONOMICOS DE LA LEY FEDERAL  
DE ENTIDADES PARAESTATALES**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN ECONOMIA

P R E S E N T A N :

MARIA GONZALA GODOY LUGO

LILIA FANY TOLEDO MEREDIZ

México, D. F.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

1990



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## **INTRODUCCION**

**Justificación**

**Planteamiento y delimitación del problema en estudio**

**Objetivos**

**Hipótesis**

**Desarrollo de esta tesis**

## **CAPITULO I**

### **NOTAS GENERALES SOBRE LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA**

- 1.1 Los planteamientos anti-estatistas del liberalismo clásico**
- 1.2 Surgimiento de la necesidad de que el Estado intervenga en la economía**
- 1.3 El Estado mexicano como precursor de la participación estatal en la economía. La Constitución de 1917**
- 1.4 La crisis mundial de 1929**

## **CAPITULO II**

### **LAS EMPRESAS PUBLICAS**

- 2.1 Fundamentos teóricos de la participación estatal en la economía en el caso de los países subdesarrollados**
- 2.2 Concepto de empresa pública**
- 2.3 Desarrollo histórico de la empresa pública**

### CAPITULO III

#### EVOLUCION DEL MARCO JURIDICO DE LAS EMPRESAS PUBLICAS MEXICANAS

- 3.1 Referencias de la Constitución Política de 1917
- 3.2 De la Secretaría del Patrimonio Nacional a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, entidad normativa de las empresas públicas mexicanas
- 3.3 Problemas típicos de las empresas públicas
  - 3.3.1 Gestión
  - 3.3.2 Eficiencia
  - 3.3.3 Centralismo y descentralización
  - 3.3.4 Sectorización
  - 3.3.5 Mecanismos de evaluación

### CAPITULO IV

#### LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARESTATALES COMO INSTRUMENTO DE CONTROL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS MEXICANAS

- 4.1 Antecedentes
- 4.2 Mecanismos de gestión
- 4.3 Control y evaluación de la eficiencia
- 4.4 La sectorización como forma de control

## CAPITULO V

### ALCANCES SOCIOECONOMICOS DE LA LEY FEDERAL DE LAS EMPRESAS PARAESTATALES

- 5.1 Alcances políticos (Planteamientos e implicaciones  
neoliberales). El "adelgazamiento estatal" de De la  
Madrid a Salinas de Gortari
- 5.2 Alcances económicos
- 5.3 Alcances sociales
- 5.4 Las condiciones económicas, sociales y políticas  
internacionales. El avance del neoliberalismo

### CONCLUSIONES (PERSPECTIVAS DEL PROBLEMA ESTUDIADO)

#### ANEXO ESTADISTICO

#### BIBLIOGRAFIA

## INTRODUCCION

## Justificación

La cuestión de las empresas paraestatales debe ser vista a partir de dos perspectivas: la discusión sobre la participación del Estado en la economía y el debate sobre la eficiencia y la función social y económica de dichas empresas.

Desde hace algunos años, particularmente durante el gobierno de Miguel de la Madrid, se acentuó la discusión en torno de la participación estatal en la economía y se incrementó la influencia de los ideólogos monetaristas y neoliberales, cuya presencia es hoy notoria en los más altos niveles de la administración pública mexicana.

Las posiciones en lo que se refiere a la participación del Estado mexicano en la economía se han radicalizado y encontrado cada vez más: de un lado, quienes consideran que para la preservación de los intereses nacionales es vital que el Estado tenga una gran presencia económica, particularmente en las áreas de mayor repercusión social (petróleo, petroquímica, alimentos, minería, transportes, celulosa, abasto, telecomunicaciones, etcétera). Del otro lado, quienes piensan que el "intervencionismo estatal" atenta contra las libertades sociales, contra la eficiencia de las empresas propiedad del Estado y, en general, contra la productividad y el

ahorro que se requieren en un país sumido en permanente crisis económica.

Al margen de quién tenga la razón, a partir del gobierno de De la Madrid se ha impuesto el segundo enfoque, de acuerdo con el cual se ha procedido a reestructurar el sector paraestatal. Entiéndese por "reestructurar", disminuir o eliminar, según el caso, la participación del Estado en empresas no prioritarias, a partir de una redefinición de lo que son las empresas prioritarias.

La idea, se supone, es evitar que los recursos estatales se distraigan en la administración de empresas que, además de ineficientes por diversas razones, no son prioritarias para la satisfacción de determinados intereses sociales.

Como parte de esa estrategia de reestructuración la administración delamadridista promulgó en mayo de 1985 la nueva Ley Federal de Entidades Paraestatales, cuya trascendencia socioeconómica es de gran alcance. Es indudable que esa ley ha tenido y seguirá teniendo durante algún tiempo notable importancia en el proceso de replanteamiento de la participación del Estado mexicano en la economía. Desde este punto de vista consideramos que se justifica plenamente analizar sus premisas y repercusiones en el trabajo que aquí proponemos.

## Planteamiento y delimitación del problema en estudio

Como parte de la estrategia tendiente a replantear la participación estatal en la economía, el gobierno de Miguel de la Madrid promulgó en mayo de 1985 la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, para dar un nuevo marco normativo al accionar económico de las empresas con participación única o mayoritaria del Estado.

Según señaló de manera oficial aquel gobierno, "ante la problemática particular de la empresa pública mexicana, resultaba indispensable modernizar el sistema jurídico que regula su gestión, adecuándolo a las condiciones imperantes en el país mediante el replanteamiento de sus relaciones con el Gobierno Federal, de sus aspectos corporativos internos y de su régimen financiero y administrativo", para lo cual "era necesario que las empresas públicas contaran con un estatuto legal propio que, sin perder de vista las particularidades inherentes a la naturaleza jurídica de cada una de ellas, regulara de manera general su actuación considerando su objetivo común que es promover el desarrollo integral de la Nación, lo que se logró a través de la expedición de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales."<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Reestructuración del Sector Paraestatal. Cuadernos de Renovación Nacional. Secretaría de la Contraloría General de la Federación-Fondo de Cultura Económica. México, 1988. pp. 40-41.

Anteriormente, el 3 de febrero de 1983 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación reformas y adiciones a diversos artículos constitucionales de contenido económico (25, 26, 27 y 28), como parte de la estrategia para dar un nuevo marco jurídico a la participación del Estado en la economía y, específicamente, sustentar en distintas condiciones el funcionamiento y la operación de las empresas paraestatales.

El artículo 25, de acuerdo con las reformas mencionadas, ratifica la "rectoría económica del Estado". En su tercer párrafo señala que "al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación", y en el párrafo siguiente agrega que "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, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan..."<sup>2</sup>

Como es sabido, el artículo 27 constitucional establece cuáles

<sup>2</sup>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Secretaría de Gobernación. Publicaciones del Diario Oficial de la Federación. México, 1983. p. 44.

son los alcances del dominio de la nación sobre los recursos naturales.

Por su parte, el artículo 28 estipula en su párrafo cuarto cuáles áreas y actividades económicas podrá manejar el Estado en forma exclusiva sin que por ello se considere que incurre en práctica monopólica. Dichas áreas son las siguientes: Acuñación de moneda, correos, telégrafos; radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad, ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

"Se exceptúa también [de ser considerada monopolio]...la prestación del servicio público de banca y crédito..."<sup>3</sup>

En esa tesitura, el gobierno de Miguel de la Madrid se dio a la tarea de "adelgazar" al Estado, es decir, reducir su participación en la economía, para que ella se redujera exclusivamente a las áreas estratégicas mencionadas en el artículo 28. Esta labor ha sido continuada en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, como lo prueban los hechos recientes (la declaración de quiebra de la Compañía Minera de Cananea y la reducción de la presencia accionaria

---

<sup>3</sup>Ibidem, pp. 58-59.

del Estado en la Compañía Mexicana de Aviación, la privatización de Teléfonos de México y la reestructuración de CONASUPO son algunos ejemplos).

El problema que aquí se estudiará consiste en analizar el contenido de la nueva Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en el marco de la política neoliberal emprendida en materia económica por las administraciones federales 1982-1988 y 1988-1994, y estudiar el contenido, las repercusiones y los alcances socioeconómicos de la mencionada ley. En el tiempo, la delimitación del problema está dada (de 1982 hasta el presente año); y en el espacio, hablaremos exclusivamente de las empresas paraestatales.

### Objetivos

El presente trabajo se propondrá lograr los siguientes objetivos:

- a) Estudiar los antecedentes históricos de la participación del Estado capitalista en general, y del Estado mexicano en particular, en la actividad económica, así como las premisas teóricas de dicha participación.
- b) Analizar el concepto de empresa pública y de empresa

paraestatal, desde las perspectivas de la Economía, la Administración Pública y el Derecho, por lo cual este trabajo, necesariamente, deberá recurrir a un enfoque interdisciplinario.

- c) Estudiar el marco jurídico y económico de la empresa pública mexicana en el periodo 1982-1989.
- d) Determinar los alcances socioeconómicos de la nueva Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

#### Hipótesis

Consideramos que, con base en la exposición que desarrollaremos para cumplir los objetivos señalados en el apartado anterior, será posible demostrar las siguientes hipótesis:

- a) Para el Estado capitalista en general, y particularmente para el Estado mexicano contemporáneo, es imprescindible participar en la economía, con el fin de atenuar los efectos negativos de la economía capitalista (desigualdad, injusticia social, concentración de la riqueza, desequilibrios regionales, etcétera). Desde el punto de

vista de la teoría económica, en el Estado mexicano pueden identificarse dos grandes tendencias después de la Revolución de 1910: el keynesianismo y el liberalismo heterodoxo. Hoy, aparte del keynesianismo, se observa el neoliberalismo, que adopta muchas de las bases del liberalismo ortodoxo y desprecia casi todas las del liberalismo heterodoxo. Cada una de estas teorías tiene su propia explicación sobre los efectos negativos del capitalismo. El keynesianismo, al igual que el liberalismo heterodoxo, aboga por una mayor participación estatal en la economía, tendiente a atenuar los efectos negativos del sistema; el neoliberalismo, por el contrario -aunque a diferencia del liberalismo clásico, consciente de dichos efectos negativos-, considera que la solución para un Estado más eficiente -como lo sostuvo el Presidente Salinas en su Primer Informe de Gobierno- es una menor participación estatal en la economía y una mayor racionalización (aumento de la eficiencia y una austeridad permanente, por ejemplo).

- b) Una de las razones del "éxito" del sistema político mexicano, éxito que se caracteriza por su estabilidad a lo largo de seis décadas, es la gran y creciente participación estatal en la economía.

- c) Las condiciones del capitalismo han cambiado, de tal manera que la excesiva participación estatal en la economía ha llegado a convertirse en un lastre para el desarrollo de los países, particularmente de los atrasados, como el nuestro. Esta tendencia a una retracción en la participación mencionada es de alcance mundial, como lo prueba lo que está ocurriendo en la economía de los países socialistas. Claro está, no puede negarse que el enfoque en el que se basa esta estrategia es neoliberal, pero económicamente pragmático.
- d) La Ley Federal de las Entidades Paraestatales, fiel a ese esquema, es la respuesta a la tendencia reactiva ya mencionada. Como todo ordenamiento económico, esta ley tendrá repercusiones favorables para algunos, y perjudiciales para otros sectores. La empresa privada se verá beneficiada por la contracción estatal, mientras que grandes masas de consumidores y trabajadores serán dejadas, en no pocos casos, a merced de las fuerzas del mercado, en las que tanto creen los neoliberales.
- e) No obstante, es de señalarse que desde el punto de vista estrictamente económico, esta nueva ley contribuye a incrementar la eficiencia de las empresas públicas, en bien del sano uso de los recursos económicos nacionales.

Es un instrumento útil para identificar a las empresas  
ineficientes, en la medida en que la operación de éstas no  
se sujete a lo que prescribe la ley.

**CAPITULO I**  
**NOTAS GENERALES SOBRE LA INTERVENCION DEL ESTADO**  
**EN LA ECONOMIA**

La intervención del Estado en la economía es indiscutiblemente una característica esencial de las sociedades contemporáneas, por lo que su estudio es insoslayable para avanzar en el conocimiento social.

GERMAN VARGAS LARIOS

## 1.1 Los planteamientos anti-estadistas del liberalismo clásico

Hasta hace muy poco tiempo se afirmaba sin dejar de duda que los principios del liberalismo clásico estaban completamente superados. Hoy, a unos años de aquella certeza, se ha tenido que dar marcha atrás, ante los evidentes avances del neoliberalismo. ¿Qué proponía el liberalismo clásico y qué sugiere el neoliberalismo en materia de intervención estatal en la economía?

Como su nombre lo indica, el liberalismo clásico se encuentra obsesionado por lograr una de las máximas aspiraciones del hombre. Sin embargo, nunca se descarta la posibilidad de un afán mayor en este terreno, hasta llegar al absoluto. Desde las perspectivas filosófica y política, en la tendencia liberal clásica parece existir una determinada resignación por el hecho de que el hombre ya está inmerso en una sociedad civil que lo coarta en alguna medida y eso es inevitable. Existe cierta añoranza por la libertad del hombre primitivo, como si él la hubiera tenido de manera absoluta. Tal parece que no se quiere entender que siempre existirán condicionamientos externos que impedirán la consecución del absoluto.

Para los liberales clásicos resulta sumamente frustrante tener que aceptar lo relativo de la libertad y admitir que la sociedad tiene que ser gobernada por órganos ubicados dentro de un Estado que

constituye -o cuando menos debe constituir- el summum social.

Para que el proyecto liberal clásico tuviera éxito fue necesario que se recurriera a la figura del contrato (cuyo máximo exponente teórico es Rousseau), producto de un acuerdo voluntario, para explicar y justificar la inevitable existencia del Estado. Los términos del contrato no se podrían encaminar a la exaltación de los unos sobre los otros, arriesgando la libertad, sino que la enajenación de la libertad absoluta individual debería darse en favor de la voluntad general. Sólo así se justificaría la presencia del Estado.

Para los liberales clásicos los gobernantes han de ser una especie de "comisionados" que, lejos de imponer su voluntad particular, harán teóricamente posible el ejercicio de la voluntad general. Esta última deberá expresarse en una ley racional, cuya función sería regular las relaciones de los hombres e impedir que un Estado de ánimo individual viole la libertad de los otros.

Si los hombres somos libres e iguales originalmente, en la comunidad deberemos buscar ser fraternales. La vía para la consolidación de esta hermandad se fincará en el respeto a los derechos de cada quien, salvaguardados por la legislación en la que se ha expresado la voluntad general.

La intención para cuidar la libertad en la sociedad política se expresa en la forma deliberada de establecer la "división de poderes". Es indiscutible que los liberales no sólo buscaron identificar las funciones capitales del Estado por mero "espíritu científico", o por lograr una mayor "eficiencia" en el proceso administrativo público: encontramos más bien, de una parte, la desconfianza en el hecho de que alguien aglutinase las funciones (fácilmente interpretables como "tentaciones del poder" y, de otra, complementaria, la intención decidida de preservar la condición libre del hombre. De aquí se derivaron los "comisionados" para interpretar la voluntad general y expresarla legislativamente; los encargados de instrumentarla y, finalmente, los llamados a salvaguardar la justicia en todo tiempo.

Sintéticamente es procedente afirmar que en los supuestos del contrato liberal se encuentra el compromiso de exigir una estructura en la que el hombre, lejos de perder su libertad, la supere cualitativamente, haciendo coincidir la felicidad personal con la felicidad social. No es, como en el caso de algunos autores contractualistas, que el hombre sea malo de origen y que la sociedad, particularmente la autoridad en la sociedad, sea la única fórmula que le permita sobrevivir, pues en este caso el hombre habría salido ganando, inclusive con la presencia de un gobierno autoritario. En cambio, para el proyecto liberal cabe la revolución, procede transformar cuando se han violado los derechos del hombre y contra

quienes lo han hecho. Este fue el potencial programático que dio lugar a los efectos revolucionarios cuya concepción ideológica se encuentra en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y en la Carta de Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica.

En el marco antes descrito, la fobia a la intervención del Estado en la vida social caracterizó a un tipo de liberal dominante en cierto momento histórico. Sin embargo, estos liberales alcanzaban a ver, pese a todo, que la sociedad requería los servicios estatales. Algunos, inclusive, pensaron en el potencial que el poder ejecutivo tenía para crecer desmedidamente, dada su facultad discrecional para llevar la ley a su terreno más concreto, el de su aplicación. Ya sospechaban por entonces que la maquinaria del Estado tendería a incrementarse y que el modelo democrático y participativo de pequeñas comunidades tendería a desaparecer como consecuencia de los procesos de urbanización e industrialización.

A partir del siglo XIX quedó claro que la realidad social requería, como necesidad insoslayable, el crecimiento de la maquinaria estatal. De esta manera surgieron las corrientes, dentro del propio liberalismo, consideradas proestatistas. Jesús Reyes Heróles, en su obra El liberalismo mexicano llama a la edición mexicana de estos liberales, "heterodoxia liberal", para distinguirla de la ortodoxia antiestatal que siguieron oponiéndose a la intervención del Estado en la economía. Reyes Heróles también

denomina "liberalismo social" a esa corriente.

En la práctica, aún con la oposición de muchos teóricos e ideólogos que veían cómo de acuerdo con sus pensamientos, en lugar de acrecentarse se restringía la libertad individual, los estados nacionales incrementarían sus aparatos de defensa. A su vez, los particulares necesitaban obras de infraestructura que hicieran posible el comercio y que no podían ser solventadas por ellos mismos. La realización y administración de estas obras (camino, puentes, transportes, comunicaciones, etcétera) también contribuyó al crecimiento estatal.

Fenómenos del siglo XX, tales como las guerras mundiales y las crisis económicas pusieron en mayor evidencia el aumento cuantitativo y cualitativo del Estado.

Para algunos pensadores la sociedad de hoy ya no tiene nada del programa estructurado por el liberalismo originalmente. Las llamadas "economías mixtas" y el "Estado del bienestar" mostrarían, según ellos, que se ha logrado conciliar la libertad individual con la eficacia social que reclama la intervención del Estado en todas las esferas de la vida cotidiana. Dejar la vida económica y política en manos de los individuos hubiese conducido a la anarquía, pero abolir la propiedad privada hubiese conducido al totalitarismo. El discurso liberal (neoliberal) predominante en nuestros días intenta conciliar

los intereses sociales con las garantías individuales mediante la realización de las modificaciones necesarias para hacer operante la democracia y la libertad.

Por eso actualmente no puede hablarse del liberalismo sin contradicciones. Cuando menos sobreviven algunos de los que se aferran al radical sueño del Estado como simple vigilante del orden y quienes, por otro lado, vieron con claridad que hasta el programa liberal sólo podría salvarse en la medida en que el Estado incrementara su participación en la sociedad. Las aportaciones de Keynes a esta idea son básicas.

Los acontecimientos de nuestros días demuestran que el liberalismo, si falló en alguna época o fue superado, se ha revitalizado adquiriendo la moderna forma de neoliberalismo, corriente que está en boga en la conducción económica y política de casi todos los países del mundo, lo cual ha permitido a algunos señalar que el mundo se está "derechizando".

El liberalismo es materia de discusión cotidiana en los discursos del poder y del contra-poder.

Preguntémosnos ahora: ¿Qué encubre o disfraza la ideología liberal con la defensa específica de la libertad humana? Los marxistas critican a los liberales no tanto por buscar la libertad,

sino porque, en su opinión, la buscan de manera idealista. En este sentido, las revoluciones liberales burguesas esgrimieron como banderas valores universales, pero en el fondo consolidaron sólo un cambio de manos del poder político, con lo cual favorecieron a los beneficiarios del capitalismo.

La idea de la libertad de propiedad como derecho inalienable del hombre vino a convertirse en la negación de la propiedad para las mayorías, y en la transformación de una "pequeña apropiación", en empresas anónimas cada vez más grandes, que desembocaron en los monopolios. De otra parte, la libertad del trabajador se redujo a su sola posibilidad de vender su fuerza de trabajo a quienes figuraron como propietarios de los medios de producción.

