

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

CC 7881  
17  
2ej.

FACULTAD DE DERECHO

DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

PRIVATIZACION DE LAS EMPRESAS  
PUBLICAS MEXICANAS (1982 -1991)

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
DOCTOR EN DERECHO

P R E S E N T A :

JOSE MANUEL VARGAS MENCHACA

México, Ciudad Universitaria

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

julio de 1991

1991



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 esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

# I N D I C E

Introducción. . . . .	I
<b>I. Orígenes del Estado moderno. . . . .</b>	<b>1</b>
1. Concepto de Estado. . . . .	1
2. Elementos constitutivos del Estado. . . . .	5
A. Pueblo . . . . .	5
B. Territorio . . . . .	8
C. Gobierno . . . . .	10
D. Derecho. . . . .	12
3. Organización de un Estado moderno . . . . .	14
4. Funciones y deberes de un Estado. . . . .	20
5. Intervención estatal en la economía . . . . .	27
A. Libre concurrencia . . . . .	29
B. Intervencionismo de Estado . . . . .	32
<b>II. Surgimiento y organización del Estado mexicano. . . . .</b>	<b>35</b>
1. Establecimiento del Estado mexicano. . . . .	35
2. Organización del Estado mexicano . . . . .	45
A. Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 . . . . .	46
B. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos . . . . .	52
3. La función del Estado mexicano en el siglo XX. . . . .	65
4. El servicio público y la función pública . . . . .	73
<b>III. Intervención del Gobierno mexicano en la economía nacional . . . . .</b>	<b>79</b>
1. La política económica . . . . .	81
2. Marco jurídico de la intervención estatal en materia económica . . . . .	88
3. La rectoría económica del Estado mexicano . . . . .	98
4. Formas de participación estatal en el proceso productivo. . . . .	107
<b>IV. La empresa pública mexicana . . . . .</b>	<b>116</b>
1. Concepto de empresa y empresa pública. . . . .	117
2. Objetivos y características de las empresas públicas . . . . .	126
3. Organización de las empresas públicas. . . . .	134
4. Control de las empresas públicas . . . . .	146

V. La privatización de las empresas públicas en México	170
1. La planeación económica mexicana en la década de los 80's	174
2. Programa nacional de modernización de la empresa pública	187
3. Concepto y causas de la desincorporación de las empresas públicas	195
4. Praxis de la privatización de las empresas públicas 1982 - 1991	203
Conclusiones.	220
Bibliografía.	224

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

El presente estudio tiene como propósitos fundamentales exponer la actividad del Estado mexicano en materia económica, no sólo respecto de los instrumentos para dirigir las finanzas públicas, sino también de la participación que guarda a través de la producción de bienes y prestación de servicios realizados por conducto de las entidades públicas.

Enunciar las políticas gubernamentales que durante este siglo han sido aplicadas en el manejo y control de las empresas públicas; resaltando los avances que organizacional y legislativamente se han observado a 60 años de creación de la Administración Pública Federal Paraestatal.

Señalar las nuevas directrices que el Gobierno Federal ha marcado a lo largo de la última década y han modificado la concepción y desempeño de las tareas y responsabilidades asumidas por el Estado; lo anterior, con la premisa de lograr, entre otras cosas, el saneamiento de las finanzas públicas.

Describir las funciones, organización y operación a la que deben responder las entidades paraestatales; la forma de evaluar sus resultados y compromisos pactados, y; en suma, como llegar a la pretendida modernización bajo los principios de eficacia, eficiencia y productividad.

Explicar las causas que generan el fenómeno de la privatización de las empresas públicas, describiendo las formas jurídicas que se adoptan para lograr dicho objetivo, destacando la manera de llevar a cabo cada uno de los procesos, para finalmente, detallar las consecuencias o efectos de la privatización.

Para cumplir los propósitos de esta investigación se ha dividido el trabajo en cinco capítulos. El primero, denominado "Orígenes del Estado moderno", contiene una explicación sobre cada uno de los elementos constitutivos del Estado, las funciones que debe satisfacer el mismo, así como una explicación detallada sobre las diversas etapas por las que ha atravesado la función estatal y las políticas que los gobiernos han adoptado respecto de la actividad económica de los particulares.

El segundo, relativo al "Surgimiento y organización del Estado mexicano", en el que se analiza, no sólo la estructura y forma de gobierno que adoptó desde el siglo pasado el Estado mexicano, sino también la naturaleza económica de algunas disposiciones constitucionales que dieron inicio a la intervención gubernamental decretada sobre una diversidad de áreas económicas consideradas como importantes para lograr el desarrollo nacional; para posteriormente comentar las bases sobre las cuales se dispuso el establecimiento de monopolios de Estado que finalmente se ampliaron en el texto de las Constituciones de 1857 y 1917; lo que permite señalar cuáles son las funciones que el Estado asume en este siglo XX, distinguiendo asimismo la función pública del servicio público.

El tercero, concerniente a la "Intervención del Gobierno mexicano en la economía nacional", cuyo estudio se divide básicamente en dos planos: uno, relativo a la política económica vía ingresos y egresos del Estado y la planeación nacional, reconociendo las reformas constitucionales que sobre este punto se generan a principio de los 80's; el otro, basado en la intervención económica estatal mediante la creación de un sector paraestatal que le permite participar en actividades tales como la producción, distribución y comercialización de productos o bien en la prestación de servicios requeridos por la sociedad.

El cuarto capítulo, abunda sobre "La empresa pública mexicana", desarrollando en principio el concepto de empresa y de empresa pública, señalando los objetivos y características de esta última; comentando los diversos tipos de empresas públicas que existen en México, su forma de organización y las finalidades que generalmente persiguen con motivo de su creación. Prosiguiendo con los sistemas y medios de control que sobre esta clase de entidades ejerce el Gobierno Federal por conducto de las distintas dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, destacando la intervención y control que pueden ejercer el Poder Legislativo y Judicial; y concretizando las formas de control en materia de obras públicas, de adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles, de control presupuestal y de personal, entre otros

El quinto y último capítulo, llamado "Privatización de las empresas públicas en México", describe cual ha sido la política gubernamental de la última década respecto de la administración pública paraestatal, las tendencias y avances que en materia de privatización de entidades paraestatales ha operado en el mismo período; para entender, con estos prolegómenos, el llamado proceso de Modernización que está inmerso en el Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994 y en

el plan sectorial denominado de Modernización de la Empresa Pública, que en conjunto permitan clarificar el propósito y causas de la desincorporación de empresas públicas, las partes o etapas de dichos procesos, los efectos en la economía nacional y en la propia administración pública, reconociendo de antemano que la privatización no es un fenómeno exclusivo de México, sino de evidente impacto mundial.

Es de comentarse, que para el desarrollo de este estudio, se abordaron tanto fuentes doctrinales de índole jurídico como de tipo económico, sino además, la consulta directa de las leyes y reglamentos aplicables, en lo general, a la Administración Pública Federal Paraestatal y el seguimiento hemerográfico tanto en el Diario Oficial de la Federación como en periódicos de circulación nacional que abundaron sobre la privatización de las empresas públicas, para en suma, con la mayor cantidad de información tener una perspectiva lo más cerca posible a la realidad y práctica de la desincorporación de las entidades paraestatales mexicanas.

## I. ORIGENES DEL ESTADO MODERNO.

### 1. Concepto de Estado.

Para hablar del Estado moderno, en primera instancia debemos precisar qué se entiende por el término Estado, a fin de estar posteriormente en aptitud de conocer los elementos del Estado, su forma de organización y funciones, tal y como se plantea en los incisos subsecuentes de éste capítulo.

La palabra Estado tiene su origen etimológico en los vocablos latinos stato, stare y status que significan situación de permanencia, orden permanente o que no cambia.<sup>1</sup> En principio y vista la semántica parece antagónico conjuntar las palabras "Estado Moderno"; sin embargo, esto no es así, actualmente el Estado es considerado como una comunidad política desarrollada, como consecuencia natural de la evolución humana; como una forma de organización social, indiscutiblemente avanzada, que acepta en su seno la convivencia de diversos conglomerados humanos formando una unidad bajo variados aspectos, entre ellos, el lenguaje, las costumbres, el gobierno, el territorio, el orden jurídico.

En la unión manifestada conocida como Estado, hay quiénes destacan la relación de dominación de poder que surge entre los miembros de esa sociedad, así encontramos afirmaciones de que el Estado se refiere a la estructura del poder político de una comunidad.<sup>2</sup> Otra concepción en el mismo sentido, utilizando la teoría de sistemas, señala "... al Estado como el suprasistema político por excelencia, como el conjunto de los sistemas pueblo, territorio, gobierno con poder soberano, y orden jurídico enlazados por la determinación, de quiénes tienen la fuerza para ello, de integrar el suprasistema estatal".<sup>3</sup>

El reconocimiento de un poderío o de una potestad superior es invariablemente aceptada, verbi gratia, Jorge Jellinek expone, que el Estado es una "... corporación territorial dotada de un poder de mando originario".<sup>4</sup> José Fernández Ruiz en una forma mas descriptiva concibe al Estado como un

1 ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General de Derecho Administrativo, sexta edición, Porrúa, México, 1984, p. 38.

2 Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo IV, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1983, p. 103.

3 FERNANDEZ RUIZ, Jorge, El Estado empresario, UNAM, México, 1982. p. 52.

4 Diccionario Jurídico Mexicano, Op. Cit. p. 104.

" Sistema unitario integrado por un conjunto humano asentado permanentemente en una circunscripción territorial, organizado mediante la coincidencia constantemente renovada de voluntades de los integrantes de la parte más fuerte del sistema, sujeto a un orden jurídico y a un poder soberano, cuyos objetivos, básicamente variables, son establecidos por la parte dominante del conjunto humano, aún cuando a veces influya otra a las demás partes".<sup>5</sup>

Las nociones vertidas resultan razonables para el hombre del siglo XX, no obstante, el reconocimiento de la figura del Estado, como un todo omnímodo e independiente, como lo explica Merkel al decir es "La organización jurídica del pueblo en un territorio determinado, bajo un poder soberano, en virtud de la cual es una personalidad colectiva que se basta a sí misma"<sup>6</sup>; tiene sus más hondas raíces en los antiguos pensadores como Platón, San Agustín, Santo Tomás de Aquino; por ejemplo, éste último puntualizó "... que el Estado implica una organización comunitaria a través de la cual los individuos satisfacen sus necesidades temporales y espirituales".<sup>7</sup>

Más adelante en el tiempo, Francisco Suárez afirmó, antes que Tomas Hobbes, John Locke, Montesquieu y Rousseau, que "el supremo poder público considerado en abstracto fue conferido directamente por Dios a los hombres unidos en comunidad perfecta (Estado)"<sup>8</sup>. Esta idea iusnaturalista es superada con planteamientos positivistas tales como el Contrato Social, sobre el cual Juan Jacobo Rousseau determinó "Puesto que ningún hombre tiene una autoridad natural sobre su semejante, y que la fuerza no produce ningún derecho, quedan pues, las convenciones como base de toda autoridad legítima entre los hombres".<sup>9</sup>

En el siglo pasado, autores como Hegel, Marx y Lenin, le dan nuevos enfoques a las acepciones del término Estado, incluyendo aspectos organizacionales y de atribución de funciones. Posteriormente, León Duguit presenta una construcción jurídico-esquemática del Estado "... se compone de seis elementos de orden puramente positivo, que son: "1o. una colectividad determinada; 2o. una diferenciación en esta

5 FERNANDEZ RUIZ, Jorge. El Estado empresario, Op. cit. p. 53.

6 CABANELLAS, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo III, decimocuarta edición, Heliasta, Argentina, 1979, p. 219.

7 BURGOA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, cuarta edición, Porrúa, México, 1982, pp. 192 y 193.

8 Ibidem, p. 195.

9 Ibidem, p. 202.

colectividad entre gobernantes y gobernados ...;3o. una obligación jurídica impuesta a los gobernantes de asegurar la realización del derecho; 4o. la obediencia debida a toda regla general formulada por los gobernantes para promulgar o poner en ejecución la regla de derecho; 5o. el derecho; el carácter propio de todas las instituciones que tienden a asegurar el cumplimiento de la misión obligatoria de los gobernantes, o sean los servicios públicos"<sup>10</sup>.

Otra forma de conceptuar al Estado es la jurídica, al respecto Hans Kelsen dice que se trata de un sistema de normas, precisando que el Estado, como orden, no puede ser más que el orden jurídico o la expresión de su unidad. Posición contraria es sostenida por Carré de Malberg, negando la dualidad Estado - Derecho, para él el Estado se forma con tres elementos: la población, el territorio y el poder público que se ejerce autoritariamente sobre todos los individuos que forman parte del grupo nacional; agrega el autor que no debe confundirse al Estado con ninguno de sus elementos, toda vez que, todos son condiciones para su integración.

Ignacio Burgoa, con un criterio más elaborado, opina que en el Estado convergen dos tipos de elementos, los apriorísticos o formativos y los posteriores a su formación; entre los primeros se encuentran, la población, el territorio, el poder soberano y el orden jurídico fundamental; en los segundos, el poder público y el gobierno. En forma similar Miguel Acosta Romero comenta que son características del Estado: la población, el territorio, el orden jurídico, soberanía y gobierno; en este sentido expone que el Estado " es la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas".<sup>11</sup>

Por nuestra parte, aceptamos la concepción tetra compuesta, reconociendo la existencia de población, territorio, orden jurídico y poder soberano; consideramos que el poder soberano reside en una dualidad pueblo - gobierno investido del poder público que detenta y cumple toda una serie de funciones, que en primera instancia, tienen por objeto la permanencia del Estado, con la aplicación de políticas en todas las actividades y necesidades del hombre, para cumplir entre otros fines, el desarrollo social y económico del

<sup>10</sup> Ibidem, p. 221.

<sup>11</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Op. cit. p. 40.

pueblo, lograr la paz social y la legitimación de la clase gobernante.

Para nuestro estudio, interesa particularmente, el ejercicio de la función pública, esto es, cuáles son las funciones que deben corresponderle a esa organización política, que actúa a través de un gobierno, denominada Estado. Por lo que vistos los diversos conceptos de Estado, debemos dejar asentado, que su existencia tiene como marco de acción, la salvaguarda de los intereses sociales de todo un pueblo; para México, es la garantía no sólo de libertades y derechos, sino la prestación de toda una serie de servicios (luz, agua, pavimentación, etcétera) y la posibilidad de solventar necesidades humanas (vivienda, asistencia social y de salubridad, etcétera) que sólo encuentran justificación en la medida en que son ofrecidas a toda la población, deber éste último de esa organización estatal.

## 2. Organización del Estado mexicano

### 2.A. Pueblo.

El pueblo, como ya vimos en el inciso anterior, es un elemento del Estado, y se integra con los seres humanos que viven o residen en el territorio del Estado; sin embargo, esta connotación es imprecisa, por lo que procederemos a hacer algunas consideraciones. El pueblo como un todo formado por un conglomerado humano, debe su existencia al instinto gregario y al estado de necesidad; este último puede ser negado en la sociedad actual, no obstante, si pensamos detenidamente en el hombre, individualmente considerado, situado en algún lejano y solitario paraje selvático o montañoso, reconoceremos la necesaria convivencia que permita la ayuda mutua, la división del trabajo o actividades para la supervivencia y facilidad de un adecuado modo de vida.

Es así que el hombre conforma grupos, comunidades, sociedades, que en conjunto le ofrecen un rol, como parte del engranaje social y le permite recibir de otros seres humanos mutuos beneficios; por ejemplo, la división en el trabajo o en las actividades económicas establece un sistema en el cual, un hombre se encarga de la producción de alimentos, otro de la construcción de vivienda, otro de la fabricación de vestido, en fin de toda la serie de satisfactores y mercancías que requiere el hombre para su subsistencia.

El hombre reunido en cualesquier forma de organización recibe el nombre de pueblo; los elementos comunes a éste son múltiples y variados, entre ellos, el idioma, las costumbres, la religión, la raza. Sobre este tema, Herman Heller señala una fundamental diferencia en la concepción del pueblo; por un lado, como formación natural; y por el otro, como formación cultural. En el primero, se refiere a una población identificada de origen por la raza. En la segunda, se dice que ese pueblo cultural se convierte en nación, cuando la conciencia de pertenecer al conjunto llega a transformarse en una conexión de voluntad política.<sup>12</sup> En el mismo sentido Ignacio Burgoa Orihuela explica que "La nación o el pueblo son comunidades humanas cuyos grupos o individuos componentes presentan una unidad cultural formada por diferentes vínculos o factores surgidos de su misma existencia histórica y que su propia vida mantiene,

---

<sup>12</sup> HELLER, Herman, Teoría del Estado, octava reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1977, pp. 166 y ss.

enriquece o transforma".<sup>13</sup> Esta unidad cultural como ya apuntamos se constituye por la convergencia de variados elementos que son comunes a la mayoría de los integrantes del pueblo.

Aun cuando los autores Heller y Burgoa identifican los términos pueblo y nación, Mario de la Cueva expone diferencias al respecto "... el primero es la unidad sucesoria de las generaciones, en tanto la nación es la unidad espiritual de un pueblo que ya se ha realizado en la historia, que tiene... una cultura propia ciertamente no desligada de la humanidad, pero sí con características especiales que la singularizan en el tiempo y en el espacio".<sup>14</sup> Asimismo, De la Cueva distingue entre las doctrinas concernientes a la esencia de la nación, a las naturalistas y espiritualistas; los primeros, consideran que la nación se compone con elementos naturales como la sangre, la raza, la convivencia y el idioma; los segundos aseguran que la nación es una proyección de naturaleza humana.

Como se puede apreciar el pueblo es unidad, el Estado es una unidad política organizada compuesta por diversos elementos ya mencionados, de esto se deduce, que si bien es cierto el pueblo es un aspecto formativo del Estado, el pueblo no es el Estado y no puede existir el segundo sin la presencia del primero. Es de comentarse que es el pueblo, de acuerdo a nuestra Carta Magna, en quien reside el poder soberano y en consecuencia se estructura el poder público, es decir, el pueblo de entre sus miembros elige a quiénes se desempeñarán en esa función. Con estas ideas puntualizamos nuestro desacuerdo en reconocer, como lo sostiene Ignacio Burgoa, que el pueblo es "... el elemento humano del Estado, constituido por la suma de sujetos que tienen el carácter de gobernados o destinatarios del poder público".<sup>15</sup>

Abundando, podemos expresar que los sujetos que en un momento determinado detentan el poder (gobernantes) no dejan de formar parte del pueblo, porque es tanto como destruir la unidad e identidad del grupo social organizado en Estado. En este marco de ideas, Ignacio Burgoa plantea una triple relación entre el Estado y la nación "... la causal, teleológica y la jurídica. En la primera, la nación es el factor creativo del Estado; en la segunda, el elemento en beneficio del cual realiza sus fines; y en la tercera, el

13 BURGOA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Op. cit., p. 98.

14 DE LA CUEVA, Mario, La idea del Estado, UNAM, México, 1986, p. 53.

15 BURGOA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Op. cit., p. 98.

ámbito humano en que ejercita su poder encauzado por el Derecho".<sup>16</sup>

Sobre la nación mexicana puede afirmarse que su composición étnica es heterogénea, con predominio del idioma español, creyente en la imagen de Jesucristo y un sentimiento de pertenencia que se expresa en el nacionalismo vía respeto al himno nacional, al lábaro patrio y en la defensa del nombre de México particularmente en el extranjero.

---

<sup>16</sup> Ibidem, p. 100.

## 2. B. Territorio.

El territorio, prima facie, es el espacio geográfico que ocupa el pueblo y en consecuencia forma parte del Estado. Este espacio es terrestre, aéreo y marítimo, y constituye el campo de acción de la actividad estatal por lo que se refiere a su ámbito interno. En otras palabras, el territorio "... es el espacio terrestre, aéreo y marítimo sobre el que se ejerce el ... poder público estatal a través de las funciones legislativas... ejecutiva y judicial...".<sup>17</sup>

El territorio identificado como ámbito de competencia del poder público en sus diversas expresiones, esta plenamente reconocido en los artículos 41, 42, 43 y 44 de la Constitución Mexicana. En conjunto sostienen el ejercicio de los Poderes de la Unión y los respectivos de los Estados; el campo de acción en sus tres dimensiones, terrestre, marítimo y aérea; la composición de la Federación con 31 Estados y un Distrito Federal; y el asentamiento en éste último de los poderes federales.

Asimismo, el artículo 27 constitucional estipula 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 a transmitir el dominio de las mismas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Sobre este asunto, debemos señalar que la propiedad originaria es reconocida como el dominio eminente que tiene el Estado sobre su propio territorio, es decir, corresponde al imperium estatal ejercitable por conducto de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial.<sup>18</sup>

Por otra parte, los límites del territorio son expresados con el término fronteras, las cuales pueden ser naturales o artificiales; entre las primeras, tenemos los ríos, lagos, bosques, mares, en el caso mexicano, el río Bravo y el Suchiate; las segundas, se conforman por aquellos perímetros expresamente delimitados y son reconocidos como fronteras políticas de obligado mutuo respeto entre los diversos Estados. Empero, unas y otras están expuestas a modificaciones de facto, que solo pueden ser restituidas a su situación original por conducto del poderío estatal con base en la defensa de su territorio.

---

<sup>17</sup> BURGOA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Op. cit., p. 158.

<sup>18</sup> Ibidem, p. 157.

En este orden de ideas Herman Heller opina que las fronteras políticas, las cuales no aparecen señaladas por la naturaleza, sólo son determinadas por la acción del Estado y no tienen un carácter absoluto, sino que dependen del grado de civilización de quienes las establecen.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> HELLER, Herman, Teoría del Estado, Op. cit., p. 161.

## 2. C. Gobierno.

El término gobierno proviene etimológicamente del latín gubernatio-onis, de gubernare, gobernar, que implica semánticamente dirigir, regir, administrar, mandar, conducir y guiar. En principio es concebido como la dirección o manejo de todos los asuntos que conciernen de igual modo a todo el pueblo.<sup>20</sup>

El gobierno al igual que la población y el territorio es un elemento constitutivo del Estado moderno, no podemos actualmente imaginarnos un Estado, independientemente de la forma de organización, sin que existan entes u órganos depositarios del poder público, que tengan por objeto representar al Estado, cumplir las funciones encomendadas al mismo, como son entre otras, la salvaguarda del interés colectivo, la impartición de justicia, la prestación de los servicios públicos y mantener la paz social.

La forma de organización de un Estado determina, en forma particular, la cantidad y características que tendrán los órganos encargados de cumplir las funciones y deberes del Estado; sin embargo, en forma general, puede sostenerse que tres son las formas de expresión del poder público: la función legislativa, la ejecutiva o administrativa y la jurisdiccional.

En México, la forma de Estado tiene las características de ser una república representativa, democrática federal compuesta de Estados libres y soberanos, en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación. Su forma de gobierno es presidencial, reuniendo en una sola persona las calidades de jefe de Estado y jefe de Gobierno. El ejercicio del poder público recae en un Congreso (de la Unión) con facultades legislativas; la función jurisdiccional en un máximo órgano denominado Suprema Corte de Justicia; y la función administrativa o ejecutiva en el Presidente de la República.

Para redondear este punto, nos remitimos al artículo 80 de la Constitución Política Mexicana, el cual establece que el Poder Ejecutivo de la Unión se deposita para su ejercicio en un sólo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El artículo 87 constitucional agrega que el presidente al tomar posesión de su cargo,

<sup>20</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo IV, Op. cit., p. 292.

protesta de la manera siguiente: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución... y leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo... que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y propiedad de la Unión y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande".

## 2. D. Derecho.

El término derecho tiene su origen etimológico en la voz latina directums; el derecho implica orden u organización, e interviene en toda actividad humana; en cuanto al Estado, éste requiere para el ejercicio del poder de una serie de normas y actos expresamente regulados. Para Herman Heller "... el Derecho representa normalmente la forma necesaria de manifestación, tanto desde un punto de vista técnico como ético - espiritual, de todo poder político que quiera afianzarse".<sup>21</sup>

Para Eduardo García Maynez el derecho determina la estructura y funcionamiento del poder, y la expresión de ese orden jurídico está integrado por reglas de organización como por normas de comportamiento. El derecho es para el Estado no sólo un conjunto de preceptos agrupados en ley, sino es la clara expresión de su existencia, de su organización; es tanto el fundamento, como el límite de su acción; es la manifestación de un pueblo a través de bases y lineamientos hechos valer en un todo denominado orden jurídico o derecho.

El pacto, acuerdo o convenio de un pueblo para la formación de un Estado tiene su más fiel reconocimiento en una Constitución o Carta Magna; para George Jellinek "La constitución del Estado comprende "las reglas jurídicas que determinan los órganos supremos de éste; su modo de creación; sus relaciones recíprocas; su competencia, y la posición de cada uno en relación con el poder estatal"". <sup>22</sup>

En suma, el derecho es para el Estado el continente, afirmación corroborada por el primer párrafo del artículo 41 de la Carta Magna: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal". De igual forma el artículo 40 del mismo ordenamiento consagra la voluntad del pueblo mexicano para constituirse en una Federación establecida según los principios de esa Ley fundamental.

---

21 HELLER, Herman, Teoría del Estado, Op. cit., p. 261.

22 GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, trigésima edición, Porrúa, México, 1979, p. 108.

Finalmente, y para concluir el apartado relativo a los elementos constitutivos del Estado, es de señalarse que estamos en presencia de un Estado, cuando confluyen en forma simultánea los cuatro aspectos señalados, y que por ningún motivo puede identificarse al Estado con uno sólo, es decir, el Estado es una realidad cuando interactúan la población, territorio, gobierno y derecho formando una unidad, una organización estatal.

### 3. Organización de un Estado moderno.

Las formas de organización de un Estado moderno consisten en el modo que adopta el Estado atendiendo a sus elementos constitutivos como son: pueblo, territorio, gobierno y derecho; concibiendo en principio al Estado como una institución pública dotada de personalidad jurídica.

Las formas de Estado se distinguen de las formas de gobierno, en que las segundas se refieren a los modos de organización que adopta el conjunto de los órganos del Estado a través de los cuales se ejerce el poder público.

Las formas de Estado pueden clasificarse básicamente en dos: Estado unitario o central y Estado federal. En el Estado unitario existe una homogeneidad en el ejercicio del poder, es decir, las diversas funciones ejecutiva, legislativa y jurisdiccional del Estado son ejercidas de manera centralizada. No obstante, es posible encontrar Estados que aceptan la descentralización funcional, por ejemplo, el Estado Unitario se divide política y administrativamente en circunscripciones denominadas departamentos o provincias, tal es el caso de Francia; empero esta descentralización no implica una autonomía general.

El Estado federal es una entidad que se crea por la integración de diversas entidades o Estados a través de un pacto o acuerdo, sin tener entre ellos, ninguna vinculación de dependencia. Es de hacerse notar que el Estado federal cuenta con una personalidad jurídico política propia dotada de órganos de gobierno y creando una entidad distinta a la de los Estados miembros, éstos al formular el pacto cedieron parte de su soberanía o ejercicio del poder en ciertas áreas para depositarlo en ese nuevo Estado federal.<sup>23</sup>

La adopción del pacto federal a nuestro modo de ver tiene dos vertientes: La primer, implantada por los Estados Unidos de Norteamérica en la cual, el Estado Federal y por ende sus órganos no tienen más facultades que aquellas que no están expresamente reservadas a los Estados miembros, así lo establece la Enmienda número 10 de la Constitución Federal al señalar " Los poderes no delegados a los Estados Unidos por la Constitución, ni prohibidos por ésta a los Estados

---

<sup>23</sup> BURGOA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Op. cit., p. 391 y ss.

quedarán reservadas respectivamente a los Estados o al pueblo".<sup>24</sup>

La segunda, estructurada en México con base en el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consignando al respecto, que aquellas facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Como se aprecia ambos países establecieron para su régimen interior, la forma de Estado federal, pero su pacto o Constitución difiere radicalmente en la cesión que de las soberanías o ejercicio del poder realizan cada uno de los Estados; no obstante esta distinción, consideramos que la fortaleza de uno u otro Estado federal no depende de ceder o no en forma total la soberanía, sino de la efectividad con la que se ejercita el poder en el cumplimiento de las funciones propias del Estado.

Existe, por otra parte, una figura colateral al Estado federal denominada Confederación, en la cual los Estados miembros conservan la facultad de separarse, cuando así convenga a sus intereses, o de la Unión; esto es, el o los Estados deciden no continuar con el pacto federal y en consecuencia, constituirse de nueva cuenta en un Estado libre, soberano e independiente. Esta forma híbrida de la Federación pudiera no ser aceptada en la teoría mexicana, empero la historia nos demuestra lo contrario, el Estado de Tejas el 7 de noviembre de 1835 proclamó su independencia, y posteriormente a su anexión a los Estados Unidos de Norteamérica. Asimismo, el Estado de Yucatán en febrero de 1840 se declaró independiente, en tanto la República mexicana no se constituyera en sistema federal, y no fue sino hasta el 15 de diciembre de 1843 en que se reintegró a la República como Estado miembro.<sup>25</sup>

Por lo que se refiere a las formas de gobierno, consideramos en primera instancia que por gobierno se entiende, el conjunto de órganos del Estado que tienen como finalidad el ejercicio del poder público y el cumplimiento de las funciones propias del Estado. Sus funciones son prácticamente tres, a decir: a) la función legislativa consistente en la formulación de normas jurídicas jurídicas;

24 La Constitución de los Estados Unidos de América, con notas explicativas, World Book Inc. Estados Unidos de América, 1987, 48.

25 BURGOA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Op. cit., pp. 410 y ss.

b) la función jurisdiccional por cuanto que aplica las normas jurídicas a casos concretos y controvertidos, cumpliendo así la impartición de justicia; c) la función administrativa encargada de ejecutar, dentro de los límites fijados por la ley, una serie de tareas concretas tendentes a la realización de intereses generales.<sup>26</sup>

Las funciones mencionadas son encargadas a diversos órganos como son, en el caso de México, al Congreso de la Unión y Congresos Locales; a la Suprema Corte de Justicia y tribunales dependientes jerárquicamente de la misma, tribunales fiscales y laborales (juntas federales y locales); al Presidente de la República y Gobernadores de los Estados; respectivamente. No obstante esta diversidad y especialización, la distinción de funciones en uno y otro caso no es absoluta, así tenemos que el ente encargado de la función administrativa puede encargarse de funciones legislativas, a manera de ejemplo las facultades concedidas al Presidente de la República en materia económica y de comercio exterior; el Congreso de Unión puede realizar funciones jurisdiccionales como en el procedimiento de desafuero de alguno de sus miembros; etcétera. En este sentido se habla de una clasificación de funciones en el orden formal y material.

Prosiguiendo con las formas de gobierno, tenemos básicamente una clasificación dicotómica en la que se encuentran la República y la Monarquía, pudiendo derivar de éstas la democracia, aristocracia y autocracia, y o desviaciones de éstas que consisten en oclocracia o demagogia, oligarquía y tiranía, respectivamente.

La Monarquía como forma de gobierno se funda en que el órgano supremo de un Estado se encarna en una sola persona, quien está encargado del poder o función ejecutiva, denominado rey o emperador permaneciendo en el puesto en forma vitalicia, transmitiéndolo sólo por muerte o abdicación mediante sucesión dinástica o a quien corresponda, según la ley o la costumbre.

La Monarquía puede ser de dos tipos absoluta y limitada; la primera se denomina autocracia, centralizando las tres funciones del Estado en la persona del monarca, quien las ejerce por conducto de órganos que el mismo designa. La segunda, monarquía ilimitada, en la cual la actuación pública del rey esta determinada por el orden jurídico cuya formulación depende de un órgano al efecto establecido,

---

<sup>26</sup> GARCIA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Op. cit., p. 107.

integrándose en asamblea por representantes electos por el pueblo; confirmando así la forma de gobierno llamada democracia.

En la historia se registra además durante el sistema feudal, una monarquía aristocrática no vigente hoy día, en la que el rey comparte su poder con los señores feudales; más adelante en el tiempo, el rey participa su poder con los parlamentos estatales formados por representantes de la nobleza, del alto clero y de la burguesía.<sup>27</sup>

Por lo que toca a la República como forma de gobierno, en opinión de Cicerón ""República es la cosa del pueblo; y se entiende por pueblo, no cualquier agregado humano informe, sino una colectividad unida por las leyes y el interés común"". <sup>28</sup> Jorge Jellinek distingue a la República de la Monarquía, en que la primera " la voluntad del Estado se forma por un proceso jurídico plurivolitivo de diferentes individualidades que personifican a los órganos estatales encargados de expresarla, mientras que en la segunda, dicha voluntad se externa psicológicamente por una persona en la que, por ende, se supone radica la soberanía".<sup>29</sup>

Se conciben al respecto de la forma de gobierno republicano dos tipos, uno democrático y el otro aristocrático; la primera, en la que los titulares de los órganos primarios del Estado son designados o elegidos por una voluntad popular mayoritaria, la cual participa directa o indirectamente en la expresión de la voluntad estatal, mediante la creación de normas jurídicas; la segunda, la República aristocrática, en la que la designación de los titulares de los órganos del Estado corresponde o es hecha no por la voluntad estatal, sino por determinadas clases o grupos sociales de diferente condición, esto es, por razones de raza, como la nobleza, o por ser una clase privilegiada económicamente.

Entre las formas de gobierno comentadas encontramos dos, llamadas Democracia y Autocracia de las cuales creemos conveniente hacer algunos apuntes. Para Aristóteles la Democracia es el gobierno que emana de la voluntad mayoritaria del pueblo y tiene como finalidad el bienestar colectivo. Sobre este punto, Karl Lowestein concibe cuatro tipos de democracia: a) democracia directa, en la que el

27 BURGOA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Op. cit., pp. 457 y ss.

28 Ibidem, p. 481.

29 JELLINEK, Georg, Teoría General del Estado, Tr. Fernando de los Ríos, Albatros, Argentina, 1970, pp. 501 y ss.

pueblo esta organizado como electorado y es el preponderante detentador del poder; b) el gobierno de asamblea, en el que el congreso o parlamento, integrado por los representantes del pueblo, es el órgano superior detentador del poder; c) el parlamentarismo, en el que a través de la integración del gobierno en el parlamento, es decir, los miembros del gobierno - gabinete<sup>30</sup> pertenecen al mismo tiempo a la asamblea; d) presidencialismo, en el que el gobierno esta dominado por el poder ejecutivo.

Para Ignacio Burgoa, la Democracia es una estructura jurídicamente sistematizada en cuanto que se crea y organiza por el orden fundamental de derecho o Constitución; señalando como elementos concurrentes los siguientes: 1. Declaración dogmática sobre la radicación popular de la soberanía; 2. origen popular de los titulares de los órganos primarios del Estado; 3. control popular sobre la actuación de los órganos estatales; 4. juridicidad; 5. la división de poderes y ; 6. la justicia social.

En lo concerniente a la Autocracia tenemos que el poder supremo del Estado radica en una sola persona, sin que su actuación este sometida a normas jurídicas preestablecidas. Se afirma que la Autocracia ostenta los caracteres contrarios a los elementos propios de la democracia. Hans Kelsen expone en su Teoría General del Estado que en la Autocracia "... el orden estatal es creado por un señor único, contrapuesto a todos los súbditos a los que se excluye de toda participación activa en esa actividad creadora"<sup>31</sup>.

Es de comentarse además que el autócrata es visto como sinónimo de dictador o de tiempo, toda vez que en amplio sentido se habla in genere de la persona que se adueña del poder del Estado y lo ejerce por él mismo sin sujeción alguna fuera de su voluntad y sin sujetarse al derecho.

30 Tal es el caso del Parlamento inglés, el cual se basa en la existencia de dos partidos políticos, resultando de considerable importancia las elecciones, verificadas éstas el Jefe de Estado autoriza al líder del partido vencedor a formar un gobierno o gabinete, las designaciones generalmente las hace el Primer Ministro, quien conjuntamente con los seleccionados forman el Gabinete con su propio estatuto interno. El Gabinete viene a constituir el órgano de mayor jerarquía administrativa y cada ministro es jefe de su ministerio.  
ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Op. cit., pp. 50 y 51.

31 KELSEN, Hans, Teoría General del Estado, Tr. Luis Legaz Lacambra, Nacional, México, 1972, pp. 408 y ss.

Puntualizando, el dictador "... personifica a una institución jurídica de funcionamiento transitorio, circunstancial y excepcional; [el tirano] gobierna conforme a su arbitrio, permanentemente, y por lo general en beneficio personal y de la casta de sus favoritos, contra todo principio de justicia individual o colectiva".<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> BURGOA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Op. cit., p. 585.

#### 4. Funciones y deberes de un Estado.

El Estado como organización política tiene funciones y deberes asignados no sólo por los gobernantes, sino muy especialmente por las necesidades e intereses de la colectividad; así podemos señalar que estas funciones y deberes varían de un Estado a otro, incluso históricamente, es decir, las necesidades de una colectividad y el interés de constituir un Estado en el siglo XVIII, no corresponden aún en ese mismo Estado a los reclamos actuales.

Al respecto diremos, si bien en un principio el interés general de un pueblo al constituir un Estado, tenía entre otras finalidades, las de consolidar una alianza, defender el territorio en el que se encuentra asentada la población; proveer de paz social al conglomerado humano, salvaguardar la vida, libertad y propiedades del pueblo<sup>33</sup>; hoy día esa misma colectividad reclama a la organización estatal una gran variedad de funciones que le permitan a ese ser humano individualmente considerado, no sólo formar parte del Estado, sino exigir de éste una serie de medidas y servicios que le coadyuven una adecuada subsistencia.

No obstante lo anterior, los deberes del Estado pueden estar enfocados de manera más amplia en favor del pueblo que lo forma, así estos deberes consistirán en promover la evolución progresiva de la sociedad, esto es, una mejoría económica, cultural, etcétera que tuviera por objeto lograr la felicidad del pueblo y de sus miembros, en particular en tres niveles, el primero respecto del individuo, el segundo de la totalidad de los miembros actuales y futuros del Estado y el tercero en relación a la especie humana. Con este tenor se concibe al Estado como una "... asociación de un pueblo, poseedora de una personalidad jurídica soberana que de un modo sistemático y centralizador, valiéndose de medios exteriores, favorece los intereses solidarios individuales, nacionales y humanos en la dirección de una evolución progresiva y común".<sup>34</sup>

Sobre el particular, podemos abundar diciendo, que el grado de desarrollo de un pueblo puede lograrse, si se aumentan los niveles de productividad e ingreso absoluto por habitante, se equilibra la desigualdad entre las capas de máximos y mínimos ingresos, se establece una economía de mercado suprimiendo la mono producción y monoexportación, se

33 JELLINEK, Georg, Teoría General del Estado, Op. cit., pp. 190 y ss.

34 Ibidem, pp. 196 y 197.

incentiva la tecnificación y mecanización, se desarrollan infraestructuras en rubros como educación, formación técnica, salud y vivienda, y se suprime el subempleo y la desocupación.<sup>35</sup> Señalando por nuestra parte, que todos estos elementos constituyen en la concepción teleológica del Estado antes comentada, las funciones y deberes que una sociedad actual exige sean cubiertas por el Estado.

Con un criterio totalmente distinto y tomando en cuenta al Estado como máximo valor de esa organización política, tenemos que sus funciones y deberes están encaminados a afirmar su propia existencia, la seguridad y desenvolvimiento de su poder y establecer el derecho y ampararlo. Concepciones que se han presentado en la historia concretamente con los Estados totalitarios de la Europa occidental dirigidos por Adolfo Hitler (Alemania) y Benito Mussolini (Italia).

Para Gabino Fraga y respecto a las funciones y deberes del Estado, éste ha atravesado por tres etapas conocidas como liberalismo, estatismo y socialismo. La primera, en la cual se establece como un Estado gendarme, con funciones estrictamente de policía con una sola máxima, implantar y mantener el orden, absteniéndose de intervenir en la esfera de acción de los particulares.

Una segunda etapa, se observa con la intervención del Estado en actividades económicas debido al aumento de las necesidades generales, consecuencia del incremento de la población; de esta manera se agregan a las finalidades primitivas, las correspondientes a la satisfacción de necesidades del pueblo de todo tipo, procediendo el Estado a fomentar la acción de los particulares, bien complementándola o supliéndola.

En la tercera etapa, el Estado es considerado como un Estado social de Derecho, en la cual se añaden a las funciones anteriormente señaladas, las de estructurar a la sociedad de acuerdo a un ideal de justicia social, ya que en esta el problema fundamental es el de conciliar la libertad del individuo con las exigencias de la colectividad o sea de un todo social.