Rota la libertad por la desigualdad de los hombres, la exigencia de fraternidad entre ellos acabó siendo un postulado ingenuo, como increíble resultó la posibilidad de que existiera un gobierno de "comisionados" representantes de la voluntad general. El Estado en el capitalismo, con todo y la "autonomía relativa" a la que se refiere Gramsci, justificó su presencia y su crecimiento gracias al apoyo de las clases sociales dominantes y para acudir en su apoyo.

Para el marxismo la ideología liberal resulta meramente encubridora de la verdadera base social -sumamente cruel- del capitalismo.

En nuestros días continúa la polémica con motivo del surgimiento del neoliberalismo, que, como lo indica su nombre, implica un liberalismo de nuevo cuño.

El economista René Villarreal ha escrito un importante tratado acerca de esta corriente, cuyos postulados son fundamentalmente económicos pero tienen claras connotaciones políticas.<sup>4</sup> El neoliberalismo propone una que se dé marcha atrás en la rectoría económica del Estado, junto con otras propuestas de no menor trascendencia. Y hacia allí parece apuntar el mundo, como lo prueba el proceso de rectificación emprendido en la URSS, en el marco de la perestroika (reestructuración) de Gorbachov y el que en general observamos tanto en países desarrollados como en importantes países subdesarrollados. En el ámbito doméstico estamos presenciando cómo por estrategia -primero- de la administración de Miguel de la Madrid -y ahora- de Carlos Salinas de Gortari se ha puesto en marcha un proceso mediante el cual se busca hacer que la participación económica estatal sea cada vez más selectiva y, por tanto, restringida.

Villarreal nos recuerda que "la década de los treinta fue testigo de la 'Primera Gran Crisis' del capitalismo industrial y de la economía internacional en el siglo XX. Estados Unidos y Gran

---

<sup>4</sup>Véase: Villarreal, René. La contrarrevolución monetarista. Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo. Ediciones Océano, S. A. Cuarta edición. México, 1984.

Bretaña, centros del capitalismo mundial, enfrentaron y proyectaron al resto del mundo el desempleo masivo y la depresión. En el ámbito internacional el comercio se contrajo y el patrón oro base del sistema financiero mundial, mostró sus limitaciones y debilidades.

"Cuarenta años después, en la década de los setenta, los países industriales experimentaron una 'Segunda Gran Crisis' del capitalismo, que se ha prolongado hasta los ochenta. Estos países enfrentan hoy una doble crisis: de desequilibrio económico y de productividad. El primer aspecto se traduce en problemas de inflación, bajo crecimiento económico, desempleo y desequilibrio en la cuenta corriente de la balanza de pagos; el segundo se refiere a la caída y estancamiento en la productividad, que no es sino un fenómeno que tiene que ver con el patrón de acumulación y crecimiento en el largo plazo..."<sup>5</sup>

La respuesta del neoliberalismo es, entre otras -y es la que nos interesa aquí-, dar marcha atrás en la participación económica estatal, para que de nuevo sean las "fuerzas del mercado" las que conduzcan el desarrollo de la economía. A lo largo del presente trabajo tendremos que abundar en este tema, por lo cual lo interrumpiremos por ahora.

---

<sup>5</sup> Ibidem, p. 29.

## 1.2 Surgimiento de la necesidad de que el Estado intervenga en la economía

Si ya en el siglo XIX algunos estados nacionales habían optado por participar en la vida económica de la sociedad con el fin de atenuar la desigualdad creada por el llamado "capitalismo salvaje", fue la crisis mundial de 1929 la que acabó de convencerlos de que esa intervención era inevitable e hizo que otros muchos estados, radicalmente liberales y reacios hasta entonces a regular las relaciones entre las fuerzas económicas de la sociedad, optaran por seguir el mismo camino.

El motivo del surgimiento de la necesidad de que el Estado interviniera en la economía fue, precisamente, la larga y profunda crisis de la tercera década de este siglo. En cuanto a la necesidad mencionada, podríamos decir que se expresó en los siguientes puntos:

- a) En primer lugar, era necesario salvaguardar el orden político creado por el capitalismo, en virtud de que dicho orden peligraba ante la creciente inconformidad social y el vandalismo creados por la crisis. Sin exageración el cine de casi todos los países ha recreado imágenes que denotan hasta qué punto fue grave la debacle económica a la que nos referimos aquí.

- b) Urgía restaurar el equilibrio mínimo indispensable para seguir haciendo posible la convivencia entre el trabajo y el capital.
- c) La única forma posible de lograr lo señalado en los dos puntos anteriores consistía en que el Estado interviniera para crear empleos de emergencia, financiar el desempleo y "socorrer" a los más dañados por la crisis.

John Maynard Keynes ((1883-1946). Obras: Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero; Consecuencias económicas de la paz; Tratado sobre el dinero y Tratado de probabilidad, las más destacadas), economista inglés que fuera consejero gubernamental y fundador de una importante e innovadora corriente del pensamiento económico liberal, hizo tres grandes aportaciones a este último: la teoría del empleo, la teoría del interés y la teoría de los salarios.<sup>6</sup> Por las implicaciones de estas teorías se le considera justamente el precursor de la admisión liberal a la participación del Estado en la economía. Y aunque antes ya se daba ésta, era a pesar de los liberales.

En lo que se refiere a la teoría del empleo, Keynes sostenía que el nivel de empleo depende del nivel de demanda, que tiene dos

<sup>6</sup>Diccionario de Política y Administración. Tomo I. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. México, 1977. pp. 418-420.

componentes principales: la propensión a la inversión y la propensión al consumo. Los perceptores de renta suelen destinar al consumo cierta proporción de la misma; el resto, lo ahorra. Si la economía se encuentra en una situación de pleno empleo, el volumen de dinero que los perceptores de renta suelen ahorrar supera el demandado por los inversionistas, con lo cual la demanda total será insuficiente para mantener el pleno empleo. Esto producirá una recesión que llevará a un equilibrio con bajo nivel, en el que el ahorro resultante de la menor renta ya no supera el volumen requerido por la inversión. En cambio, si con un nivel razonable de pleno empleo los perceptores de renta ahorran menos de lo requerido por la inversión, aparecerán presiones inflacionarias.

Keynes estaba convencido de que si la propensión a la inversión es demasiado baja en relación con la propensión al ahorro, la depresión es endémica y el sistema no cuenta con fuerzas naturales que lleven al restablecimiento del equilibrio con pleno empleo.

En lo que se refiere a su teoría del interés, para Keynes el tipo de interés se rige por el equilibrio entre las necesidades de liquidez de la comunidad y el volumen de liquidez que le proporciona el funcionamiento del sistema bancario o la política del banco central. Si a raíz de un aumento de la austeridad no se modifica el equilibrio entre la demanda y la oferta de liquidez, no variarán los tipos de interés. Se llegará al equilibrio entre inversión y ahorro

no a través de la baja de los tipos de interés, sino del descenso del empleo, de la actividad y de la renta. Este descenso continuará hasta que empiece a operar algún nuevo factor. Este puede introducirlo deliberadamente el banco central y contribuir así a remediar la situación, incrementando la liquidez y reduciendo los tipos de interés al nivel requerido para estimular la inversión en cantidad adecuada.

En su teoría de los salarios Keynes rechazó el argumento clásico de que si existe desempleo bajarán los salarios, y de que si los sindicatos impiden la baja, ésta será la causa de un desempleo prolongado. Sostuvo, en cambio, que un movimiento contractivo de los salarios no afectaría positivamente al empleo en una situación en la que fueran insuficientes la propensión a la inversión y la propensión al consumo. La baja de los salarios vendría acompañada de un movimiento contractivo de los precios, dejando los incentivos a la actividad económica tan insuficientes como antes.

Por último, en relación con su teoría cuantitativa del dinero, para Keynes la propensión al consumo y a la inversión son independientes de la oferta del dinero; si la demanda agregada es excesiva, los precios tenderán a subir.

Las consecuencias sociales de las teorías económicas de Keynes se refieren, en especial, al papel de los gobiernos en los asuntos

económicos. Para economistas liberales y hasta para los neoliberales, Keynes es socialista debido a su insistencia en la necesidad de que el Estado intervenga; para los economistas formados en Marx y sus discípulos, es un liberal apasionado y creyente convencido en el valor de la iniciativa y la empresa privada. En efecto, creía que sus doctrinas podrían servir de salvaguardia a la empresa privada si la intervención del Estado generaba la infraestructura adecuada. Según Keynes, su esquema de pensamiento constituía una alternativa al pleno socialismo, ya que los sistemas radicales concebidos conforme a las enseñanzas de los clásicos estaban condenados a fracasar.

### 1.3 El Estado mexicano como precursor de la participación estatal en la economía. La Constitución de 1917

Debido a la orientación heterodoxa de sus liberales, México fue desde el siglo pasado precursor por la participación de su Estado en la economía. Esta tendencia se plasma en el contenido de su Constitución Política.

Se ha dicho, no si algún grado de razón, que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ya no es la misma de 1910, debido a tantas reformas que ha sufrido. Sin embargo, en lo que se

refiere a su contenido económico, más bien ha sido enriquecida, como lo prueba el hecho de que a partir de 1917, la propiedad de las tierras y aguas, del subsuelo y del espacio aéreo situado sobre el territorio del país, corresponde a la nación. Por otra parte, algunas de las reformas que se le han hecho a ese artículo a partir de entonces, y las modificaciones en los artículos 25, 26 y 28 realizadas por decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983, también han contribuido a enriquecer el contenido económico de la Constitución. Por tanto, no puede decirse con acierto que haya sido mutilada. Los párrafos esenciales del artículo 27, que constituye el pilar de la doctrina económica de la Carta Magna, no han sido modificados sustancialmente.<sup>7</sup> Mediante un paquete de reformas publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 3 de febrero de 1983, el gobierno de Miguel de la Madrid puso en marcha su doctrina económica tendiente a reestructurar el sector paraestatal, precisar los alcances de la rectoría económica estatal y replantear los propósitos de la intervención estatal en la vida económica.

Así, desde entonces, el artículo 25 señala que "corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional" y establece que "el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las

<sup>7</sup>Véase: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al través de los regímenes revolucionarios. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1982. pp. 69-91.

actividades que demande el interés general en el marco de libertades" que otorga la Constitución. El artículo 26 estipula que " el Estado organizará un sistema de Planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. " Por su parte, desde 1917 el artículo 27 constitucional señala que "la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, - corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada ", y más adelante advierte que " la - nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación. " Como se recordará, este artículo es explícito en cuanto a la precisión de que el dominio de la nación abarca todos los bienes naturales existentes en el suelo, el subsuelo y los mares territoriales y patrimoniales situados en los alcances del territorio nacional. Este artículo, asimismo, concreta la posibilidad del Estado para intervenir en la economía, pero lé son complementarios los artículos 25, 26 y 28 ( el 29 se refiere a los casos de emergencia, guerra, desastres naturales, etcétera, en los que el Estado hace acopio de facultades económicas extraordinarias).

Tras prohibir los monopolios, el artículo 28 señala que " no

constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: Acuñación de moneda; correos; telégrafos; radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión." También se exceptúa de ser considerado monopolio el servicio público de banca y crédito.

Para los fines del presente trabajo es sumamente importante consignar que el artículo 28 constitucional es el pilar jurídico de la existencia del sector paraestatal, al señalar que "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."<sup>8</sup>

#### 1.4 La crisis mundial de 1929

Como ya se dijo -y aquí sólo lo reiteramos-, la crisis mundial de 1929 y las teorías económicas keynesianas convencieron a todos los

Estados -y a casi todos los economistas liberales- de que no sólo era inevitable la participación estatal en la economía, sino que ésta sería imprescindible para que no se cumpliera la profecía marxista sobre el fin catastrófico del capitalismo como consecuencia de sus propias contradicciones.

La crisis mundial de 1929, por otra parte, demostró que las premisas de Marx sobre el inevitable fin del capitalismo eran equivocadas en el presente siglo. Y es que las bases de análisis de las que partió el alemán se modificaron notablemente al evolucionar el capitalismo hacia su "fase superior y última", el imperialismo, en palabras de Lenin.

La crisis de 1929 sí figuraba entre los fenómenos previstos por Marx, pero este economista no previó que alguien como Keynes tendría la imaginación para recomendar alternativas que paliaran los efectos de la crisis y que ésta, lejos de convertirse en la hecatombe capitalista, fuera la oportunidad de este sistema para revitalizarse.

Los recientes acontecimientos en el bloque socialista demuestran que ni Marx ni los liberales ortodoxos tenían razón. A final de cuentas se impondrá el neoliberalismo, que en todo caso está basado más en premisas teóricas liberales, que en las marxistas.

<sup>8</sup> Versión consultada: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Secretaría de Gobernación. Publicaciones del Diario Oficial de la Federación. México, 1983. pp. 44-60.

**CAPITULO II**  
**LAS EMPRESAS PUBLICAS**

**...Las empresas públicas están  
directamente asociadas a la  
rectoría económica que, por  
mandato constitucional, tiene  
el Estado...**

**ALEJANDRO CARRILLO CASTRO/  
SERGIO GARCIA RAMIREZ**

## 2.1 Fundamentos teóricos de la participación estatal en la economía en el caso de los países subdesarrollados

Como ya lo señalamos en páginas anteriores, durante mucho tiempo y por influencia directa de las teorías económicas de Adam Smith, el final del siglo XIX se caracteriza por la política del "dejar hacer" (~~laissez-faire~~) en los países más industrializados, como Gran Bretaña y los Estados Unidos de Norteamérica. Esta política se caracterizó por la no participación del Estado en la esfera económica. En ambas naciones -las más industrializadas de aquella época- existía una fuerte oposición al crecimiento de la intervención estatal por las razones siguientes: a) el crecimiento de la rivalidad entre naciones y la búsqueda de materias primas, mercados, etcétera; b) el incremento de los niveles impositivos, particularmente el impuesto al ingreso personal y el impuesto a la herencia (estas medidas tendían a contrarrestar los desequilibrios y las desigualdades que se derivaban de las diferencias de ingreso entre la población); c) el crecimiento, particularmente en Inglaterra, del Partido Laborista, el cual abanderaba amplias reivindicaciones sociales; d) el ejemplo del "paternalismo" alemán hacia el final del siglo XIX y el ejemplo de la Rusia soviética en el siglo XX, y e) la crisis mundial del capitalismo durante la década de los años veinte, manifestada en su forma más aguda en la debacle de 1929.

En las décadas recientes las economías capitalistas del mundo contemporáneo han experimentado un gran crecimiento, cuya consecuencia manifiesta es el aumento de los niveles de vida de sus respectivas poblaciones, sobre todo si nos referimos a las economías más desarrolladas.

Un rasgo característico de los Estados capitalistas modernos es la creciente importancia e influencia que ejercen en el desarrollo económico de sus respectivos países. En el capitalismo moderno el Estado, además de las funciones tradicionales que han sido consideradas como sus responsabilidades (política comercial -tarifas para restringir importaciones, ayudas fiscales para promover las exportaciones-, seguridad pública, protección al trabajador -seguridad social-, educación, legislación anti-monopolios), cuenta con la empresa pública, que desempeña un sinnúmero de actividades. El grado de participación del Estado presenta diversos matices entre los países y lo que se discute en las arenas políticas es el grado de participación más conveniente. Más aún, algunas teorías presuponen que el sistema económico capitalista se preserva mediante la intervención estatal.

Entre los objetivos que actualmente orientan la intervención económica del Estado en los países capitalistas se encuentran: a) el control que se ejerce sobre la economía en su conjunto, en especial, por medio de las políticas monetaria y fiscal; b) creación de la infraestructura económica y social. En este aspecto la economía del

Estado ha sido, por lo general, contingente; c) esfuerzos para planificar la actividad económica en sus tres modalidades: planeación indicativa, planeación impositiva y planeación corporativa; d) existencia de empresas que pertenecen al Estado.

De hecho, una de las cuestiones fundamentales que se debaten es saber si la economía debe ser planeada o dejada a la libre empresa. Sin embargo, hoy en día nadie cree absolutamente en el laissez faire. Más bien, los que apoyan el régimen de libre empresa piensan que la producción debe permanecer en manos de los particulares y que el sistema económico debe ser dirigido por el sistema de precios, junto con una infraestructura de seguridad social que garantice un estándar mínimo de vida. Por el contrario, los defensores de una economía planificada aseguran que es imposible lograr una política de pleno empleo sin planear la inversión y la producción.

Para la teoría marxista la intervención del Estado y el papel que desempeñan las empresas públicas es diferente. El paso del capitalismo clásico de libre concurrencia al capitalismo monopolístico actual se debe a determinadas causas. Para el enfoque marxista -cada vez más en desuso en lo que a la economía se refiere-, el fenómeno del capitalismo monopolístico tiene su origen en el movimiento general de la acumulación capitalista, de la contradicción entre el elevado nivel de desarrollo de las fuerzas productivas (de ahí su carácter

colectivo) y el mantenimiento de relaciones capitalistas de producción: esto es, una forma de socialización capitalista del proceso de producción.

A esta transparencia del sistema capitalista corresponde una transformación del papel del Estado (pero no de su naturaleza), sobre todo en los países subdesarrollados, donde la desigualdad social propia del régimen capitalista golpea con mayor fuerza a la población desprotegida, especialmente en materia económica. A eso obedece la proliferación de empresas públicas sobre todo en países que, como el nuestro, se rigen bajo el llamado modelo de "economía mixta".

La existencia de empresas públicas es, de acuerdo con la perspectiva marxista, un fenómeno que corresponde a cierto nivel de contradicción entre las relaciones de producción y las fuerzas productivas. Estas últimas se han desarrollado a tal punto que las relaciones de producción capitalista tienden a paralizar su crecimiento posterior. Nacidas de una contradicción, las empresas públicas no son, sin embargo, un elemento de racionalización del sistema. Han sido creadas con base en las posibilidades que tiene el Estado de actuar sin tener en cuenta la ley del beneficio. Como lo señala Mandel: "Si la empresa pública representa la negación más avanzada de las formas monopolísticas públicas de las formas monopolistas simples, el contenido del sector público variará entre la negación de las relaciones de producción capitalista en beneficio

de la clase obrera y la utilización de esta negación en beneficio de los grandes monopolios privados, según la relación de fuerza existente entre las mismas empresas y el nivel del aparato del Estado."

Son muy diversas las causas de la creación de las empresas públicas. En los países capitalistas desarrollados son las siguientes:

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

- g) Asegurar la coordinación de ciertas actividades dentro de sectores dejados a la iniciativa privada.

De acuerdo con otra perspectiva teórica, el Estado crea las empresas públicas por los siguientes motivos:

- a) Para tener la posibilidad de realizar nuevas combinaciones que son incompatibles con la lógica de la rentabilidad capitalista porque entrañan un riesgo demasiado elevado para el empresario p rivado.
- b) Ante la necesidad de realizar, en el interior de una industria, la coordinación que no se puede esperar de los empresarios privados o que se desarrolla en detrimento de la sociedad.
- c) Debido a la necesidad de coordinar ciertas industrias estratégicas (electricidad, carbón, carreteras, ferrocarriles, etcétera).

En los países subdesarrollados se deben buscar vías diferentes o complementarias. Así, el Estado realiza inversiones que en los países desarrollados serían efectuadas por los particulares. Por ejemplo: la creación de la infraestructura económica y social (comunicaciones, urbanización, salud pública, educación básica y

técnicas) o bien, invertir en actividades básicas que, por lo elevado de la inversión que requieren o por sus bajos rendimientos, no son atractivos para el capital privado y casi siempre son de importancia fundamental para el crecimiento de los países: acero, energéticos, etcétera.

Por otra parte, en lo que se refiere a los países en desarrollo, varios renglones de la actividad económica no son costeables a corto plazo para el particular, pero constituyen la base para el fortalecimiento de la demanda interna. En consecuencia, al haber renglones de la actividad económica poco atractivos, el Estado tiene que intervenir teniendo en cuenta su efecto sobre la economía más que su rendimiento financiero. En numerosas ocasiones se observa el deseo de controlar las inversiones, en especial las extranjeras, en aquellas actividades que se consideran estratégicas para la seguridad nacional. Al mismo tiempo, diversos gobiernos crean empresas públicas que se asocian con empresas transnacionales directamente para producir un bien o para llevar a cabo acuerdos de comercialización.

La crisis económica mundial y la vulnerabilidad de los mercados ha obligado a los estados a crear empresas públicas multinacionales para asegurar la salvaguarda de sus intereses.