Con lo expuesto Gabino Fraga concluye que las funciones o atribuciones del Estado son de policía, de fomento y, de servicio público y seguridad social. Las primeras, se

---

35 ARELLANO GARCIA, Carlos, Derecho Internacional Privado, sexta edición, Porrúa, México, 1983, pp. 498 y 499.

manifiestan en las medidas coactivas que imponen a los particulares el cumplimiento de obligaciones y limitaciones de su acción para la coordinación de las actividades privadas y la satisfacción de las exigencias del orden público. Las segundas, se concretan en la actividad estatal dirigida a la satisfacción de necesidades consideradas de carácter público, promoviendo sin emplear la coacción, las actividades de los particulares o de entes públicos. Las terceras, por medio de las cuales satisface necesidades generales a través de prestaciones de índole económico, cultural y asistencial.<sup>36</sup>

Para nuestro estudio, resulta importante desarrollar con mayor amplitud la tercera etapa del Estado, esto es, la correspondiente al Estado moderno denominado Estado Social de Derecho, Welfare State o Estado de bienestar, Verbandstaat o Estado de asociaciones, Estado social democrático o Estado de partidos, o en forma más amplia Estado social.

Este tipo de Estado, surgido indiscutiblemente a principios de este siglo, se manifiesta a través de una política permanente de bienestar social y desarrollo de todos los sectores del país. Es un Estado comprometido con la realización de actividades tales como, promover una política demográfica y de asentamientos humanos, la creación de nuevas fuentes de trabajo, la prestación de servicios en el sector salud y en el educativo, la organización de programas de investigación y desarrollo, la impartición de justicia procurando la conciliación social y económica entre las clases, y otras labores semejantes.<sup>37</sup>

En opinión de Héctor González Uribe el Estado social fundamenta su acción en cuatro principios de la filosofía social democrática como son: el pluralismo ideológico, la solidaridad, la subsidiariedad y el desarrollo. Comenta además, que el Estado social tiende dos vertientes; una denominada Estado Social Democrático y; otra, llamada Estado Social Autoritario.

---

36 FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, duodécima segunda edición, Porrúa, México, 1968, pp. 4 y 5.

37 GONZALEZ URIBE, Héctor, El Estado Social de Derecho en México y sus implicaciones tributarias, Tribunal Fiscal de la Federación 45 años al servicio de México, Tomo I, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1982, pp. 204 y 205.

Sobre el primero, Estado Social Democrático, señala que acepta todos los principios del Estado de Derecho liberal burgués consistentes en:

1. Adopción de una Constitución, escrita y rígida, fuente suprema de todo el ordenamiento jurídico.
2. Se reconoce y protege en favor de los ciudadanos un conjunto de derechos públicos subjetivos (garantías individuales).
3. La actividad de la Administración Pública se sujeta al principio de legalidad.
4. Se acepta y estructura el principio de separación de poderes.
5. Se establece un gobierno representativo emanado del sufragio universal y obligatorio del pueblo.
6. Existe una opinión pública libremente organizada.
7. Existe en favor de los particulares un sistema eficaz de recursos jurisdiccionales y administrativos frente a las arbitrariedades del poder público.

El segundo, Estado Social Autoritario, adopta una forma peculiar de legalidad y de organización han sido nombrados en el mundo como Estados socialistas y comunistas, entre ellos contamos a la Unión Soviética, China, Cuba, etcétera. éstos Estados han dado en llamarse repúblicas democráticas o populares, sus características son las siguientes:

1. Su filosofía política esta inspirada en la concepción marxista - leninista del mundo y de la historia, negando así la existencia de un pluralismo ideológico, así como el derecho a disentir de la ideología mencionada.
2. La estructura del Estado es autoritaria o totalitaria, es decir, no hay más que un sólo partido político, suprimiendo en consecuencia, la pluralidad de opciones políticas.
3. No hay pluralismo económico en razón de la estructura totalitaria ya que la economía esta planificada y controlada en forma estatal, soslayando la actividad económica de la iniciativa privada o la acción de una economía mixta.
4. Establecimiento de una legalidad socialista, la cual abarca todas las normas jurídicas que rigen al Estado y la sociedad, incluyendo además las sentencias de los tribunales y, los reglamentos, decretos y ordenanzas de las autoridades administrativas.
5. La concentración o agrupación en la estructura estatal de todas las asociaciones, en especial los sindicatos obreros y campesinos.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Ibidem, pp. 209 y ss.

Hemos de resaltar ahora uno de los principales fines del Estado social, referente a suprimir o equilibrar las profundas desigualdades económicas entre las diversas clases sociales; al respecto, el Estado para lograr una más equitativa distribución de la riqueza debe intervenir en el proceso económico, es decir, el Estado debe actuar como "... moderador entre quienes producen riquezas y quienes se benefician de ellas, y como activo promotor de la justicia social en favor de quienes están desprotegidos y menesterosos".<sup>39</sup>

En suma puede hablarse de un Estado social democrático, en el que se conjugan, en síntesis armónica, el poder de un Estado que busca realizar con eficacia la justicia distributiva y con ella cambios favorables a las clases más necesitadas, como la seguridad frente al desempleo, los accidentes y riesgos de la vida y el trabajo; el respeto, promoción y garantía de los derechos humanos, como la salud, educación y vivienda, y; libertades como la de trabajo, de industria o de comercio.

Con esta nueva visión, Gabino Fraga explica tres ámbitos de funciones de la intervención estatal. En el primero, el Estado cuenta con atribuciones para reglamentar la actividad privada, coordinando los intereses individuales a fin de mantener el orden jurídico.

En el segundo, las funciones del Estado tienden al fomento, limitación y vigilancia de la actividad de los particulares, salvaguardando la satisfacción de los intereses colectivos o interés público.

En el tercero, las atribuciones del Estado se orientan a sustituir total o parcialmente la actividad de los particulares o se combina con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva. En este tercer ámbito la actividad del Estado encamina sus pasos a garantizar indudablemente el interés colectivo, las formas son muy diversas, no obstante, hablaremos brevemente, de la combinación de la acción del Estado con la iniciativa privada, la que puede presentarse de dos maneras; una, en la que el Estado coadyuva a los particulares mediante medidas de fomento o de apoyo, a través de recursos económicos, o con el establecimiento de normas jurídicas que garanticen el buen desempeño de su actividad, incluso por medio de vigilancia o fiscalización.

---

<sup>39</sup> Ibidem, pp. 215.

Otra forma de combinación resulta de la asociación entre el sector público con el sector privado "... como acontece en las empresas de interés que forman el punto intermedio entre la empresa pública y la gestión del Poder público, y ... se ajusta a los métodos de la empresa privada".<sup>40</sup>

La actividad del Estado puede, como ya dijimos, sustituir en forma total la correspondiente a la iniciativa privada, por medio del monopolio creando un sistema de economía centralizada ya sea porque "... los particulares no disponen de los medios adecuados para realizar la empresa, cuando ésta no es comercialmente lucrativa, o cuando el Estado asume una actividad con un fin no lucrativo, de conservación o defensa".<sup>41</sup> Agregando por nuestra parte, que incluso cuando se considere que un determinado tipo de empresa en manos de particulares pueda ser perjudicial para hacer respetar los principios del Estado social o impedir la satisfacción del interés público; asimismo, el Estado puede preservar una actividad cuando conciba esta como una obligación o un deber a cargo del Estado y no de los particulares.

Resulta de nuestra exposición, que es incontrovertible afirmar que el Estado actual debe velar por un bienestar social, interviniendo entre otras actividades en la economía a fin de garantizar el adecuado desarrollo del pueblo que lo integra, para tales efectos debe seguir una política técnicamente planeada que responda a las necesidades de la población de acuerdo a un programa, el que puede ser como hoy en México, un programa nacional de desarrollo y sus respectivos programas sectoriales, que en todo caso deben señalar las prioridades a resolver y la forma de cumplirlas.

Sobre este tenor, Héctor González Uribe detalla algunos puntos que deben ser tomados en cuenta por el Estado mexicano para incentivar nuestro desarrollo, por lo que señalaremos los más importantes:

1. Luchar contra la inflación, que destruye los beneficios sociales, evitando el crecimiento excesivo del gasto público y la puesta en circulación de papel moneda innecesario.
2. Promover las industrias básicas y las obras de infraestructura, a fin de que apoyen el desarrollo de las industrias medianas y pequeñas.
3. Proporcionar seguridad jurídica y material al campo mexicano.

---

40 FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Op. cit., p. 11.

41 Idem.

4. Adoptar una política demográfica que restrinja el crecimiento de la población y su concentración en las ciudades, fomentando además, el desarrollo de los puertos, mejores condiciones de trabajo y mayor bienestar de la población.
5. Respetar y fomentar la aplicación del principio de subsidiariedad, conforme al cual el Estado realice actividades en favor del bienestar nacional y desarrollar aquellas que no puedan ser practicadas por los particulares, caso contrario, no deberá reemplazar las empresas de la iniciativa privada o entrar en competencia desleal con ella.
6. Eliminar la proliferación de empresas paraestatales y disminuir su número hasta que no queden sino las estrictamente indispensables para el desarrollo.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> GONZALEZ URIBE, Héctor, El Estado Social de Derecho en México y sus implicaciones tributarias, Op. cit., p. 226.

## 5. Intervención estatal en la economía.

Este inciso tiene por objeto presentar los diferentes grados de intervención estatal en la economía; en un primer apartado se hablará del fenómeno de la libre concurrencia o libre mercado basados en los principios liberalistas que durante los siglos XVII y XIX tuvieron aplicación en países europeos y americanos.

En un segundo apartado se abordarán las diferentes etapas del intervencionismo estatal en la economía como son un intervencionismo primigenio, dirigismo y planificación resaltando este último debido a la importancia que ha tomado la planeación en México sobretodo en los últimos gobiernos. Al respecto, conviene precisar que los términos planear y planificar son sinónimos, así el primero significa "trazar el plan de una obra, hacer planes o proyectos"; el segundo, "trazar los planos para la ejecución de una obra, hacer plan o proyecto de acción".<sup>43</sup>

Continuando con nuestro estudio señalaremos en principio lo que debe entenderse por Economía, su etimología proviene de los vocablos oikos, que significa casa y nomos, administración. Para Aristóteles la economía debería abarcar tres aspectos, el relativo a la casa del soberano, a la del gobernador de la provincia y la del ciudadano. El objeto de la ciencia económica es múltiple y variado, entre ellos, el comercio, el trabajo, los negocios, la riqueza, la escasez y los precios.<sup>44</sup>

Autores como Federico Engels y William Beveridge definen la Economía como la ciencia de las leyes que rigen la producción y el intercambio de los medios materiales de vida en la sociedad; y como la ciencia que estudia los métodos generales con que los hombres cooperan para hacer frente a sus necesidades.<sup>45</sup>

43 Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado, Tomo 9, Selecciones del Reader's Digest, México, 1986, pp. 2988 y 2989.

44 GOMEZ GRANILLO, Moisés, Teoría Económica, Esfinge, México, 1981, pp. 10 y 11.  
ZAMORA, Francisco, Tratado de Teoría Económica, decimoséptima edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1980, pp. 14 y 15.

45 GOMEZ GRANILLO, Moisés, Teoría Económica, Op. cit., pp. 11 y 12.

Por nuestra parte podemos decir que a la Economía corresponde el estudio de las relaciones de producción, esto es, entre el capital y trabajo; las relaciones comerciales, concibiendo al respecto el proceso de comercialización de un producto o mercancía, así como la prestación de un servicio; y sobre todo, lo relativo a la administración de recursos. En este sentido se puede definir a la Economía como la ciencia que estudia las relaciones de producción y comercialización de productos o servicios, y la administración de recursos para la satisfacción de necesidades materiales.

Sobre el particular, debemos considerar que los avances en la ciencia económica permiten identificar un grado de especialización respecto a los fenómenos objeto de estudio, así como con base en el empirismo y experiencia, elaborar teorías y leyes sobre el comportamiento humano en sus relaciones de índole económico.

Resulta entonces innegable que un marco nacional el Estado como ente administrativo, jurídico y político se encargue, para cumplir sus fines entre ellos, educación, servicios, públicos, seguridad, etcétera, de la administración de sus propios recursos, y en ocasiones, en mayor o menor medida, de intervenir como sujeto activo en relaciones de producción y comercialización. Pero además, corresponde al Estado a través de su órgano legislativo, en el caso de México el Congreso de la Unión, expedir las normas jurídicas que tendrán por objeto dirigir, controlar y fomentar las relaciones económicas del pueblo, a fin de cumplir como máxima suprema el bienestar social, mediante una adecuada distribución de la riqueza, procurando incrementar el nivel de vida, y en general adoptar una política económica que propicie el desarrollo nacional y del individuo.

## 5. A. Libre concurrencia.

La libre concurrencia económica supone una economía de mercado abierta, cifrando sus postulados en el conocido liberalismo económico, el cual tiene sustento en dos escuelas, la fisiocracia y la clásica alemana, desarrolladas principalmente en Francia e Inglaterra.

Los antecedentes del liberalismo los encontramos en los Estados absolutistas, la Revolución Industrial y los progresos científicos e intelectuales. Particularmente en Francia, el sistema impositivo marca una fuerte presión sobre las actividades productivas y comerciales, impidiendo el adecuado desarrollo económico de la colectividad, propiciando únicamente la concentración de grandes capitales y riquezas en manos de la nobleza y el clero.

Así la fisiocracia, con su fundador Francisco Quesnay (1694-1774) autor de "Tableau Economique (1758)" y "Maximes Generales du Gouvernement Economique d'un Royaume Agricole (1760)", planteó "... que las actividades económicas no debían ser excesivamente reglamentadas ni tampoco coordinadas por fuerzas exteriores antinaturales..."<sup>46</sup> defendiendo la libertad en el ejercicio de actividades económicas y apoyando el principio de "laissez-faire, laissez-passer le monde va de lui-meme".

En atención a su etimología, la fisiocracia proviene de dos vocablos griegos que significan poder y naturaleza; en este sentido afirmaban la existencia de un orden natural subyacente a la actividad económica, suponiendo al respecto que ésta sería capaz de guiarse por sí misma. Consideraba además, que la tierra era la única fuente de riqueza, marcando una primacía de la agricultura sobre el comercio y la industria; asimismo, dispuso que el impuesto directo sobre la tierra era el único legítimo.

En consecuencia, señalaban que la organización económica liberal debería desarrollarse sin reglamentación alguna del Estado, considerando al gobierno como un mal necesario, cuya actividad debería limitarse al mínimo indispensable para garantizar la vida y la propiedad.

---

46 ROSSETTI, José Paschoal, Introducción a la Economía "En foque latinoamericano", séptima edición, Harla, México, 1985, p. 59.

José Paschoal Rossetti comenta que el error de los fisiócratas radica en su concepción predominantemente agrícola, toda vez que a partir de la Revolución Industrial, los procesos productivos se agilizan de tal forma que la generación de riqueza a través de éstos es en grado sumo respetable, así lo demuestra la historia durante el siglo XIX y XX.

La segunda corriente que forma parte del liberalismo es la escuela clásica integrada en Inglaterra, por su fundador Adam Smith, por David Ricardo, Roberto Malthus y Juan Stuart Mill, en Francia, por Juan Baptiste Say.

Adam Smith (1723-1790) con su obra "La riqueza de las Naciones (1796) dio una visión más completa del liberalismo, en el entendido de que reconoció algunos postulados de los fisiócratas, así por ejemplo, acepta el laissez faire de los fisiócratas, a fin de que el gobierno limite sus funciones para que la iniciativa individual se desenvuelva por sí misma en la mayor medida posible; no obstante, sostiene que la fuente principal de la riqueza es el trabajo y no la tierra.<sup>47</sup>

La publicación de Adam Smith "establece principios para el análisis del valor, de la división del trabajo, del lucro, del interés y de los rendimientos de la tierra, y desarrolla teorías sobre la distribución, el crecimiento económico, la intervención del Estado, la formación y el empleo del capital".<sup>48</sup> Su obra se divide en cinco libros: el primero, relativo al trabajo y la productividad, concibe de manera relevante la habilidad, la destreza y la organización del trabajo; el segundo, trata del capital y del ahorro; el tercero, estudia la evolución económica europea comprendiendo tanto al sector urbano como el rural; cuarto, examina los sistemas económicos, criticando severamente al mercantilismo; el quinto, habla de las funciones económicas del Estado, exponiendo la forma en que obtiene sus ingresos y los efectos que producen sus gastos.<sup>49</sup>

David Ricardo (1772-1823) por su parte desarrolla una teoría de la renta, reconoce al igual que Adam Smith que el valor esta fundado en el trabajo, sostiene una teoría de la

47 SALAZAR MALLEN, Rubén, Desarrollo histórico del pensamiento político, Tomo I, tercera edición, UNAM, México, 1980, p. 288.

48 Ibidem, p. 60.

49 RANGEL COUTO, Hugo, El Derecho Económico, Porrúa, México, 1980, pp 44 y 45.

distribución, una teoría monetaria y una teoría de los costos comparativos.

Roberto Malthus (1766-1834) escribió un folleto denominado "Ensayo sobre el principio de la población" describiendo en el mismo una teoría demográfica pesimista, en la cual la población se duplicaría cada 25 años en una progresión geométrica y los alimentos, en una progresión aritmética, por lo que la humanidad debería elegir alguno de los tres caminos siguientes: la castidad; controlar la natalidad; abandonar la procreación ilimitada.<sup>50</sup>

Juan Stuart Mill (1806-1873) publica en 1848 su obra "Principios de Economía Política", que tiene el mérito de ordenar correctamente la teoría clásica; proclama vehementemente el individualismo señalando en su libro "La Libertad" que la "única libertad que merece este nombre, es la de buscar nuestro propio bien, cada uno a su manera, siempre que no tratemos de privar a los demás del suyo o de entorpecer sus esfuerzos por conseguirlo. Cada uno es el guardián natural de su propia salud física, mental y espiritual. La especie humana gana más dejando vivir a cada hombre como le acomoda, que obligándolo a vivir como le acomode a los demás".<sup>51</sup>

Por su parte, Juan Baptiste Say (1767-1832) en Francia publica en 1803 su obra "Traité d'Economie Politique" destaca de la escuela clásica la teoría sobre el valor y una teoría general sobre el automatismo de las fuerzas autorreguladoras de la economía de mercado. Respecto de la Economía Política afirma que es una ciencia de la constitución económica espontánea, esto es, estudia las leyes que rigen la formación, distribución y consumo de la riqueza. Por otro lado, señala en su teoría de la distribución como agente central del fenómeno al empresario.

---

<sup>50</sup> Ibidem, pp. 55 y 56.

<sup>51</sup> SALAZAR MALLÉN, Rubén, Desarrollo histórico del pensamiento político, Op. cit., p. 295.

## 5. B. Intervencionismo de Estado.

Sobre este punto, primero trataremos el significado de intervencionismo estatal, al respecto se entiende como el "Conjunto de funciones, poderes, recursos, instrumentos y mecanismos... [mediante los cuales] el Estado realiza actividades en diferentes niveles y aspectos de la economía y de la sociedad respectivas, que directa o indirectamente debe orientarlas en un sentido determinado y conforme a los objetivos fijados para sus políticas generales o sectoriales".<sup>52</sup>

La concepción de intervencionismo de Estado esta notoriamente dirigida a la materia económica, y no así con respecto a un criterio ideológico o político; el Estado, ya monárquico o republicano, ha tenido indudablemente ingerencia en la economía nacional como en la microeconomía de su pueblo; no obstante, el mayor grado de control sobre el sistema económico ha sido denominado como intervencionismo estatal, en el cual, como ya vimos en incisos anteriores, el Estado no se limita a una dirección in genere de la economía, sino que a través de medidas, acciones y recursos, controla, apoya restringe o fomenta diversas actividades económicas a fin de cumplir con los fines del Estado, entre ellos, su bienestar general.

Para Marcos Kaplan son tres las etapas que en la historia de la humanidad, pueden apreciarse del intervencionismo citado: la primera, en la que el estado en forma asistemática y sin objetivos definidos interviene en las relaciones económicas por medio del establecimiento de empresas públicas, proteccionismo aduanero, fijación de precios, etcétera.

Una segunda etapa denominada dirigismo en la cual el Estado restringe la oferta de bienes y servicios para reajustarla a un poder de compra restringido; proporciona subsidios y apoyos especiales a determinadas ramas o sectores de la economía; fija autoritariamente los precios y salarios; establece una política crediticia; etcétera.<sup>53</sup>

Es de apreciarse que la arista de incidencia de la acción estatal en la economía es de considerable importancia y definitivamente determinante "Keynes argumentó que el nivel total de la actividad económica se determina por el nivel

<sup>52</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, T. V. Op. cit., p. 183.

<sup>53</sup> Ibidem, p. 184.

total de los gastos""<sup>54</sup> Esto es, el estado mediante su política fiscal, crediticia y de egresos puede influenciar en los gastos y ahorro de una persona; esta afirmación es sostenible si consideramos por un lado, que las altas tasas de interés desalientan la inversión y las tasas bajas estimulan a la gente a invertir en actividades productivas; por el otro, en el caso de los egresos del Estado y tomando en cuenta el efecto multiplicador del dinero en las diversas etapas económicas por las que atraviesa, consentiremos indudablemente el señalamiento de Keynes.

Otra perspectiva de este asunto nos lleva a plantear que "podemos incrementar el nivel total de la actividad económica sea por el aumento de los gastos del gobierno o por la disminución de los impuestos [a contrario sensu] podemos disminuir el nivel total de la actividad económica sea por la disminución de los gastos del gobierno o por el aumento de los impuestos".<sup>55</sup>

Los elementos citados además del mantenimiento y expansión de la ocupación laboral, así como mecanismo de seguridad social constituyen las áreas de ingerencia e intervención del Estado en la economía. Su actividad se identifica con la estructura organizacional y administrativa denominada sector público, integrado básicamente por: órganos legislativos, ejecutivos y judiciales tanto de gobierno central como regional; por órganos auxiliares como empresas públicas y ; por entidades administrativas con descentralización institucional y competencia especial o para programas especiales como los fideicomisos.<sup>56</sup>

Una tercera etapa se genera con la planeación, la que en palabras de Marcos Kaplan consiste en el "... conjunto de medios, mecanismos y procesos sociales, por los cuales los sujetos, agentes, grupos, estructuras, comportamientos y movimientos, que constituyen la sociedad, la modifican y desarrollan..."<sup>57</sup> diseñando y conformando el porvenir de ésta.

La planeación supone una estrategia, un plan de acción, un programa de actividades que en conjunto confluyan para el logro de un bienestar social, en el entendido de que no se limitará a uno o varios aspectos de la nación o del

54 POOL, John Charles y Ross M. La Roe, Economista al instante, Tr. Martín Benigno, Merlin, México, 1985, p. 17.

55 Ibidem, p. 23.

56 Ibidem, p. 52.

57 Diccionario Jurídico Mexicano, T. V., Op. cit., p. 184.

individuo, sino que los tratará como un todo, es decir, considerará tanto la educación, los servicios públicos, la vigilancia y seguridad pública, la política y comercio exterior, la política impositiva, en fin una serie de medidas que conduzcan al desarrollo humano, regional y nacional en todo lo que implica la convivencia social.

Para la obtención del bienestar social se requieren estudiar y conocer el número y grado de exigencia de la satisfacción de necesidades, jerarquizándolas con el objeto de determinar cuáles son prioritarias, cuáles de mediano plazo y cuáles a largo plazo; el alcance y efectos de las mismas en el contexto social, tanto en su aspecto técnico, como en la respuesta de los distintos grupos humanos. Así la elaboración de un plan nacional "debe tener en consideración, no sólo lo técnico - económico strictu sensu, sino también otras experiencias y capacidades de tipo histórico, antropológico, social, cultural, político y organizativo".<sup>58</sup>

En opinión de Diego López Rosado la planeación, además, debe proyectar un ambiente social donde cualquier éxito económico tenga el sentido de un auténtico beneficio compartido, afirme la nacionalidad y estimule el espíritu. Deja entrever que la planeación debe ser un esfuerzo uniforme y general, en el cual participe toda la sociedad, convencidos de que su destino es común, en donde las necesidades son similares, y por tanto la satisfacción de las mismas, son beneficios mutuos que conducen indiscutiblemente, al fortalecimiento y consolidación de la unidad nacional.<sup>59</sup>

---

58 KAPLAN, Marcos, et al., La regulación jurídica del intervencionismo estatal en México, FCE, SEMIP, UNAM y SIDERMEX, México, 1988, p. 59

59 LOPEZ ROSADO, Diego G., Problemas económicos de México, sexta edición, UNAM, México, 1984, pp. 356 y ss.

## II. SURGIMIENTO Y ORGANIZACION DEL ESTADO MODERNO.

### 1. Establecimiento del Estado mexicano.

El establecimiento del Estado mexicano tiene su antecedente inmediato en el período colonial registrado desde la conquista en 1521 a la consumación de la independencia el 27 de septiembre de 1821, con la entrada triunfal del ejército trigarante a la ciudad de México. Sobre este punto, es de particular trascendencia en el ámbito jurídico la firma del Plan de Iguala el 24 de febrero de 1821 y los Tratados de Córdoba; éstos últimos en su artículo 3o. señalaban "Será llamado a reinar en el imperio mexicano en primer lugar el señor Don Fernando VII, Rey católico de España, y por su renuncia o no admisión, su hermano, el serenísimo señor infante don Carlos; por su renuncia o no admisión, el serenísimo señor infante don Francisco de Paula; por su renuncia o no admisión, el señor don Carlos Luis, infante de España, antes heredero de Etruria, hoy Luca; y por la renuncia o no admisión de éste, el que las Cortes del imperio designaren".<sup>60</sup>

Posteriormente, y en virtud de la renuncia de las cortes españolas en nombrar emperador, fue designado por las cortes mexicanas José Iturbide como primer emperador del México independiente, más adelante por problemas con su gobierno, se estableció un triunvirato, y seguido por la adopción del sistema presidencial, en el cual Guadalupe Victoria pasó a ocupar el puesto de presidente de la República.

Por otra parte, en el ámbito constitucional se registran durante el siglo XIX la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, las Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente 1835-1836, Bases Orgánicas de la República de 1843, Acta de Reformas de 1847, Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856 y la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos de 1857. Las diferencias entre unos y otros ordenamientos consistieron, entre otros, en el establecimiento de un gobierno centralista o federal.

Con la integración de la República mexicana en el siglo XIX se aprecia la estructura de la administración pública en tres niveles: federal, local y municipal. La primera, incluye la presidencia de la República, las secretarías de Estado, los departamentos administrativos; la segunda,

<sup>60</sup> MORENO, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, quinta edición, Pax, México, 1979, pp. 102 y 103.

gobernadores, secretario general de gobierno, oficial mayor, tesorero, procurador de justicia y ministerio público local; la tercera, presidente municipal, síndicos, regidores y tesorero municipal.

En el caso de la administración pública federal es para nuestro estudio de particular interés el aspecto relativo a las Secretarías de Estado, las cuales constituyen órganos administrativos encargados del despacho de asuntos de una rama determinada de las funciones del Estado y dependiente del presidente de la República.

Los antecedentes de las secretarías de Estado se remontan en México a la Constitución de Apatzingán del 22 de octubre de 1814, la cual en su artículo 134 señaló la existencia de tres secretarías: de Guerra, de Hacienda y de Gobierno, y éstas a su vez tienen su antecedente en 1810 con la organización planteada en Guadalajara por Miguel Hidalgo, consistente en dos secretarías la de Estado y del Despacho, y la otra de Gracia y Justicia.

Para 1821 la Junta Soberana Provisional Gubernativa expidió, el 8 de noviembre, un Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado, recayendo la organización del gobierno en cuatro secretarías: de Relaciones Exteriores e Interiores, de Justicia, de Negocios Eclesiásticos y de Hacienda Pública.

En 1836 bajo un gobierno centralizada, la Ley Cuarta de 29 de diciembre en su artículo 28 dispuso cuatro ministerios: del Interior, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y, de Guerra y Marina. Las Bases Orgánicas del 12 de junio de 1843, con un criterio igualmente centralista, introdujeron con base en el artículo 93 los ministerios de: Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria, Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía, Hacienda y, Guerra y Marina.

El 22 de abril de 1853 las Bases para la Administración de la República en su artículo 10. determinaron la existencia de cinco secretarías: de Relaciones Exteriores, de Hacienda, de Guerra y Marina, de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Primaria y, de Fomento, Colonización, Industria y Comercio. El 12 de mayo de ese mismo año se agregó la Secretaría de Gobernación.

Más adelante por Ley del 23 de febrero de 1861 se estipuló la organización del gobierno federal en seis secretarías de:

Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia e Instrucción Pública, Fomento, Hacienda y Crédito Público y, Guerra y Marina. La Ley del 13 de mayo de 1891 adicionó la estructura con la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, y por reforma del 16 de mayo de 1905 se agregó la de Instrucción Pública y Bellas Artes.

Por Ley del 25 de diciembre de 1917 la organización quedó a cargo de las secretarías siguientes: Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina, Comunicaciones y Obras Públicas, Agricultura y Fomento e, Industria, Comercio y Trabajo, posteriormente por una reforma a las disposiciones transitorias de la Constitución Política de 1917 se añadió la Secretaría de Educación Pública.

El 31 de diciembre de 1937 se integró la de Asistencia Pública; el 31 de diciembre de 1940 la de Marina; el 15 de octubre de 1943 la de Trabajo y Previsión Social; el 7 de diciembre de 1946 las de Recursos Hidráulicos y de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Posteriormente, con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado publicada el 24 de diciembre de 1958, se crearon las secretarías de: la Presidencia, y del Patrimonio Nacional sustituyendo en funciones a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa; se dividió en dos la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, una de Comunicaciones y Transportes, otra de Obras Públicas; se creó el Departamento de Turismo y el de Asuntos Agrarios y Colonización.

Por último y tomando en cuenta la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976 y sus reformas, actualmente existen 18 secretarías, a decir:

1. Agricultura y Recursos Hidráulicos.
2. Comercio y Fomento Industrial.
3. Comunicaciones y Transportes.
4. Contraloría General de la Federación.
5. Defensa Nacional.
6. Desarrollo Urbano y Ecología.
7. Educación Pública.
8. Energía, Minas e Industria Paraestatal.
9. Gobernación.
10. Hacienda y Crédito Público.
11. Marina.
12. Pesca.
13. Programación y Presupuesto.
14. Reforma Agraria.
15. Relaciones Exteriores.
16. Salud.

17. Trabajo y Previsión Social.

18. Turismo.

Como se observa del bosquejo presentado el establecimiento y organización del Estado mexicano fue considerablemente variado, sin embargo, destacan en estas modificaciones un claro interés por reafirmar los órganos del Estado no sólo en sus funciones, sino principalmente en sus atribuciones y competencias, que al parecer tienen su justificación en el desarrollo del pueblo de México, corroborado tanto en la diversificación de las actividades económicas y en el crecimiento de la población, como en las relaciones sociales, políticas e industriales, que exigieron al sistema presidencial ampliar su organización encargando a sus distintos colaboradores (gabinete) intervenir en las distintas facetas que presenta un Estado moderno; por lo que se comprende la actual existencia de 18 secretarías que coadyuvan el desempeño del poder federal.

Con respecto a nuestro estudio resulta imprescindible detenernos a analizar, las atribuciones que el Estado mexicano conservó a lo largo de su establecimiento y desarrollo con relación a la economía nacional y especialmente dirigida a los particulares, así tenemos que:

En la Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en Cádiz en 1812 por las Cortes Españolas, antecedente constitucional inmediato de los ordenamientos mexicanos del mismo rango, consignó en su artículo 131 fracción vigésimoprimerá que es facultad de las Cortes "Promover y fomentar toda especie de industria y remover los obstáculos que la entorpezcan".<sup>61</sup> Asimismo, el artículo 171 en su fracción undécima señaló como prerrogativa del Rey, el sancionar y promulgar las leyes, correspondiendo entre otras facultades la de "Cuidar la fabricación de la moneda, en la que se pondrá su busto y su nombre".<sup>62</sup> Reconociendo esta Constitución una clara intervención en la vida económica de la nación española; con tales antecedentes, los mexicanos estatuyeron en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana aprobado el 22 de octubre de 1814, conocida por todos como Constitución de Apatzingán, precisamente en los artículos 116 y 117, que el supremo congreso del Estado mexicano tenía facultades para:

---

61 PUEBLITA, Arturo, Elementos económicos en las Constituciones de México, "Legislación, doctrina y jurisprudencia", segunda edición, Limusa, México, 1987, p. 41.

62 Ibidem, p. 42.

"Batir moneda, determinando su materia, valor, peso, tipo y denominación; y adoptar el sistema que estime justo de pesos y medidas.

Favorecer todos los ramos de industria, facilitando los medios de adelantarla, y cuidar con singular esmero la ilustración de los pueblos".<sup>63</sup>

Creemos que si bien es cierto los legisladores consideraron que el establecimiento de un sistema monetario, aunado al favorecimiento de las actividades industriales permitiría alcanzar el desarrollo de la nación mexicana; también es cierto que introdujeron un nuevo concepto no vertido en la citada constitución española, referente a la instrucción del pueblo, aceptando en consecuencia un espíritu de progreso basado en una dicotomía, esto es, instrucción y economía.

Sobre la economía sólo concibieron una incipiente estructuración jurídico - económica, que estaría en forma empírica apoyada en las acciones que favorecieran los ramos de la industria, excluyendo a nuestro modo de ver, una actividad importantísima como es la agricultura.

En lo referente a instrucción, ésta al parecer resultaba aún más precaria que la anterior, toda vez que sólo indicaba "cuidar con singular esmero de la ilustración de los pueblos", sin vincular claramente la forma de garantizar la misma.

Diez años mas tarde, el Congreso General Constituyente expide el 4 de octubre de 1824 una nueva constitución federal, en la que las fracciones XIV y XV del artículo 50 estipularon como facultades del Congreso las de:

"Habilitar toda clase de puertos, establecer y designar su ubicación. Determinar y uniformar el peso, ley, valor, tipo y denominación de las monedas en todos los Estados de la Federación y adoptar un sistema general de pesas y medidas"<sup>64</sup>

Aun cuando al parecer la fracción XV es una réplica de la adopción del sistema monetario, así como del de pesas y medidas, resalta en el texto que el sistema monetario no era uniforme y general en toda la República, es decir, permite suponer variedades en las características y denominación de las monedas de un Estado a otro, de lo que resultó la

---

63 Ibidem, p. 46.

64 Ibidem, p. 52.

necesaria incorporación de tales aspectos para controlar el movimiento económico nacional vía el sistema monetario.

Por cuanto hace a la fracción XIV su texto, en nuestra opinión, evidencia la búsqueda e identificación de actividades económicas y polos de control que permitieran avances en el desarrollo nacional; tal es el caso de la industria portuaria para lo cual se indica el habilitar los puertos, reconociendo así por una parte, que la estructura geográfica de México cuenta con aproximadamente 10,000 kms. de costas cuyo desarrollo es necesario, así por ejemplo "...Huatulco recibe su habilitación el 1 de mayo de 1824, y Manzanillo el 21 de octubre de 1825; Tampico es declarado receptoría marítima abierta al comercio extranjero el 2 de noviembre del propio 1824; la extensión a otros se hace a corto plazo..."<sup>65</sup>. Por la otra, que dada la época el comercio exterior se realizaba fundamentalmente por la vía marítima, que su fomento es indispensable para el equilibrio económico de un país, concretamente en la balanza comercial y de pagos, sobretodo uno endeudado como lo es México.

Al respecto, se sabe del préstamo concertado por José de Iturbide en Londres, el cual "... por el mes de julio [de 1842] se le había autorizado [opinamos por el Congreso] para solicitar un préstamo de treinta millones de pesos..."<sup>66</sup> Mas adelante, "el 7 de febrero de 1843, el gobierno de México volvió a concertar otro préstamo ahora con la compañía inglesa B. Goldsmith y Cía., en las mismas condiciones desventajosas que todos los que se obtuvieron en esos años... [Lorenzo de Zavala opinó que] los préstamos... además de que se obtuvieron en condiciones por demás desventajosas, nunca fueron cubiertos en su totalidad... hay que agregar, la mala administración de que fueron objeto".<sup>67</sup>

De esta forma, el establecimiento de aduanas permite el control y vigilancia del comercio exterior "Por decreto de 21 de septiembre de 1824 dispónese que las aduanas establecidas en los puertos queden sujetas al comisario general correspondiente, entendiéndose con él en todo lo que ocurriere o se ejecutare..."<sup>68</sup>. Asimismo, representa una

65 CARDENAS DE LA PEÑA, Enrique, Historia de las comunicaciones y los transportes en México, "Marina Mercante", S.C.T., México, 1988, p. 293.

66 LOPEZ ROSADO, Diego G., Historia y pensamiento económico de México, (textos universitarios), UNAM, México, 1972, p. 77.

67 Ibidem, p. 78.

68 CARDENAS DE LA PEÑA, Enrique, Historia de las comunicaciones y los transportes en México, Op. cit., p. 293.

fueron fuente de ingreso para el Estado y el pago de cuotas y derechos, sea por importación o exportación de mercancías. En fin estas atribuciones fueron cuando menos un intento por promover el desenvolvimiento económico de México.

Con la Constitución de 1824 y la adopción de un régimen de gobierno federal quedaron en favor de la hacienda pública federal "... los derechos de importación y exportación, el tabaco, la pólvora, las salinas, el correo, la lotería, los bienes nacionales y las rentas de los Territorios, y un impuesto denominado de internación que se estableció entonces, y consistía en el quince por ciento sobre los precios del arancel, aumentados en una cuarta parte, cuyo derecho debería sustituir al de las alcabalas. Todas las demás rentas se dejaron a los Estados que quisieran conservarlas"<sup>69</sup>.

Doce años mas tarde fue promulgada la Constitución Centralista de 1836, denominada también " Las Siete Leyes Constitucionales". La sexta ley en su artículo 14 consignó la existencia de unas juntas departamentales relativas al gobierno interior de los pueblos, entre sus facultades estaba la de:

Fracción I. Iniciar leyes relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales... [agregaba la fracción V del artículo 26 de dicha ley] Dictar todas las disposiciones convenientes a la conservación y mejora de los establecimientos de instrucción y beneficencia pública, y las que se dirijan al fomento de la agricultura, industria y comercio; pero si con ellas se gravare de algún modo a los pueblos del departamento [Federación], no se pondrán en ejecución sin que previamente sean aprobados por el Congreso".<sup>70</sup>

Los adelantos en esta Constitución son relativos al reconocimiento de una tríada dirigida a las actividades económicas existentes, huelga decir, agricultura, industria y comercio, robusteciendo las mismas mediante la atribución legislativa consistente en iniciar y expedir leyes para su fomento, siempre y cuando no sean gravosas estas acciones para el pueblo.

---

69 LOPEZ ROSADO, Diego G, Historia y Pensamiento económico de México, (textos universitarios), UNAM, México, 1972, p. 92.

70 PUEBLITA, Arturo, Elementos económicos en las Constituciones de México, Op. cit., p. 55.

En este caso la facultad legislativa es otorgada a autoridades u órganos del Estado de rango inferior, toda vez que su circunscripción no es federal sino local y primordialmente reducida, esto se debe al establecimiento de un gobierno centralista, el que se sustituyen los Estados por una organización departamental, de ahí la presencia de las referidas juntas departamentales, las que tenían a su cargo la administración municipal.

En un ámbito superior y de aplicación en toda la República, el Congreso General estaba facultado según el artículo 44 de la ley tercera para:

Fracción X. Dar al gobierno las bases y reglas generales para la habilitación de toda clase de puertos, establecimientos de aduanas y formación de los aranceles de comercio.

Fracción XI. Determinar el peso, ley, tipo y denominación de las monedas, y adoptar el sistema general de pesas y medidas que le parezca".<sup>71</sup>

Por su parte, el presidente de la República conforme al artículo 17 debería de "Cuidar de la exactitud legal en la fabricación de la moneda; y habilitar puertos o cerrarlos, establecer o suprimir aduanas y formar los aranceles de comercio con absoluta sujeción a las bases que prefije el Congreso".<sup>72</sup>

Para éstos dos últimos artículos son valederas las opiniones vertidas para los numerales de la Constitución de 1824, introduciendo unicamente como novedad, la posibilidad de cerrar determinados puertos para canalizar y en su caso, fomentar el desarrollo de algunos otros.