La propiedad y la administración estatales de un gran número de

empresas públicas que se orientan al mercado y compiten con la empresa privada constituye la característica esencial de lo que se denomina economía mixta.

## 2.2 Concepto de empresa pública

Según García Ramírez y Carrillo Castro, "la definición o caracterización de la 'empresa pública', finalmente una especie dentro del género 'empresa', tropieza con los problemas que plantean, por una parte, la falta de definición unánime y precisa de lo que es la empresa, jurídicamente; y por otra, la dificultad de asir dentro de un concepto unitario las diversas formas de organización de la empresa pública...

"En torno al primer punto mencionado, y pese a que la realidad de la empresa, como unidad económica, se ha impuesto desde hace tiempo, Jorge Barrera Graf afirma que los sistemas jurídicos aún no establecen la entidad de aquélla, 'que todavía no alcanza carta de naturalización en el Derecho'. Sin embargo, se han realizado numerosos esfuerzos para caracterizarla jurídicamente, captando esa realidad económica y social y reconociendo que, en el fondo, 'la empresa es -como expone Joaquín Rodríguez Rodríguez- un centro de integración de actividades personales; supone un conjunto de personas

que colaboran en la consecución de los fines de aquélla.'

"Algunos ordenamientos han procurado fijar los caracteres de la empresa, así sea para los fines particulares de la materia que regula. Es este el caso del artículo 16 de la Ley Federal del Trabajo, que estatuye: 'Para los efectos de las normas de trabajo, se entiende por empresa la unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios...', noción que el jurista Mario de la Cueva comenta así: 'Es la encarnación de la idea general, de la que surgió en la mente del empresario; es la unidad que lo comprende todo, la reunión del conjunto de elementos de orden material, humano y espiritual, esto es, el capital, el trabajo y la voluntad y genio del empresario.'"<sup>9</sup>

Sergio García Ramírez ha esbozado un intento de aproximación al concepto jurídico de la empresa pública, tomando en cuenta los diversos elementos que en ella se congregan, los motivos y las finalidades que determinan su creación y operación, la relatividad de la autonomía de personalidad y de gestión patrimonial que se le atribuyen, y el régimen de programación, planeación, presupuestación, evaluación y control ad hoc al que se encuentra sujeta. Así, García Ramírez considera que a la luz del Derecho positivo mexicano la empresa pública es una "unidad de producción de bienes o prestación

<sup>9</sup> Carrillo Castro, Alejandro, y Sergio García Ramírez. Las empresas públicas en México. Miguel Ángel Porrúa Librero-Editor. México, 1983. p. 23.

de servicios que posee una contrapartida patrimonial directa, formada por decisión inmediata del Estado (incluso en los casos de constitución de una sociedad mercantil o de un fideicomiso, pues siempre se requiere la autorización gubernamental para la participación estatal), con recursos que éste o sus conductos paraestatales reciben de fuentes fiscales o crediticias, o de asociación con capitales privados o sociales, o de la aplicación de los precios y las tarifas por los bienes y servicios que ponen a disposición del público, y sujeta al cumplimiento forzoso y directo de los planes y programas gubernamentales y a un régimen específico de control autoritario."<sup>10</sup>.

A su vez, Francisco Ruiz Massieu propone una definición en la que se señala que la empresa pública es "la organización autónoma de los factores de la producción, dirigida a producir o distribuir bienes o servicios en el mercado, con personalidad jurídica o que se manifiesta a 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 desprende para el aportante el status de asociado, justamente porque ha hecho tal aportación, o el de responsable o corresponsable de la administración de la empresa. Resumiendo: se trata de una entidad económica personificada en la que el Estado ha contribuido con capital por razones de interés

---

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 24.

público, social o general."<sup>11</sup>

Lo anterior nos conduce a la noción de sector paraestatal, que es el constituido por las empresas públicas. ¿Cuáles son las diferencias entre la administración pública centralizada y la administración pública paraestatal? Pichardo Pagaza las establece de la siguiente manera: "La administración pública federal centralizada se integra por un conjunto de secretarías de Estado, denominadas también dependencias, cuya finalidad es prestar a la sociedad los servicios generales que corresponde al Estado desempeñar. La administración paraestatal la componen entidades productoras de bienes o servicios que se venden en el mercado o que son requeridos por determinados sectores de la población. Su estructura y su forma de operación son -en muchas ocasiones- similares a las de las empresas privadas, aunque sus objetivos y su operación difieren considerablemente de estos últimos.

"La administración central realiza funciones que corresponden a las atribuciones propias del Estado. Por ejemplo, mantenimiento de la paz interior, protección frente al exterior, solución de conflictos entre los estados integrantes del pacto federal, representación de la sociedad ante los tribunales federales, aplicación de las leyes que dicta el Congreso de la Unión, recaudación de impuestos, impartición de educación y salud básicas y otras similares.

---

<sup>11</sup> Idem.

"En cambio, la administración paraestatal es una forma de actividad -que en muchos casos podría ser llevada a cabo por particulares- pero que por alguna razón el Estado decide ejecutarla mediante empresas u organismos de los cuales él es propietario único o mayoritario."<sup>12</sup>

Acto seguido, Pichardo procede a definir el sector paraestatal, que "está integrado por un vasto conjunto de organismos descentralizados, empresas públicas, industriales, comerciales, financieras, bancos, fondos y fideicomisos que abarcan todos los campos de la actividad económica y social .

"Desde el punto de vista jurídico la descentralización es una forma administrativa mediante la cual el Estado afecta o asigna un patrimonio y otros recursos a una persona moral que presta ciertos servicios o produce determinados bienes para alcanzar fines que el propio estado determina .

"Otra diferencia importante entre la administración central y la paraestatal es que las dependencias que integran la primera son autoridades y por tanto los actos jurídicos en los que intervienen son actos de autoridad. No es el caso de la administración paraestatal cuyas entidades no son autoridades."<sup>13</sup>

<sup>12</sup>Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México. Tomo 2. Funciones y especialidades. Libros de Texto Instituto Nacional de Administración Pública-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. México, 1984. p. 348.

<sup>13</sup> Idem.

La administración descentralizada está integrada por organismos y diversas clases de empresas públicas e instituciones financieras, muchas de las cuales son similares a las empresas privadas que operan en el mismo campo de actividad económica.

"Aunque existen variadas diferencias entre las empresas privadas y las públicas, por cuanto a la integración de su capital, su forma de financiamiento, sus órganos directivos y otras, hay una que sobresale de las demás por hallarse presente siempre: la diferencia principal se refiere a su objetivo, La privada siempre tiene como propósito básico obtener un rendimiento económico adecuado (dividendos, utilidades, beneficio, tasa interna de retorno o cualquier otra designación) sobre el capital invertido. La obtención del rendimiento sobre la inversión es su razón misma de ser. En el caso de la pública, además de la obtención de un rendimiento aceptable sobre la inversión, invariablemente existe un motivo económico o social de interés público que explica por qué el gobierno decide intervenir en ese determinado campo.

"El propósito de obtener un rendimiento sobre el capital privado, nunca explica por sí mismo la presencia de una empresa pública en determinado campo de actividad.

"Adicionalmente, el rendimiento económico de la empresa pública u organismo no siempre se puede o se debe medir en términos de

utilidad contable o financiera. El rendimiento económico se pondera, frecuentemente, como la eficacia para obtener los objetivos sociales que le han sido asignados."<sup>14</sup>

Existen abundantes definiciones sobre la empresa pública. Es muy conocida la de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), organismo que agrupa a los países más desarrollados del mundo. Su definición dice que "las empresas públicas son aquellas que, como las comerciales, producen bienes y servicios con objeto de venderlos a un precio que debe cubrir aproximadamente su costo, pero que son propiedad del Estado o colocadas bajo su control."<sup>15</sup>

En Francia, los organismos encargados de llevar la contabilidad nacional definen a las empresas públicas como "organismos ubicados bajo la tutela o la autoridad de los poderes públicos, quienes tienen la propiedad completa o parcial y cuya actividad se orienta hacia la producción de bienes y servicios destinados a la venta."

Sin embargo, existe una clasificación de las empresas públicas. La más conocida es la de la Organización de las Naciones Unidas, que se basa en los motivos por los que las empresas fuerón creadas para establecer la clasificación. Así, de acuerdo con esa organización

---

<sup>14</sup> *Ibidem*, pp. 348-349.

<sup>15</sup> *Idem*, p. 349.

existen empresas públicas fiscales, conocidas también como monopolios de Estado porque determinan la fabricación de algunos productos (tabacos, cerillos, bebidas alcohólicas, etcétera) y su comercialización; en el primer caso Francia es un ejemplo; en el segundo, Canadá (donde existe el monopolio estatal de la fabricación de las bebidas alcohólicas); estratégicas en términos de defensa nacional, como es el caso de las fábricas de municiones y armamentos; estratégicas en términos económicos, porque de ellas depende el desarrollo nacional, como es el caso de la electricidad y la energía nuclear, por ejemplo; económicas, empresas que producen bienes y servicios sin contrapartida en el sector privado y aquéllas en las que convergen tanto el gobierno como los intereses privados.

La propia ONU ha elaborado otra clasificación que se basa en la evolución histórica de las empresas: Empresas departamentales, que es financiada por el Estado o aporta la mayor parte de sus ingresos; se encuentra sujeta a los controles de tipo contable, jurídico, presupuestal y administrativo del gobierno central, generalmente bajo el control directo del titular del departamento gubernamental correspondiente (ferrocarriles, correos); corporaciones públicas, empresas cuyos recursos pertenecen totalmente al Estado; son creadas y se rigen por una disposición jurídica que las hace independientes a todo control del gobierno central; y compañías estatales o de propiedad mixta, que se establecen dentro de las disposiciones de las sociedades anónimas o sociedades mercantiles. El Estado se interesa

por su control mediante la propiedad íntegra o parcial de sus acciones, por lo que este tipo de empresas admiten capital de intereses privados nacionales o extranjeros (o ambos).

La Comisión Económica para América Latina distingue cuatro tipos de empresa desde el punto de vista económico: Empresas de servicios públicos. Estos servicios tradicionalmente han sido prestados bajo la tutela o acción directa del Estado, en especial los relacionados con el transporte y la energía. Empresas productoras de bienes estratégicos. Son las que han pasado al patrimonio público o han sido creadas por el Estado para coadyuvar a la ejecución de políticas o planes económicos que resguardan la gestión pública de determinadas actividades estratégicas. Empresas expropiadas. Son aquellas que se incorporan al Estado como consecuencia de una confiscación. Empresas compradas. Comprenden las empresas adquiridas por el Estado porque no son rentables para los intereses privados pero son importantes para el desarrollo del país o para el bienestar social.

Independientemente de la clasificación que se prefiera, es evidente la trascendencia de las empresas públicas, sobre todo en el marco de un país como el nuestro, que se rige bajo el esquema de la economía mixta.

Sin embargo, debe advertirse que la preponderancia que la corriente neoliberal ha adquirido en los años recientes ha menguado

la importancia de las empresas públicas y el volumen del sector paraestatal en nuestro país, como reflejo de una tendencia que alcanza carácter universal en nuestros días.

### 2.3 Desarrollo histórico de la empresa pública

Las primeras empresas públicas mexicanas datan de los años veintes, poco después de que terminara la Revolución Mexicana, cuando el Estado mexicano se percató de la necesidad de intervenir en la economía para estar en condiciones de realizar una planificación inductiva que aminorara los desequilibrios y las desigualdades que se derivan del desarrollo "espontáneo" del sistema capitalista. A partir de entonces y hasta 1982, el sector paraestatal mexicano llegó a agrupar a poco más de mil empresas públicas. Fue en 1983, con la intensificación del auge del neoliberalismo en México, cuando se inició el proceso de "desincorporación" o reprivatización de empresas públicas, con base en el hecho de que era necesario "adelgazar" las por entonces excesivas funciones del Estado.

El propósito histórico de las empresas públicas mexicanas ha sido armonizar el interés privado con el interés de la colectividad. Algunos ejemplos prueban esta afirmación: el acuerdo del 23 de junio de 1937, mediante el cual se nacionalizaron las vías ferroviarias; el

decreto del 18 de marzo de 1938, que expropió la industria petrolera y la adición al párrafo VI del artículo 27 constitucional del 23 de diciembre de 1960 que nacionalizó la industria eléctrica. De igual manera podrían mencionarse las legislaciones que crean las instituciones nacionales de crédito (entre las que sobresalen la creación, en 1933-1934, de Nacional Financiera, el Banco de México en agosto de 1925 y el sistema de crédito agrícola a finales de 1942).

Desde entonces el sector paraestatal mexicano no hizo sino crecer. Quizá lo hizo con mucha mayor fuerza durante el sexenio de Luis Echeverría, cuando abundaron las expropiaciones y las nacionalizaciones, así como la creación de empresas públicas con las que se pretendía llenar vacíos que -por no resultar rentables- dejaba la iniciativa privada.

Y aunque a lo largo de su historia la empresa pública ha carecido de una conceptualización jurídica que la respalde, tanto en el campo de la Economía como en el de la Administración Pública es clara y plenamente aceptable su razón de existir.

Todavía durante el sexenio de José López Portillo se observó un incremento en la nómina de empresas paraestatales; sin embargo, ya soplaban vientos de neoliberalismo en las grandes potencias, lo cual, tal vez, se manifestó en nuestro país como la respuesta enardecida de los banqueros cuando sus bienes fueron expropiados en septiembre de

1982.

Sin embargo, al iniciarse la administración de Miguel de la Madrid se llegó a la conclusión de que el Estado, aún cuando debía seguir siendo el principal promotor del desarrollo, según lo prueba el contenido de las reformas a los principales artículos de contenido económico de la Constitución (publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983), ya no debería absorber o poseer empresas públicas cuyo ramo no fuera estrictamente prioritario. Fue así como se emprendió un proceso de reestructuración del sector paraestatal, del cual hablaremos en el tercer capítulo de este trabajo.

La reestructuración vino a ser un proceso de desincorporación que fue más intenso a medida que avanzó la administración delamadridista y se inició la de Carlos Salinas de Gortari.

Una interesante perspectiva de lo que ha sido la importancia histórica de las empresas públicas mexicanas puede obtenerse al revisar las exposiciones de motivos de las leyes que han regido en materia de empresas públicas hasta antes de la ley vigente.

En 1947, los considerandos de la Exposición de Motivos de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, señalaban que

el Estado debe "procurar el adecuado aprovechamiento de los recursos del país, o la satisfacción de necesidades públicas específicas que exijan una organización especializada y administración ágil, de tipo comercial o industrial"; por lo cual el gobierno federal "ha venido creando numerosos organismos descentralizados, con personalidad jurídica y patrimonio propios y participando en empresas comerciales e industriales." También consideraba dicho documento que "sin perjuicio de su personalidad, debe considerarse a dichos organismos y empresas como instituciones de interés nacional y como auxiliares del poder público, obligados a colaborar eficazmente entre sí y con el gobierno federal en la realización de la política financiera de la administración, ejecutando sus actividades exclusivas de conformidad con los planes que al efecto se formulen, de tal suerte que su labor no se disperse, sino que venga a constituir un conjunto armónico."

Por lo demás, se consideraba que "la existencia de los organismos descentralizados se debe a la voluntad del Estado, el cual los creó y dotó de los recursos necesarios, persiguiendo no un propósito de lucro, ni la satisfacción de intereses particulares de personas o grupos, sino el bien de la comunidad, constituyendo sus patrimonios en su totalidad o en una porción considerable con bienes del patrimonio nacional, los cuales fueron destinados por el gobierno federal a esa finalidad concreta."

Asimismo , la citada exposición de motivos señalaba que "los

organismos descentralizados y empresas de participación estatal son conductos a través de los cuales la administración pública realiza considerables inversiones y erogaciones, ya sea mediante suscripción de acciones, aportaciones, afectaciones del patrimonio nacional, exenciones de impuestos, subsidios, etcétera, y pueden ser además fuente de ingresos cuantiosos para el gobierno federal, siendo así factores muy importantes en la afectación de partidas presupuestales y, en general, de constantes movimientos en la contabilidad de la hacienda pública."

La exposición de motivos de 1947 invitaba a que las exenciones fiscales de las que gozaban algunos organismos públicos descentralizados fueran cuidadosamente vigiladas. Por otra parte, se establecía que para ser congruente con el principio democrático que exige el aprovechamiento de los recursos naturales del país y, en particular, de los bienes que constituyen el patrimonio nacional, en beneficio de la comunidad y teniendo en cuenta además el origen y la finalidad de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, así como la naturaleza de los recursos afectos a la actividad propia de estas instituciones, el poder público tiene la obligación de procurar el mejor y mayor rendimiento de las inversiones hechas, así como la correcta satisfacción de los fines para los que fueron creados. Por ello, debe regular y vigilar eficazmente su funcionamiento, a través de procedimientos y conductos adecuados que vengan a complementar lo ya previsto en sus respectivas

leyes orgánicas y estatutos."<sup>16</sup>

En general, se observa en la exposición de motivos que hemos citado un especial interés por introducir formas de control sobre la gestión de las empresas públicas. Se percibe que al incrementarse las proporciones del sector público paraestatal el Estado se percataba de la necesidad de establecer sistemas de control eficaces.

En la exposición de motivos de la ley de 1965, que sustituyó a la de 1947, se observa la inquietud de hacer que las entidades paraestatales tengan una situación económica sana, en virtud de que el creciente número de entidades de ese tipo dificulta su control administrativo generalizado. Así, se dice que "para asegurar el uso correcto y aprovechamiento económico de los recursos confiados a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, es preciso establecer normas que permitan a la Secretaría del Patrimonio Nacional promover ante el Ejecutivo Federal la reestructuración de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal, cuando ello sea necesario para su correcta operación; o en disolución cuando no cumplan sus fines u objeto social y no sea ya conveniente su funcionamiento desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público; y previa opinión de las dependencias competentes del gobierno federal."<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Revista de Administración Pública. Números 59-60. Julio-diciembre de 1984. Instituto Nacional de Administración Pública. pp. 141-142.

<sup>17</sup> Ibidem, p. 143.

Nuevamente en la Iniciativa de Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (1970), se aprecia la preocupación por introducir formas de control eficientes en los organismos paraestatales.

En relación con dicha ley, "el Ejecutivo Federal estima conveniente ampliar el ámbito de control que en este tipo de entidades ejerce el Estado, y llevar a cabo una vigilancia más acuciosa, en renglones como los de personal o de financiamiento, que indudablemente tienen una importancia significativa en el desarrollo y en los resultados de la operación de los entes públicos. Al mismo tiempo, es preciso establecer mecanismos más específicos para obtener ventaja de las enajenaciones de bienes muebles e inmuebles y, por otra parte, fincar la posibilidad de implantar el registro permanente de las inversiones minoritarias del Estado y de los rendimientos que las mismas generan."<sup>18</sup> Como puede apreciarse, también está presente la preocupación por hacer que las empresas paraestatales sean eficientes.

Finalmente, aunque persisten las preocupaciones por controlar y lograr la eficiencia de las empresas paraestatales, durante la administración de Miguel de la Madrid, pero sobre todo en lo que ha transcurrido de la de Salinas de Gortari, se observa una mayor

---

<sup>18</sup> Ibidem, p. 143.

preocupación por depurar el sector paraestatal, para que sólo formen parte de él las empresas prioritarias para el desarrollo nacional. De esto, sin embargo, hablaremos en el capítulo próximo.

El hecho de que el régimen mexicano sea presidencialista facilita que, en la práctica, el Presidente pueda imponer al Congreso su criterio sobre las empresas que son, a su juicio, prioritarias. El artículo 71 constitucional prevé que el Presidente de la República tiene la facultad de iniciar leyes. Un uso demasiado extendido de esta facultad en regímenes anteriores ha hecho que mediante la promulgación de la nueva Ley de Entidades Paraestatales y la modificación de los artículos constitucionales de contenido económico (1983) el Presidente haya determinado un criterio para definir cuáles son las empresas públicas prioritarias y cuáles no lo son.