En el término de siete años siguientes, se dictaron las Bases Orgánicas para la República Mexicana de 1843, nuevo texto constitucional que fijaba en el rubro de comercio exterior, una prohibición concreta para el Congreso General que decía:

"Artículo 67. No puede el Congreso:

Fracción I. Derogar, ni suspender las leyes prohibitivas de la introducción de géneros y efectos judiciales a la

---

71 Ibidem, p. 57.

72 Ibidem, p. 59.

industria nacional sin el consentimiento previo de las dos terceras partes de las Asambleas Departamentales".<sup>73</sup>

Contrariamente a lo que dispone el artículo 124 de la Constitución vigente,<sup>74</sup> el artículo 67 citado al prohibir al Congreso la facultad para derogar y suspender leyes que nieguen la introducción a México de determinados géneros o mercancías; reafirma la facultad exclusiva de las Asambleas Departamentales, autoridades de rango inferior al Congreso General, para derogar y suspender dichas leyes prohibitivas, permitiendo así el ingreso de mercancías que pudieran afectar la economía mexicana.

Reiteramos sobre este punto que la Constitución de 1843 al otorgar la facultad comentada a las Asambleas Departamentales expresa una notoria contradicción con el artículo 124 constitucional señalado, en el que las facultades de las autoridades locales o estatales son aquellas no reservadas a funcionarios u órganos federales.

No obstante lo anterior, el artículo 66 facultó al Congreso para:

"XII. Habilitar puertos para el comercio extranjero y de cabotaje, y dar al gobierno bases y reglas para la formación de los aranceles de comercio.

XIII. Determinar el peso, ley, tipo y denominación de las monedas, y decretar un sistema general de pesas y medidas".<sup>75</sup>

Acerca de las obras portuarias afirma Diego López Rosado que " el gobierno, al percatarse del benéfico influjo del comercio internacional, comenzó a estimular a las compañías navieras para que llegaran a las costas de México y entre otras facilidades... estuvo el mejoramiento y la construcción de los puertos del país: obras de desazolve, canalización, construcción de faros y muelles, etcétera. En especial se mejoraron los puertos de Veracruz y Campeche; se construyó un muelle en Tampico; se mejoraron los puertos de

---

73 Ibidem, p. 62.

74 Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entiende reservadas a los Estados.

75 PUEBLITA, Arturo, Elementos económicos en las Constituciones de México, Op. cit., p. 63.

Manzanillo, El Carmen y Mazatlán; se construyó un faro en el de Coatzacoalcos y en otros de menos importancia".<sup>76</sup>

Asimilando con esto las materias portuarias y los sistemas monetario y el de pesas y medidas; introduciendo en el ámbito portuario la descripción de la actividad encaminada al cabotaje y al comercio con otros países, suprimiendo por añadidura un refuerzo a la actividad turística, fuente incalculable de recursos e ingresos para un país.

Por cuanto hace al presidente de la República, el artículo 87 señaló entre sus atribuciones las siguientes:

"XIII. Cuidar de la exactitud legal en la fabricación de la moneda.  
XXVII. Conceder privilegios exclusivos conforme a las leyes, a los inventores, introductores, o perfeccionadores de algún arte o industria útil a la Nación".<sup>77</sup>

En estas prerrogativas nos encontramos como elemento innovador la fracción XXVII, la cual fue un claro estímulo para aquellos particulares que interesados en las artes o industria desarrollaran o perfeccionaran su actividad, significando ésta ser de utilidad para el bien del país.

Con este panorama damos por concluido el inciso relativo al establecimiento del Estado mexicano y su participación en la vida económica del país a través de sus ordenamientos constitucionales hasta antes de la promulgación de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, toda vez que ésta última será abordada en el próximo inciso.

---

76 LOPEZ ROSADO, Diego G., Historia y pensamiento económico de México, Op. cit., pp. 114 y 115.

77 PUEBLITA, Arturo, Elementos económicos en las Constituciones de México, Op. cit., p. 65.

## 2. Organización del Estado mexicano.

La forma de gobierno republicana y federal del Estado mexicano se ve claramente definida en la Constitución General de 1857 y su permanencia a lo largo de 60 años lo demuestra. Las ideas liberalistas vertidas en su texto son el antecedente de la Constitución Política de 1917, en esta última sobresalen los planteamientos expresados especialmente en los artículos 3o., 27 y 123, consistentes en los derechos sociales que dieron una nueva luz al desarrollo del pueblo de México.

Para nosotros estos dos ordenamientos representan la sistematización de ideas, políticas, medidas y lineamientos por los cuales el pueblo y el gobierno practican y ejecutan las actividades que estructuran la nación, para nuestro estudio, es de comentarse la influencia y desenvolvimiento que tiene la vida económica partiendo del ordenamiento jurídico.

En este caso presentaremos en primer lugar el análisis de las disposiciones contenidas en la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos de 1857; para continuar con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, cuya vigencia inicia el 1o. de mayo del mismo año, incluyendo en este análisis las modificaciones practicadas sobre los artículos 25, 26, 27 y 28, sobre todo los realizados en el año de 1982 a iniciativa del presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado; lo anterior con el propósito de señalar las nuevas políticas que en materia de organización y planeación se suscitaron en México a partir de ese año.

A. Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

El Congreso General Constituyente inicia sus labores en la ciudad de México el 17 de febrero de 1856 y promulga la Constitución el 5 de febrero de 1857, las disposiciones que resultan de importancia para nuestro tema son las siguientes:

El artículo 72 establece como facultades del Congreso:

"XV. Para reglamentar el modo en que deban expedirse las patentes de corso; para dictar leyes, según las cuales deban aclararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir las relativas al derecho marítimo de paz y guerra.

XXIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que éstas deban de tener, determinar el valor de la extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas".

El artículo 85 dispone como prerrogativas del presidente:

"IX. Conceder patentes de corso con sujeción a las bases fijadas por el Congreso.

XIV. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación".

Por lo que se refiere al artículo 72 fr. XV y IX del 85, se introducen las patentes de corso, las que tienen su antecedente en el artículo 335 de la Constitución Política de la Monarquía Española, que a la letra decía:

"Tocará a esta diputaciones (provinciales):

Quinto: promover la educación de la juventud conforme a los planes aprobados; y fomentar la agricultura, la industria y el comercio, protegiendo a los inventores de nuevos descubrimientos en cualquiera de estos ramos".<sup>78</sup>

Este antecedente condujo al establecimiento en las Bases Orgánicas de la República Mexicana expedidas en 1843 a señalar:

"art. 87. Corresponde al Presidente de la República:

---

78 CAMARA DE DIPUTADOS del Congreso de la Unión de la quincuagésima segunda legislatura. Derechos del Pueblo Mexicano, "México a través de sus constituciones", Tomo IV, tercera edición, Miguel Angel Porrúa, México, 1985, p. 11.

XXVII. Conceder privilegios exclusivos conforme a las leyes, a los inventores, introductores, o perfeccionadores de algún arte o industria útil a la Nación".<sup>79</sup>

De igual manera, en 1856 el Estatuto Provisional de la República Mexicana estipuló en su artículo 68:

"No habrá otros privilegios para el uso y aprovechamiento de la propiedad, que los que se concedan, según las leyes, por tiempo determinado, a los inventores y perfeccionadores de algún ramo de la industria y a los autores de obras literarias o artísticas. A los introductores sólo se podrá conceder privilegio exclusivo por el Gobierno Federal, cuando la introducción sea relativa a procedimientos de la industria que no hayan caído en el extranjero en el dominio público, y siempre que el introductor sea el mismo inventor".<sup>80</sup>

Finalmente, los últimos ordenamientos mencionados incluyeron en su texto "Quedan prohibidos todos los monopolios relativos a la enseñanza y ejercicio de las profesiones".

Con estos prolegómenos podemos afirmar que las licencias y derechos concedidos por el gobierno federal a los particulares, tanto para el ejercicio de las profesiones como el uso y explotación de inventos o procedimientos, tratándose de inventores o perfeccionadores y en el caso de autores y artistas de obras literarias o artísticas de los distintos géneros. En fin el otorgamiento de derechos a fin de controlar las actividades del hombre con notoria repercusión económica por parte del Estado, presentando su intervención a través de la estructura jurídica.

Por cuanto hace a las casas de moneda no resultan de relevancia para nuestro estudio y respecto a la habilitación de puertos y la creación de aduanas, éstos aspectos fueron debidamente comentados en el inciso anterior, por lo que procederemos a comentar el artículo 28 que señalaba:

"No habrá monopolios, ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones a título de protección a la industria, exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos y a los privilegios que, por tiempo limitado, conceda la ley a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora".<sup>81</sup>

---

79 Ibidem, p. 13.

80 Idem.

81 PUEBLITA, Arturo, Elementos económicos en las Constituciones de México, Op. cit., p. 68.

El inicio del artículo se refiere a la prohibición de monopolios y estancos; sobre el primero, se dice que es la "atribución conferida por la vía legal a una persona física o moral del ejercicio de una determinada actividad (económica, comercial, etc.) colocándola fuera del campo de la libre concurrencia".<sup>82</sup> Sobre el segundo, se dice que es el "monopolio constituido en favor del Estado para procurar provecho al fisco".<sup>83</sup>

Estos planteamientos son con relación a todo el texto, el conferir única y exclusivamente una serie de actividades como son la acuñación de moneda y correos, en favor del Estado, estableciendo en consecuencia una prohibición a los particulares para incursionar en las mismas.

Sin embargo, la Constitución de 1857 confiere derechos exclusivos por tiempo limitado a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora. Situación que fue reiterada con la adición de la fracción XVI del artículo 85, el 2 de junio de 1882, que consignó como una prerrogativa más del presidente de la República el "Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado y con arreglo a la ley respectiva, a los inventores o perfeccionadores de algún ramo de industria".<sup>84</sup>

Al respecto, el diputado José María Mata, en la sesión de debates del viernes 15 de agosto de 1856 de la Constitución de 1857, sostuvo que no eran "... monopolios los títulos profesionales que aeguren el ejercicio de una facultad. Tampoco cree que merecen el nombre de monopolios los privilegios exclusivos que por tiempo determinado se conceden a los inventores como premio al trabajo y al talento".<sup>85</sup>

Resulta en este sentido que el Congreso Constituyente de 1856 - 1857 consideró que la protección a perfeccionadores e inventores como un privilegio y no como un monopolio; no obstante, la diferencia entre monopolio y estanco, los hizo reconocer un derecho expreso en favor de esos individuos por cuanto se refiere al uso, explotación o comercialización de

---

82 Ibidem, p. 68.

83 Ibidem, p. 69.

84 Ibidem, p. 71.

85 ZARCO, Francisco, Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente 1856 - 1857, El Colegio de México, México, 1957, pp. 476 y 477.

sus inventos, métodos o sistemas de perfeccionamiento que condujeran a alguna mejora.

Ahora bien, la idea de prohibir los monopolios a la industria, tuvo sus mas severas argumentaciones al comentar en el referido Congreso, que la política de Lucas Alamán hizo "... perder al país más de ciento cuatro millones de pesos para beneficiar sólo a cinco o seis industriales protegidos..."<sup>86</sup> Por lo que procedieron como una medida necesaria en bien de la economía nacional, el decretar la prohibición de monopolios o privilegios a industriales.

Abundando en los monopolios concedidos al Estado tenemos en el inciso anterior bien documentados los antecedentes por los que toca a la acuñación de moneda y lo indispensable que resulta para una economía estable el manejo de ésta por el Estado; asimismo, el control paritario con las monedas extranjeras, aspecto que definitivamente no fue incluido en el artículo 28.

La inclusión del monopolio de los correos en favor del Estado tuvo como antecedentes, por un lado, la mala organización del sistema y por el otro, la ineficacia en el servicio, condiciones que hacían totalmente desconfiable su función, aunado esto a los escasos recursos captados por la prestación del servicio que provocaba la carencia tanto de recursos humanos como materiales, que empeoraban el servicio de correos o renta como también se le denominó en la época colonial y en los años subsecuentes a la Independencia.

En forma ilustrativa podemos señalar que "A mediados del siglo XIX, la administración general de correos consta de 47 oficinas principales y 430 agregadas... Las divisiones internas estorban el desarrollo de la comunicación. Aun cuando a los correos extraordinarios, regido por un Reglamento, se les sujeta para que no cometan anomalías en el desempeño de sus labores... Existen vicios, tolerancias y abusos dentro del servicio. Altéranse, en ocasiones, las licencias de estilo o el parte... en los datos elementales: nombre del correo, vecindad y clase, nombre del destinatario, lugar de destino, y demás".<sup>87</sup>

Al parecer y con toda esta gama de problemas, Valentín Gómez Farías propuso por vez primera, en el informe que como

<sup>86</sup> Idem.

<sup>87</sup> CARDENAS DE LA PEÑA, Enrique, Historia de las comunicaciones y los transportes en México, Op. cit., p. 117.

administrador general de correos el 10 de enero de 1857, que el ramo de correos fuera un servicio público y no una renta del Estado; afirmó que ver "... al correo como renta, [es] fijarse de un modo mezquino en sus rendimientos pecuniarios y no ver en su conjunto un agente de civilización, un vehículo de relaciones y un riesgo fecundante de todos los elementos de prosperidad social. Acelerar el curso de la correspondencia, difundirla hasta los últimos confines de la República y hacerla accesible a todas las clases fiel y seguramente, he aquí en compendio, el verdadero plan de un buen sistema de correos sean los que fueren sus productos, y sean los que fueren los desembolsos que tenga que hacer el gobierno para conseguir esos objetos".<sup>88</sup>

De los planteamientos vertidos se observa que no se niega la continuidad del servicio de correos para que siga siendo un ingreso para el Estado, sino lo que se planteaba era una intensificación de actividades, concibiendo el servicio como un canal de desarrollo, notoriamente necesario, para el pueblo de México. Así la concepción de servicio público involucraba todas las características que actualmente se observan en el concepto contenido en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, a decir:

1. Continuidad
2. uniformidad
3. regularidad
4. permanencia
5. satisfacer necesidades de carácter colectivo.<sup>89</sup>

Es de comentarse que la incorporación al texto constitucional del monopolio de correos tiene por objeto resaltar, por un lado el interés general que existía en la prestación eficiente del servicio, toda vez que el mismo estaba con anterioridad a cargo del Estado y constituía par éste un ingreso, esto es, el establecimiento del monopolio no representó una modificación sustancial en la organización del servicio, sino en realidad una mera incorporación formal que identificara de interés público al correo, para así reconocer en él una vía de desenvolvimiento hacia el progreso que redundaría en beneficio de todos.

<sup>88</sup> Ibidem, pp. 117 y 118.

<sup>89</sup> De conformidad con lo dispuesto por el artículo 23 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, se entiende por servicio público la actividad organizada que se realice conforme a las leyes o reglamentos vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente necesidades de carácter colectivo. La prestación de estos servicios es de interés público.

De lo que resulta, que el Estado reconoce como una actividad de vital importancia la prestación del servicio de correos, aceptando hacerse cargo única y exclusivamente del mismo a través del monopolio; prohibiendo en consecuencia, la intervención de intereses o capitales privados. A nuestro modo de ver criterio incorrecto, en primer lugar por que el Estado mexicano no es un ente omnimodo y omnipresente que puede incursionar en todas las áreas o actividades económicas, aún cuando sean consideradas de interés público.

En segundo lugar, porque a treinta y cinco años después de lograrla la independencia el Estado mexicano no contaba ni con la organización ni con los recursos financieros suficientes para hacerse cargo del correo; no obstante esto el correo sigue a la fecha siendo un monopolio del Estado, convirtiéndose desde entonces en un Estado empresario en el ramo postal.

Lo anterior se corrobora con lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley de Vías Generales de Comunicación al señalar que "la prestación de los servicios públicos de telégrafos, radiotelegráficos y de correos, queda reservada exclusivamente al Gobierno Federal o a los organismos descentralizados que se establezcan para dicho fin". Sancionando el artículo 573 de dicho ordenamiento que "se impondrá multa de veinticinco a cien pesos o prisión de ocho días a un mes, al que indebidamente y no de manera habitual, realice el servicio de transporte o de distribución de correspondencia reservado al Gobierno Federal".

## 2. B. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución Política de 1917 hoy vigente, fue promulgada el 5 de febrero de 1917, sus partes integrantes son dos: una parte dogmática que comprende los artículos 1o a 29; y una parte orgánica que abarca del 30 al 136. La primera parte trata de las garantías individuales; la segunda, de la organización del Estado mexicano.

Aún cuando una gran variedad de disposiciones del ordenamiento citado tienen un fondo económico, para nuestro estudio sólo nos abocaremos al artículo 28 por tener directa relación con nuestro tema. Al respecto, abundaremos en principio en los debates y argumentaciones presentadas en el Congreso Constituyente que condujeron a su redacción final.

El diputado Rafael Nieto presentó en la sesión del Congreso del 12 de enero de 1917, la propuesta de otorgar el monopolio de emisión de billetes a través de un banco único del cual se encargaría el Gobierno Federal, exponiendo como razones los perjuicios causados por bancos que sin un respaldo monetario habían excedido la emisión de billetes, asimismo, las ventajas que para la balanza comercial permitiría la centralización del crédito en sólo banco.

"Desde el punto de vista económico - político, la centralización del crédito presenta las siguientes ventajas: al ensancharse las finanzas de un país, la cuantía del manejo de fondos por el tesorero público tenderá a afectar seriamente la circulación monetaria al permanecer las existencias metálicas inactivas, mientras los egresos las requieran. Tal sistema resulta casi inevitable con un sistema descentralizado, mientras que en un banco único, en estrecha connivencia con el Tesoro, los valores pertenecientes al Gobierno pueden estar disponibles en todo momento para las necesidades del mercado".<sup>90</sup>

Sobre el banco de referencia el diputado Luis Espinoza preguntó si se trataba de un Banco Único de Emisión del Estado o de un Banco del Estado; precisando por su parte la diferencia entre ambos, al decir es banco de Estado "... cuando los intereses en su totalidad o en su mayoría corresponden al Estado; y privado, cuando los intereses de garantía en este banco son acciones de particulares. Así

90 CAMARA DE DIPUTADOS del Congreso de la Unión de la quincuagésima segunda legislatura. Derechos del Pueblo Mexicano. Op. cit. p. 16.

pues, aunque en este banco, en el segundo caso, tengan intervención de funcionarios de Gobierno, como administrador del banco...".<sup>91</sup>

En opinión de Heriberto Jara la organización del banco debería cifrarse en que el Gobierno fuera propietario de una mayoría de las acciones, esto es, que el banco no estaría solo fundado y fomentado por capitales exclusivamente del Gobierno, la presencia o participación de éste último permitiría garantizar al público sus intereses y que éstos depositaran su confianza en el papel moneda.

El diputado aseveró ante la diversidad de opiniones presentadas en el debate, que "Un banco de emisión tiene que ser un banco público; esta clase de bancos públicos pueden ser exclusivamente de Estado o pueden ser bancos controlados simplemente por el Gobierno. Lo que no está a discusión... es que haya un Banco de Emisión. En todos los países avanzados [Rusia, Suiza y Suecia] ha venido ganando cada día más terreno el principio de que sea un solo banco el que emita billetes... Únicamente los Estados Unidos conserva el principio de la pluralidad de bancos de emisión".<sup>92</sup>

Sobre este asunto, el diputado Luis Espinoza concretó que sólo había bancos únicos de emisión, el de Estado y el privado; por ejemplo, en Francia existe desde 1880 un banco privado, con la facultad exclusiva concedida por el Estado para emitir billetes, admitiendo por ende un control directo del Estado, aún cuando éste no participe o sea propietario de acciones de dicho banco, sin embargo, tiene la característica de garantizar sus emisiones. De lo que resulta la importancia del control que el Estado pueda realizar de las emisiones, y no así llevar a cuestras la actividad propiamente dicha.

Para Francisco J. Múgica el control de una empresa significa la tenencia de la mitad más una de las acciones que representan el capital efectivo, y de ahí surge el control en la administración, toda vez que el banco a su manera de ver se constituiría como una sociedad anónima. En otro orden de ideas y reiterando su voto sobre el establecimiento de un banco único de emisión comentó sobre el funcionamiento de los bancos privados, hablando de algunos establecidos en el Valle de Zamora, Michoacán por el año de 1909:

---

91 Ibidem p. 18.

92 Ibidem p. 24.

Cuando algún propietario había recibido una cantidad de un Banco, lo primero que hacían los banqueros era invitar a los propietarios, dándoles muchas facilidades para obtener un capital mediante una hipoteca ruinosa y comprometedora a un plazo corto, [llegando el plazo]... los gerentes decían "yo no puedo hacer nada sin el Consejo de Administración". Se ocurría al Consejo y entonces tenía necesidad el propietario, para que siquiera gozase unos meses de su fortuna, de sacrificar la mitad de lo prestado... para sobornar a los miembros del Consejo para que le diesen nuevo plazo, con un rédito más ruinoso".<sup>93</sup>

Por lo que consideraba indispensable abolir la existencia de los bancos privados que tanto perjudicaban al país, sosteniendo obviamente el monopolio bancario en favor del Estado mexicano.

Estos y otros argumentos fueron debatidos con respecto al primer párrafo del proyecto del artículo 28 presentado por la Comisión relativa, y a la letra decía:  
"En la República Mexicana no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase, ni exención de impuestos, ni prohibiciones a título de protección a la industria, exceptuando únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos, radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un sólo banco que controlará el Gobierno Federal, y a los privilegios que por determinado tiempo se conceden a los autores y artistas para la reproducción de sus obras y a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora, para el uso exclusivo de sus inventos".<sup>94</sup>

Se introducen además como nuevos elementos los concernientes a telégrafos y radiotelegrafía. Sobre el particular es de comentarse que para 1901 los telégrafos eran propiedad del gobierno federal, gobiernos estatales, de empresas particulares y de los ferrocarriles, su extensión aproximada era, según los sectores señalados, de 47,828 km., 6,917 , 3,942 y 12036 km.

En cuanto a radiotelegrafía esta surge con el invento de Marconi para entablar comunicación sin la utilización de cableado; en México "el 6 de enero de 1903 quedan terminadas casa y mástiles de [la primera] estación [ubicada en el mar de Cortés]... y la estación gemela esta lista el 31 del

---

93 Ibidem p. 29.

94 Ibidem p. 17.

mismo mes".<sup>95</sup> De esta forma en la primera década de este siglo se realiza el establecimiento de varias estaciones radioeléctricas, agilizando en consecuencia la comunicación dentro del país.

En forma simultánea, en 1901 es publicado el Reglamento del cuerpo de telegrafistas militares, asignando de las respectivas responsabilidades al personal de la Secretaría de Guerra y Marina; sus objetivos son claros, el desempeño de los servicios de la mejor manera posible, tanto en tiempo de paz como de guerra, así como la vigilancia que por su parte presta el cuerpo militar. Los progresos en la comunicación telegráfica son notorios de 1900-1911; sin embargo, a raíz de la revolución y con motivo del derrocamiento del gobierno de Francisco I. Madero; Victoriano Huerta se encarga de imponer en todo el sistema y organización telegráfica una disciplina estrictamente castrense, que conduce al descontento de los empleados y provoca un estancamiento en el desarrollo del servicio.

Estos acontecimientos, consideramos fueron suficientes para que los Diputados al Congreso Constituyente de Querétaro se pronunciaran por la incorporación en el texto constitucional, de lo que hoy significa el monopolio de la telegrafía y radiotelegrafía. Los motivos son similarmente explicables a los del correo, es decir, los tres rubros citados conforman vías de comunicación indispensables para la integración del pueblo mexicano, y representan canales de acceso para el desarrollo de México, muestra evidente es el auge que han tenido las vías telefónicas y en el presente el uso del FAX, para concretar cientos de actividades y operaciones mercantiles, no sólo hacia el interior del país, sino con el extranjero. En este sentido, es totalmente justificable atendiendo a estos criterios que se haya decidido constituir un monopolio en favor del Estado respecto de los multicitados servicios, dada la relevancia de su función.

La segunda parte del artículo 28 constitucional estipuló que la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; así como todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio, o servicios al público, obligando en consecuencia a los consumidores a pagar precios exagerados.

---

95 CARDENAS DE LA PEÑA, Enrique, Historia de las Comunicaciones y Transportes en México, "El Telégrafo", Op. cit. p. 113.

Aún cuando en el Debate del Congreso no fue discutido como otros puntos, opinamos que en este párrafo se establece una clara finalidad de lo que significa prohibir los monopolios, esto es, impedir un perjuicio a la población consumidora; es por todos conocido que el acaparamiento y el intermediarismo son el principal causante en el encarecimiento de los precios, la licitud en el precio respecto de las actividades comerciales es difícilmente identificable; no obstante, impedir el acaparamiento o monopolización, cuando menos en la estructura legal, indudablemente ayudaría a evitar los perjuicios antes señalados.

La tercera parte del texto original del artículo 28 estableció que las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses [coaliciones y sindicatos] no constituyen monopolios; de igual forma las sociedades cooperativas de productores que vendan sus productos en el extranjero, siempre que dichas sociedades no comerciaran con artículos de primera necesidad, estuvieran bajo el amparo o la vigilancia del Gobierno Federal o de los Estados y previa autorización de las Legislaturas respectivas para su formación.

Esta tercera parte es a todas luces una exención, o protección especial por lo que se refiere a las sociedades de productores, la diputación yucateca fundó su propuesta refiriéndose al caso de la Comisión Reguladora del Mercado del Henequén, en la que los agricultores de la región decidieron agruparse, y con el apoyo del gobierno local, obtuvieron pingües utilidades que ascendieron en un año a más de cinco millones, logrando así menguar las actividades y enriquecimiento que hubiera correspondido a trust extranjeros, entre ellos la International Hardware, quienes imponían el precio del henequén y se inmiscuían en actividades políticas de la región.

Sobre la estructuración de la Comisión el diputado Enrique Recio señaló que "La Comisión... se formó para dar protección a los pequeños agricultores; no se impide a nadie formar parte de ella; lo mismo se admite al que tiene 500 mecates de henequén que al que tiene 2; de esta manera se ha conseguido que esta fibra se adquiera a un precio más equitativo... antiguamente solamente se pagaba el jornalero un peso o un peso cincuenta centavos diarios, y actualmente se le pagan cuatro o cinco pesos diarios".<sup>36</sup>

96 Diario de los Debates del Congreso Constituyente, Tomo II, Imprenta de la Cámara de Diputados, México, 1922, p. 391.

Se ha comentado en líneas anteriores la participación del gobierno fuera federal o estatal, además de la autorización previa de las legislaturas para la creación de las asociaciones de productores que comerciarán sus mercancías en el extranjero; al respecto el diputado Recio añadió, en la sesión del miércoles 17 de enero de 1917, que la "La Comisión... para hacer frente al trust americano, tuvo necesidad de apelar a un empréstito de diez millones de dólares que proporcionaron los banqueros del Sur, [éstos]... exigieron la garantía oficial... con autorización del Primer Jefe [Venustiano Carranza, se realizó el préstamo citado]...".<sup>97</sup>

Agregó en su intervención que la Comisión no comerciaba con artículos de primera necesidad, sino de productos industriales que no se consumen en México y por consiguiente hay que mandarlos al extranjero, como el henequén. Sobre el particular, consideramos que la política de creación de estas sociedades de productores con apoyo gubernamental, en realidad, debió haberse extendido no sólo a productos que exclusivamente se vendieran al extranjero, sino también al mercado nacional y debió ser extensivo principalmente a los artículos de primera necesidad a fin de verdaderamente garantizar, no sólo el pago de salarios justos sino de precios también razonables para todo el pueblo consumidor; teniendo como meta el gobierno, intervenir en las actividades donde empresas extranjeras estuvieran monopolizando la producción y por ende causando graves trastornos al mercado competidor.

Una nueva etapa en materia económica se abre con las modificaciones realizadas en 1982 a los artículos constitucionales 25, 26, 27 28 y 73, con el propósito de incorporar principios de desarrollo nacional fundamentado en la rectoría económica del Estado, en una estructura de economía mixta y con una clara definición de Planeación Democrática.

El artículo 25 consagra en su texto "... atribuciones del Estado en materia económica... referidas al interés general y limitadas por la propia Constitución y las leyes".<sup>98</sup> Su objetivo se concretiza en garantizar que el desarrollo sea integral, fortaleciendo la soberanía nacional, fomentando un crecimiento económico a través del empleo y de una más justa distribución del ingreso y de la riqueza, con la finalidad

<sup>97</sup> Idem.

<sup>98</sup> PUEBLITA, Arturo, Elementos económicos en las Constituciones de México, Op. cit. p. 95.

de permitir el pleno ejercicio de la libertad y dignidad de la persona, grupos y clases sociales.

En un segundo párrafo establece que "El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional y llevará a cabo la regularización y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga ésta Constitución". El concepto de Estado según la Suprema Corte de Justicia consiste en "... el resultado de la diferencia entre gobernantes y gobernado, constituido en entidad soberana abstracta de derecho, y cuya acción no tiene más límites que lo que establece la misma ley que lo crea...".<sup>99</sup> Sin embargo, es indiscutible que esa entidad soberana esta encarnada en los gobernantes, esto es, en la administración pública federal, de más alto nivel, como es el presidente de la República y las Secretarías de Estado.

Arturo Pueblita expone que la rectoría del Estado, se ha presentado en el devenir histórico en distintas etapas. En primer lugar con el mercantilismo en los siglos XV a XVIII, etapa en la que la dirección política económica recae en los intereses de la nobleza feudal. En segundo lugar, la Doctrina Clásica del siglo XVIII a 1929, con pensadores como Adam Smith, fundamentaba en un Estado liberal, cuya función era estrictamente de vigilante del equilibrio económico proporcionando por los ajustes automáticos al mercado.

Posteriormente, en tercer lugar la Escuela Keynesiana de 1930 a 1970, en la que vista la imposibilidad de continuar con un liberalismo económico surge la rectoría económica del Estado con el propósito de asegurar el empleo y la producción a través de los mecanismos al alcance del Estado como son la política monetaria y la del gasto público. En forma previa había surgido en el bloque oriental con la revolución rusa, una nueva corriente denominada Marxismo, en la cual el Estado como ente supremo se encarga de la planificación, fundamentalmente en el ámbito económico, en la búsqueda de satisfacer necesidades e intereses generales y de garantizar el bienestar social.

Con un nuevo enfoque el Estructuralismo de la Escuela de la CEPAL (1944 - 1965) ante la imposibilidad de aplicar los principios de John Maynard Keynes en los países desarrollados, se considera que "... el Estado debe actuar por el lado de la oferta (con inversiones en empresas públicas, entre otras medidas)...".<sup>100</sup> Originando así la

---

99 Ibidem p. 146.

concepción de un Estado planificador y promotor del desarrollo económico y social.

Por último, la Escuela Monetarista Neoliberal de Milton Friedman o de los Chicago boys, la cual sostiene que el instrumento más poderoso en la regulación de la demanda total es la política monetaria; y la aplicación de principios neoliberales por lo que se refiere a la actividad y funciones del Estado.

Es de señalarse que la intervención que el Estado realiza sobre su propia economía y desarrollo, está inmersa de peculiaridades nacionales referentes a sus antecedentes históricos, grado de evolución de las actividades económicas, políticas de aplicación en el pasado y en el presente, así como el marco jurídico sobre el cual se organiza y fundamenta la intervención estatal, todo esto confluye a tener un modelo particular a cada caso concreto, dependiendo la correlación de fuerzas e intereses que integren cada país.

Así por ejemplo, el tercer y cuarto párrafo determinan que el sector público tendrá a su cargo de manera exclusiva, las áreas estratégicas señaladas en el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional, manteniendo el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan. Además, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Para comentar estos párrafos, precisaremos los conceptos de áreas estratégicas y de áreas prioritarias. Arturo Pueblita indica que las primeras "... están reservadas de manera exclusiva al Estado, sin que en ellas puedan concurrir los particulares, áreas o campos de acción económica que por su obvia naturaleza requieren de una conducción pública y social".<sup>101</sup> Estas áreas son consideradas de relevante importancia para el desarrollo socioeconómico del país y consisten en:

- A. Acuñación de moneda;
- B. Correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite;
- C. Emisión de billetes por medio de un sólo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal;
- D. Petróleo y los demás hidrocarburos;
- E. Petroquímica básica, minerales radiactivos y generación de energía nuclear;

<sup>100</sup> Ibidem pp. 148 y 149.

- F. Electricidad, ferrocarriles, y;  
G. Las actividades que señalen las leyes emanadas del Congreso de la Unión.<sup>102</sup>

En este último inciso se aprecia que las actividades que corresponden al Estado se hacen de una forma enunciativa y no limitativa.

Las áreas prioritarias son aquellas en las que "... podrá participar el sector público sólo o con la concurrencia de los sectores social y privado, con el propósito de impulsarlas y organizarlas en beneficio del desarrollo nacional".<sup>103</sup> Esto es, son áreas que resulta indispensable fomentar. La Ley Federal de las Entidades Paraestatales (LFEP) en su artículo 60. dispone que las áreas prioritarias son las que se establezcan en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución, particularmente las tendentes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares.

Esta ley de referencia estatuye que los organismos descentralizados del gobierno federal pueden realizar las actividades propias de las áreas estratégicas y prioritarias que las leyes encomienden, y las empresas de participación estatal mayoritaria sólo respecto de las prioritarias que se determinen.

Los párrafos finales del artículo 25 constitucional se refieren al apoyo, impulso, fomento y vigilancia sobre las diversas actividades económicas que realicen las empresas, organizaciones y sociedades del sector público y privado que tengan por objeto la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios para el desarrollo nacional, comprendiendo éste último los aspectos: económico, político, social y cultural.

Por cuanto hace al artículo 26 de la Constitución, en este se incluyó el sistema de la planeación democrática, concibiendo un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal; para llevar a cabo este sistema deberán determinarse los criterios de formulación,

---

101 Ibidem p. 143.

102 Con base en el decreto del 26 de junio de 1990 publicado en el Diario Oficial de la Federación al día siguiente se deroga el párrafo quinto del artículo 28 constitucional relativo al monopolio de los servicios de banca y crédito

instrumentación, control y evaluación del plan y de los programas de desarrollo [actualmente denominados programas sectoriales o de mediano plazo]. Asimismo de considerarlo conveniente, el Ejecutivo Federal podrá celebrar convenios con los gobiernos de las entidades federativas y concertar con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En opinión del maestro Pueblita "... la planeación constituye no solamente "un proceso técnico de toma decisiones, elección de alternativas y asignación de recursos, sino que además conforma un proceso de participación social, conciliado, armonizado y enderezado hacia los objetivos de la sociedad"<sup>104</sup> y opina que el proceso de planeación comprende 4 etapas consistentes en: formulación, instrumentación, control y evaluación.

La planeación como fórmula de desarrollo y de política estatal fue considerada en México mucho antes de la reforma de 1982 a la Constitución Política. Al respecto, el 12 de junio de 1930 se publicó en el Diario Oficial la Ley sobre Planeación General de la República, el cual planteaba la necesidad de elaborar un Plan Nacional de México, tomando en cuenta un inventario de los recursos naturales. En 1934 se promulgó la Ley de Monopolios reglamentaria del artículo 28 constitucional.

En la campaña de Lázaro Cárdenas a la presidencia de la República, el Partido Nacional Revolucionario propuso el primer plan sexenal de aplicación de 1933 - 1940 y con Manuel Avila Camacho, el segundo de 1941 - 1946. Las necesidades de coordinación y aplicación de las políticas de planeación nacional llevaron a la creación en 1935 del Comité Asesor Especial, en el segundo plan de un Consejo Nacional Supremo, en 1942 la creación de la Comisión Federal de Planeación Económica y en 1943 la integración de funciones en la Comisión Intersecretarial para el mejoramiento de la Organización de la Administración Pública.

De 1947 a 1953 no se elaboraron planes nacionales, sin embargo, en 1954 se reorganiza la Comisión Nacional de Inversiones, surgida en 1948, la que elaboró un Programa Nacional de Inversiones sujetando la inversión pública a un programa general de desarrollo. Posteriormente y durante el periodo presidencial de Adolfo López Mateos se ordena que toda la administración pública federal, paraestatal y

---

103 PUEBLITA, Arturo, Elementos económicos en las Constituciones de México, Op. cit. p. 151.

descentralizada, formule planes de acción de inversiones, esto es, programas con vigencia de 1960 a 1964. Entre tanto, el 2 de marzo de 1962 se crea la Comisión Intersecretarial encargada de la formulación de planes nacionales para el desarrollo económico y social a corto y largo plazo; el resultado fue un Plan de Acción Inmediata de 1962 - 1964.

El siguiente avance en materia de planeación se concretó siendo presidente Gustavo Díaz Ordaz, con la promulgación del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de 1966 - 1970. Le siguieron las "Bases para la elaboración de un Programa de Gobierno" de 1976, cuyo objetivo era la preparación de un sistema integral de planeación, que dio paso al Plan Global de Desarrollo de 1980 - 1982 publicado el 17 de abril de 1980.

Más adelante, el 29 de diciembre de 1982 se aprueba la Ley de Planeación y el 30 de mayo de 1983 se expide el Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988. Actualmente y bajo la presidencia del Licenciado Carlos Salinas de Gortari el Plan Nacional de 1989 -1994, este en su séptimo capítulo contempla la formulación de veintiún Programas Nacionales de Mediano Plazo referentes a:

Denominación	fecha de publicación en el Diario Oficial		
1. Alimentación	23	agosto	1990
2. Modernización Educativa, Cultural y del Deporte	29	enero	1990
3. Procuración e Impartición de Justicia del Gobierno Federal			
4. Desarrollo Urbano	14	agosto	1990
5. Vivienda	5	julio	1990
6. Protección del Medio Ambiente	10	julio	1990
7. Modernización del Abasto	24	enero	1990
8. Capacitación y Productividad			
9. Modernización del Campo	15	enero	1990
10. Aprovechamiento del Agua			
11. Desarrollo de la Pesca y sus Recursos	18	octubre	1990
12. Ciencia y Modernización Tecnológica	8	marzo	1990
13. Modernización Industrial y del Comercio Exterior	24	enero	1990
14. Modernización de la Infraestructura del Transporte			
15. Modernización del Transporte			
16. Modernización de las Telecomunicaciones			
17. Modernización Energética	7	mayo	1990
18. Modernización de la Minería	7	junio	1990
19. Modernización del Turismo			

20. Modernización de la Empresa Pública	16	abril	1990
21. Financiamiento del Desarrollo	17	diciembre	1990
22. Salud*	11	enero	1990
23. Población*	22	abril	1991
24. Capacitación y Productividad	20	junio	1991

En este sentido podemos afirmar que en la última década hay una clara definición de la planeación democrática integrada como sistema que tiene por objeto dirigir y coordinar las actividades del Estado, particularmente, en la administración pública federal, descentralizada y paraestatal.

En lo concerniente al artículo 28 de nuestra Carta Magna, se dispone la prohibición de monopolios, prácticas monopólicas, exención de impuestos y el otorgamiento de ciertos servicios a cargo del Estado, los estancos anunciados, no impide al Congreso de la Unión expedir leyes que reserven otras actividades al Estado, por considerar éstas como prioritarias o estratégicas, tal y como sucedió con el servicio de banca y crédito, el cual hoy se encuentra en proceso de privatización.<sup>105</sup>

La innovación en este texto se refiere en primer lugar a controlar las actividades oligopólicas, generando una protección en beneficio de los consumidores, propiciando su organización; señalando además precios máximos en artículos de consumo popular e imponiendo modalidades al proceso de distribución de materias, productos y artículos a fin de evitar intermediaciones innecesarias o excesivas que provoquen insuficiencia en el abastecimiento o alza de los precios.

En segundo lugar, en lo relativo a estancos se agrega la comunicación via satélite, el petróleo, hidrocarburos, petroquímica básica; minerales radiactivos, generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles y las demás que determine el Congreso de la Unión. Así como el servicio de banca y crédito que ha sido derogado por decreto publicado en el Diario Oficial el 27 de junio de 1990.

\* No incluidos en la relación contenida en el Programa Nacional de Desarrollo mencionado

<sup>105</sup> En el Diario Oficial del 19 de febrero de 1991 pp. 38 y 39 se publicó el aviso para poner a la venta los títulos representativos del capital social del primer paquete de Instituciones de Banca Múltiple, en este caso BANPAIS, BANCA CREMI, MULTIBANCO MERCANTIL DE MEXICO.

Podemos sostener que la concepción de servicios públicos a cargo del Estado se amplió con la comunicación vía satélite, la electricidad, y ferrocarriles y que las además actividades fueron consignadas, por un lado, para tener correlación y coadyuvar lo dispuesto por el artículo 27 constitucional; por el otro, por la estrecha vinculación que guardan con el subsuelo, propiedad de la Nación, tal es el caso de la energía nuclear, del petróleo o de la petroquímica básica. Es decir complementar con el artículo 28 la responsabilidad que el Estado mantiene con el territorio nacional y los productos obtenidos del subsuelo.

En tercer lugar, se añaden la formación de organismos y empresas que se requieran para atender las áreas estratégicas y prioritarias expresadas las primeras, en el cuarto párrafo del artículo 28. Otorgando al Estado la posibilidad de conceder subsidios a actividades prioritarias, siempre y cuando sean generales, temporales y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación.

En cuarto lugar, se confiere al Estado la facultad para en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio de la Federación sujetándose a las modalidades y condiciones establecidas en las leyes que aseguren la eficacia en la prestación y la utilización social de los bienes, evitando fenómenos de concentración que contravengan el interés público.

Finalmente, es de resaltarse las modificaciones al artículo 73 en las fracciones siguientes:

- X. Señala como facultad del Congreso legislar en materia de hidrocarburos, minería, cinematografía, comercio, apuestas, sorteos, banca y crédito, electricidad y energía nuclear, entre otros.
- XVII. Concede la facultad legislativa sobre vías generales de comunicación, postas y correos.
- XVIII. Para establecer casas de moneda, imponiéndoles modalidades y determinar reglas sobre paridad cambiaria.
- XXIX-D. Expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.
- XXIX-E. Sobre programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico relativas al abasto, a la producción de bienes o prestación de servicios socialmente necesarios.

### 3. La función del Estado mexicano en el siglo XX.

Para hablar de la función del Estado mexicano en el presente siglo, es necesario referirnos a sus antecedentes. Sobre el particular tenemos que la concepción de Estado mexicano durante los siglos XVI, XVII y XVIII fue nugatoria, por que en ese período México fue una colonia española denominada Nueva España.

Sin embargo, el movimiento independentista generado a principios del siglo XIX condujo a la victoria lograda al término de la segunda década, permitiendo la organización del Estado mexicano a través de la estructuración de los sistemas jurídico y político.

No obstante esto, el ámbito económico México estaba considerablemente atrasado, la nueva estructura planteada en la Independencia, no había dado los frutos esperados; por lo que se había aceptado incondicionalmente el ingreso de capitales extranjeros, así por ejemplo, las inversiones norteamericanas en México, para el año de 1897, ascendían a 200.2 millones de dólares, distribuidos de la manera siguiente: "minería de metales preciosos, 50 millones (25%); en las minas de metales industriales, 19 millones (9.5%); en la agricultura, 12 millones (6%); en la industria manufacturera no había inversiones, y en la industria de los ferrocarriles, 110 millones 600 mil (55.3%)".<sup>106</sup>

Si bien es cierto que un país no puede vivir aisladamente en un mercado internacional, y resulta incorrecto para el desarrollo impedir las inversiones extranjeras, el hecho de que existan tampoco implica una dependencia económica. Empero, al aceptar la inversión extranjera debemos de reconocer al respecto lo siguiente:

1. Los beneficios en efectivo, producto de una actividad cuyo objeto es el lucro, recaen directamente en propietario o inversionista real; aún cuando se generen empleos y se favorezca el abasto de alguna mercancía o se ofrezca un servicio en forma eficaz, continua y permanente.

2. Las inversiones compartidas vía sociedades mercantiles no garantizan en todo momento que los inversionistas mayoritarios sean mexicanos, tal es el caso de las compañías controladoras o holding.

---

<sup>106</sup> CAMARA DE DIPUTADOS del Congreso de la Unión de la quincuagésima segunda legislatura, Derechos del Pueblo Mexicano, Op. cit., Tomo V, p.54

3. Los intereses extranjeros vía inversiones en cualquier país no se generan para favorecer a una nación, sino por el interés de lucro, sujetando sus inversiones a la estabilidad económica y política que manifieste un país, y sólo por excepción éstas tendrán por objetivo fomentar o impulsar el desarrollo social, cultural, político y económico de los pobladores de alguna región.

Estas afirmaciones, a nuestro modo de ver, son claramente apreciables en las consecuencias de una apertura comercial y económica plena como la que permitió Porfirio Díaz a lo largo de más de 20 años de gobierno, situación demostrable con la siguiente cita "El total de la población en 1910 era de 15 millones, 160 mil personas. De éstas 13 millones 126 mil era población rústica que representaba el 85.6 por ciento. La urbana representaba el 13.4%, o sean 2 millones 034 mil personas. Esto indica que la inmensa mayoría de los mexicanos vivía en una condición próxima a la esclavitud o en la de aparceros pobres, bajo el dominio de un grupo de terratenientes que no llegaban a un millar".<sup>107</sup>

Sobre este asunto podemos comentar que la doctrina liberalista o de liberalismo económico, aunado al fomento indiscriminado de las inversiones extranjeras en nuestro país, condujo a México al momento de exigir el retiro de capitales e inversionistas extranjeros al término de la Revolución, a un estancamiento en las actividades agrícolas, industriales, de comunicación y de servicios públicos; toda vez que los mexicanos pertenecientes a los sectores social y privado, así como el Estado no contaban con los recursos financieros y materiales suficientes para atender y desarrollar en forma adecuada las actividades mencionadas.

Por lo que, a partir de 1917 se iniciaron las acciones tendientes a intervenir, participar y apoyar las actividades que resultaron para el gobierno de vital importancia, como son las señaladas en el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional; fomentándose, casi prácticamente diez años antes a la teoría de John Maynard Keynes, una política intervencionista del Estado en el desarrollo económico nacional, de ahí que resulte la identificación de áreas estratégicas y prioritarias en las cuales intervendrán los órganos de la administración pública federal, organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Estos organismos pueden señalarse por su relevante influencia en el desarrollo económico, los siguientes: Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Altos

---

107 Idem.

Hornos de México, el Banco Nacional de Crédito Agrícola, el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas, Nacional Financiera, Almacenes Nacionales de Depósito, Banco Nacional de Comercio Exterior, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y Comisión Nacional de Subsistencias Populares.

"... en 1963 eran en total 429. De ellos se dedicaban 162 a la producción de bienes y servicios para el mercado; 48 pertenecientes al Estado y 114 de participación estatal mayoritaria, abarcando la industria extractiva, la industria eléctrica, la industria de transformación, las comunicaciones y los transportes, el desarrollo regional y local, el fomento cultural y la investigación, los servicios sociales y otras actividades".<sup>108</sup>

La posición intervencionista del Estado en materia económica definió la estructura correspondiente como mixta y afianzó los postulados vertidos y garantizados en el artículo 27 constitucional, los que fueron recibidos con beneplácito por el sector social, integrado con asociaciones de la más diversa índole, en virtud de que sus objetivos eran, la utilización de los recursos financieros, materiales y humanos del Estado para la atención y servicio de actividades que tenían como fin primordial la salvaguarda de los intereses de los grupos económicos mas desfavorecidos. Así podemos comentar que a más de 70 años de haberse expedido la Constitución Política de 1917, las propuestas de avance y desarrollo nacional eran planteadas como modificaciones constitucionales, cuyo propósito era extender y propiciar en forma aún más definida la intervención estatal en la economía.

Para 1965 los diputados del Partido Popular Socialista entre ellos Vicente Lombardo Toledano, Jacinto López, quienes propusieron modificaciones al artículo 28 constitucional, sosteniendo al respecto, la propiedad tiene una función social, que las actividades económicas del Estado y de los particulares deberán sujetarse a un plan general de desarrollo, el cual señalaba sus objetivos atendiendo exclusivamente a los intereses de la nación.

Por lo que, la producción debería orientarse a cubrir las demandas interiores del país, equilibrando la de los artículos destinados a la alimentación, al vestido, al cuidado de la salud, y los que requieran los transportes,

---

108 Ibidem, p. 56.

las comunicaciones y los servicios públicos, con la fabricación de maquinaria e instrumentos productivos.

Señalando por otra parte, que el Estado creará los organismos descentralizados que bajo su dirección y vigilancia se encargarán de explotar las reservas minerales; forestales y riqueza del mar, y de industrializar y colocar en el mercado sus productos; plantas para beneficiar minerales y refinar metales e industrializar maderas; establecer fábricas para producir las materias que demanden las empresas que pertenezcan a la Nación; los laboratorios que requirieran los servicios asistenciales y los de la seguridad social y seguros sociales.

Los monopolios de las materias primas, de los productos agropecuarios o industriales, de cualquier rama del comercio doméstico o exterior, o de los servicios públicos, previa la comprobación de su existencia, serán expropiados de acuerdo con la ley respectiva, y sus bienes se incorporaran a las empresas del Estado dedicadas a actividades semejantes. Las empresas nacionalizadas no serían consideradas como monopolios.

La planeación de las actividades del Estado, como lo hemos comentado anteriormente, tomó sus causas con mayor ímpetu en la segunda mitad del siglo veinte, y en la década de los setentas, era una realidad que auguraba para México, grandes posibilidades de desarrollo. Los ochentas resultó ser un período de continuidad en lo que a planeación estatal se refiere, reconociendo en la creación de los planes, que estos señalarían los problemas nacionales, las estrategias, objetivos y metas que deberían aplicarse, para con alternativas viables acceder al desenvolvimiento de las estructuras económica y política, apoyadas invariablemente en una fundamentación jurídica.

Ejemplo de esto lo encontramos en el Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994, el cual contempla cuatro objetivos fundamentales propios de la Nación, consistentes en: defender la soberanía y promover los intereses de México en el mundo; ampliar nuestra vida democrática; recuperar el crecimiento con estabilidad de precios; y elevar productivamente el nivel de vida de los mexicanos. Los cuales constituyen las metas de los primeros acuerdos presidenciales denominados: Acuerdo para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática, Acuerdo para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios y Acuerdo para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida.

En el ámbito económico el plan tiene como finalidad alcanzar una tasa de crecimiento cercana al 6% anual y consolidar la estabilidad hasta reducir el ritmo anual de aumento de los precios. Esta metas se lograrán a través de la estabilización de precios, la ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva, procurando aumentar el ahorro interno y reducir la transferencia de recursos al exterior. y la modernización económica que se llevará a cabo mediante la adaptación de las estructuras a las cambiantes condiciones por las que atraviesa el país y las tendencias de la economía mundial.

Otras actividades del Estado están encaminadas, en materia económica, a promover el ahorro y utilización racional del petróleo, ampliar la capacidad de generación de electricidad, fomentar la participación de los particulares en la construcción de infraestructura, modernizar el transporte, comunicaciones y principalmente las telecomunicaciones. La empresa pública se sujetará a un proceso de modernización y se concentrará en las áreas estratégicas y prioritarias para el desarrollo de su actividad; y descentralizar los servicios.

Asimismo, consolidar una política tributaria que disminuya la carga relativa sobre los ingresos del trabajo sin perjudicar las finanzas públicas; impulsar una política de subsidios selectiva y transparente que fortalezca efectivamente el poder adquisitivo de los grupos más necesitados y sea intolerante con la más mínima desviación de estos beneficios.

En lo concerniente a la empresa pública, el plan nacional, describe en primer lugar que las áreas estratégicas son aquellas que están vinculadas a recursos no renovables o relativos a la seguridad nacional, o se trata de servicios públicos esenciales o constituyen la infraestructura fundamental para el desarrollo de otras actividades de la economía o de la sociedad. En este sentido declara el plan, mantener los estancos señalados en el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional; y respecto de los servicios de banca y crédito afirma que se mantendrá un régimen mixto de inversión pública y privada.<sup>109</sup>

Por otra parte y respecto de las áreas prioritarias se conservarán aquellas empresas y organismos públicos relacionados con las mismas, debido al amplio beneficio

109 PODER EJECUTIVO FEDERAL, Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994, Talleres Gráficos de la Nación - SPP, México, 1989, p. 89.

social que representan, tal es el caso de entidades como el IMSS, ISSSTE, INFONAVIT, IPN, Colegio de Bachilleres, CONASUPO, etcétera, en atención a los servicios que prestan como son de salud, vivienda, educación y de abasto de productos básicos.

Agrega el plan, que las empresas públicas han permitido al Estado mexicano cumplir objetivos sociales y económicos; reconociendo que no todas cumplen actualmente con propósitos identificados con áreas estratégicas y prioritarias, o en su caso a la fecha han cumplido su finalidad; por lo que, serán desincorporadas del sector público, a través de medidas de liquidación o extinción de dichas entidades, o bien se procederá a su fusión con otras o serán vendidas a los sectores social y privado, o serán transferidas a los gobiernos de los Estados por estar vinculadas a programas de desarrollo de aplicación regional o local.

En consecuencia, las empresas que se mantengan en el sector público deberán cumplir cabalmente con su función, ofreciendo con calidad, oportunidad y eficiencia los bienes y servicios propios de su actividad. Aunado a esto, deberán lograr una autonomía y suficiencia financiera; sus directivos deben ser empresarios públicos con un claro compromiso social, que asuman con responsabilidad la dirección y administración de los recursos de la Nación, además estarán obligados a fortalecer el diálogo y concertación con las organizaciones de trabajadores a su servicio para lograr y cumplir de común acuerdo su función.

En el ámbito de nuestro estudio, es de resaltarse que la política gubernamental no sólo del presidente Carlos Salinas de Gortari, sino también de José López Portillo y de Miguel de la Madrid Hurtado, tuvo por objeto recapacitar en el amplio campo de actividades económicas en las cuales tiene intervención el Estado, debido fundamentalmente a que los ingresos y egresos del mismo han demostrado un claro déficit, esto es, el Estado mexicano ha asumido la responsabilidad y dirección de tal cantidad de empresas y organismos, que a la postre si bien es cierto se reconocen algunos beneficios sociales, se observan por otra parte graves perjuicios para la economía nacional vía actividad del Estado, al tener éste más egresos que ingresos provocando trastornos en la atención de servicios públicos necesarios, así como de las áreas estratégicas y prioritarias, al no prestarse éstos con la calidad y eficiencia que requieren.

Sobre el particular, tenemos que para 1977 la cantidad de organismos descentralizados, empresas de participación

estatal minoritaria y mayoritaria y fideicomisos, ascendían según cifras del Registro de la Administración Pública Federal Paraestatal (RAPFP) a 816 y lograron su más alta cifra en 1981 con un total de 840. Tal cantidad de organismos y empresas dedicados a actividades de producción, industrialización, distribución y comercialización en una gama innumerable de ramas económicas, no hacía más íntegro y próspero el desarrollo de México vía la intervención estatal.

Entre las empresas que a nuestro modo de ver no cumplían con legítimos intereses sociales y de apoyo a la economía nacional se encuentre por mencionar algunas, las siguientes:

D E N O M I N A C I O N	No. de INSCRIPCION
1. Bicicletas Condor, S.A.	18124
2. Cinematográfica Cadena de Oro, S.A.	4120
3. Comercial de Telas, S.A.	18160
4. Compañía Mexicana de Tubos, S.A.	18202
5. Congeladora del Pacífico, S.A.	16075
6. Chapas y Triplay, S.A.	8135
7. Encuadernación Progreso, S.A.	11190
8. Hulera Saltillito, S.A.	18363
9. Panificadora Las Truchas, S.A. de C.V.	18568
10. Productora Nacional de redes, S.A. de C.V.	16220
11. Restaurantes el Presidente, S.A.	21305
12. Tortilladora del Balsas, S.A. de C.V.	18664
13. Fideicomiso para elaborar un Diccionario del Español que se habla en México	11225
14. Fideicomiso para el otorgamiento de un crédito a la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos	6510
15. Fondo de Protección de créditos a cargo de instituciones bancarias	6613

Estos ejemplos son suficientes para aceptar que la política gubernamental debería de modificarse a fin de sanear las finanzas públicas, reduciendo en consecuencia la administración pública federal paraestatal. Para 1982 se encontraban en proceso de disolución, liquidación y en su caso extinción, un total de 106 organismos y empresas, permaneciendo a esa fecha 743, número menor al registrado en 1976 consistente en 760.

La política de privatización de empresas públicas, de disolución y liquidación de otras tantas, y de extinción de organismos descentralizados y fideicomisos atendió, como lo señala Ramón Aguirre Velázquez Secretario Particular del Secretario de Programación y Presupuesto en su of. 1.0.6942 publicado en el D.O.F. el 15 de noviembre de 1982, a un "... proceso de depuración de aquellos que ya no cumplían sus

fines u objeto social o cuyo funcionamiento no era ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público".

Lo antes expuesto nos permite afirmar que en la década final del siglo XX, las actividades económicas del Estado mexicano deberán estar orientadas fundamentalmente a las áreas que el gobierno reconozca como estratégicas y prioritarias, atendiendo en principio a las definidas en el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política; en el entendido de que las demás actividades se referirán a los recursos no renovables, servicios públicos necesarios, o actividades que beneficien directamente al interés público o a la economía nacional.

#### 4. El servicio público y la función pública.

Por lo que se refiere al concepto de servicio público tenemos que servicio deriva del latín servitium que significa acción y efecto de servir; se entiende por servicio la organización y personal destinados a cuidar intereses o satisfacer necesidades del público o de alguna entidad oficial o privada. El término público tiene su origen en el latín publicus y significa notorio, patente, manifiesto, comprende además lo perteneciente a todo el pueblo.<sup>110</sup>

La combinación de ambos vocablos identifican una actividad destinada a satisfacer necesidades sociales o intereses colectivos, las cuales podrán variar de una sociedad a otra, asimismo, podrán ser distintos los servicios a lo largo del tiempo, toda vez que las necesidades o intereses son también variables.

La noción de servicio público tiene in genere sus antecedentes más remotos en las primeras sociedades de Estado, en las cuales la organización del Estado asumía la responsabilidad de realizar por cuenta o bajo en vigilancia o dirección, una serie de actividades que tuvieran notorios beneficios sociales o cumplieran la satisfacción de intereses colectivos.

Posteriormente, en Francia con la Ley de 16-25 de agosto de 1790 y con el decreto de "16 Fructidor año III", surge la asimilación del servicio público vinculado al Derecho Administrativo, su concepción "... original consistió en prohibir a los tribunales el conocimiento de litigios administrativos y crear así la jurisdicción administrativa".<sup>111</sup>

En el Derecho mexicano la connotación de servicio público supone como características la regularidad, uniformidad, permanencia, igualdad, que dicha actividad sea realizada por el Estado, en cuyo caso puede ser lucrativa o gratuita, o bien puede ser ejecutada por particulares a través de la figura de la concesión.

Al respecto, Miguel Acosta Romero conceptúa al servicio público como "una actividad técnica encaminada a satisfacer

<sup>110</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, Op. cit., T. IV, p. 499.

<sup>111</sup> Ibidem, T. VIII, p. 117.

necesidades colectivas... mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público [Derecho Administrativo], que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante concesión)".<sup>112</sup>

Sobre el particular, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978, dispone en su artículo 23 que servicio público es la actividad organizada que se realice conforme a las leyes o reglamentos vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo. La prestación de estos servicios es de interés colectivo.

Asimismo, el antepenúltimo párrafo del artículo 28 constitucional estipula que el Estado, sujetándose a las leyes podrá en caso de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio de la Federación salvo las excepciones que las mismas prevengan.

No obstante lo anterior, a nuestro modo de ver resulta indispensable clarificar cuales son los servicios públicos, la fracción III del artículo 115 constitucional consagra respecto de los municipios, que éstos estarán a cargo de los siguientes servicios:

1. Agua potable y alcantarillado;
2. Alumbrado público;
3. Limpia;
4. Mercados y centrales de abasto;
5. Panteones;
6. Rastro;
7. Calles, parques y jardines;
8. Seguridad pública y tránsito; y
9. Las demás que dispongan las legislaturas locales.

Agregamos al efecto, el de Educación consignado en el artículo 30. y 73 fracción XXV de la Constitución Política; transporte; impartición de justicia; el de banca y crédito; y los consignados en el artículo 28 de la Constitución, a decir, ferrocarriles, la explotación de algunos recursos naturales como hidrocarburos, entre ellos el petróleo, los minerales radiactivos, y; los relativos a comunicación como

---

<sup>112</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Administrativo, Op. cit., p. 506

son correos, telégrafos, radiotelegrafía y comunicación vía satélite. Señalando que estos son algunos de los servicios considerados por el Estado mexicano como servicios públicos refrendados por un interés general y colectivo.

Sin embargo, con un criterio totalmente distinto el artículo 5o. constitucional y agregándose a que un servicio público es una actividad organizada para cumplir un interés colectivo, señala el tercer párrafo, algunos servicios públicos obligatorios para los ciudadanos, como son el de las armas, el formar parte de jurados, los cargos concejiles y los de elección popular directa o indirecta, debiendo cumplirlos en los términos que establezcan las leyes respectivas.

Observamos con un criterio diametralmente opuesto, que estos servicios no son prestados por el Estado o por los particulares con un claro afán de lucro, sino por personas físicas con el propósito de satisfacer un interés colectivo, no importando si obtienen o no retribución por la prestación del servicio que permita que éste sea rentable.

En este sentido la naturaleza del concepto de servicio es mucho más amplia que la comentada por Miguel Acosta Romero o el consignado en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal; en nuestra opinión servicio público es una actividad organizada, ejecutada por el Estado o por los particulares a fin de satisfacer necesidades sociales o intereses colectivos. Las asumidas por el Estado deberán ser prestados en forma continua, uniforme regular y permanente; cuando los particulares sustituyan al Estado en estas funciones lo harán a través de la concesión ajustándose a las condiciones citadas.

Para que una actividad sea considerada servicio público es necesaria la declaración oficial que compete al Ejecutivo Federal, la que transformará la prestación de dicho servicio con carácter de utilidad pública. Las concesiones de servicio público sólo podrán otorgarse a personas físicas y morales de nacionalidad mexicana, en el segundo caso deberán tener su capital social representado por acciones nominativas.

Las funciones del Estado, en el caso de servicios públicos concesionados a particulares, consistirán en vigilancia, reglamentación, coordinación y supervisión de los servicios a fin de que éstos se presten en los términos fijados en la

concesión\*, entre ellos, el concesionario está obligado a prestar el servicio de modo uniforme y continuo a toda persona que lo solicite, conforme a las bases y tarifas autorizadas por el Estado.

En opinión de Gabino Fraga la concesión de un servicio público involucra tres elementos que son: un acto reglamentario, un acto condición y un contrato. "El acto reglamentario fija las normas a que ha de sujetarse la organización y funcionamiento del servicio, bien sea incluyendo dichas normas establecidas de antemano o a las que en lo sucesivo se establezcan por las leyes y reglamentos.

La organización del servicio comprende todas las normas técnicas necesarias para el manejo del mismo... quedan comprendidas las disposiciones referentes a horarios, tarifas, modalidades de prestación del servicio, derechos de los usuarios... la Administración puede [variar las bases]... de acuerdo con las necesidades que se satisfacen con el servicio, sin que sea necesario el consentimiento del concesionario pues no se trata de modificar una situación contractual".<sup>113</sup>

Por cuanto hace a la función pública tenemos que esta se refiere, en principio, a las tres funciones del Estado como son legislativa, jurisdiccional y administrativa. Para nuestro estudio resulta de interés la función administrativa, la cual comprende las actividades que realiza el Poder Ejecutivo y los órganos y dependencias que dependen directamente del mismo.

Además, sólo comentaremos la función administrativa que recae a nivel federal, la cual tiene su organización y fundamentación jurídica en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1976 y, está compuesta por 50 artículos y 6 transitorios.

La administración pública federal se divide en centralizada y paraestatal. La primera se compone del presidente de la República, secretarías de Estado, departamentos administrativos y Procuraduría General de la República. La

---

\* El artículo 20 de la Ley Orgánica multicitada estipula que corresponde al DDF el despacho de diversos asuntos, como el de llevar a cabo la supervisión de los diversos servicios que preste, concesione o autorice.

113 FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Op. cit. p. 263.

segunda, de organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas, y de fideicomisos.

La administración pública centralizada puede contar para el cumplimiento de sus funciones con órganos desconcentrados, los cuales gozan de las características siguientes:

1. Son creados por ley o reglamento;
2. Dependen de la presidencia de la República, de una secretaría o de un departamento de Estado;
3. Su competencia deriva de las facultades de la Administración Central;
4. Su patrimonio e ingresos forman parte de la Federación;
5. Tienen autonomía técnica; y
6. Tienen personalidad jurídica propia.

A diferencia de los anteriores, los organismos descentralizados cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios; su creación se hace mediante ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal; su estructura legal es variada.

En lo concerniente a las empresas de participación estatal, éstas pueden ser mayoritarias o minoritarias; en las primeras la participación del Gobierno Federal o Estatal respecto del capital social supera el 50%. Las segundas, resulta obvio señalar que la representación del gobierno es menor del 50%, esto es, el gobierno resulta ser un socio minoritario de la empresa.

La Ley Orgánica antes citada determina, en su artículo 46 fracción II, que serán empresas de participación estatal mayoritaria, aquellas en las que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social; o que en los estatutos sociales de la empresa se estipule que una serie sólo podrá ser suscrita por el Gobierno Federal; o bien, que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o bien pueda designar al presidente o director general.

Es de tomarse en cuenta que la posesión mayoritaria de los títulos representativos del capital social de una empresa, permiten al poseedor un control en el Consejo de

Administración u órgano de gobierno, que a su vez faculta al mismo para dirigir y orientar las acciones de dicha entidad. En principio, las sociedades o asociaciones civiles al tener una clara intervención del Gobierno, someten a la empresa a un régimen mixto, esto es, de derecho civil, mercantil y administrativo.

Tal aseveración la podemos corroborar con las siguientes disposiciones de la Ley Orgánica mencionada:

Artículo 9. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.

Artículo 48. A fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que, conforme a las leyes, corresponde al Ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una... a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".<sup>114</sup>

Sobre este asunto, corresponderá a los coordinadores de sector revisar las políticas de programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en el órgano de gobierno de dichas empresas. En suma, las empresas del Estado deberán ajustarse al sistema nacional de planeación y cumplir los lineamientos en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, expedidos por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto y Contraloría General de la Federación.

Un análisis más detallado de las empresas del Estado lo presentaremos en el capítulo IV denominado "La empresa pública mexicana", en el que señalaremos el concepto, objetivos, características y organización de dichas entidades. Es de apuntarse, que las explicaciones relativas a las instituciones y organizaciones nacionales de crédito, seguro y fianza, así como los fideicomisos no son directamente abordados, en razón de que exceden los objetivos de este trabajo.

---

<sup>114</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el D.O.F. el 29 de diciembre de 1982.

### III. INTERVENCION DEL GOBIERNO MEXICANO EN LA ECONOMIA NACIONAL.

Hemos comentado en los dos capítulos anteriores, aspectos tales como los antecedentes del Estado, sus elementos constitutivos, las funciones de los mismos, los parámetros o períodos en los cuales el Estado, en distintas épocas, ha intervenido en la economía. Asimismo, hemos precisado los antecedentes del Estado mexicano, el marco jurídico constitucional de intervención del mismo en la economía nacional; en forma general, comentamos la función del Estado mexicano en el siglo XX; además, de la organización que se ha impuesto para dirigir y participar en el destino de la nación mexicana.

En este capítulo se discutirá de manera sucinta algunos rubros de las finanzas públicas mexicanas, particularmente la política económica; detallaremos tanto las disposiciones constitucionales como reglamentarias que intervienen directamente en la economía mexicana; además hablaremos de la rectoría económica que se da no sólo por el gobierno, sino precisamente por el poder ejecutivo, fundamentado en la Constitución Política y terminaremos con apreciaciones relativas a la participación estatal en el proceso productivo.

En principio comentaremos que las finanzas públicas son, en sí mismas, un aspecto de vital importancia para los gobernantes, de igual forma que la política. Las finanzas públicas como ciencia económica autónoma, surgieron con motivo del incremento de las necesidades financieras del Estado derivadas del aumento de sus gastos, motivado tanto por su creciente aparato organizacional como por la adjudicación de nuevas atribuciones, entre ellas, extender y garantizar los servicios públicos a toda la sociedad. Asimismo, el acrecentamiento en las deudas públicas contraídas por el Gobierno a fin de cubrir los gastos ocasionados por el sector público en el cumplimiento de las funciones del Estado.

Así la autonomía de las finanzas como ciencia, permite formular una definición de dicha ciencia, Francisco Nitti afirma que tiene por objeto investigar las diversas maneras por cuyo medio el Estado o cualquier otro ente público se procura las riquezas materiales necesarias para su existencia y funcionamiento, así como la forma en que dichas riquezas serán utilizadas.

Las finanzas públicas, en general, involucran dos connotaciones los ingresos y los egresos del Estado, es decir, percepciones y erogaciones, en opinión de Harris Shultzand, las finanzas públicas consisten en "... el estudio de los hechos, de los principios y de la técnica de obtener y gastar los fondos de los cuerpos gubernamentales".115

Con estos prolegómenos procederemos a analizar los aspectos concernientes a la política económica, tomando en cuenta que la Economía es una ciencia definible, encargada de la administración de los recursos humanos, materiales y financieros, estudia la manera de allegárselos, explotarlos o utilizarlos, de conservarlos o extinguirlos bajo un óptimo aprovechamiento.

---

115 FLORES ZAVALA, Ernesto, Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, Porrúa, México, 1967, p. 10.

## 1. La política económica.

La política económica, según José Paschoal Rossetti, se refiere "... a las acciones prácticas desarrolladas por el gobierno con el fin de condicionar, demarcar, y conducir el sistema económico hacia la consecución de... los objetivos políticamente establecidos".<sup>116</sup>

La política económica es identificada como la economía normativa, en la cual se procede a la formulación de juicios y la proyección de nuevos modelos económicos. La economía normativa requiere, indiscutiblemente de la economía positiva; ésta se divide en economía descriptiva y teoría económica.

La economía descriptiva consiste en el estudio, a través de la observación, de los fenómenos económicos; es la aplicación de la ciencia a los hechos que tienen consecuencias en materia económica; su procedimiento puede involucrar la selección, clasificación y sistematización de los datos e información que se obtenga del análisis de los fenómenos económicos.

La teoría económica es una segunda etapa en la aplicación de un método científico al estudio de los fenómenos económicos; en ésta parte se formulan generalizaciones, axiomas, principios, o a caso, leyes del comportamiento económico; esto es, mediante el análisis de las causas y consecuencias de las acciones y reacciones de la fenomenología económica proporcionada por la economía descriptiva y por medio de la lógica se presentan razonamientos o afirmaciones de los hechos económicos sucedidos o expectativas de los futuros.

En suma, la política económica "aplica los desarrollos hechos por la teoría económica para la mejor conducción de la acción económica".<sup>117</sup> Así la política económica involucra dos rubros, el primero, relativo a los objetivos preestablecidos y segundo, los instrumentos mediante los cuales podrán llevarse a cabo dichos objetivos.

Como algunos de los objetivos referidos Benjamín Retchkiman señala, "... la asignación de recursos (económicos), por

116 ROSSETTI, José Paschoal, Introducción a la Economía, "Enfoque latinoamericano", séptima edición, Harla, México, 1985, p. 40.

117 Ibidem, p. 39.

medio de los gastos e ingresos del Estado, de la distribución del ingreso y de la riqueza mediante los impuestos y las transferencias (impuestos negativos), de mantener la estabilidad económica usando las políticas presupuestal y de deuda, de los programas de obras públicas y de empresas del Estado...".<sup>118</sup>

J. Paschoal Rossetti apunta como objetivos: el desarrollo económico, la estabilidad económica y la eficiencia distributiva. El primero se refiere a obtener, en beneficio de la sociedad, mejores condiciones de vivienda, salud, educación e infraestructura a través de programas de electrificación, comunicación y almacenamiento, entre otros.

La estabilidad económica comprende tres aspectos: el mantenimiento del pleno empleo, la estabilidad general de precios y el equilibrio en la balanza de pagos. El pleno empleo se logra cuando el Estado reduce a un margen mínimo el desempleo, esto es, tomando en cuenta la población con capacidad laboral, se absorbe prácticamente en su totalidad esta fuerza de trabajo manteniendo un bajo número o porcentaje de desempleados. La estabilidad de precios consiste en manejar un reducido porcentaje de inflación anual. El equilibrio de la balanza comercial concierne a las finanzas nacionales, es decir, se logren una cantidad considerable de ingresos que permitan al Estado hacer frente a los créditos contraídos por éste con instituciones bancarias del exterior, o mejor dicho que los ingresos sean suficientes para cubrir la deuda pública externa.

A nuestro modo de ver los porcentajes que deban manejarse respecto del desempleo o de la inflación variarán de país en país; sin embargo, y reconociendo que estos fenómenos no pueden desaparecer por completo, la economía se logrará en la medida en que año con año se vayan reduciendo, hasta lograr un porcentaje mínimo que admita el crecimiento y desarrollo económico de una nación. Sobre este asunto, J. Charles Pool y Ross M. La Roe precisan que "Una vez que la economía funciona a pleno empleo debemos mantener el ahorro y los impuestos equivalentes a los gastos de gobierno y a la inversión. Cualquier variación causaría inflación o desempleo".<sup>119</sup>

<sup>118</sup> RETCHKIMAN, K. Benjamín, Teoría de las finanzas públicas, Tomo I, UNAM, México, 1987, p.13.

<sup>119</sup> POOL, John Charles y Ross M. la Roe, Economista al instante, Tr. Martín Benigno, Merlin, México, 1985, p. 24.

En relación a la eficiencia distributiva, como objetivo de la política económica, tenemos que esta implica una justa y adecuada distribución de la riqueza y del ingreso nacional entre las distintas unidades familiares; reducir al máximo las desigualdades económicas, severamente marcadas en la actualidad, entre la población. En general todos los países, fundamentalmente los del bloque occidental o capitalistas del mundo, presentan estas desigualdades; en los países subdesarrollados o en vías de desarrollo estas diferencias se ven recrudecidas, particularmente por que grandes regiones o sectores de la población no gozan de las condiciones mínimas que garantizan una vida digna y respetable. México no es la excepción, afirma Paschoal Rossetti que el 5% más rico de la población mexicana obtiene cerca del 29% del ingreso nacional.

En fin, la eficiencia distributiva radica en un incremento en el ingreso per capita y en una mayor participación de la población laboralmente activa en el ingreso nacional, podemos transportar este ejemplo al ámbito laboral y decir que plantea una mayor participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas.

Por cuanto hace a los instrumentos para cumplir los objetivos de la política económica se tienen dos vertientes o campos de acción, el primero a nivel macroeconómico; y el segundo microeconómico. En el ámbito macroeconómico la intervención del Estado resulta ser primordial, los instrumentos son de tres tipos: monetarios, fiscales y cambiarios.

Los instrumentos monetarios se refieren claramente al manejo de las operaciones destinadas a regular la contracción o expansión de los medios de pago, permitiendo un adecuado manejo de la moneda y del crédito; la importancia de la política monetaria, ya sean el exceso o la falta de circulante puede perjudicar los objetivos preestablecidos en la política económica, esto es, desarrollo y estabilidad económica, e incluso una mala distribución del ingreso.

La política fiscal se refiere básicamente a la fijación de las tasas y cuotas de los impuestos, estos al ser aplicados bajo lineamientos que afecten o beneficien determinada actividad productiva o determinados grupos o sectores sociales, pueden permitir el desarrollo económico o causar su estancamiento; no obstante, los instrumentos fiscales se adjudican otros elementos, como son las inversiones y erogaciones que realiza el gobierno, o a través de otros actos de considerable impacto económico, huelga decir, los subsidios, las concesiones y transferencias financieras.

La política cambiaria concierne a la tasa o paridad de cambio con la cual se realizan las actividades comerciales con países extranjeros, se adjudica un valor de cambio a la moneda nacional con respecto a la moneda extranjera. En este sentido, se reconoce la marcada influencia que guarda el comercio internacional en la economía y en las finanzas públicas nacionales, vía las importaciones y exportaciones que realicen entre los diversos Estados.

Los instrumentos que pueden ser utilizados en el ámbito de la microeconomía se denominan coadyuvantes, se trata en opinión de Rossetti de "un conjunto de controles directos ejercidos sobre las actividades de las empresas [privadas], sobre los precios de los medios de producción y de los productos finales e incluso sobre el comportamiento de los consumidores".<sup>120</sup>

La intervención directa o indirecta del Estado en la economía es indiscutible e innegable, su presencia involucra prácticamente todas las actividades económicas, así por ejemplo, la fijación que hace el Estado de las altas tasas de interés bancario desalientan, en principio, la inversión privada en las actividades productivas y las bajas tasas de interés estimulan a la gente a invertir en dichas actividades.

Otra forma de ver la omnipresencia del Estado en la economía la podemos apreciar en la teoría de John Maynard Keynes cuando sostiene, que "El gobierno puede influenciar los gastos del consumidor y los gastos de inversión a través de su política de impuestos y de tasas de interés y, también, a través de sus propios gastos. Por lo tanto, el gobierno es capaz de controlar la economía graduando el nivel total de los gastos del consumidor, los gastos de inversión y los gastos del propio gobierno".<sup>121</sup>

Por otra parte, deseamos reiterar un aspecto de los instrumentos coadyuvantes de la política económica, los cuales están vinculados a la microeconomía, como son a nuestro modo de ver las empresas del Estado, éstas participan obviamente en la economía nacional, toda vez que al encargarse de actividades productivas generan parte del ingreso nacional.

---

120 ROSSETTI, José Paschoal, Introducción a la Economía, Op. cit., p. 50.

121 Ibidem, p. 17.

Las funciones de las empresas públicas son similares a las del sector privado, por tanto su cometido no es como autoridad o como estrictamente controladora de alguna actividad productiva, porque en muchos casos, participa también en el mercado ofreciendo los bienes que produce o los servicios que presta, funcionando en suma como una empresa más.

Abundando sobre los instrumentos coadyuvantes, debemos tener presente que la creciente intervención del Estado en la economía, ha tenido diversas causas, entre ellas podemos señalar las siguientes: aumento de las necesidades de bienes colectivos, expansión de los servicios de asistencia social y ocupación de áreas desatendidas. Con respecto a los bienes colectivos debe puntualizarse que su objetivo es satisfacer necesidades sociales, públicas o colectivas, pueden consistir por ejemplo en obras de infraestructura de claro beneficio social como son caminos, parques y zonas de esparcimiento, los cuales, si bien es cierto, representan un gasto que debe ser cubierto por sus usuarios, se adopta la política del beneficio que ese servicio público significa, no interesando al Estado el obtener un lucro por el servicio o prestación que se conceda a la población; así el Estado asume los costos de producción, suministro y conservación de los bienes colectivos, aumentando en consecuencia la carga tributaria impuesta a la población se ve también incrementada, en el entendido de que servirá para cubrir entre otras cosas, los costos y gastos generados por los bienes colectivos.

La expansión de los servicios de asistencia social surgieron en nuestro país, a partir del reconocimiento por parte del Estado, de la necesidad de establecer servicios de este tipo, y su inclusión en la fracción XXIX del apartado A del artículo 123 constitucional, que posteriormente permitió la creación y expedición de las leyes que regulan el Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado. Estos organismos aún cuando no son empresas públicas, significan para el Estado, por una parte, la transferencia de recursos del ingreso público a fin de sostener en alguna medida a dichos organismos, a fin de que mejoren o extiendan los servicios que prestan; por la otra, representan para la sociedad la satisfacción de una serie de necesidades derivadas de la propia vida, verbi gratia, el artículo 2o. de la Ley del Seguro Social consigna en su texto que "la seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho Humano a la salud, asistencia médica, protección de los

medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo".\*

La ocupación de áreas productivas desatendidas por la iniciativa privada, tiene en cada caso, causas distintas e imputables a diversos factores, puede comentarse que éstas áreas han sido básicamente las relativas a infraestructura e industria básica, Paschoal Rossetti considera que los motivos por los que el sector privado no se ha encomendado a explotar dichas actividades son: la necesaria inversión de capital excesivamente elevada, la baja o negativa rentabilidad o lucro que implicaba dedicarse a tal o cual actividad y que algunas inversiones sólo son provechosas a largo plazo, sobre todo en servicios de infraestructura.

No obstante lo anterior, opinamos que la ausencia de participación de la iniciativa privada en áreas o actividades relativas a infraestructura, no se habían registrado porque fueran rentables o por que no tuvieran interés en explotarlas, sino porque la política gubernamental, y en su caso el ámbito normativo, no permitía su intervención. En el actual gobierno del Licenciado Carlos Salinas de Gortari observamos una gran cantidad de ejemplos, que corroboran la apertura gubernamental a fin de que intervenga en obras de infraestructura el sector privado; obras que resultan en beneficio de toda la población. A manera de ejemplo, fue otorgada la "concesión para la construcción, explotación del subtramo de 42 km. del tramo Tijuana-Tecate, incluyendo el libramiento de la carretera Mexicali-Tijuana", en favor de la Nacional Compañía Constructora, S.A. de C.V. publicada el 27 de septiembre de 1989 en el Diario Oficial de la Federación.