### **CAPITULO III**

## **EVOLUCION DEL MARCO JURIDICO DE LAS EMPRESAS PUBLICAS MEXICANAS**

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

A. VELASCO GONZALEZ

### 3.1 Referencias de la Constitución Política de 1910

Como es sabido, el artículo 27 constitucional, desde 1917, da lugar originalmente a la existencia jurídica de las empresas públicas. Esto es particularmente válido cuando señala que "las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización". Sin embargo, de manera indirecta está previsto lo anterior cuando se establece, en el primer párrafo, que "la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada." Esto también da lugar a las expropiaciones, así como a la explotación mediante empresas públicas de los recursos naturales, o a la concesión de dicha explotación a los particulares cuando no se contravenga la letra constitucional.

El tercer párrafo del artículo 27 constitucional es sumamente importante, porque establece que "la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo

equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana."<sup>19</sup>

El 3 de febrero de 1983 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación un paquete de reformas al contenido económico de la Constitución. A partir de entonces se hizo necesaria la promulgación de una nueva ley que rigiera la operación de las empresas públicas.

Mediante aquel paquete fueron reformados y adicionados los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución vigente.

A partir de entonces, de acuerdo con el texto del artículo 25, "corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución". Así, dice el segundo párrafo, "el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución." Por último, el tercer párrafo advierte que "al

<sup>19</sup>Edición consultada: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicaciones del Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Gobernación. México, 1983.

desarrollo nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo nacional.

"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, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

"Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo."

Este artículo, párrafos adelante, también se propone crear las bases para el fomento de las actividades económicas del sector social y para el respaldo indispensable para el sano desenvolvimiento del sector privado.

El artículo 26, a partir de 1983, establece que el Estado organizará un sistema de "planeación democrática" del desarrollo nacional. Es necesario consignar esto aquí porque las empresas públicas constituyen un importante instrumento de la planeación inductiva que realiza el Estado.

Por su parte, el artículo 28, que se refiere a la prohibición de los monopolios, aclara que "no constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: Acuñación de moneda; correos, telégrafos; radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un sólo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión." Este artículo, en su párrafo siguiente, también exceptúa al servicio público de banca y crédito de ser considerado monopolio.

Más adelante, da pie de manera expresa a la existencia del sector paraestatal, cuando dice que "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." En este párrafo se encuentra la raíz jurídica de la existencia del sector paraestatal en México.

Y como ya señalamos en páginas anteriores, el contenido constitucional en los artículos 25, 26, 27 y 28 hizo necesario que en abril de 1986 Miguel de la Madrid enviara a la Cámara de Diputados una iniciativa de ley para actualizar la normatividad relacionada con

la gestión y operación de las empresas paraestatales. A esa ley nos referiremos en el Capítulo IV de este trabajo.

### 3.2 De la Secretaría del Patrimonio Nacional a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, entidad normativa de las empresas públicas mexicanas

Desde sus orígenes, el sector paraestatal mexicano ha contado con una entidad que rige su operación. Anteriormente fue la Secretaría de la Presidencia, la cual se encargaba de coordinar y vigilar la operación de las empresas públicas partiendo del criterio de que éstas últimas atendían ramas en las que el Ejecutivo quería poner especial cuidado; es decir, las empresas públicas eran una especie de proyectos presidenciales. Sin embargo, la Secretaría de la Presidencia fue sustituida por la Secretaría del Patrimonio Nacional, la cual desapareció, a su vez, al iniciarse la gestión de José López Portillo, para convertirse en Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, y ésta dio paso, en 1983, a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. De este modo, con el cambio de denominación se hacía específico que esta dependencia estaría a cargo de vigilar el funcionamiento de las empresas públicas.

En la práctica sin embargo, existen empresas que por su gran

importancia económica, hacen que sus directores gocen de un status especial que los lleva, por ejemplo, a acordar directamente con el Presidente de la República y no con su jefe sectorial. Esto da lugar a conflictos de relación entre este último y los directores de empresas poderosas (por ejemplo, de PEMEX, la Comisión Federal de Electricidad, los Ferrocarriles Nacionales de México y Fertilizantes Mexicanos).

### 3.3 Problemas típicos de las empresas públicas

#### 3.3.1 Gestión

El problema de la gestión se relaciona con el de la eficiencia y con el de los mecanismos de control. Si consideráramos que la gestión es prácticamente un sinónimo de la operación, podríamos concluir que la operación de las empresas públicas ha sido objeto, desde hace muchos años, de una intensa discusión entre los teóricos de la Economía Pública y de la Administración Pública.

Por una parte, las empresas públicas son un importante instrumento de la política económica, pero también son herramientas eficaces para incrementar la eficiencia del Estado. No obstante, una

deficiente gestión puede hacer de ellas precisamente obstáculos de una sana política económica y de la eficiencia estatal. El argumento de los neoliberales es precisamente que ha ocurrido esto último: las empresas públicas, lejos de ser instrumentos, se han convertido en obstáculos del desarrollo. La causa fundamental de esto -si es cierto- es que en virtud de que el Estado declara que con sus empresas no se propone lucrar, los dirigentes de ellas han encontrado cobijo para justificar su eventual ineficiencia. Así, suele decirse que una determinada empresa pública tiene números rojos porque se dedica a un renglón no lucrativo (la producción de leche, por ejemplo). Los neoliberales argumentan -y todo parece indicar que tienen razón- que el servicio al interés público y la eficiencia no están reñidos en las empresas paraestatales.

Ese argumento ha sido fundamental para los funcionarios gubernamentales que desde la administración de Miguel de la Madrid se han declarado partidarios de que se reestructure el sector paraestatal y se redefina la participación del Estado en la economía, para que dicha participación se reduzca estrictamente a lo indispensable.

Un texto gubernamental señalaba en 1988 que "en el último medio siglo el Estado ejerció su rectoría económica apoyado de manera importante por las entidades paraestatales, las que fueron registrando una creciente participación en el sistema productivo

nacional.

"En la dinámica histórica de nuestro país, en unos casos fue necesario crear entidades descentralizadas para cumplir con fines muy específicos; en otras, se nacionalizaron recursos para limitar la influencia del poder oligopólico extranjero; también se impulsaron inversiones indispensables para el desarrollo de actividades predominantemente industriales que requerían largos periodos de maduración y bajos niveles de reantabilidad, por lo que no eran atractivas para el sector privado, y bajo otras modalidades y por razones sociales el Estado rescató empresas privadas con dificultades financieras."

Por lo demás, afirmaba el documento, "en el curso de su desarrollo, las entidades paraestatales han estado cumpliendo con diversas funciones básicas: entre ellas, proveer de materias primas, bienes y servicios a la estructura industrial del país y a la creciente población urbana y rural." De hecho, "a fines de los años setenta existía consenso de que sin la participación de las empresas paraestatales en la economía hubiese sido imposible lograr el crecimiento registrado por el país en las últimas décadas. Sin embargo, paralelamente también empezó a expresarse preocupación en torno a las bases sobre las cuales estaba descansando ese crecimiento que había permitido el impulso a determinadas actividades, tanto públicas como privadas." Ocurrió, en la práctica, que "la

consecución de objetivos económicos y sociales como la regulación del mercado, la redistribución del ingreso, evitar presiones inflacionarias, el mantenimiento a niveles competitivos de los precios de determinados productos en ocasiones provocó un deterioro de la capacidad financiera real de las empresas."

Este documento, que parece encaminado a justificar la política puesta en aplicación en materia de empresas públicas a partir de 1983, añade que "la rigidez en materia de precios y tarifas implicó un subsidio crónico a los sectores privado y social, lo que limitó los recursos para financiar las inversiones públicas" y creó la necesidad de recurrir constantemente a los mercados extranjeros en busca de financiamiento para sostener a numerosas empresas públicas ineficientes. Las repercusiones no se hicieron esperar en las finanzas del Estado. Mientras en 1970 el déficit de las empresas del Gobierno Federal ascendió a 6 600 millones de pesos y el de las empresas controladas presupuestalmente a 600 millones de pesos, para 1976 el déficit del Gobierno Federal era ya de 55 600 millones de pesos y el del sector paraestatal de 21 400 millones. El déficit siguió creciendo en los años posteriores, pero el aumento en los precios del petróleo y los descubrimientos de grandes reservas mexicanas de hidrocarburos paliaron momentáneamente los efectos del desorden financiero en el sector paraestatal.

Según el documento que hemos venido citando y ahora glosamos, la

situación se hizo insostenible en 1981 y 1982, con motivo del descenso abrupto de los precios del petróleo en el mercado internacional y de la creciente dificultad para la obtención de financiamiento en el exterior. Fue entonces cuando se volvió "indispensable la revisión del esquema de participación gubernamental a través de las entidades paraestatales."<sup>20</sup>

Prácticamente el documento que hemos citado acaba concluyendo lo que ya señalábamos en páginas anteriores: que el sector paraestatal había dejado de ser un propulsor del desarrollo nacional para convertirse en su lastre:

"La crisis económica no sólo había cuestionado el tipo de crecimiento del sector paraestatal, sino que también puso en tela de juicio el modelo centralizado de control entre el Gobierno y el sector paraestatal. En realidad, el exceso de control había provocado que se perdiera en parte la esencia del mismo, ya que se analizaba más si la entidad cumplía con ciertas normas administrativas específicas aprobadas por el sector central, que si su actuación respondía a los propósitos generales para los que había sido creada.

"Este control de las entidades por parte del Estado también era

<sup>20</sup> Reestructuración del sector paraestatal. Cuadernos de Renovación Nacional. Tomo IV. Secretaría de la Contraloría General de la Federación-Fondo de Cultura Económica. México, 1988. pp. 19-20.

heterogéneo, ya que las normas aplicables en ciertos casos eran muchas y en otros existían vacíos importantes.

"En suma, estos problemas de desequilibrio de las finanzas gubernamentales, crecimiento explosivo de la empresa pública y regulación centralizada del sector paraestatal, agravados por las dificultades financieras, monetarias y comerciales de la economía internacional, se constituyeron en obstáculos estructurales que fue preciso reconocer y ante los que se volvió necesario comenzar a bosquejar orientaciones económicas, jurídicas y administrativas que mejoraran la gestión de la empresa pública."<sup>21</sup>

Argumentos como los expuestos anteriormente condujeron tanto a la reestructuración del sector paraestatal iniciada durante el sexenio pasado, como al reforzamiento de los sistemas de control de gestión, mediante la promulgación de una nueva ley, en el sector paraestatal.<sup>22</sup>

### 3.3.2 Eficiencia

Es poco lo que puede decirse en este punto, pues en el diagnóstico

---

<sup>21</sup>Ibidem, p. 21.

<sup>22</sup>Al respecto véase: Rodríguez Peregró, Nicolás. "La gestión de las empresas públicas y su control. Referencia al caso mexicano". En: Revista de Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública. Número 42. Abril-junio de 1980. pp. 11-51.

sobre la gestión de las empresas públicas incluido en el subapartado anterior salta a la vista un problema de ineficiencia en el sector paraestatal. Ya dijimos que la prestación de un servicio de interés público, no lucrativo, de ninguna manera está reñida con la eficiencia. No lo entendieron así muchos de los administradores de empresas paraestatales y el país ha vivido las consecuencias.

En años anteriores fue frecuente que se interpretara la operación de las empresas públicas como algo ajeno a la rentabilidad, argumentando que sus fines eran eminentemente "sociales". La crisis económica ha hecho que el Estado mexicano se percate de la necesidad de rectificar ese criterio. De lo contrario, ningún presupuesto sería suficiente para afrontar las sangrías que las empresas públicas representarían para los recursos federales.

Aún en las economías en las que estaba más arraigado ese erróneo criterio se está considerando prioritario que las empresas públicas, además de eficientes, sean autosuficientes, aún cuando no lleguen a ser lucrativas en términos comunes.

### 3.3.3 Centralismo y descentralización

Es innegable que la gran abundancia de empresas públicas y la

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

ineficiencia en muchas de ellas contribuyeron a reforzar las ancestrales tendencias centralistas de la sociedad y la administración pública mexicanas. En la práctica el sector paraestatal otorga al Poder Ejecutivo fuerza adicional para imponer decisiones en otros niveles de gobierno. Así sucede en la medida en que se controlan diversos renglones en cuyo buen funcionamiento están absolutamente interesados tanto los gobierno estatales como los municipios, pues les resultan vitales: electricidad, distribución de combustibles, servicio de los ferrocarriles, etcétera. Si a eso añadimos que el Estado controlaba empresas de las más diversas ramas, no sólo de las prioritarias para el desarrollo del país, puesto que se hizo de ellas por muy disímolas vías y circunstancias, ya podemos imaginar el gran poder centralizado que se acumulaba en el nivel federal.

Por tanto, puede afirmarse que en la práctica la reestructuración del sector paraestatal y una mayor selectividad en la participación económica del Estado son, de manera indirecta, formas de descentralizar el poder de la Federación en beneficio directo de los otros dos niveles de gobierno.

#### 3.3.4 Sectorización

Hasta el año 1976 las relaciones entre las empresas públicas y el

gobierno federal se daban en un marco jurídico desordenado y poco preciso. La antigua Secretaría del Patrimonio Nacional se encargaba de orientar y controlar a dichas entidades, en principio, pero con frecuencia el máximo órgano directivo de muchas de ellas (por ejemplo, el Consejo de Administración) se encontraba presidido por el titular de otra Secretaría que no era la de Patrimonio, pero sí más afín a las actividades de la empresa en cuestión. El panorama se complicaba aún más por la práctica generalizada entre los directores de buscar activamente acuerdos con el Presidente de la República, a quien consideraban su jefe directo, en mayor medida que a los secretarios afines a sus actividades.

Debido a la existencia de diversos conductos para el flujo de la relación entre las empresas públicas y el gobierno federal se complicaban las responsabilidades sobre la orientación y el control. Todos y nadie en particular eran responsables, dentro del gobierno, de la adecuada operación de las empresas públicas. La sectorización cambió este panorama.

En 1977 se inició un proceso de agrupamiento de las entidades públicas en categorías afines, para que cada grupo de empresas dependieran de una determinada secretaría de estado. Se organizaron tantos sectores cuantas secretarías existen, con excepción de los sectores de la Contraloría y de Marina, que no existen. Cada titular de una secretaría es ahora responsable de los resultados generales de

la operación de las empresas públicas agrupadas en su sector. A los titulares de las secretarías se les denomina titulares o "cabezas" de sector.

Según Pichardo Pagaza "la sectorización ha resultado muy positiva en términos de un mayor control sobre las entidades por parte del gobierno federal. Sin embargo, no se agotó en una decisión; es un proceso complejo y delicado de ajuste entre ambas partes."<sup>23</sup> Varios años después de la sectorización, diversas disposiciones continúan estableciendo reglas cada vez más precisas para definir el alcance de la responsabilidad entre las empresas públicas y sus cabezas de sector.

### 3.3.5 Mecanismos de evaluación

Como ya lo señalamos, desde que se promulgó la ley sobre control de la empresa pública en 1947, y en sus ulteriores versiones, ha existido la preocupación de establecer un control idóneo sobre las finanzas y las actividades de ese tipo de organismos. El control y la evaluación son dos temas inevitablemente vinculados entre sí, pues se evalúa lo que se controla. De hecho, el tema del control de la empresa pública es fértil campo de debate ideológico-político y asunto cotidiano de atención de la opinión pública.

<sup>23</sup> Pichardo Pagaza, Ignacio. Op. cit., p. 360.

"Tal preocupación se explica, en parte -dice Richarado Pagaza-, porque se sabe que muchas empresas públicas reciben grandes transferencias de fondos fiscales -vía subsidio- y han contratado elevados volúmenes de deuda interna y externa.

"La opinión pública considera que no existe adecuada vigilancia sobre las entidades paraestatales. Con frecuencia se olvida que algunas empresas reciben, permanentemente, grandes subsidios del gobierno federal porque son instrumentos para trasladar apoyos económicos a determinados grupos de la sociedad. Debe reconocerse, sin embargo, que la falta de 'transparencia' en la contabilización de los subsidios oscurece el entendimiento de la administración.

"La situación actual es que la reglamentación que se ha ido acumulando sobre las empresas públicas y la obligación de informar detalladamente al gobierno central, son una carga muy pesada que entorpece el ágil desempeño de sus actividades.

"El control sobre las entidades de la administración pública paraestatal, tanto interno como externo se lleva a cabo desde diferentes niveles político-administrativos."<sup>24</sup>

Existen dos ámbitos de control en las empresas públicas mexicanas: el interno y el externo. Actualmente las funciones de

---

<sup>24</sup> Ibidem, p. 374.

control interno de la empresa pública se concentran en tres dependencias, que son las secretarías de la Contraloría General de la Federación, de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto. La SPP realiza funciones de control en el área presupuestal; la SHCP controla el endeudamiento, y la SOGF, el cumplimiento del marco legal que rige cada uno de los aspectos de la actividad de la empresa; en especial, las adquisiciones y las obras públicas.

Las dependencias coordinadoras de cada sector constituyen otra instancia de control interno, casi siempre a través de sus órganos de administración e invariablemente mediante la consulta y la autorización de los planes y programas correspondientes. En cuanto al control externo, el Poder Legislativo participa en él, primero, al autorizar los presupuestos, y segundo, al analizar la cuenta pública, además de que también puede recurrir a análisis esporádicos o a citas de dirigentes de empresas públicas para conocer la operación de las áreas a su cargo. Sin embargo, el control legislativo sólo se ejerce sobre las grandes empresas públicas (PEMEX, FERTIMEX, CFE, et cetera). Sin embargo, a partir de 1981 también llega al Poder Legislativo información sobre la situación de unas 500 empresas públicas de todas dimensiones.

Dicha información permite disponer de mejores elementos para realizar un más profundo análisis y evaluación del destino de los

recursos públicos y facilita la instrumentación de políticas sectoriales dentro del contexto de la política económica del sector público.

"El control legislativo del llamado sector paraestatal comprende las diversas fases del proceso presupuestal: aprobación del presupuesto, verificación de su ejercicio y evaluación de resultados.

"La aprobación específica de presupuesto se realiza solamente en el caso de las entidades incorporadas al presupuesto de egresos de la Federación", denominadas empresas públicas "gigantes".

"También se somete a sanción legislativa la contratación de deudas para los organismos y empresas cuando afecta a la deuda pública, por estar avalada por el gobierno federal o sus agencias financieras y en el caso de no existir esa afectación cuando se trate de las empresas incorporadas al presupuesto."<sup>25</sup>

El fundamento constitucional para el control de la empresa pública por el Poder Legislativo se encuentra en los artículos 90 y 93 constitucionales. Como ley secundaria debe mencionarse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en su artículo 23 establece que el Poder Legislativo podrá citar a comparecer ante la Cámara de Diputados a los altos dirigentes de las empresas públicas.

---

<sup>25</sup> Ibidem, p. 375.

Por otra parte, como factor de control existe la ley a la que se refiere este trabajo.

"En general el control de la empresa pública lo ejerce el ejecutivo con el fin de examinar la legalidad de sus decisiones, de evaluar su eficiencia financiera y rentabilidad social o de asegurar el correcto manejo de los bienes y recursos que aporta el Estado, así como el grado de avance de sus programas."<sup>26</sup>

Como ya lo dijimos anteriormente, el control y la evaluación se encuentran estrechamente vinculados entre sí. Por ello hablamos aquí del control antes de referirnos a la evaluación. Esta última es un elemento novedoso y una función reciente de la administración pública. Constituye una tarea de análisis de diversos tipos de información, que contiene los logros de los programas.

Los años recientes han sido dedicados, entre otras cosas, a perfeccionar la metodología y los procedimientos de la evaluación para convertirla en una instancia efectiva para mejorar la gestión interna y para retroalimentar la etapa de planeación en la empresa pública.

"El propósito básico es brindar una visión global del desempeño de la actividad de esas empresas, conforme a su congruencia con los

---

<sup>26</sup> Ibidem, p. 376.

objetivos nacionales, su consistencia interna y su compatibilidad con otros programas; a su eficacia para alcanzar las metas previstas y sus efectos; y su eficiencia en el manejo de los recursos, la organización de la actividad y la integración y ritmo de cada una de las fases de planeación.

"La función de evaluación de la empresa pública la comparten, en el poder ejecutivo, las dependencias globalizadoras (SPP, SHCP y SCGF) y los coordinadores de sector; la SCGF tiene el campo mayor de atribuciones en esta materia."<sup>27</sup>

Sin embargo, es evidente que falta perfeccionar los métodos de evaluación de las empresas públicas en México. Al parecer, a eso apunta, entre otras cosas, la ley que analizaremos en el siguiente capítulo: a perfeccionar los procesos de control y evaluación de la empresa pública mexicana, así como a reorientar sus propósitos.

---

<sup>27</sup> Idem.

#### **CAPITULO IV**

### **LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES COMO INSTRUMENTO DE CONTROL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS MEXICANAS**

Con esta disposición innovadora, no sólo en el ámbito legislativo de México sino también en el orden internacional, se logra iniciar el reordenamiento integral del amplio y disperso conjunto de normas de orden público y privado que actualmente regulan la actuación de las entidades paraestatales.

CARLOS LARA SUMANO

#### 4.1 Antecedentes

Como parte del propósito de someter a más eficientes formas de control y evaluación la operación de las empresas públicas, lo cual constituye el verdadero fondo de la cuestión, el fin principal, el 14 de mayo de 1986 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Entidades Paraestatales, previamente discutida y aprobada por el Congreso de la Unión.

Ciertamente, la nueva ley está alentada por una buena dosis de neoliberalismo; es decir, se inscribe en la estrategia de replanteamiento de la participación del Estado mexicano en la economía, así como de reestructuración del sector paraestatal, replanteamiento y reestructuración que necesariamente conducen a un endurecimiento de los procesos cuya blandura hizo posible anteriormente la proliferación del desorden administrativo y financiero en el sector paraestatal.

La exposición de motivos correspondiente a esta iniciativa de ley se proponía los siguientes objetivos:

- "A) Otorgar los controles previos gubernamentales a la única instancia del Órgano o Junta de Gobierno de las entidades, en el cual se encuentren debidamente representadas las dependencias correspondientes del Ejecutivo Federal.

- "B) Facultar a dicho Órgano para normar en cada caso a la entidad o empresa de que se trate dentro de la sustantividad del marco legislativo existente, tratando así de evitar la indiscriminada aplicación de normas muy generales que por razones prácticas no resultan apropiadas para los diferentes tipos de entidades.
- "C) Constituir una plataforma jurídica adecuada, congruente con la realidad jurídica-política mexicana, para que a través de una correcta aplicación y de una respuesta adecuada de las dependencias del Ejecutivo Federal, se concilien en un marco de armonía, por una parte, la autonomía de gestión necesaria a toda empresa, y por otra la indispensable tutela que corresponde al gobierno en las entidades públicas que definen su intervención en la economía y en la sociedad.
- "D) Ser una instancia jurídica adecuada para otorgar plenitud de autonomía de gestión a los intereses de las entidades paraestatales, permitiendo por otra parte el ejercicio adecuado de los controles del Estado. Cuando hubieren omisiones o incumplimientos de las obligaciones que el ordenamiento señala a la Junta de Gobierno o al Director General, el Ejecutivo Federal, a través de la dependencias globalizadoras, en los términos que correspondan a cada

una de ellas según sus atribuciones y competencias respectivas suplirá tales omisiones y fincará las responsabilidades procedentes; y

- E) Establecer las bases para que se instrumenten los procedimientos y se tomen las disposiciones y medidas que fueren necesarias, de manera paulatina y conveniente, para ajustar a las entidades públicas a los términos de esta iniciativa, con las excepciones que el Ejecutivo Federal determine de conformidad con lo establecido en esta propia Ley y en su Reglamento."<sup>28</sup>

Evidentemente, la presente ley se propuso avanzar en el proceso de sometimiento a control de las entidades públicas iniciado en 1947. Desde luego, en nuestros días se acumulan los notables avances de las técnicas administrativas de control y evaluación, por lo cual el contenido de este nuevo ordenamiento, mucho más avanzado que el del ordenamiento de 1947, es también más preciso y claro en lo que se refiere a los mecanismos de control.

---

<sup>28</sup>Esta exposición y la versión de la ley a la que se refiere este capítulo fueron consultadas en: Empresa pública. Problemas y desarrollo. Volumen 1. Número 2. Mayo-agosto de 1986. Departamento de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas. pp. 159-177.

#### 4.2 Mecanismos de gestión

Al revisar la Ley Federal de Entidades Paraestatales salta a la vista que con su aplicación se da una nueva limitación de la autonomía de las empresas públicas, pese a que el artículo 11 establece que "las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto, y de los objetivos y metas señalados en sus programas. Al efecto, contarán con una administración ágil y eficiente y se sujetarán a los sistemas de control establecidos en la presente Ley y en lo que no se oponga a ésta a los demás que se relacionen con la administración pública."

Quedan en pie las participaciones de las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto en los órganos de gobierno de las empresas paraestatales, lo cual ya se encontraba estipulado antes de 1986.

Según el artículo 16, cuando una empresa haya cumplido su objeto de creación, la Secretaría de Programación y Presupuesto podrá proponer al Ejecutivo Federal su disolución, liquidación o extinción, así como su fusión, "cuando su actividad combinada redunde en un incremento de eficiencia y productividad."

Según el artículo 20, el órgano de gobierno deberá sesionar

cuando menos cuatro veces al año. El director general será designado por el Presidente de la República o previa indicación de él, por el coordinador de sector correspondiente (artículo 21). En el artículo 22 se establece que los directores generales tendrán determinadas funciones que los equiparan a los apoderados generales de las empresas privadas, lo cual les proporciona el espacio de maniobra necesario para el cabal y eficiente desempeño de su función.

Los organismos públicos deberán inscribirse en un registro público que estará a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y no hacerlo será causa de responsabilidad para sus directores generales en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (artículo 24).

En cuanto a las empresas de participación estatal mayoritaria, para serlo deberán estar definidas así en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (artículo 28) y dedicarse a alguna de las ramas prioritarias que se mencionan en el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional (artículo 6o.). No cumpliéndose estas condiciones, procederá la enajenación, disolución o liquidación de la empresa (artículo 32). El Ejecutivo Federal, por conducto del coordinador de sector correspondiente, determinará cuáles servidores públicos ejercerán la titularidad de las acciones cuando así proceda (artículo 33). El Consejo de Administración deberá ser presidido por el coordinador del sector correspondiente (artículo 35).

Para los fines de este apartado tiene interés medular el contenido del capítulo V de la ley, donde se establecen las normas para el desarrollo y la operación de las empresas públicas. De acuerdo con el artículo 46, "los objetivos de las empresas paraestatales se ajustarán a los programas sectoriales que formule la coordinadora de sector, y en todo caso, contemplarán:

- "I. La referencia concreta a su objetivo esencial y a las actividades conexas para lograrlo.
  
- "II. Los productos que elabore o los servicios que preste y sus características sobresalientes.
  
- "III. Los efectos sectoriales que causen sus actividades en el ámbito sectorial, así como el impacto regional que originen, y
  
- IV. Los rasgos más destacados de su organización para la producción o distribución de los bienes y prestación de servicios que ofrece."

Para su desarrollo y operación, las entidades paraestatales también deberán sujetarse a la Ley de Planeación y al Plan Nacional de Desarrollo, a los programas que se deriven de este último y a las asignaciones financieras autorizadas (artículo 47). Deberá haber

también una programación institucional en la que se asuman objetivos, metas y resultados económicos y financieros esperados, así como las bases para llevar a cabo la evaluación (artículo 48); tal programa deberá elaborarse en los términos del artículo 22 de la Ley de Planeación y será revisado anualmente, para introducirle las modificaciones que el momento haga pertinentes (artículo 49). Los presupuestos de la entidad se formularán a partir de sus programas anuales (artículo 50) y con sujeción a los lineamientos de la SPP (artículo 51). Los recursos de cada ejercicio serán recibidos de la Tesorería de la Federación y su aplicación se sujetará a los ordenamientos aplicables (artículo 52).

"Los programas financieros de la entidad paraestatal deberán formularse conforme a los lineamientos generales que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; deberán expresar los fondos propios, aportaciones de capital, contratación de créditos con bancos nacionales o extranjeros, o con cualquier otro intermediario financiero así como el apoyo financiero que pueda obtenerse de los proveedores de insumos y servicios y de los suministradores de los bienes de producción. El programa contendrá los criterios conforme a los cuales deba ejecutarse el mismo en cuanto a montos, costos, plazos, garantías y avales que en su caso condicionen el apoyo." (Artículo 53).

Acto seguido, la ley procede a señalar que el programa

financiero deberá ser sometido por el director general de la empresa a la aprobación del máximo órgano directivo que corresponda (artículo 54) y que el cumplimiento de dicho programa deberá someterse a lo que estipulan esta ley y otras aplicables (artículo 55).

"El órgano de gobierno, a propuesta de su presidente o cuando menos de la tercera parte de sus miembros, podrá constituir comités o subcomités técnicos especializados para apoyar la programación estratégica y la supervisión de la marcha normal de la entidad paraestatal, atender problemas de administración y organización de los procesos productivos, así como para la selección y aplicación de los adelantos tecnológicos y el uso de los demás instrumentos que permitan elevar la eficiencia de las mismas." (Artículo 56).

A propósito, la ley señala que los órganos de gobierno de las empresas paraestatales tendrán las siguientes atribuciones (se presentan resumidas):

- a) Establecer las políticas generales en congruencia con los programas sectoriales.
- b) Aprobar los programas y presupuestos de la entidad de que se trate.
- c) Fijar y ajustar los precios de los bienes y servicios que

produzca o preste la paraestatal.

- d) Aprobar la concertación de préstamos para el financiamiento de la entidad.
- e) Expedir las normas a las cuales deberá sujetarse el director de la paraestatal para disponer de los activos fijos.
- f) Aprobar anualmente los estados financieros, previo informe de los comisarios y dictamen de los auditores externos.
- g) Aprobar los contratos que la paraestatal celebre con terceros.
- h) Aprobar la estructura básica de organización de la entidad y las modificaciones que procedan en ella.
- i) Proponer al Ejecutivo Federal, por conducto de la SPP, los convenios de fusión con otras entidades.
- j) Autorizar la creación de comités de apoyo.
- k) Nombrar y remover, a propuesta del Director General, a los servidores públicos que ocupen puestos en los dos niveles

jerárquicos inmediatamente inferiores al de aquél, así como asignarles sus salarios y prestaciones.

- l) Nombrar y remover a quien fungirá como secretario del órgano de gobierno, a propuesta del Presidente de éste.
- m) Aprobar la constitución de reservas y aplicación de las utilidades de las empresas de participación estatal mayoritaria.
- n) Establecer las normas para la adquisición, arrendamiento o enajenación de inmuebles que la entidad requiera para la prestación de sus servicios.
- ñ) Aprobar los informes periódicos que rinda el Director General.
- o) Aprobar, con sujeción a las normas legales, las gratificaciones o pagos extraordinarios y vigilar que los recursos aprobados se destinen precisamente a ese fin.
- p) Aprobar las normas y bases para cancelar adeudos a cargo de terceros y a favor de la paraestatal, cuando sea evidente la imposibilidad de recuperarlos.

En su artículo 59 la ley establece las facultades y obligaciones de los directores generales de las entidades paraestatales; sin embargo, no nos detendremos en ellas aquí por considerar que son las que normalmente se atribuyen al ejecutivo de más alta jerarquía de una empresa privada común y corriente.

#### 4.3 Control y evaluación de la eficiencia

Es sumamente importante el contenido del Capítulo VI de la ley que estudiamos aquí, en virtud de que en los artículos que lo integran se precisan los mecanismos de control y evaluación a los que se sujetarán las empresas públicas.

En primer lugar, el artículo 60 establece que "el órgano de vigilancia de los organismos descentralizados estará integrado por un Comisario Público Propietario y un Suplente, designados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación." Por su parte, el artículo 61 señala que "la responsabilidad del control al interior de los organismos descentralizados se ajustará a los siguientes lineamientos:

- "I. Los órganos de gobierno controlarán la forma en que los objetivos sean alcanzados y la manera en que las

estrategias básicas sean conducidas; deberán atender los informes que en materia de control y auditoría les sean turnados y vigilarán la implantación de las medidas correctivas a que hubiere lugar;

- II. Los directores generales definirán las políticas de instrumentación de los sistemas de control que fueren necesarios; tomarán las acciones correspondientes para corregir las deficiencias que se detectaren y presentarán al órgano de gobierno informes periódicos sobre el cumplimiento de los objetivos del sistema de control, su funcionamiento y programas de mejoramiento; y
- III. Los demás servidores públicos del organismo responderán dentro del ámbito de sus competencias correspondientes sobre el funcionamiento adecuado del sistema que controle las operaciones a su cargo."

El artículo 62 establece que los órganos internos de control serán parte integrante de la estructura del organismo descentralizado y tendrán la función de apoyar el mejoramiento de la gestión del organismo. Esos órganos dependerán del director general del organismo, realizarán sus actividades de acuerdo con reglas y bases que les permitan cumplir su cometido y examinarán y evaluarán los sistemas, mecanismos y procedimientos de control; efectuarán

revisiones y auditorías, vigilarán que el manejo y aplicación de los recursos públicos se efectúe conforme a las disposiciones aplicables; presentarán al director general, al órgano de gobierno y a las demás instancias internas de decisión los informes resultantes de las auditorías, exámenes y evaluaciones realizados (artículo 62). Las empresas de participación estatal mayoritaria están obligadas a incorporar en su estructura los órganos de control que les indique la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (artículo 63); paralelamente, la coordinadora de sector podrá recomendar las medidas adicionales de control que considere convenientes (artículo 64); a su vez, la SCGF está facultada, según el artículo 65, a realizar visitas y auditorías a las empresas paraestatales, cualquiera que sea la naturaleza de éstas, a fin de supervisar el adecuado funcionamiento del sistema de control y el cumplimiento de las responsabilidades del organismo, y cuando se trate de empresas en las que el Estado tenga una parte minoritaria del capital, la SCGF podrá vigilar que esa parte sea utilizada adecuadamente (artículo 67). Desde luego, la concreción del control tiene lugar cuando el gobierno puede realizar las medidas correctivas necesarias. A emprender éstas faculta al Ejecutivo Federal el artículo 66 de la ley que glosamos aquí.

Aquí se demuestra una vez más que en las funciones de control están implícitas las de evaluación, pues para controlar es necesario evaluar, y para evaluar es necesario controlar.

Sin duda alguna, el contenido de la ley que hemos comentado en las páginas anteriores representa un avance en lo que se refiere a las funciones de control del Estado sobre sus empresas públicas. Sin embargo, convendría que el contenido fuera mucho más preciso y que en alguna parte de la ley se señalara que en ningún caso la SCGF podrá arrogarse funciones propias del Poder Judicial.

#### 4.4 La sectorización como forma de control

En la práctica, la sectorización de las empresas públicas mexicanas iniciada en el año 1976 representa un notable avance en esta materia y constituye, por sí misma, una forma de control. No profundizaremos en referirnos a ella porque ya lo hicimos en el subapartado 3.3.4 de este trabajo. En aquella parte queda claro por qué afirmamos ahora que la sectorización es una variante del control.

**CAPITULO V**  
**ALCANCES SOCIOECONOMICOS DE LA**  
**LEY FEDERAL DE EMPRESAS PARAESTATALES**

Se establece de manera categórica que en estas empresas deben cumplirse los supuestos y objetivos de las áreas prioritarias que se definen en el propio texto de la Ley. Se busca de este modo delimitar el campo de acción de esta intervención del Estado.

EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA LEY  
FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES

5.1 Alcances políticos (planteamientos e implicaciones neoliberales). El "adelgazamiento estatal" de De la Madrid a Salinas de Gortari

Al describir las características esenciales de la que él llama contrarrevolución monetarista, René Villarreal señala que este movimiento del neoliberalismo encubre todo un programa ideológico-político que, basado en el liberalismo económico clásico del laissez-faire, laissez-passer y en el liberalismo político, "es el ataque más abierto y frontal al intervencionismo del Estado y a todas las conquistas sociales, larga y duramente alcanzadas por el Estado benefactor que surge de la revolución keynesiana, y del Estado planificador y promotor del desarrollo que surge de la revolución estructuralista."

Ciertamente, el texto de Villarreal es una apasionada y documentada defensa del Estado keynesiano, pero no le falta cierta dosis de verdad en sus afirmaciones, sobre todo por cuanto se refiere a los más empecinados enemigos de la intervención estatal que actúan desde el seno mismo del Estado.

Más adelante, Villarreal sostiene que "la contrarrevolución monetarista es una 'sublevación conservadora' que, desafiando al mundo con la audacia de su revolución de regreso, intenta hacer

reversible lo que parecía irreversible en el sistema capitalista contemporáneo : la participación del Estado keynesiano en la economía y el desarrollo de la democracia.

"[...] La contrarrevolución monetarista es el retorno a la vieja ortodoxia del liberalismo económico clásico que [...] ha ido penetrando al Estado [...] para apuntalar al neoliberalismo desde el centro de gravedad mismo de la sociedad. Ello implica que el Estado tiene que abdicar no solamente de sus facultades de intervención y regulación del mercado -teórica e históricamente sustento de la economía mixta-, sino que también, ha de tirar por la borda el catálogo de derechos políticos y sociales que constituyen y fundamentan la libertad política de la democracia."<sup>29</sup>

Habría que meditar en este punto por qué esa corriente neoliberal parece haber penetrado con éxito hasta en el bloque socialista. ¿Cuáles serán las explicaciones "secretas" de este fenómeno de "rectificación" al que asistimos, de manera generalizada, quienes vivimos en este mundo de los ochentas? Por lo demás, todo parece indicar que se seguirá profundizando en este proceso de revisión en todos los sistemas sociales, hasta adoptar plenamente un enfoque neoliberal. La década de los noventa será, con seguridad, la de la consolidación del neoliberalismo en todo el mundo.

<sup>29</sup>Villarreal, René. La contrarrevolución monetarista. Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo. Ediciones Océano, S. A. Cuarta edición. México, 1984. pp. 16-17.

A final de cuentas, de lo que se trata, según nos dice Villarreal, no es de entregarse plenamente a la corriente neoliberal. Lejos de eso, "el nuevo Estado debe contar con nuevas teorías que permitan interpretar la crisis de hoy y que procuren políticas efectivas para salir de ella. La solución no está en regresar al Estado policía o vigilante del libre mercado ni en un Estado más grande, sino en un nuevo Estado cada vez más democrático en lo político y más racional en lo económico. El Estado en sus funciones de rector, planificador, inversionista, empresario, regulador, promotor, banquero y benefactor, debe ser más eficaz y eficiente pero debe actuar paralelamente con mayor justicia, representatividad y democracia, dentro del marco de un nuevo pacto social que fortalezca y desarrolle los sistemas nacionales de economía mixta."<sup>30</sup>

Es cierto que en buena medida el "adelgazamiento estatal" emprendido por el régimen de Miguel de la Madrid y proseguido por la presente administración, está inspirado en la doctrina neoliberal. Sin embargo, también debe entenderse que en el sector paraestatal mexicano imperaba una buena dosis de anarquía que era necesario corregir. Aun así, el justo medio, una vez más, es lo indicado. Debe evitarse incurrir en el exceso de adelgazar al Estado partiendo de prejuicios de origen neoliberal a ultranza, pero también optar por un estatismo igualmente inconsecuente.

---

<sup>30</sup> Ibidem, p. 17.

## 5.2 Alcances económicos

En lo económico es de esperarse que la aplicación de la Ley Federal de Entidades Paraestatales dé lugar a una mayor eficiencia en la gestión de las empresas públicas. Al establecer más rigurosos mecanismos de control y evaluación, necesariamente el Estado dejará de ser distraído por sangrías presupuestales que sufría al tener que resarcir las pérdidas y los endeudamientos irracionales que, debido a su ineficiente operación, sufrían numerosas empresas paraestatales.

## 5.3 Alcances sociales

En el aspecto social se presenta el riesgo de que se pierda de vista que muchas de las empresas públicas existentes tienen una función de interés público. Un ejemplo clásico de este caso es CONASUPO, a la cual no se le puede exigir que obtenga grandes rendimientos económicos, pero sí se le debe obligar a ser eficiente en el cumplimiento de sus funciones.

Aun partiendo de una perspectiva neoliberal, debe tenerse cuidado al imponer medidas de control y evaluación en las empresas que cumplen una misión de interés social. Esto no nos debe llevar a

justificar pérdidas, endeudamientos injustificados y otros deslices, pero sí debe hacernos atemperar los criterios de control y evaluación que establece la ley.