Este tipo de participación del sector privado en obras de infraestructura, a nuestro modo de ver, consolida el sistema de economía mixta adoptado por México, el cual está caracterizado por la conjugación del sector público y privado en las diversas áreas de la Economía; no debemos olvidar que en esta doble participación, el Estado impone las reglas sobre las cuales se procede a la explotación, creación, producción o conservación de algún bien o servicio público.

Sobre este asunto y a manera de ejemplo, la fracción I del artículo 27 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal dispone que "Las concesiones de servicio público serán por tiempo determinado. El plazo de vigencia de las

\* Ley del Seguro Social, comentada por Javier Moreno Padilla, Novena edición, Trillas, México, 1984.

concesiones será fijado por el Departamento del Distrito Federal, en forma tal que durante ese lapso el concesionario amortice totalmente las inversiones que deba hacer en razón directa de dicho servicio. Al concluir el plazo estipulado en la concesión, los bienes utilizados por el concesionario en la prestación del servicio pasarán a ser propiedad del Departamento del Distrito Federal, sin necesidad de ningún pago".

Recapitulando todo lo expuesto, tenemos que la política económica gubernamental se aprecia en dos vertientes, la primera a nivel macroeconómico, en la cual sus instrumentos son la política monetaria, fiscal y cambiaria, fungiendo el Estado con todo su imperium de autoridad; la segunda a nivel microeconómico, en la que sus instrumentos denominados coadyuvantes abarcan las empresas públicas, el control de precios, las inversiones mixtas en infraestructuras o cualquiera otra de beneficio social con aportaciones del sector público y privado.

En ambos casos el impacto a nivel nacional es patente ya que tanto los ingresos, gastos e inversiones que realizan los particulares y el Estado constituyen el producto nacional neto, el cual es resultado del producto interno bruto menos la depreciación; así las cuentas nacionales involucran en forma sectorizada el manejo de las finanzas de todo el pueblo de México, incluyendo la participación del Estado en la economía a fin de lograr el desarrollo y estabilidad económica, así como la eficiencia en la distribución del ingreso.

## 2. Marco jurídico de la intervención estatal en materia económica.

En los capítulos anteriores hemos hecho referencia a diversas disposiciones de la Constitución Política que adjudican atribuciones en materia económica al Estado mexicano. Sin embargo, en este apartado deseamos referirnos a las facultades señaladas al Ejecutivo Federal y a las dependencias que dependen del mismo.

Al respecto, el artículo 131 constitucional dispone en su párrafo segundo, que el Ejecutivo podrá aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el Congreso de la Unión, con posibilidad el Ejecutivo de crear otras; además de restringir y prohibir las importaciones, exportaciones o tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

Las atribuciones del Ejecutivo Federal en esta materia se ven ampliadas en la ley reglamentaria del artículo 131 citado. Esta ley publicada en el Diario Oficial el día 13 de enero de 1986, bajo el nombre de Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior, comprende 29 artículos divididos en tres capítulos y tres transitorios.

Las disposiciones que integran dicha ley y con fundamento en el artículo 10. de la misma son declaradas de orden público y de interés general, su finalidad refrenda lo estipulado en el segundo párrafo arriba señalado, con el fin de regular en todos sus aspectos el comercio exterior, parte importante de la vida económica de un país, al igual que la macro y microeconomía anteriormente comentadas en el inciso anterior.

Los vicios comerciales identificados por esta ley en materia de comercio exterior se denominan prácticas desleales de comercio internacional, entre ellas, la importación de mercancías a un precio menor al comparable de mercancías idénticas o similares destinadas al consumo del país de origen; o bien, la importación de mercancías que hubieren sido objeto directa o indirectamente, de estímulos, incentivos, primas, subvenciones o ayudas de cualquier clase para su importación.

El remedio ha sido la imposición de cuotas compensatorias para evitar los perjuicios que puedan causarse a la estabilidad de la producción nacional por la intrusión de esa clase de mercancías o impedir que éstas obstaculicen el establecimiento de nuevas industrias o el desarrollo de las existentes. La cuota compensatoria consiste o será equivalente a la diferencia entre el precio menor y el comparable en el país exportador; compete la fijación de dicha cuota a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, publicando su resolución en el Diario Oficial de la Federación.

La ley consagra además en su artículo 30. el establecimiento de la Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior, la cual estudiará, proyectará y propondrá criterios generales y las modificaciones que en su caso procedan en materia de comercio exterior, participará también en la aplicación de la ley. Para su integración el Ejecutivo determinará las dependencias, entidades y organismos públicos que la conformarán.

Por otra parte, las prerrogativas del Ejecutivo Federal se extienden con base en la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, publicada el 30 de diciembre de 1950 en el Diario Oficial. Esta ley se compone por 21 artículos y dos transitorios. Su ámbito de competencia se circunscribe a las actividades industriales y comerciales relacionadas con la producción o distribución de mercancías o con los servicios referentes a:

1. Artículos alimenticios de consumo generalizado;
2. Efectos de uso general para el vestido;
3. Materias primas esenciales;
4. Productos de las industrias fundamentales o importantes;
5. Artículos que resulten de importancia para la actividad económica mexicana; y
6. Servicios que afecten la producción, distribución y comercialización de las mercancías antes mencionadas, o aquellas referentes al interés público o de beneficio general.

El Ejecutivo esta facultado para: A. determinar cuáles mercancías o servicios deberán incluirse en cada apartado mencionado; B. imponer precios máximos al mayoreo o menudeo y fijar las tarifas de los servicios; C. prohibir que se incrementen los precios autorizados; D. dictar disposiciones sobre la organización en la distribución de las mercancías a fin de evitar intermediaciones innecesarias o excesivas que

provoquen el encarecimiento de las mismas y; E. decretar la ocupación temporal de negociaciones industriales cuando sea indispensable para mantener o incrementar la producción de las mercancías antes citadas.

Las disposiciones de la ley se declaran de orden público y de interés general, para su observancia y cumplimiento el artículo 19 establece que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial dispondrá de los servicios de inspección y vigilancia necesarios. Así por ejemplo, la inspección se limitará al examen de los productos, mercancías o artículos, de los lugares en que se produzcan, almacenen o expendan o se presten servicios, de sus equipos, instalaciones, tarifas y demás características.

Para regular en forma más detallada esta materia se publica el 10 y 22 de enero de 1951 en el Diario Oficial, el Reglamento de los artículos 2, 3, 4, 8, 11, 13, 14 y 16 a 20 de la Ley sobre Atribuciones al Ejecutivo Federal en Materia Económica, el cual se compone de 33 artículos y dos transitorios.

Se estipula en el artículo 10. que la Secretaría de Comercio realizará los estudios e investigaciones necesarias para imponer los precios máximos que procedan sobre los artículos, productos o mercancías; dichos estudios abarcarán los costos de producción, comercialización y distribución, así como la utilidad razonable producto de la venta o prestación del servicio.

Se decreta en la ley la creación de una Comisión Nacional de Precios, la cual realizará sus propias investigaciones y análisis a fin de proponer al Ejecutivo los precios máximos de los artículos de consumo generalizado o sus modificaciones. La composición recae en los Secretarios de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Comercio y Fomento Industrial, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes, Trabajo y Previsión Social, Procurador Federal del Consumidor y Director General del Instituto Nacional del Consumidor.

La Comisión podrá formar comités especiales, los cuales se abocan por ramas de la producción o distribución y se integran por un máximo de cinco personas; la Secretaría de Comercio expedirá los reglamentos que regulen su funcionamiento.

El artículo 90. de la ley declara que cuando la Secretaría de Comercio lo estime conveniente para lograr un control eficiente de los precios, podrá imponer a los productores, comerciantes o prestadores de servicios la obligación de señalar en las listas, rótulos, etiquetas y demás medios de información o comunicación, los precios de fábrica, de mayoreo y al público, o solamente alguno de ellos.

Por otro lado, el artículo 10 delega las facultades del Ejecutivo en favor de la Secretaría de Comercio para que en su caso, se imponga a una planta industrial la producción de un determinado artículo, considerado a criterio de la Secretaría como preferente; los motivos de tal imposición son variados, la escasez, la imposibilidad de importación de la mercancía, o que no se produce el volumen suficiente para atender las necesidades de la demanda.

Siguiendo el marco legislativo que fundamenta la intervención estatal en la economía tenemos la Ley de Monopolios denominada también Ley Orgánica del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de agosto de 1934; la ley se compone de 24 artículos y tres transitorios.

El objetivo primordial de la ley es preservar la libre concurrencia en la producción, distribución y comercialización de bienes y servicios, prohibiendo los acuerdos o prácticas que celebren o realicen productores, industriales, comerciantes o empresarios a fin de desplazar a terceros del mercado, o imponer precios de los artículos o las tarifas de los servicios en forma arbitraria o excesiva a su costo real.

Los artículos 20. y 30. definen los términos de estanco y monopolio, considerando al primero como un monopolio del Estado cuyo provecho es en favor del Fisco; el segundo se refiere a la concentración o acaparamiento que se hace en perjuicio del público en general o de una clase social.

Como excepciones de monopolio se admiten: las empresas de servicios públicos concesionados que funcionen conforme a tarifas autorizadas; empresas de participación estatal y; entidades públicas que adquieran artículos de consumo necesario o generalizado, obligándose a pagar a los productos, precios mínimos de garantía, previamente fijados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

El Ejecutivo Federal cuenta entre sus atribuciones con las siguientes: fijar precios máximos de los artículos o las cuotas de los servicios; imponer la venta de determinados artículos a productores y comerciantes; de igual forma la prestación de servicios a las empresas prestadoras de los mismos; promover el establecimiento de explotaciones o industrias similares otorgándoles subsidios o franquicias y: ordenar la práctica de inspecciones a los productores, distribuidores y prestadores de servicios.

Derivado de esta ley se encuentra el Decreto que reglamenta el otorgamiento de las autorizaciones a que se refiere la fracción II del artículo 4o. de la Ley Orgánica citada, publicada en el D.O. el 7 de enero de 1942, éste último comprende 4 artículos y un transitorio, tiene por objeto hacer a través de la Secretaría de Comercio, un control detallado de la producción, distribución, comercialización y venta de los artículos de consumo necesario.

Sobre el particular, existe el Decreto por el que se declara como artículos básicos, fundamentales, de consumo necesario y o generalizado, en términos del artículo 1o. de la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, las mercancías que indica, publicado en el D.O. el 30 de diciembre de 1982, integrado por 6 artículos y cuatro transitorios, los rubros comprendidos en dicho decreto son los siguientes:

1. Artículos alimenticios de consumo generalizado;
2. Materias primas esenciales para la actividad de la industria nacional;
3. Productos de las industrias fundamentales;
4. Artículos producidos por ramas importantes de la industria nacional;
5. Productos que representan renglones considerables de la actividad económica mexicana;
6. Efectos de uso general para el vestido de la población del país.

La vigilancia y supervisión de la producción, distribución y venta de estos tipos de mercancías están encargados a la Secretaría de Comercio y Comisión Nacional de Precios, de éstas derivan la existencia de: Reglamento para los Comités Especiales a que se refiere el artículo 21 del Reglamento de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, publicado en el D.O. el 26 de enero y 20 de febrero de 1951, y Reglamento de los Comités de Precios y Distribución a que alude el artículo 22 del Reglamento citado, publicado en el D.O. el 21 de febrero de 1951.

En otra materia tenemos la reglamentación surgida con motivo del petróleo, en primer lugar, la Ley del Petróleo o también llamada Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del Petróleo, integrada por 13 artículos y cinco transitorios, publicada en el D.O. el 29 de noviembre de 1958.

La ley consigna el dominio directo del Estado sobre los hidrocarburos situados en el territorio nacional, entre ellos, el petróleo, considerando el dominio como inalienable e imprescriptible; señala que la explotación del mismo es de jurisdicción federal y de utilidad pública. Con relación a la industria petrolera esta abarca la exploración, explotación, refinación, transporte, almacenamiento, distribución y ventas de primera ocasión del petróleo, gas y los productos que se obtengan de la refinación de éstos.

Se decreta en la ley que la Nación, entiéndase Estado, estará a cargo de la industria petrolera por conducto de una institución pública descentralizada denominada Petróleos Mexicanos, organismo que se regula por su propia Ley Orgánica, publicada en el D.O. el 6 de febrero de 1971.

En segundo lugar, el Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del Petróleo publicado en el D.O. el 25 de agosto de 1959, compuesto por 76 artículos divididos en XIV capítulos y seis transitorios. Dicho reglamento regula la exploración y explotación del petróleo, la asignación de terrenos, la refinación, transporte, almacenamiento y distribución del petróleo, el registro petrolero, la vigilancia de los trabajadores petroleros y sanciones por incumplimiento.

En forma colateral y derivado de éste último ordenamiento aparece el Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del Petróleo en materia de Petroquímica, que comprende 18 artículos y cinco transitorios, publicado el 9 de febrero de 1971 en el D.O. El reglamento tiene por objeto la reglamentación de la industria petrolera, la cual consiste en la realización de procesos químicos y físicos para la elaboración de compuestos a partir de hidrocarburos o de sus subproductos; se crea asimismo, conforme al artículo 60. una Comisión Petroquímica Mexicana como órgano auxiliar técnico y consultivo de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Las sociedades mencionadas se sujetarán a la Ley de Sociedades Mercantiles, esto es, se formarán con un mínimo de cinco socios y un capital social mínimo de veinticinco mil

pesos, bajo el régimen de capital variable, y deberá estar inscrita en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio. Sin embargo y respecto del capital constitutivo, el artículo 8o. de la ley señala, que el importe de una parte social no podrá exceder del 25% del capital de la sociedad.

La sociedad deberá estar administrada por un consejo de administración compuesto por lo menos por tres socios; además contará con un consejo de vigilancia formado por dos socios como mínimo. Los primeros deberán garantizar el manejo de su administración en los términos que establezca el contrato social. Ambos consejos deberán informar a la Secretaría de Economía Nacional (SPP) de la marcha de los negocios de la empresa.

Como prerrogativas de la Secretaría citada están las siguientes: 1. Denunciar al Ministerio Público irregularidades cometidas por los administradores y que signifiquen un acto delictuoso y; 2. cuando existan motivos para proceder a la disolución y liquidación de la sociedad deberá promover dicho proceso ante la autoridad judicial competente.

Siguiendo el análisis del marco legislativo, encontramos la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, publicada el 22 de diciembre de 1975, integrada por 46 artículos divididos en IX capítulos y cinco transitorios. Esta ley dispone que a la Nación corresponde en forma exclusiva generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica como un servicio público para la población, dicho servicio se prestará a través de la Comisión Federal de Electricidad, la cual es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio.

La Comisión esta regida por una Junta de Gobierno y por un Consejo de Vigilancia. La primera está compuesta por los Secretarios de Hacienda y Crédito Público, de Comercio y Fomento Industrial, de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de Programación y Presupuesto y de Energía, Minas e Industria Paraestatal, quien la preside. El Consejo se compone por tres miembros que son nombrados por los titulares de las Secretarías de la Contraloría General de la Federación, de Energía, Minas e Industria Paraestatal y uno más designado por la Junta de Gobierno. En ambos órganos deberán nombrarse suplentes.

La misión fundamental de la Comisión radica, en términos de los artículos 25 y 30 de la ley, en suministrar energía eléctrica a todo el que lo solicite bajo la aplicación y pago de las tarifas correspondientes, que al efecto apruebe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El servicio se prestará mediante la celebración del contrato de suministro respectivo, el cual deberá ser aprobado por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial con la opinión que sobre el particular emita la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

Existe además el Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica publicado el 4 y 23 de octubre de 1945 en el D.O., abarca XXIV capítulos los que comprenden 276 artículos y veinticinco transitorios. Regula entre otras cosas el funcionamiento y operación de las concesiones en la prestación del servicio; consigna por otro lado, en el artículo 114 que la venta de energía eléctrica por empresas de servicio público se sujetará a los contratos y tarifas debidamente autorizados.

En otro ámbito se expidió la Ley del Servicio Postal Mexicano publicada el 24 de diciembre de 1986 en el D.O., compuesta por 68 artículos divididos en XXIII capítulos y dos transitorios, sus disposiciones son de carácter federal, de orden público e interés social. Su objetivo es regular lo relativo a la prestación del servicio público de correos y otros servicios como el reembolso, almacenaje, cajas de apartado, giros y vales postales, identificación postal y servicio acelerado de correspondencia y envíos.

Para la realización de estas funciones y por decreto publicado el 20 de agosto de 1986 se crea el organismo público descentralizado denominado Servicio Postal Mexicano. La dirección y administración recae en una Junta Directiva formada por el Secretario de Comunicaciones y Transportes, quien la presidirá, por los Secretarios de Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público y Programación y Presupuesto y; por el Subsecretario de Comunicaciones y Transportes y Desarrollo Tecnológico; y por un Director General.

Se concibe al servicio postal, de acuerdo con el artículo 11 de la ley, como una área estratégica y por tanto reservada en forma exclusiva al Estado, este organismo dependiente del Gobierno Federal se encarga de la recepción, transportación y entrega de la correspondencia, así como de la planeación, establecimiento, conservación, operación, organización y administración de los servicios antes señalados.

La entrega de correspondencia y envíos se hace a domicilio, en ventanilla o en cajas de apartado. El servicio de reembolso consiste en la aceptación y conducción de correspondencia y envíos para entregarse al destinatario previo pago de la cantidad que señale el remitente. El seguro postal se refiere a la obligación que se contrae con motivo de la prestación del servicio, aun en casos fortuitos o de fuerza mayor, por averías, faltantes o pérdidas de la correspondencia hasta por el importe de la cantidad asegurada. El servicio acelerado consiste en el manejo especial de la correspondencia a efecto de apresurar su transporte y entrega.

El almacenaje estriba en la conservación y guarda de correspondencia y de envíos que el público deposita en las oficinas postales. Las cajas de apartado radican en el alquiler de casillas en donde se deposita la correspondencia dirigida a éstas personas. El servicio de giros postales reside en la remisión de dinero, a través de las oficinas postales, por medio de libramientos en favor de un determinado beneficiario. El servicio de identificación consiste en la expedición de una cartilla a nombre de una persona física, en la que se certifica que la firma y demás datos asentados en ella corresponden al solicitante.

En materia de telégrafos existe el Reglamento del Artículo 386 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, en materia de telegramas y de prensa del régimen interior, publicado el 6 de mayo de 1942 en el D.O., se compone de 34 artículos divididos en X capítulos y un transitorio. Existe además el Decreto sobre las vías generales de telecomunicación a larga distancia y sus servicios, publicado en el D.O. el 12 de agosto de 1991, el cual pone a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la canalización a larga distancia de todos los servicios públicos de telecomunicación, con excepción del telefónico.

Sobre este asunto se publicó el 25 de enero de 1988 en el D.O., el Acuerdo por el que se establece en las Condiciones Generales del Suministro de los servicios públicos de Telecomunicaciones para la prestación de los mismos, en sus fases Administrativa y Técnica, compuesto por 17 artículos y dos transitorios. Dispone este ordenamiento que la Secretaría antes citada deberá establecer la infraestructura para prestar los servicios públicos de telecomunicaciones, la prestación de los servicios se hará mediante contrato y el pago de las cuotas determinadas en la Ley Federal de Derechos por concepto de dichos servicios.

## 2. Marco jurídico de la intervención estatal en materia económica.

En los capítulos anteriores hemos hecho referencia a diversas disposiciones de la Constitución Política que adjudican atribuciones en materia económica al Estado mexicano. Sin embargo, en este apartado deseamos referirnos a las facultades señaladas al Ejecutivo Federal y a las dependencias que dependen del mismo.

Al respecto, el artículo 131 constitucional dispone en su párrafo segundo, que el Ejecutivo podrá aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el Congreso de la Unión, con posibilidad el Ejecutivo de crear otras; además de restringir y prohibir las importaciones, exportaciones o tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

Las atribuciones del Ejecutivo Federal en esta materia se ven ampliadas en la ley reglamentaria del artículo 131 citado. Esta ley publicada en el Diario Oficial el día 13 de enero de 1986, bajo el nombre de Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior, comprende 29 artículos divididos en tres capítulos y tres transitorios.

Las disposiciones que integran dicha ley y con fundamento en el artículo 10. de la misma son declaradas de orden público y de interés general, su finalidad refrenda lo estipulado en el segundo párrafo arriba señalado, con el fin de regular en todos sus aspectos el comercio exterior, parte importante de la vida económica de un país, al igual que la macro y microeconomía anteriormente comentadas en el inciso anterior.

Los vicios comerciales identificados por esta ley en materia de comercio exterior se denominan prácticas desleales de comercio internacional, entre ellas, la importación de mercancías a un precio menor al comparable de mercancías idénticas o similares destinadas al consumo del país de origen; o bien, la importación de mercancías que hubieren sido objeto directa o indirectamente, de estímulos, incentivos, primas, subvenciones o ayudas de cualquier clase para su importación.

### 3. La rectoría económica del Estado mexicano.

La rectoría económica del Estado mexicano no es reciente, su intervención data desde el surgimiento del Estado a principios del siglo XIX; sin embargo, el Estado mexicano inició una fuerte participación en la economía a partir de la Constitución Política de 1917, con motivo de la defensa y salvaguarda de las garantías sociales en ella consignadas. Particularmente, el ámbito estatal tomó fuerza sustentando sus bases en la Ley sobre Planeación General de la República de 1930 y en los planes sexenales que le sucedieron.

Este sistema de dirección y orientación culminó en el México de la segunda mitad del siglo XX, precisamente con la reforma al artículo 25 constitucional, a través del cual se instituye el principio de la rectoría del Estado, referente a la aplicabilidad de la política económica y de la estrategia de desarrollo. Este objetivo directriz se concretiza en el artículo 26 constitucional, según el cual, se decreta el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional; la reglamentación específica a esta reforma se integra el 5 de enero de 1983 con la expedición de la Ley de Planeación, señalando como marco base la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, bajo el cual las entidades de la Administración Pública deben orientar sus acciones y metas.

De esta manera y conforme al mandato constitucional estatuido en 1982, surge el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 preparado por el Poder Ejecutivo Federal, encarnando su titularidad el expresidente Miguel de la Madrid Hurtado. El objetivo de dicho plan redundaba en lograr la recuperación del crecimiento sostenido de la economía nacional, que permita generar los empleos requeridos por la población en un medio de vida digno, así como lograr una mejor distribución del ingreso entre las familias y regiones que integran el país.

Los motivos de señalar tales fines radicaron en el grave problema económico que sufrió el país en 1982, año en el cual el producto nacional se redujo y de manera simultánea la inflación alcanzó una tasa del 100 %, la tasa de desempleo se había duplicado, la reserva internacional estaba agotada y el país estaba al borde de una suspensión de pagos de las deudas públicas contraídas con el exterior. La planeación resultaba más que en otros tiempos de vital importancia para sobreponer la situación de crisis económica.

Esta planeación denominada democrática tomo su nombre de la amplia participación social con la que se inició, convocando a todos los interesados a intervenir en los foros de diversas materias llamados Foros Nacionales de Consulta Popular, sus materias fueron las siguientes: Desarrollo rural integral; Desarrollo industrial y comercio exterior; Sistema Integral de Transporte; Modernización comercial y abasto popular; Desarrollo tecnológico; Productividad y capacitación; Desarrollo urbano; Ecología; Energéticos; Turismo; Pesca; Salud; Educación, deporte y recreación; Agua; Justicia; Empresa pública; Reforma agraria integral; Ciudad de México y Comunicación social.

El contenido del plan mencionado se dividió en tres apartados "En el primero se establece el marco de referencia para el diseño de la estrategia general. El segundo contiene los lineamientos para la instrumentación del Plan en los distintos ámbitos de la vida nacional, y el tercero plantea la manera en que los diferentes grupos sociales pueden participar en su ejecución".<sup>122</sup> Tomando en cuenta estos tres apartados consideramos conveniente dirigir nuestra atención a la segunda parte, mediante la cual se instrumentaron las estrategias, y a nuestro modo de ver resaltar la rectoría económica del Estado.

La segunda parte del plan precisa que en materia de gasto público se persiguieron los objetivos siguientes: promover el desarrollo social; fortalecer la capacidad del aparato productivo y distributivo en áreas prioritarias y estratégicas para el desarrollo nacional; honradez en la ejecución del gasto, etcétera. En materia de empresa pública: reestructurar y modernizar la empresa pública; apoyar la descentralización de las actividades de producción y distribución de las entidades; y adoptar mecanismos y políticas que garantizaran el cumplimiento de los objetivos y moralidad de la administración pública, entre otros.

Abundando en la política de empresa pública adoptada en el Plan Nacional de referencia, resulta importante señalar que en su diagnóstico se comentaron verbigracia, los problemas siguientes:

1. El deterioro de su estructura financiera debido al rezago en precios y tarifas respecto de los costos de generación de bienes y servicios, éstos últimos incrementados por el proceso inflacionario;
2. La asignación de empleo en exceso ha provocado

<sup>122</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988, Poder Ejecutivo Federal, México, 1983. p. 29.

- deficiencias en su capacidad operativa y productiva;
3. La carencia de un balance social periódico adecuado ha impedido la reorientación de sus actividades, así como de su organización operativa.

En este sentido se impone a las empresas paraestatales "... que se conduzcan como parte integral del sector público y bajo las políticas del Gobierno Federal, a través de los coordinadores de sector correspondientes".<sup>123</sup>

Los propósitos más relevantes de la estrategia se condensan en las siguientes: A. Fortalecer el carácter mixto de la economía participando en los sectores estratégicos; B. Intervenir en aquellas actividades productivas en las que no participe la iniciativa privada o el sector social; C. Promover el desarrollo regional del país, descentralizando la operación de unidades a las zonas del territorio nacional más propicias a su naturaleza productiva.

Estos y otros propósitos se lograría detallaba el plan, bajo los siguientes instrumentos y principios:

- a. Poniendo en práctica lineamientos y criterios que determinaran la creación, adquisición, fusión, liquidación o venta de empresas públicas.
- b. Con el establecimiento de convenios a largo plazo que incluyeran el otorgamiento de apoyo técnico y financiero para el establecimiento de empresas que contribuyeran a ese fin.
- c. Dando prioridad a la satisfacción de las necesidades de alta importancia social tales como: transporte, comercialización y abasto, salud, seguridad social, urbanización y vivienda.
- d. Cumpliendo una adecuada política de asignación de subsidios, los cuáles deben ser transparentes, explícitos, selectivos y temporales.
- e. Con la formulación de programas de reestructuración financiera que consideren los ajustes a los precios y tarifas, racionalización de subsidios, uso de divisas, reestructuración de la deuda interna y externa, y aportaciones de capital.<sup>124</sup>

En suma, el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 impuso a la Administración Pública una serie de compromisos a cumplir, con fundamento en la modificación al artículo 26 constitucional y con el fin de integrar un Sistema Nacional de Planeación Democrática. Con respecto a la empresa

<sup>123</sup> Ibidem, p. 172.

<sup>124</sup> Ibidem, pp. 174, 175 y ss.

de Planeación Democrática. Con respecto a la empresa pública, los planteamientos fueron claros, lograr eficiencia y productividad, desempeñando su actividad en las áreas estratégicas y apoyando las prioritarias con el propósito de beneficiar los intereses de la sociedad, a través del cumplimiento de algunas de las funciones del Estado.

Un esfuerzo de continuidad ha sido decretado por el actual presidente de la República mediante la expedición del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, fechado el 31 de mayo de 1989 e integrado por siete capítulos; los más importantes para nuestro estudio son: el 5o. denominado Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios y 6o. Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida.

Los objetivos del plan son identificados como de la Nación y consisten: defender la soberanía y promover los intereses de México en el mundo; ampliar nuestra vida democrática; recuperar el crecimiento con estabilidad de precios; y elevar productivamente el nivel de vida de los mexicanos. Dicho plan introduce el término de modernización o modernizar, refiriéndose a la transformación, ajuste o directriz mediante la cual se logrará el desarrollo en los ámbitos social, político y económico; en este último campo se señalan dos metas prioritarias: 1. alcanzar una tasa de crecimiento cercana al seis por ciento anual y; 2. consolidar la estabilidad, hasta reducir el ritmo anual de aumento de precios.<sup>125</sup>

Para el cumplimiento de los objetivos planteados se definieron como acciones las siguientes: A. estricto control de las finanzas públicas; B. ingreso públicos compatibles con las metas fiscales; C. competitividad en el exterior y una mejor distribución del ingreso; D. gasto público moderado; E. mayor eficacia del sector público y su concentración en actividades prioritarias y estratégicas; F. negociación para reducir la transferencia de recursos al exterior; G. eliminación de obstáculos y aranceles a la actividad económica; y H. seguimiento y evaluación de la política económica.

Se incorpora a este plan un aspecto de relevante importancia como es la concesión de obras de infraestructura económica y de servicios públicos, a fin de que sean financiados con recursos de los particulares; el objetivo señala el plan,

<sup>125</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994, Poder Ejecutivo Federal, México, 1989 (publicado en el D.O. el 31 de mayo), p. XVI.

"es fortalecer la colaboración de los sectores de la sociedad con el sector público, de ninguna manera la sustitución de éste".<sup>126</sup>

En materia de empresa pública se consigna que ésta es una organización concebida para llevar a cabo políticas del Estado, su propósito fundamental es la calidad y oportunidad de la oferta de los bienes y servicios que producen. La política al respecto consistirá en otorgarles autonomía de gestión a través del fortalecimiento de sus órganos de gobierno, una mayor autonomía financiera, la formación de empresarios públicos modernos, con claro compromiso social que dirijan y administren adecuadamente los recursos de la Nación. Asimismo, se buscará el desarrollo del diálogo y la concertación con las organizaciones de los trabajadores.<sup>127</sup>

En forma simultánea se liquidarán o extinguirán las entidades públicas que ya cumplieron sus objetivos, carecen de viabilidad económica o cuyas actividades conviene las realicen otras entidades. Se fusionarán entidades para mejorar el uso de los recursos. Se venderán aquellas que no atienden áreas prioritarias ni estratégicas y son susceptibles de ser adquiridas por los sectores social y privado. Se transferirán a los gobiernos de los Estados aquellas empresas prioritarias que estén vinculadas con sus programas de desarrollo.

Sobre éste último punto, se acuerda la elaboración de Convenios Únicos de Desarrollo como el documento jurídico administrativo, programático y financiero, a través del cual cada una de las entidades federativas atenderá y cumplirá las estrategias de financiamiento y desarrollo definidas por los Comités de Planeación para el Desarrollo integrado por los tres niveles de gobierno, Federación, Estado y Municipios. Al respecto, presentamos a continuación una relación de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de dichos convenios:

E S T A D O	PUBLICACION EN EL D.O.F.
1. Chihuahua	31 de agosto de 1990
2. Durango	31 de agosto de 1990
3. Colima	30 de agosto de 1990
4. Chiapas	30 de agosto de 1990
5. Campeche	29 de agosto de 1990
6. Coahuila	29 de agosto de 1990
7. Baja California	28 de agosto de 1990
8. Baja California Sur	28 de agosto de 1990

---

<sup>126</sup> Ibidem, p. 80.

<sup>127</sup> Ibidem, p. 91.

9. Hidalgo	4 de septiembre de 1990
10. Jalisco	4 de septiembre de 1990
11. Guanajuato	3 de septiembre de 1990
12. Guerrero	3 de septiembre de 1990
13. México	5 de septiembre de 1990
14. Michoacán	5 de septiembre de 1990
15. Morelos	6 de septiembre de 1990
16. Nayarit	6 de septiembre de 1990
17. Nuevo León	6 de septiembre de 1990
18. Oaxaca	6 de septiembre de 1990
19. Aguascalientes	17 de agosto de 1990
20. Sinaloa	12 de septiembre de 1990
21. San Luis Potosí	12 de septiembre de 1990
22. Sonora	13 de septiembre de 1990
23. Tabasco	13 de septiembre de 1990
24. Tamaulipas	14 de septiembre de 1990
25. Tlaxcala	14 de septiembre de 1990
26. Veracruz	17 de septiembre de 1990
27. Yucatán	18 de septiembre de 1990
28. Zacatecas	18 de septiembre de 1990
29. Querétaro	25 de septiembre de 1990
Fe de erratas	3 de octubre de 1990.

De manera ejemplificativa sólo analizaremos uno de los Convenios mencionados, en el entendido de que todos están suscritos, en general, con los mismos objetivos y parámetros, y forman en conjunto la coordinación de acciones nacionales que permiten su ejecución en el plano regional y municipal consolidando así el Sistema Estatal de Planeación Democrática. Sobre el particular, seleccionamos el suscrito con el Gobierno de Aguascalientes publicado en el Diario Oficial el 17 de agosto de 1990.

El Convenio está estructurado en Antecedentes y diez capítulos que a continuación se detallan:

- I. Del objeto del Convenio (cláusulas primera a cuarta);
- II. De la Planeación Estatal para el Desarrollo (quinta a décima primera);
- III. De la Ampliación de la Vida Democrática (décima segunda a décima cuarta);
- IV. De la Coordinación de Acciones para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios, y de la Adhesión del Estado al Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (décima quinta a décima séptima);
- V. De las Acciones Federales y Estatales para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida (décima octava y décima novena);
- VI. De la Coordinación de Acciones en Apoyo al Programa Nacional de Solidaridad (vigésima y vigésima primera);
- VII. De la Coordinación de Acciones en los Programas de

- Solidaridad y Desarrollo Regional (vigésima segunda a vigésima octava);
- VIII. Programa de Información Financiera Federación - Estado (vigésima novena y trigésima);
- IX. Del Sistema Estatal de Control y Evaluación (trigésima primera a trigésima cuarta); y
- X. Estipulaciones Finales (trigésima quinta a cuadragésima primera).

En los Antecedentes se plantea que el Convenio Unico de Desarrollo suscrito por el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Aguascalientes, contiene las orientaciones de la política de desarrollo económico y social en el ámbito regional; de entre sus acciones están la descentralización de funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos que propicien el equilibrio en el desarrollo económico y social del país.

El objeto del Convenio es diverso y de gran magnitud considerando vincular la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y de los Programas de Mediano Plazo (o sectoriales) con el Plan Estatal de Desarrollo, en el contexto de la planeación regional; asimismo, llevar a cabo la descentralización de funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, en términos de ley y cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

La cláusula cuarta apunta que el Convenio es la única vía de coordinación entre ambos órdenes de gobierno y que todas aquellas acciones que excedan su esfera deberán llevarse a cabo mediante Programas de Coordinación Especial, que se formalizarán a través de Acuerdos de Coordinación o Anexos de Ejecución del Convenio. En este sentido la transferencia a las entidades federativas de los títulos representativos del capital social de entidades paraestatales, así como de los activos que correspondan al Gobierno Federal, como resultado del proceso de extinción, liquidación o disolución de entidades paraestatales serán formalizados en Acuerdo de Coordinación.

Prioridades de alto contenido social y económico son plasmadas en las cláusulas décima quinta, décima sexta, décima octava y vigésima, al señalar que las dependencias federales y entidades paraestatales en coordinación con el Estado promoverán y realizarán programas y acciones que atiendan el gasto social, la producción de bienes y servicios básicos y estratégicos, manteniendo su monto en los niveles compatibles con las finanzas públicas.

Se impulsará la productividad en el campo con el propósito de lograr la autosuficiencia alimentaria y elevar los ingresos y el nivel de vida de los campesinos. Se dará atención a las demandas prioritarias del bienestar social que promuevan y propicien la creación de empleo y protejan el poder adquisitivo de los trabajadores. Además se combatirán los bajos niveles de vida y emprenderán programas especiales de atención a los núcleos indígenas, grupos de población en zonas áridas y marginados en zonas urbanas y rurales, en materia de asistencia social, salud, educación, alimentación, vivienda, empleo y proyectos productivos.

Por otra parte y a fin de dar seguimiento, control y evaluación al Convenio y las acciones que se deriven del mismo, en la cláusula vigésima séptima se estipula que el Ejecutivo Estatal se obliga a informar trimestralmente de los avances físicos y financieros, información que será entregada a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a través de la Unidad de Control y Evaluación del COPLADEA. Asimismo, tanto el presidente de la República como el gobernador se comprometieron a continuar fortaleciendo la operación del Sistema de Información Financiera y perfeccionar así la base informativa del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

En las Estipulaciones Finales se acuerda que las controversias que se susciten con motivo de la ejecución del Convenio, conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación con fundamento en lo dispuesto por el artículo 105 constitucional. El convenio, por otro lado, podrá ser adicionado o modificado anualmente previo acuerdo de las partes.

Referencia especial merece el segundo párrafo de la cláusula cuadragésima al disponer que el convenio surtirá efectos a partir del 10. de enero de 1990, y fue firmado por el presidente de la República, el Gobernador de Aguascalientes y demás funcionarios de la Administración Pública Federal el día 6 de abril de 1990 en la ciudad de Aguascalientes, Ags.

Por otra parte y una vez concluido el análisis de uno de los Convenio Unicos de Desarrollo apuntaremos que de manera complementaria al Plan Nacional de Desarrollo se estatuye en su capítulo séptimo 21 programas de mediano plazo referentes a distintas áreas de competencia, los cuáles debieron ser publicados a lo largo de 1989. Sin embargo a diciembre de 1990 sólo se había expedido 14, entre ellos, el correspondiente a la Modernización de la Empresa Pública, dado a conocer el 16 de abril de 1990 a través del Diario

Oficial, el cual será analizado en el capítulo quinto de nuestro estudio.

Una relación detallada de los programas sectoriales expedidos por la administración del Licenciado Carlos Salinas de Gortari la encontramos en las páginas 62 y 63 de este estudio, señalando a la vez la fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación.

#### 4. Formas de participación estatal en el proceso productivo.

Iniciaremos este inciso señalando la creciente intervención que en el ámbito internacional tuvo el Estado producto de la gran depresión suscitada en 1929 - 1933, producto de la insalvable conciliación de diferencias del sistema capitalista, al no funcionar sus factores de autoajuste y en consecuencia conducir a la crisis mencionada.

De esta manera, la idea de un Estado gendarme debía quedar atrás, dando inicio una nueva etapa la del capitalismo monopolista de Estado, en la cual la participación del Estado en los gastos sociales se acrecentaba cada vez más, a través de la creación de infraestructura nacional, mediante la creación de empresas productoras de bienes y servicios, así como de instituciones de seguridad social, capacitación y educación de la fuerza de trabajo.<sup>128</sup>

México a partir de la expedición de la Constitución Política de 1917, particularmente en su artículo 28, ya apuntaba la intervención del Estado en determinadas áreas estratégicas para el desarrollo nacional. No obstante, resulta que desde los años cuarenta el Estado mexicano interviene más directamente en la economía de manera conjunta con el sector privado, mediante múltiples acciones que se desarrollan no sólo en "... las finanzas, el comercio o el bienestar social, sino que además y de manera creciente... en la industria".<sup>129</sup>

Abundando sobre este punto, la administración paraestatal compuesta por organismos descentralizados y empresas de participación estatal comprende 10 en los años veinte; 45, en los treinta; 101, en los cuarenta; 101, en los cincuenta; 132, en los setenta; y 105, en los primeros años de los setenta, para 1974 formaban un total de 496, de las cuales 256 ejercen directamente actividades industriales, comerciales o pesqueras.

Víctor Bravo Ahuja señala que pueden distinguirse dos periodos en la historia del desarrollo de las empresas

128 YAÑEZ GARRIDO, Luis Anselmo y Samuel Rodríguez Jiménez, Planeación del desarrollo y análisis de gestión en la administración pública, Pac - UNAM, México, 1986, p. 17.

129 BRAVO AHUJA, R. Víctor E., La empresa pública industrial en México, Instituto Nacional de Administración Pública (Serie II Administración Pública Mexicana no. 4), México, 1982, p. 19.

públicas industriales. El primero comprende 1917 a 1940, período en el cual la participación del Estado se concretó al fomento y creación de instituciones públicas financieras, comerciales y de bienestar social, observándose una carencia de obras de infraestructura básica.

En este primer período se crearon entre otras organizaciones las siguientes:

- Banco de México, S.A. en 1925.
- Comisión Nacional de Irrigación en 1925.
- Comisión Nacional de Caminos en 1925.
- Comisión Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, S.A. en 1926.
- Nacional Financiera, S.A. en 1933.
- Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A. en 1933.
- Almacenes Nacionales de Depósito, S.A. en 1936.
- Instituto Politécnico Nacional en 1936.
- Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. en 1937.
- Banco Nacional Obrero para la Promoción Industrial, S.A. en 1937.
- Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. (hoy CONASUPO) en 1937.

Las bases de continuidad de esta política de desarrollo fueron planteadas por el presidente Lázaro Cárdenas al asumir la presidencia de la República y afirmar que "era fundamental ver el problema económico [del país] en su integridad y advertir las conexiones que ligan cada una de las partes con las otras... Sólo el Estado tiene un interés general y, por eso, sólo el tiene una visión de conjunto. La intervención del Estado ha de ser cada vez más frecuente y cada vez más de fondo".<sup>130</sup>

Bravo Ahuja apuntó como hechos característicos en este primer período que en 1935, diez años después de su creación, el Banco de México, S.A. aseguró el monopolio en la emisión del papel moneda y con ello afianzó el control sobre los bancos comerciales a través de la legislación vigente en ese tiempo. La Nacional Financiera, S.A., como banco de desarrollo, permitió a las autoridades públicas llegar a constituir una política nacionalista, por lo que se refiere a la producción de energéticos. En el sector transportes, con la expropiación en 1937 de los Ferrocarriles Nacionales de México, el Estado logra asegurar la administración de dicho servicio.

---

<sup>130</sup> Ibidem, p. 23.

El segundo periodo se inicia a partir de 1941 con la aparición de empresas públicas "... más relacionadas con la industria, cuyo objetivo consistió en garantizar una infraestructura material mínima en los sectores de los energéticos, las comunicaciones y los transportes".<sup>131</sup>

Esta política de creciente inversión pública fue adoptada por el presidente Avila Camacho, que tuvo como característica innovadora la diversificación de la inversión en sectores distintos a los clásicos como es el de energéticos.

Así por ejemplo y con cifras del Banco de México se tiene que en 1940 la inversión pública sumó \$ 2,148.15 millones de pesos; en 1950, \$ 6,185.19; en 1960, \$ 8,376.13; en 1970, \$ 22,890.72 y en 1975, \$ 40,512.47 considerando precios actualizados la inversión en 1940 representó el 25 % del total asignado; en 1950, el 25 %; en 1960, el 47 %; en 1970, el 50 % y en 1975, el 54 %.

Esta segunda etapa que a nuestro modo de ver concluye en la década de los setenta puede ser denominada como de fomento de la empresa pública industrial, la cual puede ser clarificada con la relación siguiente, que contiene una lista de empresas creadas durante este segundo periodo y que por su naturaleza no desarrollan actividades encuadradas en los energéticos, las comunicaciones ni en los transportes.

- "1941: Compañía Industrial Atenquique, S.A.
- 1942: Altos Hornos de México, S.A.; Fundiciones de Hierro y Acero, S.A.; Cafés de Tapachula, S. de R. L. de C. V.
- 1943: Guanos y Fertilizantes de México, S.A.; Cobre de México, S.A.;
- 1944: Beneficios Mexicanos del Café, S. de R. L. de C.V.; Refrigeradora del Norte, S.A.; Eléctrica de Monclova, S.A.; Sosa Texcoco, S.A.;
- 1945: Compañía Mexicana de Tubos, S.A.;
- 1946: Ayotla Textil, S.A.;
- 1947: Ingenio Independencia, S.A.; Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial;
- 1949: Industria Petroquímica Nacional, S.A.;
- 1950: Henequén del Pacífico, S.A. de C.V.;
- 1951: Empacadora Ejidal, S.A. de C.V.; Diesel Nacional, S.A.; Mexicana de Coque y Derivados, S.A. de C.V.;
- 1952: Maíz Industrializado, S.A.; Maderas Industrializadas de Quintana Roo, S.A.;
- 1953: Ingenio Rosales, S.A.; Operadora de Textiles, S.A. de C. V.;
- 1954: Fábricas de Papel Tuxtepec, S.A.;

---

<sup>131</sup> Ibidem, p. 22.

- 1955: Sales y Alcalis, S.A.;
- 1956: Compañía Industrial de Ayotla, S.A.; Zincomex, S.A.;
- 1957: La Perla, Minas de Fierro, S.A.;
- 1958: Instituto Mexicano del Café (Organismo descentralizado);
- 1960: Tetraetilo de México, S.A.;
- 1961: Rehidratadora de Leche CONASUPO; Azucarera de la Chontalpa, S.A.
- 1963: Bicicletas Cóndor, S.A.; Hules Mexicanos, S.A.; Instalaciones Inmobiliarias para Industrias, S.A. de C. V.; Ingenio San Francisco el Naranjal, S.A.;
- 1965: Comercial de Telas, S.A.;
- 1967: Azufres Nacionales Mexicanos, S.A. de C.V.; Industrial de Abastos;
- 1968: Alimentos Balanceados de México;
- 1969: Panificadora CONASUPO, S.A.; Algodonera Comercial México, S.A.".<sup>132</sup>

Por cuanto hace a los dos periodos mencionados Bravo Ahuja señala que los créditos externos permitieron al Estado mexicano consolidar y reforzar a aquellas empresas públicas responsables de la implantación de una infraestructura material necesaria para garantizar un desarrollo capitalista armónico del país. Asimismo, reconoce el carácter innovador del Estado al participar en empresas netamente manufactureras, sobre todo en aquellas actividades que no conllevan a la fabricación de bienes de infraestructura básicos.

En este sentido las actividades que desarrolla el Estado mexicano pueden dividirse en dos grandes grupos: 1. acciones públicas de producción de bienes y servicios, y 2. acciones públicas de regulación.<sup>133</sup> Aparejado al segundo tipo de acciones se encuentra la planeación; la que surge en México en el presente siglo, por un lado, con la dirección de los sectores estratégicos de la economía, y por el otro, bajo una concepción de la planeación como una estrategia para el desarrollo, así por ejemplo, la orientación geográfica de las inversiones federales auspiciaba la promoción de determinados polos de desarrollo regional.

La intervención del Estado en la economía se puede analizar, considerando nuestra estructura federal, en sus tres niveles: federal, estatal y municipal. En este caso, nos concentraremos en el federal. Al respecto, la intervención

<sup>132</sup> Ibidem, pp. 26 y 27.

<sup>133</sup> YAÑEZ GARRIDO, Luis Anselmo y/o, Planeación del desarrollo y análisis de gestión en la administración pública, Op. cit. p. 27.

del Estado debe ser reconocida como una intervención gubernamental, esto es, por aquellas entidades que tienen la facultad de dirigir, coordinar, en suma, imponer sus decisiones bajo el rubro de la obligatoriedad. Estas entidades son agrupadas, en el caso de México, bajo el poder ejecutivo federal encarnado por el presidente de la República.

Con fundamento en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), la presidencia de la República, las Secretarías de Estado (18), el Departamento del Distrito Federal y la Procuraduría General de la República, integran la administración pública centralizada.

Los primeros funcionan como autoridades que organizan, controlan y dirigen diversas actividades de la administración pública federal; el DDF es un ente que además presta una gran variedad de servicios públicos que requiere la vida en sociedad capitalina.

Existe además la administración pública paraestatal compuesta por organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de seguro y de fianzas y fideicomisos.

De acuerdo con el artículo 45 de la LOAPF "son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten".

Son empresas de participación estatal aquellas sociedades en las que en su capital social participa el Estado, a través de alguna o más de sus entidades. Estas empresas pueden ser mayoritarias o minoritarias; las primeras mantienen más del 50 % del capital social en su poder; las segundas, tiene menos del 50 % del capital social. Así por ejemplo, el artículo 46 de la ley citada dispone que son empresas de participación estatal mayoritaria:

"I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica (esta fracción será próximamente modificada con motivo del Decreto que deroga el párrafo quinto del artículo 28 constitucional, publicado en el Diario Oficial el 27 de junio de 1990);

II. Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares de crédito, así como las

instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfaga alguno o varios de los siguientes requisitos:

- A. Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50 % del capital social;
- B. Que en el capital social se hagan figurar títulos de serie especial que sólo puedan ser suscrita por el Gobierno Federal; o
- C. Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general con facultad para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno."

Son fideicomisos públicos aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura Orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

Las actividades de cada uno de los órganos de la administración pública federal paraestatal son múltiples y variadas, esto es, salvo el criterio de naturaleza jurídica anteriormente apuntado y que reconocemos como el único fácil o razonable criterio clasificatorio, verbi gratia, existen organismos descentralizados de alto valor social como es el Hospital Infantil de México o el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE), y otros a nuestra manera de ver extraordinariamente casuísticos como la Caja de Previsión de la Policía del Distrito Federal o la Promotora del Maguay y del Nopal.

La diversidad no representa en realidad problema, sin embargo, si lo es la serie de responsabilidades y acciones que debe emprender el Estado al incurrir en la creación de tal cantidad de entidades, en áreas económicas que sin vacilación afirmaríamos no corresponde al Estado intervenir en ellas. Primero, porque la iniciativa privada participa en esos procesos productivos a través de sus empresas cuando menos actualmente; segundo, no se generan en realidad ventajas de orden social o interés público; tercero, no son procesos productivos que se enmarquen en los rubros de estratégicos o prioritarios para que en su caso fueran atendidos por el Estado. Como ejemplos tenemos algunas empresas de participación estatal; Alquiladora de Casas, S.A. de C.V.; Bicicletas Condor, S.A.; Cafés y Cafeterías de México, S.A. de C.V.

Víctor Bravo Ahuja ya apuntaba que el fenómeno del intervencionismo económico del Estado, particularmente enfocado en las empresas públicas industriales presenta una fuerte contradicción que es adoptada por el aparato estatal consistente en "... asegurar las condiciones materiales para la reproducción del capitalismo en su conjunto, y responder a los intereses particulares de aquellos capitalistas individuales que logran constituirse en presión política. Esta contradicción y aquella que encara a productores y propietarios directos, constituyen el núcleo central del antagonismo que una sociedad capitalista establece entre el carácter social de la producción y el carácter privado de la propiedad".<sup>134</sup>

Los señalamientos apuntados nos hacen retroceder nuestros pasos a considerar cuáles son las funciones del Estado, sobre todo, en un sistema de economía mixta y concretando dichas funciones a las económicas dirigidas particularmente al sector productivo, ya sea en la prestación de servicios o en la producción de bienes.

Elmar Alvater establece cuatro funciones generales del Estado y son:

1. Suministrar las condiciones materiales generales de producción (infraestructura);
2. Asentar y afianzar un ordenamiento jurídico global dentro del cual se muevan las relaciones de los sujetos en la sociedad capitalista;
3. Regular el conflicto entre trabajo asalariado y capital y, en caso de necesidad, reprimir la política de la clase trabajadora; finalmente,
4. Garantizar la existencia y la expansión del capital nacional en su conjunto dentro del mercado mundial capitalista".<sup>135</sup>

Para Víctor Bravo las funciones del Estado en el plano económico son tres: una general, una parcial y una sectorial. Comentaremos sólo ésta última, consistente en la necesidad de reproducir el sistema (capitalista) y de impulsarlo a participar en actividades directamente productivas a fin de conjuntar los distintos intereses fragmentados de particulares. Así por ejemplo, "... en un contexto productivo donde coexisten procesos de acumulación muy diversos que una economía local de mercado no logra integrar, es común advertir la escasez de productos

<sup>134</sup> BRAVO AHUJA, R. Víctor E., La empresa pública industrial en México, Op. cit., p. 60.

<sup>135</sup> Ibidem, p. 62.

intermedios que suelen importarse para evitar el surgimiento de cuellos de botella, pero ... incrementa el déficit en la balanza de pagos y tiende a agotar la reserva de divisas y promueve la inflación. Con el propósito de evitar una situación que haría peligrar la estabilidad de las finanzas públicas, el Estado bien puede intervenir en la fabricación directa de esos productos, que si no representan condiciones generales de existencia para el capitalismo, tampoco interesan a los capitalistas individuales, momentáneamente ocupados en otras actividades".<sup>136</sup>

Al respecto, debemos precisar que un Estado, como el Mexicano, al intervenir en actividades claramente productivas, debe no sólo vigilar el adecuado manejo empresarial de la entidad, sino además cuantificar y calificar los beneficios que está proporcionado al consumidor final de un bien o servicio. Es decir, no es posible que el Estado se encargue de cumplir u ofrecer estos beneficios a costa de pérdidas, en ocasiones exageradamente cuantiosas, en la organización y administración de dichas entidades.

Por otro lado, se afirma que la creación de entidades paraestatales coadyuva considerablemente a la generación de empleos; situación que sólo debe ser válida cuando se trata de entidades necesarias para el desarrollo nacional, esto es, se encarguen de actividades estratégicas o prioritarias, o bien atiendan actividades no explotadas por los particulares.

Otro punto a considerar es la fuerte erogación que del presupuesto federal se hace para el sostenimiento de las entidades paraestatales, impidiendo con esto destinar dichos recursos a otra clase de proyectos o enfocarlos en su caso, al desarrollo y expansión de aquellas entidades que si intervienen en forma directa en el desarrollo nacional.

De igual forma es conveniente destacar que la ineficiencia en la producción de bienes como en la prestación de servicios, además de la falta de vigilancia y adecuado control de una gran cantidad de entidades de la administración paraestatal, condujo en el periodo del presidente José López Portillo a un Programa de Reforma Administrativa para 1976 - 1982, en el que destaca la sectorización y coordinación sectorial, comentando que "... una de las principales medidas adoptadas fue la de corresponsabilizar a los titulares de las dependencias

---

136 Ibidem, p. 73.

centrales y de las entidades paraestatales de los proyectos específicos que les corresponden".<sup>137</sup>

La reforma tomo base y fundamento en las modificaciones sustanciales que se hicieron a la estructura legislativa, con la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1976, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público publicada el 31 del mismo mes y año. El primer ordenamiento citado confirió a la Secretaría de Programación y Presupuesto el "proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y los ingresos y egresos de la Administración Pública Federal y la de planear, autorizar, coordinar, vigilar y evaluar los programas de inversión pública de las dependencias de la administración pública centralizada y la de las entidades de la administración paraestatal".<sup>138</sup>

Así bajo los rubros de la sectorización citada la S.P.P. se encargó a partir de 1977 del Registro de la Administración Pública Federal y Paraestatal, que anteriormente llevaba la Secretaría del Patrimonio Nacional; en el año citado existían 149 organismos descentralizados, 422 empresas de participación estatal mayoritaria, 51 minoritarias y 201 fideicomisos, un total de 818 entidades.

El interés por adelgazar la administración paraestatal es mínima en los años subsecuentes, en 1978 había 789, en 1979 sólo 761, en 1980 se incrementó de nuevo a 780 y en 1981 llegó a su cifra más alta de 840. El 15 de noviembre de 1982 se publicó en el Diario Oficial un oficio de la Secretaría Particular de la S.P.P. que señaló para ese año 743 entidades y 106 en extinción o liquidación, presentando así para principios de la década de los ochentas una nueva perspectiva y franca política a seguir, esto es, fomentar el adelgazamiento de la administración pública, mediante la liquidación o fusión de empresas públicas y extinción de fideicomisos u organismos públicos que hayan cumplido su cometido o que las situaciones actuales demanden su desaparición.

137 YAÑEZ GARRIDO, Luis Anselmo y/o, Planeación del desarrollo y análisis de gestión en la administración pública, Op. cit. pp. 42 y 43.

138 Ibidem, p. 44.

#### IV. LA EMPRESA PUBLICA MEXICANA

En este capítulo abordaremos la concepción que de las empresas de Estado tiene tanto la doctrina jurídica como la legislación correspondiente; presentaremos en forma breve las distintas acepciones tanto de empresa, como de empresa pública, además de las diversas acepciones aplicables a esta última.

Mas adelante precisaremos los distintos tipos de empresa pública, y los objetivos que estas persiguen, para delimitar en el caso mexicano, los motivos de su creación o de la participación del Estado en esas empresas. Reseñaremos la variedad de actividades o áreas productivas en las que desarrollan sus funciones las empresas públicas.

Abundaremos en las formas jurídicas que permiten el surgimiento de este tipo de entidades y la aplicación en éstas de normas de Derecho Privado y de Derecho Público, explicando sucintamente el por qué de esta situación; continuaremos señalando de manera concreta, la serie de ordenamientos aplicables a estas empresas.

Para finalmente establecer el marco de organización que desarrollan las empresas públicas, tomando en cuenta su programa operativo, los compromisos que asume con el Gobierno Federal a través de su coordinadora sectorial; así como las responsabilidades que debe asumir la empresa ante sus accionistas, fundamentalmente en el aspecto financiero; y la vinculación que guarda con las Secretarías de Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público y General de la Contraloría de la Federación respecto del presupuesto anual y su correspondiente ejercicio y en general sobre el control que ejercen sobre las operaciones que realiza la entidad pública.

## 1. Concepto de empresa y empresa pública.

El concepto de empresa tiene su origen etimológico en el término latino in-prehensa que significa según el Diccionario de la Lengua Española cogida o tomada, y deriva a su vez en el castellano en una variedad de acepciones, entre ellas, el "intento o designio de hacer una cosa;... casa o sociedad mercantil o industrial fundada para emprender o llevar a cabo construcciones, negocios o proyectos de importancia;... obra o designio llevado a efecto, en especial cuando en él intervienen varias personas".<sup>139</sup>

Para José Fernández Ruiz por empresa se entiende "... una organización productiva que actúa dentro de un marco jurídico, para la producción, distribución o suministro de bienes o servicios destinados a satisfacer necesidades sociales".<sup>140</sup> Con un criterio similar, el artículo 16 de la Ley Federal del Trabajo establece que "Para los efectos de las normas de trabajo se entiende por empresa la unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios...".<sup>141</sup>

Con lo expuesto, podemos señalar que la empresa no implica la formación o creación de una personal moral para disponer la organización productiva o unidad económica a que hacen referencia las definiciones anteriores, en razón de que una persona física puede ser única y exclusivamente el propietario de la empresa. El objeto de la empresa puede circunscribirse a la producción, distribución o comercialización de bienes o servicios; no obstante, consideramos que la empresa, como organización, pudiera encargarse de actividades que no consistan exclusivamente en bienes o servicios, tal es el caso de objetivos científicos o culturales que en principio no radiquen en la producción de bienes o prestación de servicios.

Asimismo, opinamos que la consideración de José Fernández respecto a que esos bienes destinados a satisfacer necesidades sociales, se refiere a necesidades del género humano y esto no implica que se proporcionen en forma gratuita; básicamente por que la creación de una empresa

139 Diccionario de la Lengua Española, Tomo I, vigésima edición, Real Academia Española, España, 1984, p. 540.

140 FERNANDEZ RUIZ, Jorge, El Estado empresario, Op. cit. p. 181.

141 Ley Federal del Trabajo, Comentada por Francisco Breña Garduño, Segunda edición, Harla, México, 1988.

tiene por objeto, en términos generales, un afán de lucro. Sobre este punto, una concepción económica de la empresa dispone que es "... la organización técnico-económica de los factores de la producción, fundamentalmente trabajo, naturaleza y capital para obtener bienes o servicios, destinados al consumo, con la intención de obtener beneficios".<sup>142</sup>

Por otra parte, Jorge Barrera Graf apunta que la empresa está compuesta por elementos subjetivos y objetivos, entre los primeros se encuentran el empresario y el personal de la negociación; entre los segundos, todos los bienes y derechos que forman la hacienda o patrimonio de la empresa.<sup>143</sup> Sobre la hacienda, agrega, es el conjunto heterogéneo de bienes y derechos que se aportan a la empresa en razón de muy diferentes negocios; asimismo, incluye bienes propios surgidos de la propia actividad empresarial como son las patentes, las marcas, el nombre y avisos comerciales y las relaciones producto de la negociación de la empresa con clientes y proveedores conocido como aviamiento.<sup>144</sup>

La empresa para su funcionamiento requiere de revestir una forma jurídica, esto es, una estructura impuesta por las leyes de la materia tal y como lo comenta José Fernández; sobre este punto, y para el caso de las personas morales, la Ley General de Sociedades Mercantiles (LGSM) estipula en su artículo 10. una variedad de sociedades, las que deberán constituirse ante notario (art. 5o.) y ser inscritas en el Registro Público de Comercio, generando en consecuencia una personalidad distinta de la de sus socios (art. 2o.); la representación de la sociedad corresponderá al administrador o administradores, salvo disposición en contrario contenidas en la referida ley o en el contrato social (art. 10).

La forma mas conocida para crear una sociedad mercantil es la anónima, este tipo de sociedades se constituye con los requisitos siguientes: 1. Que haya 5 socios como mínimo y cada uno de ellos suscriba una acción por lo menos; 2. Que el capital social no sea menor de \$25,000 y esté íntegramente suscrito; 3. Que se exhiba en dinero efectivo, cuando menos, el 20% del valor de cada acción pagadera en numerario; 4. Elaborar la escritura constitutiva, la cual contendrá:

142 ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Op. cit., p. 229.

143 Cfr. MURILLO, Mauro, "La empresa pública", Revista de Ciencias Jurídicas, Tomo I, no. 24, Costa Rica, junio - septiembre - diciembre, 1974, p. 292.

144 Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo II, Op. cit., p. 1263.

- A. Los nombres, nacionalidad y domicilio de las personas físicas o morales que constituyan la sociedad;
- B. El objeto de la sociedad;
- C. La razón social o su denominación;
- D. La duración;
- E. Importe del capital social;
- F. Precisar el aporte que cada socio realiza en dinero o en otros bienes y la forma en que deberá pagarse la parte insoluta de las acciones;
- G. El número, valor nominal y naturaleza de las acciones en que se divide el capital social;
- H. El domicilio de la sociedad;
- I. Las facultades de la asamblea general, las condiciones para la validez de sus deliberaciones, el derecho de veto y la manera de hacer modificaciones a la escritura constitutiva (arts.6, 89 y 91 LGSM);
- J. La manera en que se realizará la administración de la sociedad y el nombramiento de los administradores incluyendo sus facultades;
- K. El nombramiento de uno o varios comisarios;
- L. La forma en la que se procederá a la distribución de las utilidades y pérdidas y la correspondiente a los socios fundadores;
- M. El importe del fondo de reserva;
- N. Los casos en que la sociedad haya de disolverse anticipadamente y las bases para realizar el proceso de liquidación.

Otra sociedad no menos importante es la de responsabilidad limitada, en la cual sus socios están solamente obligados al pago de sus aportaciones, sin que las partes sociales correspondientes puedan estar representadas por títulos negociables, a la orden o al portador. Para su constitución, el capital social mínimo es de \$5,000 procurando que las partes sociales sean de \$100 o múltiplos de este y deberá ser íntegramente suscrito y exhibido; se impone como limitación que no podrá formarse con más de 25 socios (arts 58, 61,62 y 64 LGSM).

Existen además las sociedades de responsabilidad limitada de interés público reguladas por su propia ley, las que comentaremos más adelante al hablar de la empresa pública.

Según lo establece el último párrafo del artículo 10. de la LGSM las sociedades antes enunciadas, incluyendo éstas últimas, podrán constituirse como sociedades de capital variable, en las cuales el capital social será susceptible de aumento ya sea por aportaciones posteriores de los socios o por admisión de nuevos socios; o a la inversa, por disminución del capital por retiro parcial o total de las aportaciones de alguno o varios de los socios. Por lo que se

refiere a la escritura constitutiva, las condiciones en las que procederá el aumento o disminución del capital; en el caso de disminución, no podrá autorizarse aquella que exceda el mínimo establecido por la propia ley para su creación (arts. 213, 216 y 217 LGSM).

Por otra parte, resultan interesantes para su comentario las sociedades cooperativas como formas de constitución de empresas de Estado, tal es el caso de la Sociedad Cooperativa de Ejidatarios, Obreros y Empleados del Ingenio Emiliano Zapata, S.C. de P.E.R.S. y la Sociedad Cooperativa de Obreros de Vestuario y Equipo, S.C.L. de P.E. constituidas conforme a su propia ley denominada Ley General de Sociedades Cooperativas, las cuales conforme al numeral 10. están integradas por individuos de la clase trabajadora que aporten a la sociedad su trabajo personal, cuando se trate de sociedades cooperativas de productos; o se aprovisionen a través de la sociedad, o utilicen los servicios que ésta distribuye, cuando se trate de consumidores.

El mínimo de socios para su creación es de 10, no deberá tener como propósito el lucro y procurará el mejoramiento social y económico de sus asociados mediante la acción conjunta de éstos en una obra colectiva; debiendo cubrir este tipo de sociedades los mismos requisitos que las demás, como son la elaboración de sus estatutos, cumplir con un registro, etcétera.

La ley contempla en sus artículos 63 a 65 la formación de Sociedades Cooperativas de Intervención Oficial, como aquellas que exploten concesiones, permisos, autorizaciones, contratos o privilegios legalmente otorgados por las autoridades federales o locales, básicamente relativos a la prestación de servicios públicos. Asimismo, dicha ley dispone en su artículo 66 y siguientes, la creación de Sociedades Cooperativas de Participación Estatal, como las anteriormente mencionadas, cuando estas sociedades exploten unidades productoras o bienes que les hayan sido dados en administración por el Gobierno Federal o por los gobiernos de los Estados, por el Gobierno Federal o por los municipios o por el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial (hoy Banco Obrero, S.A.).

Como es de advertirse no se hace alusión a las sociedades: en nombre colectivo, en comandita simple y en comandita por acciones, en razón de que estos tipos de sociedades de acuerdo a nuestro análisis no han sido utilizadas por el Gobierno Federal para crear empresas de participación

estatal, piedra angular de nuestro estudio y por tal motivo soslayamos su comentario.

Por otra lado, es de señalarse que el concepto de empresa no debe confundirse con el de sociedad, esto es, la formación o creación de una empresa no implica que deba formarse una sociedad mercantil, en razón de que no es la única forma jurídica a través de la cual surja una empresa en el amplio sentido de este concepto; de igual forma sucede con la empresa pública concepto heterogéneo que no sólo se limita al estudio de las sociedades mercantiles como enseguida veremos.

Por lo que se refiere al concepto de empresa pública, comenzaremos por apuntar, como lo hicimos en capítulos anteriores, que la administración paraestatal surgió como un coadyuvante del Estado que auxiliará, desde su formación, en el cumplimiento de tareas públicas consistentes en la prestación de servicios y producción de bienes.<sup>145</sup>

La paraestatalidad es sinónimo de empresa pública, sin embargo, éste último no es sinónimo de sociedad mercantil. Al respecto, consideramos que el concepto de empresa pública es heterogéneo y su entendimiento se concreta a un lato sensu y un estricto sensu. Por cuanto hace al primero, Miguel Acosta Romero apunta que la empresa pública " es la conjunción de los factores de la producción para obtener bienes o servicios, que el Estado considera en un momento necesarios para el interés general o la satisfacción de necesidades colectivas".<sup>146</sup> De manera similar Alfonso Nava Negrete escribe que "" es un organismo económico coordinador de diversos elementos, y bienes del Estado para producir bienes y servicios"". <sup>147</sup>

En este sentido, las actividades realizadas por el Estado y encomendadas al sector paraestatal, pueden ser cumplidas mediante la creación de órganos diversos; sobre este punto, los artículos 45 y siguientes de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) hablan de la existencia de : organismos descentralizados; fideicomisos públicos; empresas de participación estatal mayoritaria, en las que se incluyen las sociedades nacionales de crédito (sujetas actualmente a privatización) y sociedades

145 BARQUIN, Manuel (comp.) "Seminario internacional sobre regulación de la empresa pública", Anuario Jurídico, Tomo VIII, UNAM, México, 1981, p. 258.

146 ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Op. cit., p. 233.

147 Diccionario Jurídico Mexicano, Op. cit., p. 1265.

nacionales de seguros y fianzas. En forma similar, el Registro de la Administración Pública Federal Paraestatal comprende : organismos descentralizados; empresas de participación estatal mayoritaria, empresas de participación estatal minoritaria y fideicomisos.

Luego entonces, el concepto de empresa pública se aplica, lato sensu, a los organismos o entidades creadas por el Estado para auxiliarlo en el cumplimiento de sus tareas, entre ellas, la producción de bienes o la prestación de servicios, no siendo exclusivas estas actividades de las empresas de participación estatal y mucho menos de nuestro país; así por ejemplo " Venezuela para crear empresas públicas ha sido el instituto autónomo... organismo de derecho público dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propio encargado de la realización de un objetivo económico".<sup>148</sup>

De lo anterior, Enrique Viloria V. concluye que "... la forma normal utilizada para descentralizar una actividad de la administración ha sido siempre la creación de una nueva persona jurídica, pública o privada, distinta del Estado".<sup>149</sup> Sergio García Ramírez en una forma más detallada alude al concepto de empresa pública, incluyendo en este un aspecto distinto como es la posibilidad de crear un ente paraestatal, mediante o a través de la participación de recursos de otras entidades paraestatales, tal es el caso de que una empresa pública sea accionista de otra. Asimismo, la creación de un ente paraestatal con la finalidad de apoyar a otro ente público paraestatal como sucede tratándose de los fideicomisos que más adelante definiremos.

El concepto de empresa pública de Sergio García Ramírez es "... una unidad de producción de bienes o prestación de servicios, que poseen una contrapartida patrimonial directa, formada por decisión inmediata del Estado..., 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>150</sup>

148 VILORIA, V., "Las formas jurídicas de las empresas públicas", Revista de Derecho Público, no. 14, abril - junio, Venezuela, 1983, p.58.

149 Idem.

150 GARCIA RAMIREZ, Sergio, Derecho social económico y la empresa pública en México, INAP, México, 1982, p. 73.

Además, el concepto citado introduce la concepción de una participación dual o mixta en la formación de empresas públicas, cuando en éstas intervienen socios o accionistas que formen parte del sector social o privado, este punto lo abordaremos con mayor amplitud al referirnos a las empresas de participación estatal.

Conforme a nuestra legislación y a fin de precisar el concepto de empresa pública strictu sensu, iniciaremos por señalar que organismos descentralizados son las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten. Fideicomisos son los patrimonios constituidos con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura análoga a las otras entidades, en estos órganos la Secretaría de Programación y Presupuesto fungirá como fideicomitente de la Administración Pública Centralizadas, leáse del Estado (artículos 45 y 47 LOAPF).

Por cuanto hace a las empresas públicas de participación estatal, también llamadas de economía mixta o sociedades de Estado o empresas públicas en strictu sensu, tenemos que se integran, actualmente, por las instituciones nacionales de seguros y fianzas y por aquellas sociedades mercantiles ya sean de responsabilidad limitada, anónimas o cooperativas de capital fijo o variable en las que el Estado participa a través de la provisión de recursos y o sobre el control de la empresa.

Se asimilan a este tipo de empresas las sociedades y asociaciones civiles en las que participen entidades de la Administración Pública Federal, agregamos Paraestatal inclusive, o servidores públicos federales en razón de sus cargos (artículo 46 LOAPF).

Las empresas de economía mixta como su nombre lo indica tiene la concurrencia de distintos capitales o sectores por un lado, la incitativa privada y o sector social y; por el otro, el Estado por sí o a través de entes de la Administración Pública Federal central o paraestatal. De la integración y surgimiento de este tipo de empresas, además del gran número de entidades, se ha dado la significación de que México es un país de economía mixta. Sin embargo, en la mayoría de los países, el Estado actúa con un mayor o menor número de entes de este tipo, en la producción de bienes y prestación de servicios y no por eso se les adjudica el

nombre mencionado. De hecho la creación de empresas públicas es un fenómeno común en la economía de los diversos países.

La empresa pública en México reconoce dos tipos, la empresa de participación estatal mayoritaria y la minoritaria. En el primer caso, estamos en presencia de un ente en el cual el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, poseen más del 50% del capital social; o bien, en los títulos representativos del capital social se hace figurar una serie especial, que sólo pueden suscritos por el Gobierno Federal; o corresponda al Gobierno la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o designar al presidente o director general de la empresa, o la facultad para vetar los acuerdos del órgano de gobierno (artículo 46 LOAPF).

El Artículo 30 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (LFEP) dispone que las empresas públicas mayoritarias deberán tener por objeto las áreas prioritarias determinadas; conforme al artículo 60. de dicha ley, las establecidas en los artículos 25, 26 y 28 constitucionales particularmente tendentes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares.

El segundo caso, las empresas de participación estatal minoritarias son por analogía, aquellas empresas en las que el Gobierno Federal participa con menos del 50% en el capital social de la entidad. No obstante, es de hacer notar que la LOAPF y LFEP son omisas en definir la existencia de este tipo de empresas públicas, Miguel Acosta Romero señala que cuando el Estado "... tiene menos del 50% y concurre con los particulares a la administración de la empresa..."<sup>151</sup> estamos en presencia de sociedades mercantiles de Estado con participación minoritaria.

El anterior artículo 48 de la LOAPF establecía que las empresas de participación estatal minoritaria eran aquellas sociedades en las que uno o más organismos descentralizados, otra u otras empresas de participación estatal mayoritaria posean parte del capital social que represente menos del 50% y hasta el 25% de aquel. Este artículo al ser derogado permite considerar en este tipo de empresas que la participación del Estado sea de un 1 hasta un 50%.

---

<sup>151</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Op. cit., p. 239.

Sin embargo, y atendiendo a lo dispuesto por el artículo 46 de la LOAPF las empresas públicas pueden crearse sin una participación del Estado en el capital social, cumpliendo únicamente con la facultad del Gobierno Federal para designar a los miembros del órgano de gobierno; o al director general o con posibilidad de vetar los acuerdos del órgano mencionado. Este último hace ver que no sólo la participación que el Gobierno Federal pueda tener en las empresas públicas, como el grado de control que sobre las mismas efectúe ya sea con fundamento en la estructura jurídica propia de la entidad o con base en la legislación de derecho público o privado aplicable a este tipo de entidades paraestatales.

## 2. Objetivos y características de las empresas públicas.

Tal y como apuntamos en el inciso precedente, en forma básica, la creación de entes paraestatales tiene por objeto encargar a estos la realización de algunas de las actividades, como por ejemplo la prestación de servicios públicos responsabilidad del Estado. Sin embargo, el universo de empresas públicas, lato sensu, se incrementó de manera considerable, no sólo respecto al número sino a la diversidad de sectores en los que se ocupan.

Sergio García Ramírez afirma, "...las entidades del sector paraestatal están presentes, con distinto peso, en casi todas las actividades de la economía y de la asistencia. Las hay en los sectores industrial, agropecuario, pesquero, forestal, minero y de servicios en comunicaciones y transportes, comercio, turismo, finanzas, educación, ciencia y tecnología y asistencia y seguridad sociales".<sup>152</sup> De lo que resulta, que el Estado mexicano adoptó entre sus funciones un amplio marco de actividades que iban más allá de la prestación de servicios públicos, de la producción de bienes socialmente necesarios y de la inversión, construcción o producción en áreas donde el sector privado, ya fuera por la fuerte inversión requerida o por la falta de interés, no invertía, construía o producía en esos rubros, el Estado adopta un papel directo y activo como empresario.

Abundando en este aspecto Miguel de la Madrid Hurtado expone que el Estado mexicano por conducto de las empresas de participación estatal "... actúa en los renglones estratégicos para la marcha económica del país y que conviene controlar de manera directa, para afirmar la rectoría del Poder Público en los fenómenos de la producción y distribución, así como en aquellos campos en que el riesgo, monto de inversión y plazos de gestación de los proyectos inhiben el capital de lucro".<sup>153</sup>

En España se reconoció esta intervención estatal bajo el principio de la subsidiariedad establecido en el Fuero del Trabajo y en la Ley de Principios del Movimiento Nacional que señalan:

152 BARQUIN, Manuel, "Seminario Internacional sobre regulación de la empresa pública". Anuario Jurídico, Tomo VIII, UNAM, México, 1981, p. 263.

153 DE LA MADRID HURTADO, Miguel, Estudios de Derecho Constitucional, segunda edición, Porrúa, México, 1980, pp. 42 y 43.

"" En general el Estado no será empresario sino cuando falte la iniciativa privada o lo exijan los intereses superiores de la Nación.

La iniciativa privada, fundamento de la actividad económica, deberá ser estimulada, encauzada y en su caso suplida por la acción del Estado"".<sup>154</sup>

En forma general puede afirmarse, que el Estado mexicano pretendía intervenir radicalmente en las leyes de la oferta y la demanda, en solucionar problemas de índole macroeconómico como el desempleo, proporcionando fuentes de trabajo y en incrementar el producto interno bruto; en suma lograr una economía estable y desarrollada. Estos propósitos como todos lo sabemos no se lograron en su totalidad, la densidad que presenta el sector público paraestatal ha resultado contraproducente, por lo que el Estado desde principios de la década de los 80 ha activado de manera general y sistemática el fenómeno de privatización (o reprivatización) a fin de sanear las finanzas públicas mexicanas y reorientar las actividades de control y dirección del Estado para cumplir real y eficientemente sus funciones.

No obstante lo anterior y en opinión de Marcos Kaplan el intervencionismo estatal tiene entre otros objetivos: A. participación en la oferta y en la demanda globales de bienes y servicios, para el consumo y la inversión; B. participación en actividades esenciales: infraestructura económica y social e industrias básicas; C. Mantenimiento y expansión de la ocupación laboral y, a través de ello y de otros mecanismos la seguridad social.

Para Miguel de la Madrid, las finalidades de la participación estatal a través de la empresa pública son: "...[servir] como elemento redistribuidor del ingreso, proporcionar la infraestructura que como país se requiere, generar fuentes de empleo y promover el desarrollo".<sup>155</sup>

Los objetivos específicos dependerán, naturalmente, del tipo de empresa pública de que se trate; así por ejemplo, existen

154 MURILLO, Mauro, "La empresa pública", Revista de Ciencias Jurídicas, Op. cit., p. 297.

Cfr. En el caso de México: MARTINEZ ESCAMILLA, Ramón, "Las empresas paraestatales", Administración y Política, primer cuatrimestre, tercera época, no. 5, UAEM, México, p. 79.

155 DE LA MADRID HURTADO, Miguel, Estudios de Derecho Constitucional, Op. cit., p. 43

empresas en las que se exige no sólo la atención de una actividad de servicios o productiva, sino además se le impone cumpla con una adecuada rentabilidad que le permita, cuando menos, su autosuficiencia financiera y operativa, ya se trate de empresas encargadas de las áreas estratégicas y prioritarias como de cualquier otro sector.

En opinión de Miguel de la Madrid, con la cual coincidimos, es que la administración de las empresas públicas deben estar regidas por el imperativo de la rentabilidad, o el principio de autosuficiencia financiera como lo denomina Mauro Murillo,<sup>156</sup> a fin de lograr y consolidar el desarrollo económico y social del país, es decir, se impone como a cualquier empresa del sector privado, que una vez constituida tienda a fincar su propia existencia y justifique su permanencia, caso contrario, se extinga y desaparezca. Sobre el particular, consideramos también que salvo se trate de empresas encargadas de las áreas estratégicas y prioritarias, no existe una razón justificada para que el Estado soporte y mantenga entidades que afectan el erario federal y en consecuencia las finanzas públicas.

Existen, por otra parte, entidades de la administración paraestatal regidas por criterios distintos a los anteriores, estas entidades se denominan, conforme al Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990 - 1994, Entidades de Servicio Institucional en razón de que su principal propósito es la atención de las demandas sociales, que de acuerdo a sus funciones deberán satisfacer. Sobre este punto, Miguel Acosta Romero señala que "... la empresa pierde su característica de obtención de lucro para abarcar una finalidad más amplia, que es atender el interés general o las necesidades colectivas, con independencia de la rentabilidad o utilidad pecuniaria, que se puede obtener de ella".<sup>157</sup>

Para Miguel Acosta Romero los objetivos de este tipo de entidades paraestatales pueden resumirse en los siguientes:

1. Prestar o administrar un servicio público;
2. Administrar bienes del Estado;
3. Producir bienes;
4. Prestar servicios que no tengan el carácter de servicio público;
5. Realizar actividades en las que se considera que los particulares no tienen capacidad de inversión;

<sup>156</sup> Cfr. MURILLO, Mauro, "La empresa pública", Revista de Ciencias Jurídicas, Op. cit., p. 292.

<sup>157</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Op. cit., p. 233.