#### 5.4 Las condiciones económicas, sociales y políticas internacionales. El avance del neoliberalismo

Hacia cualquier punto del planeta que miremos, encontraremos signos que refuerzan la idea de que el neoliberalismo está avanzando y que el mundo, en general, está sufriendo algo que, con los criterios de los sesentas o los setentas, podríamos denominar "derechización", pero que con los criterios actuales sólo puede llamarse "reordenación".

Tanto en los países socialistas como en los capitalistas (sobre todo en los de este siglo que se encuentran orientados al modelo económico keynesiano) está dándose un proceso de rectificación que conduce a un manejo cada vez más escrupuloso de los recursos públicos: las empresas públicas ineficientes están siendo liquidadas; las dimensiones de los estados están siendo reducidas; los criterios ideológicos marxistas están dejando de imperar sobre los criterios económicos; la idea de Estado benefactor está cada vez más en franca retirada. En fin, los signos del avance neoliberal

abundan.

Nicaragua, México, Argentina, Brasil, Hungría, Polonia, la Unión Soviética y, en fin, numerosos países de todo el mundo han entrado de lleno en la órbita neoliberal.

Tal vez lo correcto sea dejar de lado los criterios de análisis maniqueos y entender con pleno realismo que el mundo ya estaba exigiendo desde hace varios lustros una reordenación de esta naturaleza. Sin embargo, no estaban dadas las condiciones para que ocurriera. -- Hoy que esas condiciones existen debemos idear nuevos métodos de análisis de la realidad social, más allá de los esquemas y los dogmas, -- para comprender lo que sucederá con la reorientación de la economía pública que está en marcha.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales es un instrumento que apunta en esa dirección.

## **CONCLUSIONES**

**(PERSPECTIVAS DEL PROBLEMA ESTUDIADO)**

En el presente trabajo hemos analizado los orígenes y la importancia de la intervención del Estado en la economía, partiendo desde los planteamientos antiestatistas del liberalismo clásico y observando el momento en el que surge la necesidad de que intervenga el Estado en la economía, para llegar a la conclusión de que el Estado mexicano es uno de los precursores en el campo de dicha participación, si consideramos el contenido original del artículo 27 de la Constitución Política de 1917. Se ha concluido que otros Estados -después del soviético, que surge de la Revolución de Octubre-, siguieron esa tendencia.

En seguida, fueron estudiados los fundamentos teóricos de la existencia de las empresas públicas, estudiando su concepto y su desarrollo histórico. Se consideró que la existencia de las empresas públicas es una consecuencia y una necesidad derivada de la intervención del Estado en la economía.

Al abordar el caso mexicano, estudiamos la evolución del marco jurídico que rige la existencia de nuestras empresas públicas, partiendo de las referencias que contiene la Constitución Política de 1917. Allí mismo analizamos los problemas típicos a los que se enfrentan las empresas públicas mexicanas y, en general, las de los países subdesarrollados. Concluimos que esos problemas principales son los de gestión, la ineficiencia (debido a que se confunde ineficiencia con objetivos sociales), el centralismo, la inadecuada

sectorización y la ausencia de mecanismos de evaluación adecuados.

Luego procedimos a estudiar la utilidad de la Ley Federal de Entidades Paraestatales como instrumento de control de las empresas públicas, así como los alcances socioeconómicos de ese mismo ordenamiento.

En ese punto concluimos que la nueva Ley es congruente con la política neoliberal que predomina en el Estado mexicano, así como en casi todos los Estados del mundo en el momento presente. Quisimos abstenernos de calificar la tendencia neoliberal, aun cuando existen importantes sectores de economistas keynesianos que se le oponen, pues no estamos en condiciones de predecir cuáles serán las consecuencias del actual predominio neoliberal.

Todo parece indicar que durante los próximos años asistiremos a grandes transformaciones en las ideas relacionadas con la participación económica del Estado. Sin embargo, al observarlas y analizarlas es necesario comprender de una vez por todas que existen progresos disfrazados de retrocesos. La historia no retrocede; por tanto, es válido pensar que la política mundial -no sólo mexicana- de reorientación, replanteamiento y reestructuración de la participación del Estado en la economía debe ser un signo de avance y no, como muchos teóricos marxistas y keynesianos dicen, un retroceso evidente. (Es obvio hacer notar que estos teóricos parten de la idea

de que es imprescindible la participación estatal de la economía para atenuar los efectos negativos del capitalismo).

La Ley Federal de Entidades Paraestatales viene a reforzar los mecanismos de control y evaluación que existían en las empresas públicas. Y es previsible que en un futuro no muy lejano, junto a la reducción de la participación económica estatal, se dé también el surgimiento de leyes todavía más rígidas.

Si algo puede decirse de la citada Ley es que representa un avance cualitativo con respecto a las que le precedieron. Sólo pueden señalársele dos defectos: es imprecisa en muchas de sus partes, sobre todo al dejar al criterio de otras leyes supletorias abundantes cuestiones en lo que se refiere a los mecanismos de gestión y control, y además, concede excesivas atribuciones a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Nosotros pensamos que, independientemente de los avances neoliberales que han dado pie a la creación de una dependencia de esa naturaleza, debe suprimírsele, o bien, replantear sus funciones para que no incurran en la ambigüedad a la que ya nos ha acostumbrado entre los terrenos administrativo y judicial o en la invasión de atribuciones del Poder Judicial.

Por lo demás, reiteramos, la Ley estudiada en el presente

trabajo responde al marco neoliberal en el que surge, pero no por eso debe tachársele sin más. Después de todo, la eficiencia y el manejo transparente de los recursos públicos eran viejas exigencias de todos los mexicanos.

No nos asombremos ahora que existe una ley encaminada precisamente a lograr que las empresas públicas actúen transparente y eficientemente. Lograr esto es propósito de la nueva Ley de Entidades Paraestatales; sin embargo, no debe olvidarse que muchos de los problemas que padecen en su operación las empresas públicas son consecuencia de deformaciones estructurales de la economía mexicana y, específicamente, de la administración pública.

ANEXO ESTADISTICO

**CUADRO 2**

**Desincorporación de entidades paraestatales del sector industrial, 1983-1987<sup>a</sup>**

	Terminadas	En proceso	Total
Venta	78	35	113
Liquidación	47	52	99
Fusión	2	14	16
Transferencia	9	1	10
Resectorización	10	—	10
Minoritarias	11	—	11
<b>Total</b>	<b>157</b>	<b>102</b>	<b>259</b>

a. No se incluyeron las entidades cuya desvinculación se anunció en el marco del Pacto de Solidaridad Económica.

Fuente: SHCP, *Informe Hacendaria Mensual*, México, marzo de 1988.

**CUADRO 3**

**Número de empresas del sector público vendidas hasta el 30 de noviembre de 1988, por coordinadora sectorial**

	Total autorizadas	Porcentaje	Concluidas	En proceso
SEMAP	173	73.0	113	60
SARH	21	8.9	10	11
Sectur	20	8.4	13	3
Sepesca	15	6.3	2	13
SHCP	3	1.3	1	2
SCT	3	1.3	3	—
DDF	1	0.4	1	—
Secofi	1	0.4	1	—
<b>Total</b>	<b>237</b>	<b>100.0</b>	<b>148</b>	<b>89</b>

Fuente: Elaboración propia con base en SHCP, *La venta de las empresas del sector público. Fundamentos, procedimientos y resultados, 1983-1988*, México, 1988.

CUADRO I

Principales áreas de actividad económica en que el Estado dejó de participar total o parcialmente, de acuerdo con el número de empresas vendidas y en proceso de venta en el período 1983-1988

Clave de actividad económica <sup>1</sup>	Empresas		
	Vendidas	En proceso de venta	Total
<b>División 0. Servicios</b>			
01 Comercialización de algún producto	3	3	6
04 Turismo (hoteles)	15	4	19
05 Servicios varios	4	—	4
06 Servicios de transporte	5	5	10
<b>División 1. Industrias extractivas</b>			
11 Extracción y beneficio de carbón mineral y grafito	—	2	2
13 Extracción y beneficio de minerales metálicos	1	4	5
14 Extracción de minerales no metálicos, excepto sal	6	—	6
<b>Divisiones 2 y 3. Industrias de la transformación</b>			
20 Elaboración de alimentos	13	32	45
21 Elaboración de bebidas	7	—	7
22 Beneficio y elaboración de productos de tabaco	1	—	1
23 Industria textil	8	1	9
24 Fabricación de prendas de vestir y otros artículos confeccionados con			

26	textiles y otros materiales, excepto calzado	1	—	1
	Industrias y productos de madera y corcho excepto muebles	6	3	9
28	Industria del papel	5	1	6
30	Industria química	11	6	17
31	Refinación del petróleo y derivados del carbón mineral	1	1	2
32	Fabricación de productos de hule y plástico	2	—	2
33	Fabricación de productos minerales no metálicos, excepto del petróleo y carbón mineral	7	1	8
34	Industrias metálicas básicas	7	6	13
35	Fabricación de productos metálicos, excepto maquinaria y equipo	9	3	12
36	Fabricación, ensamble y reparación de maquinaria, equipo y sus partes, excepto eléctricos	5	3	8
37	Fabricación y ensamble de maquinaria, equipo, aparatos, accesorios y artículos eléctricos, electrónicos y sus partes	—	—	13
38	Construcción y reconstrucción y ensamble de equipo de transporte y sus partes	12	12	24
n.d.	Información no disponible	6	2	8
<b>Total</b>		<b>148</b>	<b>89</b>	<b>237</b>

1. Según el X Censo Industrial, con modificaciones y adiciones propias. Fuente: Elaboración propia con base en los cuadros II y III.

CUADRO II

Empresas paraestatales vendidas de diciembre de 1982 a noviembre de 1988

	Coordinadora sectorial	Porcentaje de participación estatal <sup>1</sup>	Clave de actividad económica <sup>2</sup>	Productos o servicios	Adquirente
Accesorios Tubulares Especiales, S.A.	SEMP		38	Bicicletas y sus partes	Sector social (CTM)
Acciones Buntlles Somex, S.A.	SHCP		n.d.	n.d.	
Aceros de Sonora, S.A.	SEMP	100	34	Acero	Corporación Industrial y Comercial Grupo Vitró
Aceros Esmaltados, S.A.			37	Línea blanca (refrigeradores y estufas)	
Aceros Rasini, S.A. de C.V.			34	Vigas, canales y otras piezas de acero	
Aceros Toume, S.A.			34	Acero	
Acros, S.A.			37	Línea blanca (refrigeradores y estufas)	Grupo Vitró
Acrotec, S.A.	SEMP	100	37	Válvulas y termostatos	Idem
Adhesivos, S.A.			66	30	Adhesivos industriales y formol
Aerovías de México (antes Aero-méxico)	SCT		06	Transportación aérea	Alemán Velasco, Serrano Segovia, Abedrod Dávila y ASPA
Alimentos del Fuerte, S.A. de C.V.	SARH		20	Vegetales alimenticios enlatados	Filial de Atenrique vendida al Grupo Durango
Aserraderos Técnicos Nacionales	SEMP		26	Productos de aserradero	
Atisa Atkins, S.A. de C.V.			05	Servicios de ingeniería	

	Coordinadora sectorial	Porcentaje de participación estatal <sup>1</sup>	Clave de actividad económica <sup>2</sup>	Productos o servicios	Adquirente	
Asugi Mexicana, S.A. de C.V.	SEMIP	60	38	Bombas para agua y aceites para automóvil	Grupo Industrial Bocar y Grupos Industrial Saldar	
Autorexpress Regiomontano, S.A.		62.4	06	Transportación (carga y pasajeros)	Bernardo Lizain y socios	
Avatram Mexicana, S.A.	SARH		23	Casimires de lana y mezclas	José Ramón Perales	
Barita de Sonora			14	Barita molida		
Barreras de Acero y Aguces, S.A. <sup>3</sup>		59	35	Herramienta para la minería	Mario Agüero	
Benefrut de Colima, S.A. de C.V.		20		Cítricos y aceites		
Bicicletas Cóndor, S.A. (2 filiales)		38		Bicicletas y sus partes	Sector social (CTM)	
Bolsas de Papel Guadalajara, S.A. <sup>3</sup>		37.5	28	Sacos de papel multicapas	Coparmex	
Bolsas y Artículos del Papel, S.A. <sup>3</sup>		33.3	28	Idem	Idem	
Cabezas de Acero Kikapoo, S.A.			35	Cabezas de acero, equipo ferroviario y pañería	Trinity Industres Inc., y Grupo Talsa	
Carros de Ferrocarril Durango			38	Fabricación de carros de ferrocarril		
Cementos Anáhuac del Golfo, S.A. <sup>3</sup>		SEMIP	40	33	Cementos	Eagle Cement Corporation
Centrifugas Broadbent Interamericana, S.A. <sup>3</sup>	40		36	Equipo para la industria azucarera	Promoción y Fomento Industrial	
Cerámica y Ladrillos, S.A. de C.V.	33			Ladrillos y refractarios	Promotora Industrial Cerámica	
Ceres Ecológica de México, S.A. de C.V. <sup>3</sup>			30	Fertilizantes	Carlos Alejandro Hornoje	
Ceser, S.A. <sup>3</sup>	40		06	Transportación	Eagle Cement Corporation	
Cigarrillos La Tabacalera Mexicana, S.A. de C.V. <sup>3</sup>			22	Cigarrillos		
Cloro de Tehuantepec, S.A. de C.V.	55		30	Cloro y sosa	Grupo Primex y Química Penwalt	
Comercial de Telas, S.A.	100		23	Telas de algodón		
Compañía Industrial Atenquique, S.A. (y filiales)	61		28	Papel kraft y cajas de empaque	Vendida con sus filiales al Grupo Industrial Durango	
Compañía Industrial Jacaranda, S.A. de C.V.	SCT			23	Hilos de fibras blandas	Sector Social (CTM)
Compañía Industrial y Comercial Americana, S.A. <sup>3</sup>		50	37	Medidores de agua		
Compañía Mexicana de Aviación <sup>3</sup>			06	Transportación aérea		
Compañía Mexicana de Radiología CGR, S.A. de C.V. <sup>3</sup>		24	37	Equipo de rayos X y hospitalarios	Thompson CGR, Francia	
Compañía Mexicana de Tubos, S.A.			34	Tubos		
Compañía Minera Comonfort, S.A. <sup>3</sup>			14	n.d.	Adolfo Graña	
Compañía Textil Mexicana, S.A.		SEMIP	23		Hilos de coser, bordar y tejer	Sector social (CTM)
Concretos Procesados, S.A.			33		Concreto procesado y material	Grupo Anáhuac y particulares
Concretos Tamaulipas, S.A.			33		Ladrillos, labiques y tejas	Idem
Confecciones de Occidente, S.A.			100	24	Confección	Sector social (CTM)
Corporación Nacional Industrial, S.A.	100	37	Electrodomésticos	Grupo Vitro		
Corporación Nacional Operadora, S.A. de C.V.	Sector		04	Hotelería		
Dina Cummins, S.A. de C.V.		38		Motores para tractocamiones y uso industrial	Dina Engine Co.	
Dina Rockwell, S.A. de C.V.	SEMIP		18	Ejes para camiones		
Distribuidora San Lorenzo, S.A.		60	01	Comercialización de aguas minerales y refrescos	Embotelladora Metropolitana (Pepsi-Cola)	
El Presidente Hoteles Inc.	Sector		04	Hotelería		
Embotelladora Garci-Crespo, S.A.		100	21	Aguas minerales y refrescos	Idem	
Envases Generales Continentales de México, S.A.	SEMIP		35	Envases y productos de hojalata	Continental Can Co. Inc.	
Envases y Empaques Nacionales, S.A. (filial de Atenquique)			28	Envases de cartón	Grupo Durango	
Envases Rastini, S.A. de C.V.			n.d.	n.d.		
Equipos Automotores S.A. de C.V.			01	Comercialización de equipo automovilístico	American Motors Co. por cuenta de Renault de Francia	
Estufas y Refrigeradores Nacionales, S.A.		100	37	Línea blanca	Grupo Vitro	
Ferro Minera Mexicana, S.A.	SEMIP		34	n.d.	Las Encinas	
Fibras Nacionales de Acrílico, S.A.		100	30	Fibra acrílica	Grupo Kaltaex (Saba)	
Forjames, S.A.		92	38	Piezas de forja estampa	Spices, S.A.	

Coordinadora sectorial	Porcentaje de participación estatal <sup>1</sup>	Clave de actividad económica <sup>2</sup>	Productos o servicios	Adquirente	
Formados Apb, S.A.	100	32	Línea blanca	Grupo Vitro	
Glicoles Mexicanos, S.A. de C.V. <sup>3</sup>	40	30	Etilenglicol	Grupo Idesa	
Granja Buenagua, S. de R.L.	100	21	Aguas minerales y refrescos	Embotelladora Metropolitana (Pepsi-Cola)	
Grupo Rassiní, S.A. de C.V.	SEMIP	35	n.d.		
Grupo Textil Cadena, S.A. de C.V. (4 filiales)		23			
Hilados Cadena, S.A. de C.V.	Sectur	100	Hilos para la costura y bordados	Sector social (CTM)	
Hilados Guadalajara, S.A. de C.V.		23			
Hotel Galerías, S.A. de C.V.		23			
Hoteles El Presidente, S.A. de C.V.	Sectur	04	Hotelería y restaurantes	Grupo Turnal	
Hoteles y Centros Especializados, S.A.		04	Hotelería		
Hules Mexicanos, S.A.	SEMIP	60	04 Hules sintéticos	Grupo Servia y Sindicato de la Industria Petroquímica	
Impulsora y Exportadora Nacional, S.A. de C.V.	Secofi		05	n.d.	
Indelta, S.A. de C.V. <sup>3</sup>	SEMIP		36	Ensamble de maquinaria	
Industrias Forestales Integrales, S.A.	SARH		26	Madera aserrada de encino, fresno y pino	Filial de Atenquique vendida al Grupo Durango
Ingenio Adolfo López Mateos de Atencingo, S.A. de C.V. de Puga, S.A. El Modelo El Potrero	SEMIP	20	Azúcar, mieles, alcohol y bagazo	Grupo Sabre y Querétaro	
La Gloria Puljitic, S.A. Rosales, S.A. San Miguelito Tres Valles Inmobiliaria El Presidente Loreto, S.A. El Presidente San José, S.A. Hotelería El Presidente Chapultepec La Cantera, S.A.				Grupo Escorpión (Pepsi-Cola)	
	Sectur	04	Hotelería	Grupo Visa	
				Grupo Sabre y Querétaro	
	SEMIP	100	21	Grupo Sabre y Querétaro en asociación con Sniaz y Alcohólera de la República Mexicana	
				Grupo Sabre y Querétaro	
	SEMIP	100	37	Grupo Operadora Grijalva	
				Grupo Visa	
	Sectur	04	Hotelería	Grupo Sabre y Querétaro	
				Idem	
	SEMIP	100	37	Embotelladora Metropolitana (Pepsi-Cola)	
				Metropolitana	
Inmuebles y Equipos Industriales, S.A. Impulsora de Empresas Turísticas, S.A. Interruptores de México, S.A. Inversiones Turísticas del Caribe, S.A. de C.V. KSB Mexicana, S.A. <sup>3</sup> Maderas Industrializadas de Nayarit, S.A. de C.V. Maderas Industrilizadas Quintana Roo, S.A. Manantiales San Lorenzo, S.A.	SEMIP	100	37	Embotelladora Metropolitana (Pepsi-Cola)	
				Metropolitana	
Manufacturas Corpomex, S.A.	SEMIP	100	37	Grupo Vitro	
Manufacturas Electrónicas, S.A. Manufacturas Fairbanks Morse, S.A. de C.V.				37	Motocompresoras para refrigeradores
	SEMIP	60	36	Grupo Montecasino y particulares	
				36	Bombas, básculas y motores
Manufacturas Fairbanks Morse de Centroamérica, S.A.		100	36	Unión de Trabajadores del Hierro y sus Derivados, Servicios Conexos, Metalúrgicos y Similares	