6. Fomentar nuevas ramas de actividad, o producir bienes para sustituir importaciones;
7. Conservar fuentes de trabajo". 158

Por cuanto hace a las características de las empresas públicas, en principio debemos referirnos, cuando menos, a la existencia de los tres tipos de empresa pública, que a decir de Mauro Murillo pueden denominarse como ente público (organismo descentralizado), órgano de un ente público (fideicomiso) y ente privado (empresas de participación estatal constituidas conforme a leyes mercantiles)<sup>159</sup>; estos tipos de empresas presentan desde su origen, como en el caso de los organismos descentralizados, características como las siguientes:

- A. Son creados por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto expedido por el presidente de la República.
- B. Tienen personalidad y patrimonio propios.
- C. Generalmente se les encomienda la atención de un servicio público (verbigracia Autotransportes Urbanos de Pasajeros R-100), o la producción de bienes socialmente necesarios (por ejemplo el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción), o la prestación de servicios de asistencia social (Instituto Nacional de Cardiología), cultural (Consejo Nacional para la Cultura y Recreación de los Trabajadores, y Editorial Popular de los Trabajadores) educativo (Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos) y o técnico y científico (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica e Instituto de Investigaciones Eléctricas).

Los fideicomisos públicos se componen por tres sujetos: el fideicomitente, fiduciaria y fideicomisario. El primero, es la persona o entidad que aporta los bienes o recursos que serán afectos a un fin determinado, en este caso se trata del Gobierno Federal, ejerciendo esta función a través de las aportaciones que en forma directa realiza el Gobierno o alguna entidad paraestatal, en el primer caso la representación se ejerce por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

La fiduciaria, se refiere a la institución de banca y crédito que se hace responsable, entre otras cosas, de la

---

158 Ibidem, p. 240.

159 MURILLO, Mauro, "La empresa pública", Revista de Ciencias Jurídicas, Op. cit., p. 138.

asignación del flujo financiero a quien corresponda a fin de cumplir los propósitos señalados por el fideicomitente.<sup>160</sup>

El fideicomisario es la persona que recibe en forma directa el beneficio planteado en la creación del fideicomiso; una característica del fideicomiso público es que el fideicomisario no es una persona claramente identificada, sino se trata en realidad de la sociedad, en ocasiones los beneficios pueden recaer en favor de un núcleo de población, en un sector de la sociedad, en un estrato social, lo que en todo caso se determinará tanto por las funciones y finalidades del fideicomiso, como por la ubicación geográfica que tenga éste.

Se determinan entre sus características, la de auxiliar al Ejecutivo Federal al impulso de las áreas prioritarias del desarrollo; en su organización y dirección deberá contar con comités técnicos; Mauro Murillo precisa que este tipo de entes públicos no tiene como misión principal la actividad de empresa y sólo revisten un carácter secundario o accesorio, sin embargo, en México no es en todos los casos.<sup>161</sup>

Las actividades de los fideicomisos están definidas en sectores tales como turismo (Fideicomiso Bahía de Zihuatanejo, Fideicomiso Caleta de Xel-ha y del Caribe); habitación para los trabajadores (Fideicomiso Conjunto Habitacional "Presidente Kennedy", Fideicomiso Conjunto Habitacional Lindavista Vallejo); de apoyo a la agricultura (Fideicomiso para Créditos en Areas de Riego y de Temporal); de investigación (Fideicomiso para el Centro de Estudios Históricos del Movimiento Obrero Mexicano CEHSMO); de financiamiento a otras entidades públicas (Fideicomiso para Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos ya liquidado); culturales (Fideicomiso para los Museos Diego Rivera y Frida Khalo); de infraestructura (Fideicomiso para Obras de Infraestructura Rural FOIR y Fideicomiso para Otorgar Anticipos a Contratistas de Obras Públicas; forestal, ganadero e industrial (Fondo Forestal, Fondo Ganadero, Fondo Nacional para los Desarrollos Portuarios FONDEPORT, Fondo Nacional de Fomento Industrial); y crediticio (Fondo para el Desarrollo Comercial FIDEC).

160 Cfr. MARTINEZ ESCAMILLA, Ramón, "Las empresas paraestatales", Administración y Política, Op. cit., pp. 80 y 81.

161 MURILLO, Mauro, "La empresa pública", Revista de Ciencias Jurídicas, Op. cit., p. 294.

El tercer grupo lo constituyen las empresas públicas de participación estatal, sean mayoritarias o minoritarias, las formas jurídicas adoptadas por éstas para su constitución son, en orden de importancia, la sociedad anónima, sociedad de responsabilidad limitada, sociedad de responsabilidad limitada de interés público, sociedad cooperativa, y sociedad cooperativa de intervención oficial; sociedades reguladas por la Ley General de Sociedades Mercantiles (LGSM), Ley de Sociedades de Responsabilidad Limitada de Interés Público (LSRLIP) y por la Ley General de Sociedades Cooperativas (LGSC), por lo que deberán cumplir para su creación con todas las disposiciones que al efecto se señalan en estos ordenamientos.

Las características derivadas de la naturaleza o negocio mercantil realizado por el Estado para la creación de empresas públicas, determina en principio sus diferencias y particularidades, las que ya fueron debidamente comentadas en el inciso que antecede. Sin embargo, el caso de las sociedades anónimas toma vital importancia por la gran cantidad de empresas que cumplen con esta formalidad para su constitución; la diversidad de actividades que desarrollan este tipo de empresas públicas, hace prácticamente inacabable su enunciación y la ubicación por grupos resulta igualmente prolija, por lo que soslayamos su comentario.

Las sociedades anónimas de economía mixta presentan una subclasificación que en opinión de Miguel Acosta Romero, es la siguiente:

- I. Sociedades en las cuales el Estado es accionista del 100%, sin embargo, para cumplir con lo dispuesto por la LGSM, conjuga la constitución con la asistencia de cuatro funcionarios públicos, cuando menos, concediéndoles a cada uno una acción.
- II. El Estado posee más del 75% del capital social, obteniendo así una mayoría calificada cuantitativamente superior, que le permite un total manejo en la organización, administración y dirección de la empresa.
- III. Estado accionista con más de un 50%, en el cual su mayoría le impide tomar decisiones en forma absoluta, por no contar, por ejemplo, con el número de acciones suficientes que reúnan el quórum requerido para llevar a cabo una asamblea general extraordinaria de accionistas en primera convocatoria con la sola presencia del Gobierno Federal.
- IV. La participación estatal reducida a una cantidad menor al 50%, en la que el Estado resulta ser un socio más de la empresa, y son reconocidas como sociedades de economía mixta de participación estatal minoritaria.

Otra característica que merece especial atención, por su relevancia en el ámbito jurídico, es que las empresas públicas en general se convierten en centros de imputación de normas tanto de Derecho Público como de Derecho Privado. Esta peculiaridad resulta de la naturaleza mixta de este tipo de entidades, desde su constitución, desarrollo de sus actividades y control de las mismas, son aplicables no sólo las reglas y lineamientos impuestos por normas de derecho privado, sino también la aplicación de un sinnúmero de disposiciones correspondientes al derecho público.

De acuerdo al Derecho Privado tenemos, entre otros ordenamientos, los siguientes:

- A. Ley General de Sociedades Mercantiles;
- B. Ley de Sociedades de Responsabilidad Limitada de Interés Público;
- C. Ley General de Sociedades Cooperativas;
- D. Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito;
- E. Ley General de Instituciones de Seguros;
- F. Ley General de Instituciones de Fianzas;
- G. Ley de Sociedades de Inversión;
- H. Código Civil;
- I. Código de Comercio;
- J. Ley de Navegación y Comercio Marítimo;
- K. Ley Federal de la Reforma Agraria;
- L. Ley Federal del Trabajo;
- M. Ley del Impuesto sobre la Renta;
- N. Ley del Impuesto al Valor Agregado;
- O. Ley del Seguro Social;
- P. Ley Federal del Trabajo;
- Q. Estatutos Sociales o escritura constitutiva de la entidad.

Por lo que se refiere a normas de Derecho Público, las más importantes son:

- A. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- B. Leyes reglamentarias de artículos constitucionales, verbi gracia de los artículos 28 y 131;
- C. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;
- D. Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su reglamento;
- E. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su reglamento;
- F. Ley de Obras Públicas y su reglamento;
- G. Ley General de Bienes Nacionales;
- H. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios relacionados con Bienes Muebles y su reglamento;
- I. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;
- J. Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal;

- K. Ley de Ingresos de la Federación;
- L. Presupuesto de Egresos de la Federación;
- M. Ley Federal de Derechos;
- N. Programa Nacional de Desarrollo 1989 - 1994;
- O. Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990 - 1994.

El universo jurídico de aplicación a las empresas públicas es realmente abundante, porque en realidad no se agota con los ordenamientos aquí enunciados, existen tanto leyes, reglamentos como decretos que regulan la actividad que en específico ejecuta la empresa de que se trate, verbigracia, las empresas públicas hoteleras (Hotel Chulavista de Monclova, S.A.) deben cumplir con el Reglamento de Establecimientos de Hospedaje; las empresas de servicios portuarios (Servicios Portuarios y Marítimos de Ensenada, S.A. de C.V.), con el Reglamento para el Servicio de Maniobras en Zonas Federales Terrestres, por mencionar sólo algunos ejemplos.

Reiteramos al respecto, que el carácter heterogéneo de las empresas públicas impone por este sólo hecho, la aplicación de normas que por un lado son aplicables en exclusiva a las empresas privadas; y por el otro, un conjunto de normas que estrictamente regulan las actividades de las entidades de la Administración Pública. Por lo que, la existencia de formas híbridas como las empresas públicas provoca, en consecuencia, que el marco jurídico aplicable sea realmente abundante, y en ocasiones, de difícil cumplimiento de todas y cada una de las disposiciones relativas por una gran variedad de causas, entre ellas su desconocimiento.

### 3. Organización de las empresas públicas.

Fundamentalmente en este apartado haremos el estudio de las empresas públicas constituidas como sociedades anónimas, en razón, primero, de que representan el sector notoriamente mayoritario de las empresas públicas; segundo, que una gran cantidad de estas empresas no se encargan de las actividades estratégicas o prioritarias y mucho menos contribuyen al desarrollo económico y social de México, y; tercero, por que este tipo de empresas son el principal foco de atención de la privatización (o reprivatización).

Para el desarrollo de este inciso analizaremos concretamente dos empresas del subsector portuario, la primera una empresa pública mayoritaria denominada Servicios Portuarios y Marítimos de Ensenada, S.A. de C.V., la segunda, una empresa minoritaria Servicios Portuarios de Veracruz, S.A. de C.V. en proceso de liquidación. Al respecto, abundaremos tanto en su creación como en los elementos que caracterizan su organización y administración, tratando de establecer principios generales aplicables a este tipo de sociedades de economía mixta.

Servicios Portuarios y Marítimos de Ensenada, S.A. de C.V. se constituyó mediante escritura 25,551 de fecha 16 de noviembre de 1972, pasada ante la fe del Notario Público núm. 46, Lic. Luis Carral y de Teresa. La cláusula primera a tercera establece que esta sociedad anónima de capital variable es de participación estatal mayoritaria, con un capital social mínimo sin derecho a retiro de \$ 3'450,000 íntegramente suscrito y pagado por los fundadores de la manera siguiente:

	Serie A	Serie B
Gobierno Federal	2'040,000	408,000
Compañía Nacional de Subsistencias Populares		800,000
Línea Mexicana del Pacífico, S.A.		200,000
Ing. Jaime Luna Traill		1,000
Lic. Jorge Mier y Concha		1,000

La cláusula cuarta señala que se exhiben los Estatutos de la sociedad debidamente aprobados y son agregados al apéndice de la escritura citada. Mas adelante y conforme a la

cláusula séptima se presenta el certificado 30,263 expediente 453,180 de la Secretaría de Relaciones Exteriores, expedido el 15 de noviembre de 1972, mediante el cual se concede permiso a esta sociedad para proceder a su constitución formal, "a condición de insertar en la escritura constitutiva la cláusula de exclusión de extranjeros arriba transcrita en la inteligencia de que la totalidad del capital social estará siempre suscrito por mexicanos o sociedades mexicanas".

Es de comentarse que para llevar a cabo la constitución de esta sociedad de participación estatal mayoritaria, se adoptó uno de los medios anteriormente comentados consistente en solicitar el apoyo o intervención, como socios fundadores con una mínima participación, a dos personas físicas que en su carácter de funcionarios públicos con una estrecha vinculación al subsector portuario, accedieron a formar parte de una empresa con claros beneficios sociales que enseguida comentaremos al abordar los estatutos de la sociedad.

Los estatutos sociales de la entidad se integran por 39 artículos relativos a: denominación, domicilio, duración, objeto, nacionalidad, asamblea de accionistas, administración, garantía, vigilancia, ejercicio social, disolución y liquidación, y disposiciones generales. Por lo que, sólo comentaremos los que resulten de especial interés para nuestro estudio.

La duración de la sociedad es de 90 años, su objeto social reside entre otras actividades en "prestar servicios públicos de maniobras en zonas bajo jurisdicción federal; así como servicios marítimos y portuarios; y en general las actividades relacionadas con el enlace de las vías de comunicación marítimas con las terrestres ... en los términos de las concesiones y autorizaciones necesarias que otorguen las autoridades competentes para dichas actividades y ejercitar las funciones que le sean asignadas por las autoridades federales".

De lo anterior, resulta importante señalar que se encuentra plenamente justificada la intención del Gobierno Federal al crear una empresa de participación estatal para la prestación de un servicio público, además de que el mismo se realizará en zona bajo jurisdicción federal, en consecuencia, ante las autoridades competentes deberán solicitar las concesiones<sup>162</sup> y permisos<sup>163</sup> correspondientes.

<sup>162</sup> Es el acto administrativo a través del cual el Estado, otorga a los particulares denominados en este caso

Sobre el particular la Ley de Vías Generales de Comunicación (LVGC) en su artículo 8o. dispone: "Para construir, establecer y explotar vías generales de comunicación o cualquiera clase de servicios conexos a éstas, será necesario el tener concesión o permiso del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes ...". El artículo 12 de la citada ley agrega "Las concesiones para la construcción, establecimiento o explotación de vías generales de comunicación sólo se otorgará a ciudadanos mexicanos o sociedades constituidas conforme a las leyes del país".

Es de comentarse que los servicios públicos precisados en el objeto social de la entidad no son de los exclusivamente reservados al Gobierno Federal; sobre este punto el artículo 11 de la Ley establece que "La prestación de los servicios públicos de telégrafos, radiotelegráficos y de correos, queda reservada exclusivamente al Gobierno Federal o a los organismos descentralizados que se establezcan para dicho fin".

Sin embargo, constituyen actividades que desempeñan un papel trascendental en el desarrollo económico de México, no sólo por la vasta extensión de nuestros litorales, sino por que constituye un servicio público de explotación de las vías de comunicación, que permite la agilización del comercio internacional; rubro cada vía más importante por la pretendida diversificación de mercados que México requiere vía exportaciones.

De lo anterior, se comprende y apoya la finalidad de crear empresas públicas que se encarguen de la explotación de las vías de comunicación para prestar un servicio público, que en principio pudo haber sido responsabilidad del Estado su prestación y que la empresa paraestatal no sólo buscará un propósito de lucro, sino apoyará las políticas y planes gubernamentales de desarrollo.

Posteriormente, y mediante asamblea general extraordinaria de accionistas del 28 de abril de 1989, la cual consta en escritura pública 11,211 del 26 de febrero de 1990, se modificó el objeto social, agregando entre otras cosas, la prestación del servicio de transporte multimodal, actividad

---

concesionarios, el derecho para explotar un servicio público o un bien de propiedad del Estado.

163 Es el acto administrativo mediante el cual se allana el impedimento establecido en la ley en favor de un particular, a fin de que este amplie el ejercicio de sus derechos o esfera jurídica.

que involucra, en forma general, la responsabilidad de un sólo sujeto en este caso la empresa para llevar de manera eficiente y oportuna una mercancía de un lugar a otro, haciéndose cargo de la contratación de los diferentes medios de transporte (aéreo, marítimo, autotransporte y ferrocarrilero) y la documentación o trámites necesarios (aduanas, cartas de crédito, etc.) para llevar la carga en forma segura al destino final. Con esta modificación la empresa solicitó a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la autorización correspondiente para operar y explotar el transporte multimodal de mercancías, para lo cual deberá sujetarse a la ley de la materia; dicha autorización le fue concedida el 7 de febrero de 1991.

Continuando con los Estatutos, su artículo 7o. dispone que la serie A del capital social representará el 51% como mínimo cuyas acciones sólo podrán ser suscritas y adquiridas por el Gobierno Federal, por Organismos Descentralizados o por Empresas de Participación Estatal. De esta manera se asegura que esta empresa sea de participación estatal mayoritaria, lo que se confirma con lo dispuesto en el numeral 11 "Los accionistas tendrán derecho preferente a suscribir, en proporción al número de acciones que representen, las nuevas acciones de la misma serie que se emitan..."

Más adelante en los artículos 14 y 15 se reconoce que la sociedad es de nacionalidad mexicana y de participación estatal mayoritaria; en este sentido, ninguna persona extranjera física o moral podrá tener participación social alguna, caso contrario su adquisición se decretará nula y por tanto cancelada la participación de que se trate.

Por cuanto hace a la Administración se consigna en los artículos 20 y 21, modificados en asambleas extraordinarias de accionistas en 1984, 1987, 1989 y 1977 y 1989, respectivamente, que estará a cargo de un Consejo, integrado actualmente por:

Vocal Ejecutivo de Puertos Mexicanos (Presidente).  
Vocal Jurídico y Corporativo de Puertos Mexicanos (Vicepresidente).  
Director General de Puertos y Marina Mercante de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.  
Director General de Aduanas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.  
Un representante de la Secretaría de Programación y Presupuesto.  
Vocales de Finanzas, Operación y Planeación de Puertos Mexicanos.  
Representante del Gobierno del Estado de Baja California.

## Representante del Municipio de Ensenada.

De acuerdo al artículo 25, las reuniones del Consejo de Administración se harán con la periodicidad que se acuerde y llevarán a cabo en el domicilio social o en cualquier otro lugar, según lo determine el propio Consejo. Este artículo fue modificado para dar cumplimiento al artículo 35 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (LFEP) publicada en el Diario Oficial el 14 de mayo de 1986, que a la letra dice "El Consejo de Administración o su equivalente se reunirá con la periodicidad que se señale en los estatutos de la empresa, sin que pueda ser menor de 4 veces al año". En consecuencia, el actual texto del artículo 25 de los Estatutos, modificado por asamblea general extraordinaria del 30 de enero de 1987, el Consejo se reunirá un mínimo de 4 veces al año en el domicilio de la sociedad o en otro lugar, según lo determine el propio Consejo.

El texto primigenio del artículo 27 de los Estatutos al señalar las facultades del Consejo multicitado, expuso que sus facultades podían ser ejercidas por su Presidente. Este numeral fue modificado los días 17 de agosto de 1984, 30 de enero de 1987 y 28 de abril de 1989, sobre este punto y tomando en cuenta que el Consejo está integrado mayoritariamente por funcionarios del Gobierno Federal, tenemos que el manejo administrativo está en manos del Estado, las atribuciones del Consejo confirman lo anterior, como ejemplo enunciaremos algunas de estas facultades:

- "A. Establecer las políticas generales y definir las prioridades a las que deberá sujetarse la sociedad relativas a producción, productividad, comercialización, finanzas, investigación, desarrollo tecnológico y administración general.
- B. Aprobar los programas y presupuestos de la sociedad, así como sus modificaciones...
- G. Aprobar la estructura básica de la organización de la sociedad y las modificaciones que procedan a la misma.
- I. Establecer las normas y bases para la adquisición, arrendamiento y enajenación de inmuebles que la sociedad requiera para la prestación de sus servicios.
- J. Analizar y aprobar en su caso, los informes periódicos que rinde el Director General con la intervención que corresponda a los Comisarios..."

Asimismo, y de conformidad con el artículo 28 modificado el 28 de abril de 1989, es facultad indelegable del Consejo, designar y remover al Director General y a los funcionarios que ocupen cargos con las dos jerarquías administrativas inferiores a las de aquél, con lo que se asegura plenamente el cumplimiento de las políticas, lineamientos y programas

encomendados por el Gobierno Federal a través del Consejo de Administración de la entidad, caso contrario, procederá la remoción correspondiente; por lo que, el Director General deberá cumplir en sus términos las funciones encomendadas como su responsabilidad señaladas en el artículo 28 vigente de los estatutos, entre ellas:

- A. Administrar y representar a la sociedad en materia judicial y administrativa...
- B. Formular programas institucionales de corto, mediano y largo plazo, así como los presupuestos de la sociedad y presentarlos para su aprobación al Consejo de Administración...
- E. Tomar las mediadas pertinentes a fin de que las funciones de la sociedad se realicen de manera articulada, congruente y eficaz.
- F. Establecer los procedimientos para controlar la calidad de los suministros y programas de recepción que aseguren la continuidad en la prestación del servicio...
- J. Presentar periódicamente al Consejo de Administración, el informe del desempeño de las actividades de la sociedad, incluido el ejercicio de los presupuestos de ingresos y egresos y los estados financieros correspondientes.
- K. Establecer los mecanismos de evaluación que destaquen la eficiencia y la eficacia con que se desempeñe la sociedad y presentar al Consejo de Administración por lo menos dos veces al año, la evaluación de gestión escuchando al Comisario Público..."

Con relación a la vigilancia de la sociedad, el artículo 30 señala que ésta se encomendará a dos comisarios, uno de ellos designado por los accionistas de la serie A (léase Gobierno Federal) y otro por las series B y C. El actual artículo 30, modificado en 1984, 1987 y 1989, estipula que se designará un Comisario Público nombrado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; no obstante, los accionistas minoritarios podrán además designar un comisario.

Los artículos 36 a 38 consignan lineamientos para proceder, en su caso, a la disolución y liquidación de la sociedad, remitiendo al efecto a las causas previstas en la LGSM, al respecto el artículo 229 contempla las siguientes:

1. Expiración del término fijado en el contrato social.
2. Imposibilidad para seguir realizando el objeto de la sociedad.
3. Por acuerdo de los socios.
4. Por que el número de accionistas sea inferior al mínimo, esto es, a cinco tratándose de sociedades anónimas.
5. Por la pérdida de dos terceras partes del capital social.

Finalmente, el artículo 39 se refiere a que lo no expresamente pactado en los estatutos se regirá por la Ley General de Sociedades Mercantiles, Ley Para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (LCGFODEPE) y demás disposiciones aplicables. Indiscutiblemente y en razón de la abrogación de la LCGFODEPE por la expedición de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, se procedió a la modificación del citado artículo.

Es de resaltarse que la aplicación de éste último ordenamiento es producto del carácter híbrido de la entidad, por tanto su funcionamiento se sujeta a la aplicación de normas, tanto de derecho privado (LGSM) como de derecho público (LFEP).

Corresponde ahora el turno a Servicios Portuarios de Veracruz, S. A. de C.V., empresa de participación estatal minoritaria, mediante escritura pública número 24,520 del 23 de agosto de 1973 pasada ante la fe del Licenciado Joaquín Tiburcio Rodríguez, Notario Público no. 11 de la ciudad de Veracruz, se constituyó la mencionada sociedad con duración de 90 años; se estipuló que el objeto social de la misma consiste en: "Prestar servicios públicos de maniobras en zonas bajo jurisdicción federal; así como servicios marítimos y portuarios para embarcaciones, exportadores e importadores y toda clase de usuarios; y en general las actividades relacionadas con las vías generales de comunicación y cualesquier otro servicio en los términos de las concesiones y autorizaciones que otorguen las autoridades competentes".

De conformidad con el artículo sexto de los Estatutos, el capital mínimo es de \$43,500 dividido en acciones con valor nominal de cien pesos, de la manera siguiente:

Serie	A	B	E	F
	150,000	150,000	120,000	15,000

Las acciones A y B fueron suscritas por 799 trabajadores, 366 y 453 miembros del Sindicato de Cargadores y Abridores del Comercio y de la Zona Marítima del Puerto de Veracruz y de la Unión de Trabajadores Maniobristas, Carretilleros y Jornaleros de la Zona Marítima del Puerto de Veracruz, respectivamente. Actualmente integrados en el Sindicato de Maniobristas, Carretilleros, Cargadores, Abridores y Conexo de la Zona Marítima y del Comercio de la ciudad y puerto de Veracruz. Estas acciones sólo podrán ser adquiridas por miembros de dicho sindicato.

La serie E propiedad del Gobierno Federal podrán ser adquiridas por organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. La serie F es propiedad de Agentes Aduaneros y Agentes Consignatarios de buques.

En este sentido, podemos afirmar que la empresa se integra por capital mixto, proveniente de accionistas que pertenecen a lo sectores social, público y privado, resultando ser accionistas mayoritarios los miembros del sindicato aludido.

Más adelante, en los artículos décimo quinto y décimo sexto se establece que la sociedad es de nacionalidad mexicana y ninguna persona extranjera física o moral podrá tener participación social alguna, caso contrario, dicha participación será cancelada y sin ningún valor reduciéndose en consecuencia el capital social en la proporción correspondiente.

Se reconoce por otro lado, en los artículos décimo séptimo a vigésimo, que la asamblea general de accionistas es el órgano supremo de la sociedad, en éstas fungirán como presidente y secretario quienes lo sean del Consejo de Administración. Este consejo está compuesto por dos consejeros propietarios designados por mayoría de votos, por cada una de las series que integran el capital social, excepto las series que representen menos del veinte por ciento del mismo, en este caso los agentes aduanales y agentes consignatarios.

Según el artículo vigésimo cuarto, los consejeros harán anualmente la designación de un secretario, quién podrá o no ser consejero, en el segundo caso podrá nombrar un suplente.

El Consejo de Administración se reunirá cuando menos una vez al mes de conformidad con el artículo vigésimo sexto, en el domicilio de la sociedad o en otro lugar según se acuerde. Sus resoluciones se tomarán por mayoría de votos de los consejeros presentes, siendo indispensable la presencia de los designados por los accionistas de la serie E y de la mayoría de los nombrados por las demás series de acciones.

Son facultades del Consejo consignada en los artículos vigésimo octavo y vigésimo noveno, las siguientes:

"... f) Nombrar y remover a los empleados y demás personal que requiera el funcionamiento de la sociedad y fijarles sus salarios, emolumentos, honorarios y demás prestaciones que

correspondan... El Consejo nombrará a el o los Gerentes y fijará sus facultades. Los nombramientos ... serán revocables en cualquier tiempo..."

Asimismo, se señala en los Estatutos que de acuerdo con el artículo 148 LGSM, las facultades otorgadas al Consejo de Administración se ejercerán por conducto de su presidente.

Por otra parte, la vigilancia de la sociedad se encomendará a dos comisarios, uno de ellos, designado por los accionistas de la serie E y el otro, por los demás accionistas; los comisarios durarán en funciones dos años.

Las disposiciones de los Estatutos concernientes al ejercicio social de la empresa, así como a las utilidades y pérdidas de la misma no presentan nuevos elementos de interés para nuestro estudio, de igual manera lo relativo a la disolución y liquidación de la sociedad.

En las disposiciones generales, artículo cuadragésimo se dispone que "todo lo no expresamente pactado en los estatutos se regirá por la LGSM y LCGFODEPE ..." reiterando aquí el comentario hecho para la anterior sociedad analizada.

Las actividades de las empresas comentadas se regulan en suma, tanto por el derecho público como por el derecho privado, en el primer caso tenemos en forma directa la aplicación de la LFEP y su Reglamento (RLFEP) y; en el segundo, a la LGSM. Los primeros ordenamientos los abordaremos en el inciso siguiente denominado control de las empresas públicas, en este sentido procederemos a comentar enseguida lo referente a la LGSM.

De conformidad con los artículos 142 y siguientes, la administración de la sociedad estará a cargo de uno o varios mandatarios temporales y revocables, quienes pueden ser socios o personas extrañas a la sociedad, cuando sean dos o más constituirán el consejo de administración, el cual podrá nombrar uno o varios gerentes generales o especiales; disposiciones reiteradas por los artículos 20, 21 y 24 de los estatutos sociales de la empresa de Ensenada y 21 y 29 de los correspondientes a la entidad de Veracruz.

En razón de los artículos 172 y siguientes de la ley deberá realizarse, cuando menos una vez al año, una asamblea

general ordinaria dentro de los cuatro meses siguientes a la clausura del ejercicio social, los asuntos del orden del día versarán en presentar a los accionistas:

- A. Un informe de los administradores sobre el desempeño de la sociedad en el ejercicio de que se trate, así como las políticas seguidas por los administradores y los principales proyectos existentes;
- B. Un informe que señale las políticas y criterios contables seguidos en la presentación de la información financiera, la cual deberá consistir en:
  - a. Un estado de situación financiera;
  - b. Un estado de resultados;
  - c. Un estado de cambios de la situación financiera;
  - d. Un estado de cambios de las partidas que integran el patrimonio;
- C. Informe de los comisarios.

Una vez aprobados los asuntos arriba señalados deberán publicarse los estados financieros con las notas y salvedades del mismo y el informe de los comisarios en el periódico oficial del domicilio de la entidad, dentro de los 15 días siguientes a la fecha en la que se realice la asamblea ordinaria de referencia; posteriormente se depositará copia autorizada en el Registro Público de Comercio de la localidad. Las asambleas extraordinarias de accionistas se realizarán en cualquier tiempo y su orden del día podrá ser, entre otros puntos, de disolución anticipada de la sociedad, aumento o disminución del capital social, transformación de la sociedad, fusión con otra empresa y modificaciones al contrato social.

Las asambleas ordinarias para su instalación requieren un quórum mínimo de asistentes que representen cuando menos el 50 % del capital social y de un 75 % tratándose de extraordinarias, salvo que en los estatutos de la sociedad se disponga otro quórum, o que se trate de una asamblea a realizarse con motivo de una segunda convocatoria.

Las convocatorias para las asambleas se harán por el presidente o secretario del consejo de administración y deberán contener el orden del día y el lugar, fecha y hora en la que se efectuará, publicando dicha convocatoria en el periódico oficial de la localidad o en uno de los de mayor circulación, con una anticipación de 15 días, salvo disposición en contrario de los estatutos de la sociedad; por ejemplo, el artículo 17 de los estatutos de Servicios Portuarios y Marítimos de Ensenada, S.A. de C.V. establece una anticipación no menor de cinco días.

Podrá omitirse la publicación de convocatorias cuando para la celebración de alguna asamblea de accionistas se encuentren reunidos los accionistas que representen el 100% del capital social.

Las resoluciones o acuerdos tomados en las asambleas serán obligatorios aún para los ausentes y disidentes; sin embargo, el 33% de los accionistas podrán oponerse judicialmente, cumpliendo los requisitos siguientes:

1. Que la demanda se presente dentro del término de 15 días siguientes de realizada la asamblea.
2. Que la demanda señale la cláusula del contrato social o el precepto legal infringido y el concepto de violación.

Por otro lado, la vigilancia de la sociedad queda a cargo de uno o varios comisarios, quienes pueden o no ser socios de la misma, sus facultades y obligaciones son, básicamente, realizar un examen de las operaciones, documentación, registros y demás datos y evidencia que demuestren el desempeño de la empresa; por lo que, deberán rendir un informe a la asamblea ordinaria de accionistas con el propósito de comprobar la veracidad, suficiencia y razonabilidad de la información presentada.

El informe del comisario resulta en consecuencia, un dictamen u opinión sobre la aplicación y estricta observancia de las políticas y criterios contables y de información seguidos durante el ejercicio por los administradores.

Las actividades de las empresas públicas se sujetan en todos los aspectos operativos y funcionales a las disposiciones contenidas en la LGSM, de igual manera por lo que se refiere a la fusión, disolución y liquidación de las sociedades. Los derechos de los accionistas están salvaguardados por ley desde la creación de la empresa, así que su ejercicio naturalmente depende del derecho privado, y los conflictos derivados de los mismos deberán ser resueltos por los tribunales del fuero común.

Además reiteramos, que tratándose de empresas de participación estatal minoritaria, el Estado asumirá el papel de ser un accionista más de la sociedad, y sólo podrá ejercitar los derechos otorgados por la ley de acuerdo a la participación que tenga en la empresa; verbi gratia, los accionistas que representen por lo menos el 33 % del capital social podrán solicitar por escrito en cualquier tiempo al administrador (o consejo de administración) o a los

comisarios, se convoque a una asamblea de accionistas para tratar asuntos materia de su petición (art. 184 LGSM).

Salvo que se trate de derechos especiales establecidos en los estatutos sociales, el Estado podrá contar con la atribución para designar al presidente del Consejo de Administración, a uno o varios comisarios, a suscribir y pagar determinado tipo o serie de acciones, a tener voto favorable en caso de empate, a intervenir en la designación del Gerente General de la empresa, etcétera.

Por otra parte y en relación a la estructura orgánica de las empresas públicas mayoritarias debe tomarse en cuenta que, éstas deben ser autorizadas en todos sus niveles por la Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría de Programación y Presupuesto, de igual forma las modificaciones que se propongan a dichas estructuras, según lo dispone la fracción XV del artículo 32 de la LOAPF y fracción X del artículo 17 del Reglamento Interior de dicha Secretaría.

En principio, los trabajadores tanto de base como de confianza que presten sus servicios a empresas públicas, están sujetos a un régimen de derecho público y por tanto sus derechos laborales están regidos por la ley reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional y demás disposiciones relativas. Sin embargo, hay casos, como el de las empresas públicas minoritarias en las que las relaciones laborales con sus trabajadores serán normadas por la Ley Federal del Trabajo. Al respecto, debe considerarse que este último ordenamiento es supletorio de lo dispuesto en las normas aplicables a los trabajadores de entidades de la administración pública paraestatal.

#### 4. Control de las empresas públicas.

Para el desarrollo de este punto debemos reiterar que el establecimiento y creación de las empresas públicas se origina en razón de ampliar el campo de intervención estatal en la economía nacional, los fines son variados, entre ellos, fomentar el desarrollo regional o nacional, atender servicios públicos, actividades industriales o comerciales que presentan evidentemente un interés público, o áreas de servicio social como la salud, asistencia médica, difusión cultural, etcétera; o a caso, desarrollar actividades que no han sido productivas para el sector privado o que este último no ha intervenido en ellas.

En otros casos la intervención estatal mexicana se acrecentó con el objeto de subsanar deficiencias en el propio sistema económico de mercado, o bien con el propósito de promocionar el pleno empleo, incrementar el producto nacional, auspiciar el crecimiento macroeconómico en vías de desarrollo.

La idea primigenia de crear empresas públicas como entes paraestatales, buscaba sin lugar a dudas, impulsar una gran variedad de organismos y sociedades que mediante la investidura de una personalidad jurídica diferente a la del Estado, entiéndase administración pública centralizada, adquiriera un campo de libertad y autonomía que le permitiera en ocasiones subsistir con un patrimonio propio, aún cuando en la mayoría de los casos las aportaciones originarias que permitieran su creación fueran hechas por el Estado.

Los primeros veinte años de actividad de los organismos y entes públicos creados en los años 20's así lo demostraron, debido a que el control de que fueron objeto por parte del Estado puede catalogarse como asistemático. Etapa en la que los medios de control no fueron uniformes ni generales en su aplicación a todos los organismos públicos, fideicomisos y empresas de participación estatal. Salvaguardando de esta manera, una notoria libertad de acción y desempeño de los cometidos encargados a cada ente en particular.

No obstante, los esfuerzos por establecer un sistema de control sobre las empresas públicas, abrió una nueva página en la historia, al que podemos denominar como sistema unitario, en el que se definen criterios y políticas de supervisión y control; sus primeros avances fueron conformados con la Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y

Empresas de Participación Estatal, publicado en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1947.

Los avances de esta ley son notorios, resalta en importancia señalar que en esta ley se precisan definiciones, tanto de organismos descentralizados como de empresas públicas, determinando en cada caso sus características y funciones; las cuales hemos analizado en este trabajo en páginas anteriores.

Un segundo paso se originó con la publicación de una nueva ley, por lo que se refiere a su contenido, adoptando el mismo nombre fue pública en diciembre de 1965, incorporando como elementos sobresalientes el control de las empresas públicas en tres secretarías de Estado (Hacienda, Patrimonio Nacional y de la Presidencia), la creación de un Registro de los Organismo Descentralizados y Empresas de Participación Estatal y la determinación de las finalidades de los fideicomisos públicos.

El control en esta etapa, se extendió a través de la publicación el 4 de enero de 1966 y 2 de febrero de 1967 respectivamente, de la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas y su Reglamento. Más adelante, en 1968, se expidió la Ley General de Bienes Nacionales. En este sentido, debe aclararse que la base legislativa de control se cifró en más de un ordenamiento jurídico, como actualmente sucede. Sin olvidar por supuesto, que en la etapa de 1947-1965 existieron ligeros visos de esta tendencia mediante la promulgación de la Ley de Secretaría y Departamentos de Estado de 1958 y con el Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación. Sin embargo, consideramos que éstos ordenamientos en razón de su materia no permitían un control detallado y estricto respecto de las operaciones y contratos sobre bienes y obras públicas.

La siguiente etapa adoptó como característica peculiar el control sectorial, agrupando por cabezas de sector, léase secretarías de Estado y Departamento del Distrito Federal, la agrupación de las empresas públicas en razón de sus actividades y desempeño en la secretaría a la que correspondiera en el ámbito de sus funciones, encargarse del control de dichas entidades en forma directa, sin menoscabo del control que por su parte estuviera encomendado a otras secretarías como la de Hacienda o Patrimonio.

Esta etapa se originó con la publicación de la ley de 1970 que mantuvo el mismo nombre que las anteriores, incluyó en

su competencia y aplicación del régimen de control, tanto a las empresas públicas de participación estatal minoritaria como a los fideicomisos públicos. Otra de sus innovaciones consistió, en la facultad de la Secretaría del Patrimonio Nacional para designar un comisario para la vigilancia de los entes públicos; consideramos éste, un antecedente de los comisarios públicos que actualmente designa la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Esta etapa presentó nuevos avances con la promulgación de la Ley de Inspección de Adquisiciones el 6 de mayo de 1972 y que fue abrogada en octubre de 1978 por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal del 31 de diciembre, también del mismo año la Ley General de Deuda Pública, la Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal de octubre de 1978 y su Reglamento de 18 de noviembre de 1981, Ley de Obras Públicas del 30 de diciembre de 1980 y su Reglamento del 13 de febrero de 1985 y con la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles del 8 de febrero de 1985.

La siguiente y última etapa inicia con la expedición, el 14 de mayo de 1986 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, ley vigente que requerirá de un estudio más especializado en las siguientes cuartillas, en principio apuntaremos que esta ley fue complementada por su propio Reglamento publicado en D.O. el 26 de enero de 1990.

En suma, la evolución del control de las empresas públicas, atendiendo a un criterio exclusivamente legislativo, puede dividirse en las siguientes etapas:

1. De los años 20's década en la cual surgen los primeros organismos públicos paraestatales del México moderno y concluye en 1947.
2. De 1947 a 1965 período en el cual estuvo vigente la primera Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.
3. 1966 a 1970 etapa en la que tuvo vigencia la segunda ley del mismo nombre.
4. 1971 a 1986, años de vigencia en los que se aplicó la tercera ley que reiteraba el nombre de las anteriores.
5. 1986 a la fecha, período en el cual ha tenido aplicabilidad la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Por otra parte, y antes de continuar el análisis del control ejercido sobre las empresas públicas por el Estado, resulta

conveniente aclarar los diversos tipos de actividades gubernamentales que pueden aplicarse a dichas empresas. En este sentido, Ramaswamy R. Iyer apunta que son de tres clases, precisando que los sistemas de control implican diferentes connotaciones; la primera, referente a control en stricto sensu consistente en las "... restricciones sobre la libertad que tiene un organismo... para actuar o decidir...".

En segundo término, la vigilancia aplicada preferentemente a una revisión de lo que se decide o las formas en las que se está actuando. En tercer lugar, la evaluación del desempeño, la que se realiza de manera periódica, variando en ocasiones los intervalos de su aplicación dependiendo de la entidad de que se trate, en razón de que se efectúa sobre hechos o acciones que forman parte del pasado; es en realidad una evaluación ex post facto.

Es así que el control se aplica en diferentes momentos, el primero en forma previa a la acción o toma de decisiones; el segundo durante la ejecución de las acciones y; el tercero una vez realizadas éstas.

Prosiguiendo con nuestro estudio podemos clasificar los sistemas de control con un criterio que dependa de las personas, grupos o entidades que los practican. Así tenemos, en primer plano, el control ejercido por el Congreso de la Unión cuyo fundamento radica en el texto del artículo 93 de la Constitución Política. El segundo párrafo dispone que los Directores y Administradores de los Organismos Descentralizados Federales o de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria podrán ser citados por cualquiera de las Cámaras para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a los ramos o actividades del área de su competencia.

Con el mismo tenor el artículo 53 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, reitera la facultad del Congreso para hacer comparecer a los directores y administradores de empresas públicas.