	Coordinadora sectorial	Porcentaje de participación estatal <sup>1</sup>	Clave de actividad económica <sup>2</sup>	Productos o servicios	Adquirente	
Manufacturas Gar-Go, S.A. de C.V.	SEMP	100	28	Canón, envases y empaques	Sonoco	
Manufacturera Mexicana de Partes de Automóviles, S.A.		52	38	Radiadores, anillos y amortiguadores	Industrias Nacobre	
Mármoles del Valle del Mezquital, S.A. de C.V.			14	Losetas de mármol	Industrias Núñez	
Materias Primas Anahuac del Golfo <sup>3</sup>			14	n.d.	Eagle Cement Corporation	
Mecánica Falk, S.A. de C.V.		51	37	Equipo de transmisión de fuerza	Sudstrand Pacific Ltd., The Falk Co. y Jack M. Blank	
Metalúrgica Almena, S.A.			34	n.d.		
Mexicana de Ácido Sulfúrico			30	Ácido sulfúrico	Jorge Larrea y Sindicato de Trabajadores Mineros Metalurgistas y Similares	
Mexicana de Autobuses, S.A.			38	Autobuses foráneos, urbanos y trolebuses	Samuel Wigisser y socios	
Mexicana de Cobre			13	Cobre	Jorge Larrea y Sindicato de Trabajadores Mineros Metalurgistas y Similares	
México Inversiones, S.A.		SHCP			n.d.	
Mezcal Santiago, S.A.	SARH		21	Mezcal		
Nacional Hotelera, S.A.		86	04	Hoteles y restaurantes	Vendida a Casa de Bolsa Inverlat y otros grupos privados	
Nacional Hotelera del Norte, S.A. de C.V.	Sectur		04	Hoteles y restaurantes		
Navicement del Golfo, S.A. <sup>3</sup>		40	14	Cemento	Eagle Cement Corporation	
Nueva Nacional Textil Manufacturera del Salto, S.A.	SEMP					
Nueva San Isidro, S.A.		100	23	Telas de algodón	Sector social (CTM)	
Operadora de Hoteles, S.A.		99.3	33	Vasijas y porcelana	Grupo Amaco y Lorcería Jalisciense	
Operadora El Presidente Las Palmas, S.A. de C.V.	Sectur		04	Hotelera		
Operadora El Presidente Zona Rosa, S.A.						
Perfiles y Estructuras Durango, S.A. de C.V.	SEMP		35	Estructuras metálicas y calderas	Grupo Armas	
Poliestireno y Derivados, S.A. de C.V.			30	Poliestireno y derivados	Grupo Ideas	
Polietileno Monterrey, S.A.			30	Polietileno	Pablo Mejía	
Polimar, S.A. de C.V.			70	30	Resinas ABS	
Politécnica Monterrey, S.A.			n.d.		n.d.	Pablo Mejía
Porcelanas Euromex, S.A. de C.V.			70	33	Loza y porcelanas	JMP Newcorinc
Productora Nacional de Redes, S.A. de C.V.	Sepesca		n.d.	Redes		
Productos Químicos e Industriales del Bajío, S.A.		50	31	Desodorantes industriales e insecticidas	Manuel Estrada Campuzano y socios	
Promociones y Comisiones Avatram, S.A.	SEMP	100	01	Comercialización de textiles		
Rassini, S.A. de C.V.			34	Muelles y partes para suspensión		
Recipientes Mexicanos, S.A. de C.V.			35	Envases y productos de lata		
Refractarios Mexicanos, S.A. <sup>3</sup>		33	33	Ladrillos refractarios y mortero	Peñoles y Química Maga	
Refrescos y Alimentos Garci-Crespo, S.A. de C.V.		100	21	Aguas minerales y refrescos	Embotelladora Metropolitana (Pepsi-Cola)	
Renault de México, S.A. de C.V.	SARH		38	Automóviles de cuatro cilindros	Renault de Francia	
Resinera Ejidal de Michoacán, S.A.			26	Resinas forestales		
Restaurantes El Presidente, S.A. de C.V.	Sectur		04	Hotelera		
Servicios Agrícolas Cañeros, S.A.	SEMP		05	Servicios varios		
Servicios Atena, S.A.	SARH		n.d.		Grupo Industrial Durango	
Servicios Forestales, S.A.	SARH	100	35	Explotación de maderas finas	Gobierno de Quintana Roo	
Servicios Internacionales de Vehículos Acuáticos	Sectur		06	Servicio de vehículos acuáticos		
Sistemas de Energía Autónoma, S.A. de C.V.	SEMP		37	Minigeradores de energía solar	Enrique Merikansas	

	Coordinadora sectorial	Porcentaje de participación estatal <sup>1</sup>	Clave de actividad económica <sup>2</sup>	Productos o servicios	Adquirente
Sonocal, S.A. de C.V.			14	Cal	Sociedad Cooperativa Ejidal Bommitha
Sosa Texcoco, S.A.	SEMIP	99	30	Sosa, carbonato, bicarbonato y sal	Sector social (CTM)
Talleres Tlajomulco, S.A.			38	Bicicletas y sus partes	
Tornillos Rassiní, S.A. de C.V.			35	Tornillos y tuercas	
Torres Mexicanas, S.A.			35	Estructuras metálicas	
Transportes Garcí-Crespo, S.A. de C.V.		100	21	Aguas minerales y refrescos	SUTERN/EPN
Unión Forestal de Jalisco y de Colima, S.A. (filial de Ateñique)	SARH		26	Productos de aserradero	Grupo Durango
Vehículos Automotores Mexicanos, S.A. de C.V.	SEMIP		38	Automóviles	Renault de Francia
Vitrum División Farmacéutica, S.A. de C.V.	SEMIP		30	Productos farmacéuticos	Grupo Benavides
Yavaros Industriales, S.A. de C.V.	Sepesca		20	Sardinias enlatadas y pasta de tomate	Grupo Industrial del Bajío Río de Mayo

1. Porcentaje de la participación del Estado en el capital social de la empresa.

2. Según el X Censo Industrial de 1975 (adiciones propias y claves convencionales); véase la codificación de actividades económicas.

3. Empresa de participación estatal minoritaria.

n.d. Información o dato no disponible.

Fuentes: Elaboración propia a partir de las siguientes fuentes: *El Mercado de Valores*, núms. 16 (22 de abril de 1965), 5 (3 de febrero de 1966), 14 (7 de abril de 1966), 8 (15 de abril de 1968), 15 (1 de agosto de 1968) y 35 (5 de septiembre de 1968); SHCP, *La venta de las empresas del sector público. Fundamentos, procedimiento y resultados. 1963-1968*, México, 1968, 93 pp.; SCGF, *Reestructuración del sector paraestatal*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988, 124 pp. (Cuadernos de Renovación Nacional, vol. IV); SEMIP, *La reestructuración del sector paraestatal*, México, 1986 (Cuaderno de Divulgación, núm. 26); Benito Rey Romay, *La ofensiva empresarial contra la intervención del Estado* (anexo estadístico), Siglo XXI Editores-III, México, 1984; Ma. Amparo Casar y Wilson Peres, *El Estado empresario. ¿Agotamiento o renovación?* (apéndice estadístico), Siglo XXI Editores, México, 1988, y Alonso Aguilar Monteverde, "La venta de las empresas paraestatales en México", en *Estrategia*, núm. 82, México, julio-agosto de 1968.

CUADRO III

Paraestatales en proceso de venta hasta noviembre de 1988

	Coordi- nadora sectorial	Clave de actividad económica <sup>1</sup>	Productos o servicios
Acitera de Guerrero, S.A. de C.V.	SARH	20	Aceites y grasas vegetales
AHMSA Ingeniería	SEMIP	35	Estructuras metálicas
Algodonera Comercial Mexicana, S.A.	SARH	01	Comercialización de algodón
Arrendadora Banpesca, S.A. de C.V. <sup>2</sup>	SHCP	n.d.	n.d.
Astilleros Unidos de Ensenada	SEMIP	38	Construcción y reconstrucción de embarcaciones
Astilleros Unidos de Guaymas, S.A. de C.V.		38	
Azucarera de la Chontalpa, S.A.	SARH	20	Azúcar, alcohol, miel y bagazo
Beneficiadora de Coco Acapulco, S.A.			Aceites vegetales
Benefrut de Guerrero, S.A. de C.V.			Chiricos y aceites
Benefrut de Oaxaca, S.A. de C.V.	SEMIP	28	Kéfir
Cafés y Cafeterías de México, S.A. de C.V.			Café
Celulosa del Pacífico <sup>2</sup>	SEMIP	30	Celulosa
Centro Industrial Bioquímico, S.A. de C.V. <sup>2</sup>	SEMIP	30	Penicilina
Chapas y Triplay, S.A. de C.V.	SARH	26	Triplay de pino
Clemex, S.A.	SEMIP	36	Cojinetes y bujes
Comercial de Telas, S.A.		23	Telas de algodón
Compañía Azucarera del Istmo, S.A.	SEMIP	20	Azúcar, alcohol, miel y bagazo

	Coordinadora sectorial	Clave de actividad económica <sup>1</sup>	Productos o servicios
Compañía Azucarera La Concepción, S.A.	SEMIP	20	Azúcar, alcohol, miel y bagazo Idem
Compañía Industrial Azucarera San Pedro, S.A.		20	
Compañía Minera Cananea, S.A.	SARH	13	Cobre blister
Compañía Naviera Minera del Golfo, S.A.		06	
Complejo Frutícola de la Cuenca del Papaloapan	SARH	20	Servicios de transporte n.d.
Compañía Operadora de Estaciones de Servicio S.A.		06	
Dina Autobuses, S.A. de C.V.	SEMIP	38	Servicios de transporte Autobuses integrales foráneos
Dina Camiones, S.A. de C.V.		38	
Dina Motores S.A. de C.V. <sup>2</sup>		38	
Distribuidora de Gas de Querétaro, S.A.		01	
Distribuidora de Gas del Estado de México, S.A.	SEMIP	01	Comercialización de gas Idem
Electrometalúrgica Veracruz, S.A. de C.V.		11	
Estructuras de Acero, S.A.	SEMIP	35	Abrasivos de carburo Estructuras metálicas
Fábrica de Tractores Agrícolas, S.A.		38	
Fletes Marsa, S.A. de C.V.	SEMIP	06	Tractores agrícolas Servicios de transporte (fletes) Idem
Fletes Mar, S.A. de C.V.		06	
Fomento Azucarero del Golfo, S.A.	SEMIP	20	Azúcar, alcohol, miel y bagazo n.d.
Fundidora de Hierro y Acero, S.A.		38	
Grafito de México, S.A.	SEMIP	11	Derivados del grafito n.d.
Grupo Rassiní, S.A. de C.V.		35	
Hierro y Acero del Norte, S.A.	SEMIP	14	Laminación de hierro y acero Hotelería
Hotel Chulavista Morelos, S.A. <sup>2</sup>		04	
Hotel El Mirador	Sector SARH	04	Idem jabones y grasas
Impulsora Guerrerense del Cocotero, S. de R.L.		30	
Ingenio Casasano La Abeja, S.A.	SEMIP	20	Azúcar, alcohol, miel y bagazo
Ingenio de Puruarán, S.A.			
Ingenio Hermenegildo Galeana, S.A.	SEMIP	20	Azúcar, alcohol, miel y bagazo
Ingenio Independencia, S.A.			
Ingenio La Primavera, S.A. de C.V.	SEMIP	20	Azúcar, alcohol, miel y bagazo
Ingenio Mahuátlán, S. de R.L. de C.V.			
Ingenio Presidente Benito Juárez, S.A.	Sector SHCP	04	Hotelería n.d.
Ingenio San Francisco El Naranjal, S.A.			
Inmobiliaria Hotelera	Sector SHCP	n.d.	Hotelería n.d.
Inmobiliaria Mexicana Industrial, S.A.			
Macocozac, S.A.	SEMIP	13	Minerales de oro, cobre y plata Autopartes
Manufacturera Cigüeñales de México, S.A.		38	
Mexinox, S.A. <sup>3</sup>	SEMIP	14	Láminas de acero inoxidable n.d.
Minera Lampazos, S.A. de C.V. <sup>2</sup>		13	
Minera Real de Los Angeles <sup>2</sup>	SEMIP	38	Motores diesel Motores diesel
Moto Diesel Mexicana, S.A. de C.V.		38	
Motores Perkins, S.A.	Sepsca	36	Máquinas fresadoras Alimentos pesqueros
Oerlikon Italiana, S.A. de C.V. <sup>2</sup>		30	
Pesquera del Pacífico, S.A. de C.V.	SEMIP	20	Fertilizantes Autopartes de plástico de fibra de vidrio n.d.
Petroquímica de México, S.A.		38	
Plásticos Automotrices Dina, S.A.	SEMIP	38	Autopartes de plástico de fibra de vidrio n.d.
Procesadora de Acero Rassiní		34	
Productos de Maderas Finas, S.A. de C.V.	SARH	26	Productos de triplay
Productos Pesqueros Bahía de Tortugas, S.A. de C.V.			
Productos Pesqueros de Campeche, S.A. de C.V.	Sepsca	20	Productos pesqueros
Productos Pesqueros de Guerrero, S.A. de C.V.			
Productos Pesqueros de la Isla Cedros, S.A. de C.V.	Sepsca	20	Productos pesqueros
Productos Pesqueros de La Paz, S.A. de C.V.			
Productos Pesqueros de Mazatlán, S.A. de C.V.	Sepsca	20	Productos pesqueros
Productos Pesqueros de Salina Cruz, S.A. de C.V.			
Productos Pesqueros de Sinaloa, S.A. de C.V.	Sepsca	20	Productos pesqueros
Productos Pesqueros de Yukalperén, S.A. de C.V.			
Productos Pesqueros Mexicanos de Guaymas, S.A. de C.V.	SEMIP	30	Fármacos y medicamentos n.d.
Productos Pesqueros Mexicanos de Michoacán, S.A.			
Productos Pesqueros Topolobampo, S.A. de C.V.	SEMIP	30	n.d.
Productos Químicos Vegetales Mexicanos, S.A. de C.V.			
Química Floor, S.A. de C.V. <sup>2</sup>	SEMIP	33	Ladrillos refractarios Acero y tractores agrícolas
Reactivos Minerales Mexicanos <sup>2</sup>			
Refractarios Hidalgo	SEMIP	33	Ladrillos refractarios Acero y tractores agrícolas
Siderúrgica Nacional, S.A.			

	Coordi- nadora sectorial	Clave de ac- tividad económica <sup>1</sup>	Productos o servicios
Sur del Pacífico, S.A. <sup>2</sup>	Sectur	04	Hotelería
Tereñalatos Mexicanos, S.A. <sup>2</sup>	SEMIP	31	Ácido tetafélico
Transportes Centrales, S.A.	SEMIP	06	Servicios de transporte
Triplay Palenque, S.A. de C.V.	SARH	26	Triplay de madera fina
Tubacero, S.A.	SEMIP	34	Tubería forjada
Tubería Nacional, S.A.	SEMIP	34	Tubos
Turborreactores, S.A.	SCT	38	Reconstrucción de turbinas para avión
Zincamex, S.A.	SEMIP	34	Ladrillos refractarios

1. Según el X Censo Industrial de 1975 (adiciones propias y claves convencionales); véase la codificación de actividades económicas.

2: Empresas de participación estatal minoritaria.

n.d. Información o dato no disponible.

Fuentes: Elaboración propia a partir de *El Mercado de Valores*, núms. 8 (15 de abril de 1988) y 1 (1 de agosto de 1988); SHCP, *La venta de las empresas del sector público. Fundamentos, procedimientos y resultados. 1983-1988*, 1988. 93 pp.; SCGF, *Reestructuración del sector paraestatal*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988. 124 pp. (Cuadernos de Renovación Nacional, vol. IV); SEMEP, *La Reestructuración del sector paraestatal*, México, 1986 (Cuadernos de Divulgación núm. 26); Benito Rey Romay, *La ofensiva empresarial contra la intervención del Estado* (anexo estadístico), Siglo XXI Editores-III, México, 1984; Ma. Amparo Casar y Wilson Peres, *El Estado empresario. ¿Agotamiento o renovación?* (apéndice estadístico), Siglo XXI Editores, México, 1988.

CUADRO IV

Empresas paraestatales liquidadas o en proceso de liquidación de diciembre de 1982 a agosto de 1988

	Coordinadora sectorial	Estado <sup>1</sup>
Administradora General de Inmuebles	Sedue	En proceso
Administradora Inmobiliaria Acueductos de Guadalupe, S.A. <sup>2</sup>	SEMIP	
Administradora Inmobiliaria Sotelo	n.d.	n.d.
Administradora Inmobiliaria Valle de Aragón Sur, S.A.	Sedue	En proceso
Administradora Inmobiliaria Villa Coapa	n.d.	n.d.
Adoquines, S.A.	SARH	En proceso
Agrícola de Agua Buena, S. de R.L.	SEMIP	
Agroplásticos de Tlaxcala	SARH	
AMASA Fábrica Nacional de Máquinas-Herramienta	SEMIP	En proceso
Alcoholes de Pumarán, S.A.		
Alcoholes La Concha, S.A.		
Almacenes Caraza Campos, S.A.	SEMIP	En proceso
Aserradero Papalo		
Astilleros de Veracruz, S.A.		
Astilleros Unidos del Pacífico, S.A.	Sepesca	Concluido
Atuneros Mexicanos		Idem
Autosomex, S.A. de C.V.		En proceso
Ayotla Textil, S.A.	SEMIP	Concluido
Azufretera Limonta, S.A. de C.V. <sup>2</sup>		Idem
Azufres Moralar, S.A. de C.V. <sup>2</sup>		En proceso
Azufres Nacionales Mexicanos, S.A. de C.V.		
Bagazo Industrializado, S.A.	SHCP	En proceso
Banco Nacional de Turismo		
Bienes Industriales Somex, S.A. de C.V.	SEMIP	Concluido
Cales del Estado de Chiapas	SARH	En proceso

	Coordinadora sectorial	Estado <sup>1</sup>
Camiones Ligeros Dina, S.A. de C.V.	SEMIP	Concluido
Celulosa del Pacífico, S.A.		En proceso
Central de Comunicaciones, S.A. de C.V.		Concluido
Central Mexicana de Bienes Raíces	n.d.	n.d.
Cerámica y Ladrillos, S.A.	SEMIP	En proceso
Ciemex Ingeniería, S.A.		Idem
Comercial Carbonera, S.A.		Concluido
Compañía Alcohólica de Agua Buena, S.A.	SEMIP	En proceso
Compañía Arrendadora de Equipo, S.A.		
Compañía Constructora y Fraccionadora, S.A.		
Compañía Cuprifera La Verde, S.A.	SEMIP	En proceso
Compañía de Luz y Fuerza de Pachuca, S.A.		
Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A.		
Compañía de Luz y Fuerza Eléctrica de Toluca, S.A.	SEMIP	En proceso
Compañía de Servicios Públicos de Nogales, S.A.		
Compañía Meridional de Fuerza, S.A.		
Compañía Mexicana Pacífico de Hierro, S.A.	SEMIP	Concluido
Compañía Minera Central, S.A.		En proceso
Compañía Minera de Santa Rosalia, S.A.		
Compañía Nacional de Radiodifusión, S.A.	SC	En proceso
Complejo Turístico Río Colorado	Sector	
Constructora La Hacienda	n.d.	n.d.
Constructora y Urbanizadora de la Ciudad	n.d.	n.d.

	Coordi- nadora sectoral	Estado <sup>1</sup>		Coordi- nadora sectoral	Estado <sup>1</sup>	
Corporación Nacional Cinematográfica de Estudios Uno	SG	En proceso	Ingenio Edzna, S.A.	SEMIP	En proceso	
Del Ángel, S.A.	SHCP		Ingenio El Cora, S.A.			
Desarrollo Dirigido Somex, S.A. de C.V.	SEMIP	Ingenio Estipac, S.A.				
Desarrollo Urbano del Valle de México <sup>2</sup>	DOF	Ingenio José Martí, S.A.				
Dina Toluca, S.A.	Idem	Ingenio Miguel Hidalgo, S.A. de C.V.				
Distribuidora Comercial de Telas, S.A.		Ingenio Nueva Zelandia, S.A.				
Distribuidora de Materiales del Balsas, S.A. de C.V.	SEMIP	Ingenio Oacalco, S.A.	Concluido			
Dravo de México, S.A. de C.V.		Ingenio Santa Inés, S.A.				
Edificaciones Monterrey, S.A.		Inmobiliaria Administradora Balbuena	n.d.			n.d.
Eléctrica Mondova, S.A.		Inmobiliaria Danide, S.A.	SEMIP			En proceso Idem
Equipos y Servicios de Transporte, S.A.		Inmobiliaria Guadalupe, S.A.				
Escameros Mexicanos del Golfo, S.A. de C.V.		Sepesca	Inmobiliaria Mexicana del Pacífico	Concluido		
Escameros Mexicanos del Pacífico, S.A. de C.V.			Inmobiliaria México Industrial			
Exmes, S.A. de C.V.			Inmobiliaria Petroquímica	SEMIP	En proceso	
Exportadora e Importadora de Minerales, S.A. de C.V.			Inmobiliaria Tuzandepel			
Ferrocarril Chihuahua al Pacífico, S.A. de C.V.			Idem	Inmuebles Cuauhtémoc	SEMIP	
Ferrocarril del Pacífico, S.A. de C.V.	Inmuebles y Condominios					
Ferrocarril Sonora-Baja California, S.A. de C.V.	Secofi		Insecticidas y Fertilizantes Ejidales Mexicanos	SHCP	n.d.	
Fibras Nacionales de Nylon, S.A. de C.V.			Interpor			
Fibras Nacionales de Poliéster, S.A. de C.V.	SEMIP		Jardines del Pedregal de San Ángel, S.A.	SARH	En proceso	
Fibras Nacionales de Poliéster, S.A. de C.V.			Secdue			
Fibras Nacionales de Poliéster, S.A. de C.V.		Idem	Lavandería del Balsas, S.A.	SEMIP	Idem	
Fibras Nacionales Textiles, S.A. de C.V.			Loma Sol			
Fosforitas Mexicanas, S.A. de C.V.		SCT	Maderas Moldeadas de Durango	SARH	En proceso	
Fracccionadora Ojo Caliente			Maquiladora Automotriz Nacional, S.A.			
Frutícola Mercantil		SEMIP	Maquiladora Automotriz Nacional, S.A.	SEMIP	Concluido	
Fundidora Monterrey, S.A.			Maniobras y Servicios Conexos, S.A.			
Gas Natural de Guadalajara, S.A.			Idem	Maurimex, S.A. <sup>2</sup>	SEMIP	En proceso Idem
Grandes Motores Diesel, S.A. de C.V.				Mecamex, S.A.		
Herbert Mexicana, S.A. de C.V. <sup>2</sup>	SEMIP		Mexaro, S.A. de C.V.	SEMIP	En proceso	
Impulsora Forestal			Mexicana de Motores Eléctricos, S.A. de C.V.			
Impulsora Ganadera de Michoacán	SARH		México Artesanal	SARH	Concluido	
Industria Petroquímica Nacional, S.A. de C.V.			Minera Corzo, S.A.			
Industrial Cañera, S.A.	SEMIP		Minerales Mexicanos Mayaquí, S.A. de C.V.	SEMIP	En proceso	
Industrial Recuperadora, S.A. de C.V.			Minerales Submarinos de México, S.A.			
Industrias Fliit, S.A.		Idem	Minerales Tratados, S.A.	SEMIP	En proceso	
Ingeniería Proyectos y Diseño, S.A. de C.V.			Nacional de Instrumental Médico, S.A. <sup>2</sup>			
Ingenio 14 de Septiembre, S.A. de C.V.		SCT	Nacional de Servicios Agropecuarios	SARH	Concluido	
Ingenio de Agua Buena, S.A.			Naviera de Baja California, S.A.			
Ingenio de Mexicali, S.A.		SEMIP	Operadora Nacional de Ingenios, S.A.	SEMIP	En proceso Idem	
Ingenio Del Mante, S.A.			Operadora Textil, S.A. de C.V.			
			SEMIP	Organización Radiofónica Orleón	n.d.	Concluido
				Palangreros Mexicanos del Pacífico, S.A. de C.V.		
	SEMIP		Perforadora y Minería del Norte, S.A.	Sepesca	En proceso	
			Procesos Petroquímicos, S.A. de C.V.			
	SEMIP		Procesos y Especialidades Siderúrgicas, S.A.	SEMIP	En proceso	
			Productora de Engranes y Reductores, S.A. de C.V.			
	SEMIP		Productora Ferretera Mexicana, S.A.	SEMIP	Concluido Idem	

	Coordi- nadora sectorial	Estado <sup>1</sup>		Coordi- nadora sectorial	Estado <sup>2</sup>	
Productos Básicos para Fertilizantes, S.A. de C.V.	SEMIP	Concluido	Sociedad de Desarrollo Minero e Industrial, S.A.	SEMIP	Idem	
Productos Domésticos Somex	SEMIP		Sociedad de Exploraciones, Des. y Explora. Min. Mex., S.A.		SEMIP	Concluido
Productos Industrializados del Café	SARH	En proceso	Solventes de Tehuantepec, S.A. de C.V.	SEMIP	Idem	
Productos Lácteos Ejidales	SEMIP		Teleproductora del D.F., S.A. de C.V.		SG	En proceso
Productos Pesqueros Atun-Mex	Sepesca		Teleradio Nacional		n.d.	n.d.
Productos Pesqueros Escuinapa			Traktomex		SEMIP	Concluido
Productos Pesqueros Peninsular	n.d.	n.d.	Triconsa	SEMIP	En proceso	
Promotora Agroindustrial del Henequén			SECOFI	Idem		
Promotora Cinematográfica Mexicana	SG	En proceso	Triplay de Atenquique, S.A.	SEMIP	Concluido	
Promotora Ejidal, S.A.	SARH		Uranios Mexicanos (Uramex) <sup>3</sup>	SEMIP	Idem	
Promotora Industrial del Balsas, S.A. de C.V.	SEMIP		Urbanizadora de Celaya	Sedue	n.d.	
Promotora Industrial del Café	SARH		Urbanizadoras:			
Promotora Nacional para la Producción de Granos	SARH		De Los Paraisos			
Promotora Radiofónica del Balsas	n.d.		De Tuxpan			
Proycta Ingeniería y Construcciones, S.A. de C.V.	SEMIP		Del Valle			
Quilmisomex, S.A. de C.V.	SEMIP		Del Yaqui			
Radiovisión Mexicana, S.A.	SG		Irapuato	SEMIP	Concluido	
Reconcentraciones Telefónicas, S.A. de C.V.	SCT		Manzanares			
Sales de Tancamichapa, S.A. de C.V.	SEMIP	Concluido	U.S. Distilling Corporation, S.A.	SEMIP	En proceso	
Sales de Zacatecas	SARH	Concluido	Vitrum, S.A. de C.V.	SEMIP	En proceso	
Sales y Álcalis, S.A.	SEMIP		1. Avance del proceso de liquidación al cierre de septiembre de 1968 para las empresas coordinadas por la SEMIP y a octubre de 1967 para las demás.			
Sardineros Mexicanos, S.A. de C.V.	Sepesca		2. Empresa de participación estatal minoritaria.			
Servicios Agrícolas Cañeros, S.A.	SEMIP		3. Organismo descentralizado.			
Servicios Alimenticios Dina, S.A. de C.V.	SEMIP		n.d. Información o dato no disponible.			
Servicios de Coches, Dormitorios y Conexas	SCT		En proceso	Fuentes: Elaboración propia a partir de SEMIP, <i>Universo de entidades coordinadas 1962-1966</i> , para la situación actual de las empresas coordinadas por SEMIP hasta septiembre de 1968; SPP, <i>Catálogo para la programación presupuestal 1968</i> (estado actual de 907 entidades paraestatales controladas presupuestariamente hasta agosto de 1967), y Ma. Amparo Casas y Wilson Peres, <i>El Estado empresario. ¿Agotamiento o renovación?</i> , Siglo XXI Editores, México, 1968.		
Servicios y Mantenimiento, S.A.	Sedue					
Servicios y Suministros Siderúrgicos, S.A.	SEMIP					
Silvícola de las Chimalapas	SG					

CUADRO V

Entidades paraestatales por sector, 1982-1988

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988 <sup>a</sup>
<b>Total</b>	<b>1 155</b>	<b>1 058</b>	<b>1 037</b>	<b>932</b>	<b>732</b>	<b>612</b>	<b>449</b>
Organismos descentralizados	103	96	94	95	93	93	93
Empresas de participación estatal mayoritaria	754	696	699	625	524	433	279
Empresas de participación estatal minoritaria	75	74	74	65	7	3	3
Fideicomisos	223	192	170	147	108	83	77
<b>SHCP</b>	<b>180</b>	<b>142</b>	<b>136</b>	<b>123</b>	<b>99</b>	<b>90</b>	<b>84</b>
Organismos descentralizados	6	7	7	7	6	6	6
Empresas de participación estatal mayoritaria	100	68	66	57	55	53	49
Empresas de participación estatal minoritaria	3	3	3	3			
Fideicomisos	71	64	60	56	38	31	29
<b>SPP</b>	<b>23</b>	<b>23</b>	<b>22</b>	<b>22</b>	<b>19</b>	<b>18</b>	<b>17</b>
Organismos descentralizados	5	5	5	5	5	5	5
Empresas de participación estatal mayoritaria	15	15	15	15	13	12	11
Fideicomisos	3	3	2	2	1	1	1

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988 <sup>a</sup>
SARH	94	89	90	70	49	37	29
Organismos descentralizados	12	12	12	12	12	12	11
Empresas de participación estatal mayoritaria	53	53	54	43	27	16	10
Empresas de participación estatal minoritaria	6	5	5	4			
Fideicomisos	23	19	19	11	10	9	8
SRA	7	7	5	5	5	5	5
Organismos descentralizados	1	1	1	1	1	1	1
Empresas de participación estatal mayoritaria	1	1	1	1	1	1	1
Fideicomisos	5	5	3	3	3	3	3
Sepesca	33	29	35	35	31	28	7
Empresas de participación estatal mayoritaria	25	23	30	30	30	27	6
Empresas de participación estatal minoritaria	3	3	3	3			
Fideicomisos	5	3	2	2	1	1	1
SEMP	398	378	371	331	235	180	96
Organismos descentralizados	11	9	9	9	9	9	8
Empresas de participación estatal mayoritaria	337	320	314	282	215	166	86
Empresas de participación estatal minoritaria	40	41	40	33	7	3	
Fideicomisos	18	8	8	7	4	2	2
Secof	33	29	30	30	28	37	34
Organismos descentralizados	8	8	8	8	6	6	7
Empresas de participación estatal mayoritaria	21	19	20	20	20	29	25
Fideicomisos	4	2	2	2	2	2	2
Sector	49	47	47	26	22	19	17
Empresas de participación estatal mayoritaria	33	32	32	17	15	13	13
Empresas de participación estatal minoritaria	5	4	4	2			
Fideicomisos	11	11	11	7	7	6	4
SG	69	71	71	68	60	48	28
Organismos descentralizados	1	4	3	3	3	3	3
Empresas de participación estatal mayoritaria	57	58	59	56	56	44	24
Empresas de participación estatal minoritaria	4	4	4	4			
Fideicomisos	7	5	5	5	1	1	1
DOF	13	14	14	15	13	11	11
Organismos descentralizados	6	6	6	7	7	6	6
Empresas de participación mayoritaria	4	4	3	3	3	2	2
Fideicomisos	3	4	6	5	3	3	3
SRE	1	1	1	1	1	1	1
Fideicomisos	1	1	1	1	1	1	1
Sedena	7	7	7	7	6	6	6
Organismos descentralizados	1	1	1	1	1	1	1
Empresas de participación estatal mayoritaria	1	1	1	1	1	1	1
Empresas de participación estatal minoritaria	1	1	1				
Fideicomisos	4	4	4	4	4	4	4
SM			1	1	1	1	1
Organismos descentralizados			1	1	1	1	1
Procuraduría General de la República		1	1	1	1	1	1
Organismos descentralizados	1	1	1	1	1	1	1
SCT	66	62	65	65	53	47	43
Organismos descentralizados	5	5	6	6	7	7	7
Empresas de participación estatal mayoritaria	45	42	43	43	41	37	33
Empresas de participación estatal minoritaria	9	9	10	10			
Fideicomisos	7	6	6	6	5	3	3
Sedue	79	72	63	63	51	25	13
Organismos descentralizados	1						1
Empresas de participación estatal mayoritaria	42	40	40	39	32	18	5
Fideicomisos	36	32	23	24	19	7	7

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988 <sup>a</sup>
<b>SEP</b>	53	48	47	42	36	35	33
Organismos descentralizados	18	15	16	15	15	15	15
Empresas de participación estatal mayoritaria	18	18	19	16	13	12	11
Fideicomisos	17	15	12	11	8	8	7
<b>STPS</b>	9	4	3	2	2	2	2
Organismos descentralizados	5	1	1	1	1	1	1
Fideicomisos	4	3	2	1	1	1	1
<b>SSA</b>	19	18	15	16	15	16	16
Organismos descentralizados	18	17	14	14	14	15	15
Empresas de participación estatal mayoritaria	1	1	1	1	1	1	1
<b>No sectorizados</b>	21	16	12	9	5	5	5
Organismos descentralizados	1	1	1	1	1	1	1
Empresas de participación estatal mayoritaria	4	4	4	4	4	4	4
Empresas de participación estatal minoritaria	4	4	4	4			
Fideicomisos	12	7	3				
<i>Desincorporación y creación de entidades paraestatales</i>							
<b>Total de entidades</b>	1 155	1 155	1 058	1 037	932	732	612
<b>Desincorporaciones</b>	-107	-39	-112	-207	-135	-165	
Concluidas	-75	-32	-89	-132	-86	-76	
En proceso o análisis de desincorporación	-32	-7	-23	-75	-49	-89	
<b>Creadas</b>	10	18	7	7	15	2	
<b>Saldo proyectado</b>	1 058	1 037	932	732	612	449	

a. Información al 30 de junio de 1988.

Fuente: SPP.

### **Siglas utilizadas**

AHMSA	Altos Hornos de México, S.A.
Anesis	Asociación Nacional de Empresas Sindicales (depende de la CTM)
AUSA	Astilleros Unidos, S.A.
BM	Banco de México
CEPAL	Centro de Estudios para América Latina
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
CIEN	Centro de Información y Estudios Nacionales
CIES	Coordinación de Investigaciones Económico Sociales (Facultad de Economía, UNAM)
CIGF	Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento
CNIE	Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras
Concarril	Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril
Cosina	Coordinadora Sindical Nacional
CTM	Confederación de Trabajadores de México
DAP	Departamento de Administración Pública (CIDE)
DGPH	Dirección General de Política Hacendaria
Dina	Diesel Nacional
Fisomex	Fomento Industrial Somex
GF	Gobierno Federal
ICPE	Centro Internacional para las Empresas Públicas en Países en Desarrollo
IE	Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía y Informática

MPM	Movimiento del Pueblo Mexicano
NAFIN	Nacional Financiera
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAC	Programa de Aliento y Crecimiento
PIRE	Programa Inmediato de Reordenación Económica
PND	Plan Nacional de Desarrollo
Pronafice	Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior
Propemex	Productos Pesqueros Mexicanos
PSE	Pacto de Solidaridad Económica
SARH	Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Secofi	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
SCGF	Secretaría de la Contraloría General de la Federación
Secom	Secretaría de Comercio
Sectur	Secretaría de Turismo
Sedue	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
SEMIP	Secretaría de Energía, Minas e Industrial Paraestatal
Sepesca	Secretaría de Pesca
SG	Secretaría de Gobernación
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SPP	Secretaría de Programación y Presupuesto
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
UAM-A	Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Azcapotzalco
UOM	Universidad Obrera de México

## BIBLIOGRAFIA

ALEJO López, Francisco Javier. "Los procesos en las empresas paraestatales." En: Investigación Económica. Número 72 Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1985.

ASSAEL, Héctor. (Compilador). Ensayos de política fiscal. Lecturas de El Trimestre Económico. Número 2. México, 1973.

AYALA Espino, José. "Auge y declinación del intervencionismo estatal. 1970-1976." En: Investigación Económica. Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México. Nueva época. Número 3. Julio-septiembre de 1977.

BARENSTEIN, Jorge. Algunas cuestiones relevantes para la gestión de empresas públicas en México. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México, 1983.

BRAVO AHUJA Ruíz, Víctor E. La empresa pública industrial en México. Instituto Nacional de Administración Pública. Estudios. Serie 2. Administración Pública Mexicana. México, 1982.

CAMPOS ALVAREZ Tostado, Ricardo. La empresa pública y la vivienda de estratos medios. Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1982.

CARRILLO Castro, Alejandro y Sergio García Ramírez. Las empresas públicas en México. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1986.

COLOQUIO sobre empresa pública. División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Azcapotzalco. México, 1985.

CONSTITUCION Política de los Estados Unidos Mexicanos. Secretaría de Gobernación. Publicaciones del Diario Oficial de la Federación. México, 1983.

CUADERNOS de Renovación Nacional. Reestructuración del Sector Paraestatal. Secretaría de la Contraloría General de la Federación-Fondo de Cultura Económica. México, 1988.

DE LA MADRID Hurtado, Miguel. Las empresas públicas. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. México, 1978.

EMPRESA PUBLICA. Problemas y desarrollo. Volumen 1. Número 2. Mayo-agosto de 1986. México.

GARCIA Ramírez, Sergio. Derecho social económico y empresa pública en México. Instituto Nacional de Administración Pública. Estudios. Serie 2. Administración Pública Mexicana. México, 1982.

IBARRA Muñoz, David. "Organismos y empresas establecidas por el sector público -por decenios-". En: El Perfil de México en 1980. Volumen I. Siglo Veintiuno Editores. México, 1970.

INSTITUTO de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. La regulación jurídica administrativa de la empresa pública en México. Anuario Jurídico. Volumen 8. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1981.

JEANNOT, Fernando. "Empresas paraestatales y sistemas económicos: hacia un concepto integrador del Estado empresario." En: Análisis económico. Revista de Economía de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Azcapotzalco. Volumen II. Número 1. Enero-junio de 1983. Primer semestre de 1983. México, D. F.

LEAL, Juan Felipe. México: Estado, burocracia y sindicatos. Ediciones El Caballito, S. A. México, 1976.

LEY FEDERAL de las Entidades Paraestatales. Presentación de Carlos Lara Sumano. En: Empresa pública. Problemas y desarrollo. Volumen 1. Número 2. CADEP-CIDE-DAP. México, mayo-agosto de 1986.

PATÍÑO Guerrero, Gustavo. "La rectoría del Estado y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales." En: Empresa pública. Problemas y desarrollo. CADEP-CIDE. Volumen I. Número 2. México, agosto de 1986.

PICHARDO Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública

de México. Volúmenes 1 y 2. Libros de texto del Instituto Nacional de Administración Pública y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. México, 1984.

RETCHKIMAN K., Benjamín. Introducción al estudio de la economía pública. Segunda edición. Textos Universitarios. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1977.

RETCHKIMAN K., Benjamín. Política fiscal mexicana. (Reflexiones). Textos Universitarios. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1979.

RODARTE Fernández, Fernando. La empresa y sus relaciones públicas. Editorial LIMUSA. México, 1976.

RUIZ Dueñas, Jorge. Eficacia y eficiencia de la empresa pública mexicana. Análisis de una década. Editorial Trillas. México, 1982.

RUIZ Dueñas, Jorge. Sistema económico, planificación y empresa

pública en México. Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Azcapotzalco. México, 1982.

RUIZ Massieu, Francisco. La empresa pública: un estado de derecho sobre México. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1980.

RUIZ Massieu, Francisco, y Diego Valadés. Nuevo Derecho Constitucional mexicano. Editorial Porrúa, S. A. México, 1983.

SECRETARIA de Educación Pública. Planes de desarrollo económico y social en México. Colección Sep-Setentas. México, 1975.

SOLIS, Leopoldo. La realidad económica de México. Retrovisión y perspectiva. Siglo Veintiuno Editores. México, 1969.

TELLO, Carlos. La política económica en México. 19760-1976. Siglo Veintiuno Editores. México, 1979.

VILLARREAL, René. La contrarrevolución monetarista. Teoría,  
política económica e ideología del neoliberalismo. Ediciones  
Océano. México, 1984.