Un segundo plano de control del poder legislativo sobre las empresas públicas se observa en el tercer párrafo del artículo citado, al estipular que "Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los Diputados y de la mitad, si se trata de los Senadores, tiene la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y

empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal".<sup>164</sup> Es de hacerse notar que no se incluyen a los fideicomisos, sociedades nacionales de crédito (en proceso de enajenación), organizaciones auxiliares nacionales de crédito, ni a las instituciones nacionales de seguros y fianzas.

Sobre este punto, resulta vago el señalar que el resultado de la investigación sea informado al presidente de la República, al respecto, consideramos que los efectos de este procedimiento son para el caso de que alguna entidad paraestatal presente deficiencias, tanto en su manejo como en su situación financiera, sobre entendiendo que el Ejecutivo Federal, por conducto de la dependencia correspondiente, impondrá los correctivos procedentes.

Es de agregarse que en las atribuciones conferidas a las comisiones de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión se encuentra la estipulada en el artículo 90 del Reglamento Interior del Congreso de la Unión, según el cual las comisiones pueden concertar conferencias con los funcionarios multicitados, con el propósito de allegarse mayores datos o ilustrar su juicio en el despacho de los negocios que se les encomienden. En el caso de que la comisión enfrente alguna dificultad u obstrucción, están autorizados, en apego al artículo 89 del Reglamento citado, para por medio de su presidente soliciten archivos, las informaciones y copias que estimen convenientes para cumplir con el despacho de los negocios encomendados a la comisión de que se trate. Si resultare que a las peticiones de la comisión se diere una negativa, la comisión está autorizada, en los términos del referido artículo 89, para dirigirse oficialmente en queja al presidente de la República.

Un segundo tipo de control, atendiendo a los sujetos que lo aplican, es el ejercido por el Poder Ejecutivo Federal, claramente consignado en el artículo 48 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>165</sup> mediante el cual el presidente de la República agrupa por sectores a las entidades de la administración pública paraestatal, considerando el objeto de cada una de dichas entidades.

---

164 Este párrafo fue adicionado por Decreto del 2 de diciembre de 1977, publicado en el D.O. el 6 del mismo mes y año.

165 Este artículo fue modificado por los Decretos de reformas publicados en el D.O. los días 29 de diciembre de 1982 y 14 de mayo de 1986.

Los responsables de sector son las distintas dependencias que conforman la administración pública centralizada, éstas a su vez podrán agrupar en subsectores a las entidades paraestatales atendiendo la naturaleza de las actividades de éstas últimas. El control se precisa en "... coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades..." (art. 49).

Otro campo de acción del Poder Ejecutivo se encuentra regulado en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, precisamente en los artículos 21 y 33, con base en los cuales el Ejecutivo Federal en el primer caso, designará al Director General del organismo descentralizado de que trate; y en el segundo, a través de la secretaría coordinadora de sector respectiva, nombrará a los servidores públicos que deban ejercer las facultades y derechos derivados de la titularidad de las acciones que integren el capital social de la empresa pública.

Sobre este segundo tipo de control, podemos afirmar que el correspondiente al Poder Ejecutivo Federal se ejerce por conducto de la administración pública centralizada, es decir, por las Secretarías que actualmente la integran, así como el Departamento del Distrito Federal, reconociendo a la mayoría de estas entidades como cabezas de sector, en los cuales se agrupan las empresas públicas. Aceptamos además, la existencia de algunas secretarías, que por la índole de sus facultades, ejercen funciones de control directas, como enseguida veremos, y son las Secretarías de: Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto y la Contraloría General de la Federación.

Con fundamento en el artículo 90. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal se ajustarán a las políticas y prioridades de la planeación nacional del desarrollo determinada por el Ejecutivo Federal. Agrega el artículo 50 de dicho ordenamiento, que los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación están a cargo de las Secretarías arriba mencionadas, independientemente de las atribuciones conferidas a las demás Secretarías en su carácter de cabezas de sector.

El ámbito de competencia de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se complementa, por cuanto hace a las funciones de control sobre las entidades paraestatales, con lo dispuesto por el artículo 60 de la LFEP, según el cual el órgano de vigilancia o de gobierno de los organismos

estará integrado por un Comisario público propietario y un suplente, designados por dicha Secretaría. Sus funciones consisten en evaluar el desempeño general y por funciones del organismo y analizarán la eficiencia con la que se ejerzan los desembolsos en los rubros de gasto corriente y de inversión, así como respecto de los ingresos.

El esquema de control ejercido por dependencias jerárquicamente subordinadas al Poder Ejecutivo se ve ampliado con la creación mediante Acuerdo Presidencial el 24 de agosto de 1979, de la Comisión Intersecretarial de Gasto y Financiamiento cuya competencia radica en el despacho de asuntos en materia de gasto público y financiamiento, y de apoyo a la trinidad secretarial mencionado. El artículo cuarto del Decreto de creación extiende sus funciones, entre otras, a las siguientes:

- "III. Analizar la incidencia del gasto público y su financiamiento sobre el comportamiento de la actividad económica y social, resaltando las áreas estratégicas cuya problemática demande atención prioritaria;...
- VI. Examinar la situación financiera de las empresas y organismos públicos más importantes y de aquellos que presenten condiciones críticas, en colaboración con los coordinadores de sector correspondientes, y en su caso, con las propias entidades, para proponer las medidas conducentes".

Estas medidas pueden, en un momento dado, consistir en la propuesta al Ejecutivo Federal o entidad coordinadora de sector, en fusionar, disolver, liquidar un organismo paraestatal y son en su caso, transferir o enajenar la participación del Gobierno Federal de la entidad de que se trate.

Un tercer tipo de control, caracterizado por generarse en el interior de la empresa pública, es el ejercido por los trabajadores por conducto de sus organizaciones o sindicatos; su intervención se origina en la representación o participación en los órganos de gobierno de las empresas. Al respecto citaremos algunos ejemplos:

1. Petróleos Mexicanos, es un organismo público descentralizado creado por Decreto del 7 de junio de 1938. Este organismo está dirigido y administrado por un Director General y un Consejo de Administración; éste último está integrado por once miembros, cinco de los cuales son nombrados por el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, al igual que sus respectivos suplentes.

Los consejeros titulares deberán ser miembros activos y trabajadores de planta de Petróleos Mexicanos.<sup>166</sup>

2. Ferrocarriles Nacionales de México, es un organismo público descentralizado; su administración está a cargo de un Director General y un Consejo de Administración; dicho consejo se integra por once miembros, dos de los cuales son designados por los Comités Ejecutivo y de Vigilancia del Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana.<sup>167</sup>

3. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, organismo público descentralizado creado por ley de fecha 28 de diciembre de 1959, para el estudio, planeación, atención y ejecución de los actos y asuntos de su competencia, cuenta con una Junta Directiva, Director General, Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda y Comisión de Vigilancia. La Junta es el órgano máximo de gobierno del instituto, se integra por once miembros, cinco de los cuales son designados por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.<sup>168</sup>

Sobre el particular tenemos que la participación de las organizaciones obreras esta dada en cada uno de los órganos de gobierno de los organismos descentralizados anteriormente citados; en este sentido, el control que puedan ejercer en dichos órganos dependerá de la calidad de su actuación al momento de decidir los asuntos y proyectos del órgano público, así como sus destinos.

Por otra parte, existe un cuarto tipo de control atendiendo al criterio del sujeto que lo ejerce; este último, no se practica desde el interior de la empresa pública, sin embargo, consideramos que puede ser relevante y en ocasiones orientar la dirección o desempeño de la empresa en el cumplimiento de sus funciones. Con este tenor Jorge Witker señala las siguientes:

---

166 Artículos 1o. y 5o. de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos publicado en el D.O. el 6 de febrero de 1971.

167 Artículos 1o. y 5o. de la Ley Orgánica de Ferrocarriles Nacionales de México publicado en el D.O. el 14 de enero de 1985.

168 Artículos 2o., 3o., 4, 5 y 7 del Estatuto Orgánico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado publicado en el D.O. el 6 de junio de 1988.

- A. El ejercido por grupos de poder u organizaciones sociales en general o por tipo obrero, campesino o patronales.
- B. A través de mecanismos legales creados por el Estado, a fin de proteger a los consumidores de bienes o servicios, producidos o prestados por empresas públicas.
- C. El ejercido por los medios masivos de comunicación.<sup>169</sup>

Sobre este cuarto criterio consideramos que los ejercidos por grupos de poder y los medios de comunicación están fuera de una estructura jurídica perteneciente a las formas de control que venimos estudiando, y por tanto rebasan el esquema jurídico planteado en este trabajo. No obstante, aceptamos que son medios de control directos que en un momento pueden orientar en un sentido o en otro, las políticas a seguir por el órgano de gobierno, en razón de que sus miembros y la propia empresa pública no son ajenos al sistema social y de vida imperante en el país.

Por lo anterior, sólo resulta estrictamente jurídico el ejercido por el Estado, que puede ser ejemplificado en el caso de fijación de tarifas por mencionar alguno. En este medio de control se verán implicados, tanto el Congreso de la Unión, el Poder Ejecutivo y en ocasiones el Poder Judicial. Por cuanto hace al primero con la expedición de las leyes que establezcan los mecanismos de control; respecto al Poder Ejecutivo por la expedición de las disposiciones reglamentarias correspondientes, por la aplicación y vigilancia en el cumplimiento de las leyes sea a través de la administración pública centralizada o por otro tipo de organismos como el Instituto Nacional del Consumidor y la Procuraduría Federal del Consumidor,<sup>170</sup> teniendo esta última atribuciones de conciliador y árbitro, y; referente al Poder Judicial, en el caso de que algún consumidor reclamare, ante las autoridades jurisdiccionales, la impartición de justicia para un caso de conflicto.

En otro orden de ideas el control sobre las empresas públicas puede clasificarse en razón de las materias, es decir, respecto del objeto sobre el que recaen las

<sup>169</sup> KAPLAN, Marcos, et al., La regulación jurídica del intervencionismo estatal en México, FCE, SEMIP, UNAM y SIDERMEX, México, p. 400.

<sup>170</sup> La Procuraduría es un organismo descentralizado de servicio social con funciones de autoridad administrativa encargado de proteger los derechos e interes de la población consumidora, veánse los artículos 57 y 59 de la Ley Federal de Protección al Consumidor. En consecuencia el medio de control no es exclusivo de las empresas públicas, sino que se aplica a todos los proveedores de bienes y servicios.

actividades u operaciones que desarrolla el organismo paraestatal, así por ejemplo sobre bienes u obras públicas; por otro lado, el control puede ser ejercido directamente sobre el presupuesto. De tal manera, que procederemos a analizar los aspectos de control mencionados, estableciendo las políticas y lineamientos que deben aplicarse con estricto apego a la legislación vigente.

En primer lugar tenemos el Presupuesto de las empresas públicas, sobre el particular, existen empresas que por su importancia y su presupuesto están determinados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, tal es el caso de: IMSS; ISSSTE; Productora e Importadora de Papel, S.A. de C.V.; Lotería Nacional para la Asistencia Pública; Azúcar, S.A.; Instituto Mexicano del Café; Productos Forestales Mexicanos; Aeropuertos Auxiliares; Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos; Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S.A.; Ferrocarriles Nacionales de México; Compañía Nacional de Subsistencias Populares; Compañía Federal de Electricidad; Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A. (en liquidación); Fertilizantes Mexicanos, S.A., y; Petróleos Mexicanos.<sup>171</sup> En suma, 17 entidades.

Se dispone en el artículo 9o. del referido Presupuesto de Egreso que los titulares de las entidades, así como de los órganos de gobierno serán responsables de que los presupuestos se ejecuten con oportunidad y eficiencia, cumpliendo las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales correspondientes. Las Secretarías de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación verificarán periódicamente los resultados de los presupuestos y su apego al cumplimiento de los programas respectivos; sujetándose al efecto a los calendarios de gasto aprobados por la SPP (art. 10).

Las empresas paraestatales al igual que las demás entidades requiere, para el ejercicio y aplicación de créditos externos, que éstos estén consignados en sus presupuestos autorizados y se tenga la aprobación de la SPP; además de la correspondiente responsabilidad de pago del servicio de la deuda (art. 11).

Más adelante, el Presupuesto de Egreso establece en su artículo 24 que las inversiones públicas para 1991 deberán estar orientadas, prioritariamente, a los servicios de educación, saluda, vivienda, equipamiento urbano, producción

---

<sup>171</sup> Artículo 6o. del Presupuesto de Egreso de la Federación publicado en el D.O. el 27 de septiembre de 1990.

y abasto de alimentos, modernización de la infraestructura básica de comunicaciones y transportes, hidráulica, energía eléctrica, abasto de combustibles, incrementar la oferta de bienes y servicios socialmente necesarios y a satisfacer las necesidades de la población de bajos recursos. Por lo que, las transferencias de recursos destinados al apoyo de entidades paraestatales deberán dirigirse hacia las actividades estratégicas y prioritarias, a efecto de incrementar la oferta de bienes y servicios, de insumos para la producción y a generar empleos (art. 25). Estando obligadas a buscar fuentes alternativas de financiamiento que le permitan una mayor autosuficiencia en lo futuro.

Las entidades paraestatales deberán cumplir con los requerimientos que le imponga el Sistema Integral de Información de los Ingresos y Gastos Públicos, el cual es operado por la SPP, SHCP, SECOGEF y el Banco de México (art. 37).

De manera similar al Presupuesto de Egreso de la Federación, encontramos en el artículo 2o. del Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal, algunas entidades del sector paraestatal agrupadas y coordinadas bajo la responsabilidad del DDF, en el caso se localizan: el Sistema de Transporte Colectivo; Servicios de Transportes Eléctricos del Distrito Federal; Autotransportes Urbanos de Pasajeros Ruta - 100; Industrial de Abastos; Caja de Previsión para los Trabajadores a Lista de Raya; Caja de Previsión de la Policía Preventiva del Distrito Federal; Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V.; Fideicomiso de Recuperación Crediticia de la Vivienda Popular; Corporación Mexicana de Impresión, S.A. de C.V.; Fideicomiso de Vivienda Desarrollo Social y Urbano. 172

Por una parte, se reiteran los comentarios vertidos respecto del Presupuesto de Egresos de la Federación. Por la otra, se añaden las consideraciones siguientes: Según lo dispuesto en el artículo 16 del presupuesto en análisis no podrán crearse nuevas plazas; sin embargo, los Organos de Gobierno de las entidades paraestatales podrán autorizar la creación de nuevas plazas, siempre y cuando garanticen el incremento de la productividad con metas específicas, se cuente con los recursos propios necesarios para su contratación y estas condiciones hayan sido debidamente acreditadas ante el Organismo de Gobierno.

---

172 Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal publicado en el D.O. el 28 de diciembre de 1990.

En segundo lugar, se dispone que las remuneraciones adicionales por horas extraordinarias y los estímulos por eficiencia en la actuación se regularán por la SPP y el Organó de Gobierno respectivo. Además, la SPP emitirá la normatividad aplicable en materia de remuneraciones a los miembros consejeros de los Organos de Gobierno u órganos equivalentes (art. 17).

En tercer lugar, y respecto del otorgamiento de subsidios se consigna que éstos deberán estar destinados a cubrir los desequilibrios financieros en la operación, ajustándose a la política de precios y tarifas de los bienes y servicios públicos (art. 21).

En cuarto y último lugar, se estipula la posibilidad de celebrar convenios, cuyas partes son, por un lado las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Contraloría General de la Federación, Comisión Intersecretarial de Gasto y Financiamiento y Departamento del Distrito Federal, y por la otra, la entidad paraestatal de que se trate, y tendrán por finalidad establecer el compromiso de saneamiento financiero, mediante la asunción de pasivos de la entidad paraestatal, que atienda actividades estratégicas o prioritarias, cuyas funciones estén asociadas a la prestación de servicios públicos y dichas entidades presente un Programa de Cambio Estructural que se presente a más tardar el 31 de agosto de 1991 a la Comisión Intersecretarial de Gasto y Financiamiento, y reciba de ésta su aprobación.

Prosiguiendo con los medios de control que recaen sobre el presupuesto de las empresas públicas, ubicamos la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal<sup>173</sup> y su Reglamento. En este sentido, la Ley en sus artículos 10., 20. y 50. señalan que el gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera y pagos de pasivo o de deuda pública, realizados entre otros por las entidades paraestatales, y su control, está a cargo de la SPP.<sup>174</sup>

Los aspectos innovadores de control, con respecto a los Presupuestos anteriormente citados son: Que el presidente de la República por conducto de la SPP, autorizará la participación estatal en las empresas, sociedades o asociaciones civiles o mercantiles, ya sea en su creación o

---

173 Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal publicado en el D. O. el 31 de diciembre de 1976.

174 Y de igual manera a su cargo la interpretación de la Ley (art. 12).

para incrementar su capital o patrimonio (art. 8). En el caso de los fideicomisos se determina que la SHCP será el único fideicomitente del Gobierno Federal (art. 9).

Las entidades paraestatales deberán presentar a la SPP sus proyectos de presupuesto anuales y sus modificaciones, para su aprobación, cumpliendo para tal efecto los lineamientos que dicte el Ejecutivo Federal por medio de esa Secretaría (art. 24). Además deberán informar, antes del día último de febrero de cada año, el monto y características de su deuda pública o pasivo circulante del fin de año anterior (art. 28).

Para ejercer un control directo, el artículo 44 contempla el establecimiento de órganos de auditoría interna que dependan del titular de la entidad y que deberán cumplir los programas que le fije la SPP; se exime de esta responsabilidad a aquellas entidades paraestatales que por la naturaleza de sus funciones u operaciones no se justifique la existencia de este órgano de control. No obstante, la Secretaría podrá llevar a cabo visitas, auditorías o investigaciones como medio de control.

El Reglamento<sup>175</sup> por su parte, se encarga de abundar en la programación-presupuestación, el ejercicio, contabilidad, control y evaluación del gasto público federal, señalando en sus primeros capítulos en que consisten estas acciones. En forma especial el artículo 46 impone a las entidades paraestatales, que los recursos obtenidos por concepto de transferencias y que al 31 de diciembre no hayan sido devengados, deberán reintegrar el importe restante a la Tesorería de la Federación, durante los primeros cinco días hábiles del mes de enero siguiente; la entidad coordinadora respectiva deberá cerciorarse de su cumplimiento.

Más adelante se reitera la necesaria autorización de la SPP o en su caso de la entidad coordinadora, para la ministración de recursos por concepto de subsidios y aportaciones en favor de las entidades paraestatales, las que deberán presentar el calendario de metas correspondiente y los estados financieros que contengan los niveles de liquidez con que cuentan (art. 75). Las cantidades recibidas deberán destinarse exclusivamente para el objeto autorizado (art. 78).

---

<sup>175</sup> Reglamento publicado en el D.O. el 18 de noviembre de 1981.

Queda a cargo de los administradores, directores o gerentes generales de las empresas públicas el registrar contablemente los subsidios, donativos, gratificaciones y ayudas proporcionadas durante el ejercicio fiscal; anotando su objeto, monto y el nombre del beneficiario; remitiendo a la Secretaría la información pertinente (art. 76).

En materia de contabilidad las entidades están obligadas a informar por escrito a la Secretaría, el cambio de fecha de su período contable fiscal cuando esto suceda y a proporcionar los datos contables de cierre por el año natural (art. 89); asimismo, remitir a la Secretaría para su aprobación sus catálogos de cuentas y de igual manera sus modificaciones.

Por cuanto hace a la información y formulación de la cuenta pública, las entidades paraestatales están compelidas a presentar a la Secretaría dentro de los primeros quince días del mes siguiente:

I. Mensualmente:

- A. Balance general o estado de situación financiera;
- B. Estado de resultados;
- C. Costo de producción y ventas;
- D. Estado de origen y aplicación de recursos;
- E. Estado analítico de ingresos;
- F. Estado de detalle del presupuesto de egresos;
- G. Flujo de efectivo;
- H. Informe de gastos-ingresos en divisas;
- I. Resumen del ejercicio presupuestal financiero devengado;
- J. Resumen del ejercicio programático del presupuesto devengado; y
- K. Informe presupuestal del flujo de efectivo;

II. Bimestralmente:

- A. Estado del pasivo titulado;
- B. Información sobre el avance de metas, programas y subprogramas, en caso de incumplimiento explicando sus causas;
- C. Información sobre la ejecución de los recursos autorizados y ministrados, especificando importes, causas y finalidad de las erogaciones;

III. Trimestralmente (dentro de los diez días del mes siguiente):

- A. El informe sobre el estado de variación del activo fijo.

La información reseñada deberá estar aprobada, antes de su remisión a la Secretaría, por la entidad coordinadora correspondiente (arts. 113 y 125).

El artículo 111 del Reglamento abre el universo jurídico aplicable a las empresas públicas, al decir, que la observancia del Reglamento no exime a la entidad del cumplimiento de otros ordenamientos relativos y aplicables. De igual forma el artículo 99 acota que las entidades que no están sujetas a la Ley del Impuesto sobre la Renta y su Reglamento en lo referente a la autorización de los principales libros de contabilidad (Diario, Mayor e Inventarios y Balances) no por este hecho están exentas de apegarse a lo dispuesto en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento.

Para la formulación de la Cuenta Pública, las empresas públicas deberán proporcionar a la SPP, la documentación e información siguiente:

I. Anualmente (a más tardar el 31 de marzo):

1. Balance general o estado de situación financiera;
2. Balance general o estado de situación financiera comparativo;
3. Estado de cambio en la situación financiera;
4. Estado de resultados comparativo;
5. Estado de detalle del presupuesto de egresos;
6. Estado analítico de ingresos;
7. Estado del pasivo titulado;
8. Estado del patrimonio;
9. Estado de costo de producción;

II. Información para integrar:

1. El apartado de resultados generales; y
2. Los estados programáticos.

En materia de auditoría, los órganos de auditoría interna de las entidades deberán presentar su programa anual de trabajo comprendiendo los puntos siguientes:

1. Los tipos de auditoría a practicar;
2. Las unidades, programas y actividades a examinar;
3. Los periodos estimados de realización; y
4. Los días hombre a utilizar.

Dicho programa así como sus posibles modificaciones deberán ser autorizadas por el coordinador de sector respectivo (arts. 141 y 143). El órgano de auditoría interna es responsable de llevar a cabo un control de las observaciones y recomendaciones derivadas de la auditoría, cuidando hacer

el seguimiento sobre el cumplimiento de las medidas correctivas que se hubieran acordado (art.146).

Tratándose de las auditorías que realiza la SPP, las entidades paraestatales están obligadas a rendir los informes, presentar documentos y en general todos aquellos datos que permitan la realización de visitas y auditorías que efectúe la Secretaría o de aquellas que ordene la entidad coordinadora (art. 149).

En el caso de encontrarse irregularidades como resultado de las visitas o auditorías, que afecten a la Hacienda Pública Federal, a la del Distrito Federal o al patrimonio de las empresas públicas, originarán que se constituya una responsabilidad y se harán constar en un documento que se denominará Pliego Preventivo de Responsabilidades (art. 161). Estos pliegos serán calificados por la SPP, ya sea confirmándolos, modificándolos o cancelándolos, para en su caso proceder en consecuencia según la gravedad del asunto (art. 172).

Con estos comentarios concluimos el análisis del control sobre las entidades de la administración pública paraestatal en razón de su presupuesto, para continuar ahora con los mecanismos impuestos sobre la realización de obras públicas, en cuyo caso son aplicables la Ley de Obras Públicas<sup>176</sup> y su Reglamento.

La Ley de Obras Públicas precisa en sus Disposiciones Generales que su objeto es regular el gasto y las acciones relativas a la planeación, presupuestación, ejecución, conservación, mantenimiento, demolición y control de la obra pública que realice, entre otras dependencias, las pertenecientes a la administración paraestatal.

Por otra parte, la ley decreta la creación de la Comisión Intersecretarial Consultiva, como órgano de asesoría y consulta, está integrada bajo la presidencia del Secretario de Programación y Presupuesto, con representantes permanentes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Contraloría General de la Federación, Energía, Minas e Industria Paraestatal. Comunicaciones y Transportes, Desarrollo Urbano y Ecología y del Departamento del Distrito Federal (art. 11).

---

<sup>176</sup> Ley de Obras Públicas publicada en el D.O. el 30 de diciembre de 1980.

A nivel interno en las empresas públicas las Organismos de Gobierno dictarán los lineamientos y políticas que habrán de observar los directores generales o sus equivalentes a fin de que se adopte e instrumente la normatividad establecida en materia de obra pública (art. 6o. bis). Sobre el particular, las entidades elaborarán los programas de obra pública, incluyendo presupuestos, estimaciones de recursos y costos, distinguiendo en cada caso cuando se vayan a ejecutar por contrato por administración directa.

La Secretaría se encarga de llevar el Padrón de Contratistas de Obras Públicas, clasificándolos según su especialidad, capacidad técnica y su ubicación en el país; la Secretaría además, hará del conocimiento de las dependencias, entidades y público en general, las personas registradas en el Padrón, reconociendo a estos como únicos proveedores y contratistas tanto de la administración pública federal centralizada como paraestatal (art. 19).\*

Los contratos de obra pública se adjudicarán o llevarán a cabo, mediante licitaciones públicas a través de convocatoria también pública, para que libremente se presenten propuestas solventes en sobre cerrado, que serán abiertos públicamente, a fin de asegurar, al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes (art. 30). La entidad convocante en una junta pública, a la que acudan los participantes, dará a conocer el dictamen o fallo correspondiente, el que consistirá en adjudicar el contrato a la persona que reúna las condiciones legales, técnicas y económicas necesarias para llevar a cabo la obra de que se trate, garantizando el cumplimiento del contrato respectivo y que el convocante tenga la experiencia suficiente en la ejecución del tipo de trabajos solicitado (art. 36).

Cuando las obras a realizarse sean sobre bienes del dominio público de la Federación, deberán remitir a la SEDUE, copia de los títulos de propiedad y los datos de localización de las obras para que se incluyan en los catálogos e inventarios de los bienes y recursos de la nación y en consecuencia sean inscritos en el Registro Público de la Propiedad Federal (art. 52).

Una vez concluida la obra, las entidades están obligadas a mantener las construcciones en un nivel apropiado de

\* Mediante decreto publicado en el D. O. el día 18 de julio de 1991 se derogó el capítulo correspondiente al Padrón de Proveedores que comprende los artículos 19 a 25.

funcionamiento y vigilar que su uso, operación, mantenimiento y conservación se realice conforme a los objetivos y acciones de los programas respectivos (art. 54). Las entidades deberán, además, proporcionar la información y facilidades necesarias a fin de que la SPP, la SECOGEF y las coordinadoras de sector, puedan realizar el seguimiento y control de las obras públicas (arts 59 y 63).

Por otra parte, el Reglamento de la Ley de Obras Públicas<sup>177</sup> agrega en su artículo 12 que las entidades deberán presentar a la coordinadora de sector, el programa de inversión del proyecto de obra pública, acompañado de los estudios de factibilidad, así como el análisis correspondiente, señalando los impactos económicos, sociales y ecológicos que se originarán con la ejecución de las obras. Las entidades no sectorizadas los enviarán directamente a la SPP.

Con respecto a la licitación el Reglamento añade que dicho acto será presidido por el servidor público que la entidad indique; el concurso deberá llevarse a cabo en el lugar, fecha y hora señalados en la convocatoria; los concursantes presentarán sus proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en dicho acto, además deberán constituir una fianza por el 10% del monto del contrato de obra sujeto a concurso, entregándose al concursante un recibo por la garantía otorgada; los documentos en que consten las propuestas deberán ser firmadas por todos los participantes; asimismo, se levantará el acta correspondiente conteniendo todos los datos necesarios (art. 33).

Una vez revisadas y analizadas todas las propuestas la entidad emitirá el dictamen respectivo, el cual detallará razonadamente que propuestas cumplen las condiciones para ejecutar la obra de que se trate y seleccionará la postura más baja. En el caso de que todas las ofertas no se ajusten a los términos fijados serán rechazadas, y por tanto se declarará desierto el concurso (art. 34).

Determinada la mejor postura y emitido el dictamen favorable, se firmará el contrato respectivo y se procederá a entregar el anticipo que corresponda. La dependencia para la supervisión, vigilancia y control de la ejecución de la obra, designará un residente de supervisión; este último entre otras cosas llevará la bitácora de la obra y rendirá un informe general sobre la forma y términos en los que se realizó la obra (arts. 46 y 47).

---

<sup>177</sup> Reglamento publicado en el D.O. el 13 de febrero de 1985.

Terminada la obra deberá levantarse un acta circunstanciada para su recepción, avisando cuando menos con 10 días hábiles de anticipación a la SECOGEF, por si desea nombrar algún representante que asista al acto (art. 49). En el caso de que la obra no pudiere concluirse por alguna causa, imputable o no al contratista, procederá la rescisión del contrato, en cuyo caso se levantará un acta de recepción de los trabajos en el estado en que se encuentren, independientemente del pago que corresponda por los trabajos realizados, informando de esta situación a la SPP, SECOGEF y coordinadora de sector (arts 52 y 53).

El Reglamento precisa que las entidades podrán ejecutar obras públicas por administración directa, siempre y cuando, cuenten con la capacidad técnica, maquinaria, equipo de construcción, personal técnico, trabajadores y recursos materiales suficientes para llevar a cabo los trabajos. En este tipo de obras no podrán intervenir terceros como contratistas (arts. 54, 55 y 56).

Continuaremos ahora con el análisis de las formas de control relativas a los bienes. Sobre el particular, su marco legislativo en primera instancia se circunscribe a la Ley General de Bienes Nacionales, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios relacionados con Bienes Muebles y su Reglamento, de los cuales procederemos a indicar las cuestiones más relevantes para este estudio.

La Ley General de Bienes Nacionales<sup>178</sup> inicia distinguiendo el patrimonio de la Federación en bienes del dominio público y bienes del dominio privado. Entre los primeros se encuentran, los destinados por la Federación a un servicio público y las pinturas murales, esculturas y cualquier obra artística adherida a los inmuebles propiedad de la Federación o de organismos descentralizados (arts. 1 y 2). Entre los segundos, los bienes que hayan formado parte del patrimonio de las entidades paraestatales, que se extingan o liquiden, en la proporción que corresponda a la Federación (art. 3).

Corresponde a la SEDUE determinar y conducir la política inmobiliaria de la Federación; otorgar y revocar concesiones y permisos para el uso, aprovechamiento y explotación de los bienes inmuebles del dominio público; autorizar y revisar las operaciones inmobiliarias que realicen los organismos

---

178 Ley General de Bienes Nacionales publicada en el D. O. el 8 de enero de 1982 y fe de erratas publicadas el 12 de febrero y 24 de marzo del mismo año.

descentralizados sobre dichos bienes y; proponer al presidente de la República la participación estatal en empresas o asociaciones, o la constitución de fideicomisos dentro de cuyo objeto social se encuentre la realización de operaciones inmobiliarias (art. 8).

La SEDUE examinará la documentación jurídica y contable de las operaciones inmobiliarias que realicen los organismos descentralizados sobre bienes del dominio público, sobre estas operaciones pagarán en uno al millar sobre el monto de los precios por adquisiciones o enajenaciones onerosas, que integrará el fondo para los programas de desarrollo inmobiliario de la Secretaría, que comprenderán la constitución de reservas territoriales para servicio directo de entidades del sector central y paraestatales y programas de interés social (art. 10). Sobre los bienes del dominio público pueden otorgarse concesiones por el uso, aprovechamiento y explotación de dichos bienes; la interrupción en el goce de la concesión puede originarse por nulidad, revocación y caducidad (arts. 20, 22 y 23).

La Ley de Bienes Nacionales reconoce como bienes afectos a un servicio público, aquellos inmuebles que pertenezcan a los organismos descentralizados de carácter federal, que se destinen a infraestructura, reservas, unidades industriales o destinados a la exploración, transformación, distribución, que utilicen para cumplir su objeto social o estén relacionados con la explotación de recursos naturales y la prestación de servicios (art. 34). Tratándose de inmuebles federales que estén a disposición de entidades paraestatales y no se aprovechen para el cumplimiento de su objeto social o programas autorizados, deberán informarlos a la SEDUE, para disponer de ellos en otros servicios públicos o programas de interés social (art. 40).

La ley determina que los inmuebles propiedad de organismos descentralizados pueden ser transmitidos a título gratuito u oneroso mediante decreto del Ejecutivo Federal en el que se autorice su desincorporación y enajenación, refrendados por los Secretarios de la SEDUE y SPP, debiendo publicarse dicho decreto en el D.O. (arts 59, 64 y 70).

Toda enajenación onerosa de inmuebles que realice el Gobierno Federal y entidades paraestatales deberá ser de contado, con excepción de aquellas que se efectúen en beneficio de grupos o personas de escasos recursos y tengan como finalidad resolver necesidades de interés social o de actividades sociales y culturales (art. 66). Los contratos que se celebren en contravención a la ley serán nulos de pleno derecho (art. 69).

Los actos jurídicos que tengan por objeto la transmisión de inmuebles requerirán de la intervención de un Notario del Patrimonio Inmueble Federal, quien asegurará la participación que corresponda a la SEDUE. Se eximirá la intervención del notario cuando las:

1. Enajenaciones que realicen entidades paraestatales a personas de escasos recursos para resolver su problema de vivienda;
2. Donaciones del Gobierno Federal en favor de entidades paraestatales;
3. Adquisiciones y enajenaciones a título oneroso que realicen el Gobierno Federal y las entidades paraestatales (art. 74).

Las secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal podrán donar bienes muebles de propiedad federal, con aprobación expresa de su titular, en favor de entidades paraestatales que los requieran para el cumplimiento de sus fines, cuando su valor no exceda de 10,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, caso contrario, se requerirá la autorización de la SPP (art. 81).

Tratándose de actos de transmisión de dominio, baja y destino de bienes muebles que formen parte del patrimonio de las entidades paraestatales del dominio privado, se sujetarán a las bases generales que dicte la legislación aplicable y el órgano de gobierno de la entidad paraestatal, dando aviso a la SPP (arts. 79 y 82).

La ley decreta el establecimiento del Registro Público de la Propiedad Federal, que está a cargo de la SEDUE, en él se inscribirán entre otros, los bienes inmuebles del dominio público de los organismos descentralizados (arts. 83 y 85), señalando la procedencia de los bienes, su naturaleza, ubicación, linderos, el nombre del inmueble si lo tuviere, su valor y las servidumbres que reporte tanto activas como pasivas (art. 88).

Por otro lado, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios relacionados con Bienes Muebles, publicado en el D.O. el 8 de febrero de 1985, tiene como propósito reglamentar la planeación, programación, presupuestación y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles, así como la prestación de servicios relacionados con los mismos que realicen las dependencias de la administración pública incluyendo la paraestatal. En las entidades paraestatales, sus órganos de gobierno emitirán

las políticas, bases y lineamientos que deban aplicarse en esta materia, atendiendo a las características, necesidades y objetivos de la entidad en particular (arts. 1 y 6).

Las entidades deberán elaborar sus programas y presupuestos de adquisiciones, arrendamientos y servicios, y remitirlos a la coordinadora de sector respectiva (art. 14). Los órganos de gobierno establecerán los comités que se encarguen de analizar la optimización de recursos que se destinen a las materias comentadas, siempre y cuando la magnitud de operación de la entidad justifique su creación. De igual manera se hará con la instalación, en su caso, de Comisiones Consultivas Mixtas de Abastecimiento; en ambos casos se sujetarán a los lineamientos que determine la SPP (arts 15, 16 y 17).

Los bienes adquiridos o arrendados deberán destinarse al cumplimiento de los programas y acciones que determinaron su disponibilidad, debiendo conservarlos en adecuadas condiciones de operación y funcionamiento (art. 18). Existe, de igual forma que en la obra pública, un padrón de proveedores; la adjudicación de adquisiciones, arrendamientos y servicios se da también mediante licitación pública y se sujeta a las condiciones anteriormente mencionadas (arts 20 y 26). La SECOFI expedirá los lineamientos a fin de obtener las mejores condiciones o importes de los productos que deseen adjudicarse las dependencias para el cumplimiento de sus funciones (art. 30).

Se exceptúa del procedimiento de licitación aquellas adquisiciones de bienes perecederos, granos, productos alimenticios básicos o semiprocesados y bienes usados, en éste último deberá mediar el avalúo correspondiente (art. 37). Además, cuando se trate de servicios de mantenimiento, conservación, restauración y reparación de bienes en los que no sea posible precisar su alcance y; cuando la contraparte en el contrato sean campesinos o grupos urbanos marginados. Estas excepciones deberán estar plenamente justificadas ante la SPP, SECOGEF y el Organismo de Gobierno de la entidad de que se trate.

Es obligación de las entidades avisar y remitir a la SECOGEF la información pertinente de las operaciones y contratos que haya realizado, dicha secretaría podrá realizar las visitas e inspecciones que considere necesarias a fin de verificar la información y datos proporcionados (arts. 49 y 51).

El Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios relacionados con Bienes Muebles<sup>179</sup> agrega que por servicios relacionados con bienes muebles se entenderán también la reconstrucción, reparación y mantenimiento de los mismos; la contratación de limpieza de oficinas, mobiliario y equipo; y los estudios técnicos relacionados con la adquisición o uso de bienes muebles (art. 2o.). Se precisan los contenidos de los lineamientos y bases que deberán aprobar los órganos de gobierno de las entidades paraestatales (art. 3o.).

Se aclaran, por otra parte, las funciones de las Comisiones Consultivas Mixtas de Abastecimiento (art. 9o.). y para efectos de información y verificación, las entidades deberán remitir a la SECOGEF, copia de la convocatoria de las licitaciones públicas o de las invitaciones a proveedores, en su caso; las bases de licitación; la información sobre el monto aproximado de la adquisición, arrendamiento o servicios de que se trate; esta documentación será enviada dentro de los tres días hábiles siguientes a su publicación o distribución (art. 38).

El artículo 72 del Reglamento en cita decreta que la adquisición, arrendamiento y servicios relacionados con bienes muebles se requerirá del dictamen favorable de la SECOFI y de la SPP en todos aquellos contratos de bienes, equipos y servicios en materia de informática.

En otro orden de ideas y en relación a las formas de control sobre los recursos humanos se encuentran, entre otras disposiciones, el artículo 30 de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal que hace responsable a la SPP de que se lleve un registro del personal que se desempeñe en las entidades que realizan gasto público federal, entre las que se incluyen las entidades paraestatales. En el mismo sentido, el artículo 51 del Reglamento de la citada ley, dispone que las erogaciones por concepto de servicios personales comprenderán los compromisos establecidos mediante nombramiento, lista de raya, contratos de honorarios, contratos individuales y colectivos; así como los pagos de remuneraciones ordinarias, extraordinarias y de seguridad social.

De manera complementaria existe la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, creada por reglamento publicado en el D.O. el 19 de junio de 1984, con el propósito de instaurar el servicio civil de carrera, integrada por los secretarios

---

<sup>179</sup> Reglamento publicado en el D.O. el 13 de febrero de 1990.

de SPP, SECOGEF, SEP, STPS y por el Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional de la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado.

Finalmente y recapitulando, las formas o medios de control sobre las empresas públicas dependiendo de la materia a la que se refieran pueden clasificarse en cuatro campos relativos a: 1. Presupuesto; 2. Obras; 3. Bienes; 4. Recursos Humanos. Reiterando por un lado, que los ordenamientos aludidos, no agotan el universo jurídico aplicable, sin embargo, constituyen a nuestro modo de ver los ordenamientos más importantes. Por el otro, el análisis vertido en este estudio se concreta exclusivamente a las disposiciones comprendidas en los diversos ordenamientos, que permiten establecer de alguna manera medios de control sobre las entidades paraestatales; por tanto, no se pretende agotar el análisis de cada uno de los capítulos o artículos de cada ley o reglamento.

## V. LA PRIVATIZACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN MEXICO.

Para dar inicio a este capítulo debemos puntualizar en que consiste la privatización y hablar de manera sucesiva del fenómeno llamado reprivatización. En primer lugar, debemos retroceder al surgimiento del sistema capitalista de producción, en el cual su fundamento primitivo reconoce un sistema de mercado, en el cual los proveedores de bienes y prestadores de servicios acuden en un nivel de competencia a ofrecer sus bienes y servicios. La actividad del Estado se concretó, como ya vimos en el capítulo primero de este estudio, en reconocer la existencia de leyes económicas, entre ellas la de oferta y demanda, bajo las cuales el sistema de producción nacional se desarrollaría hacia un progreso social, en el que el Estado actuase sólo como un vigilante que solo intervendría para subsanar las desviaciones que en un momento dado se provocaran en dicho proceso.

Sin embargo, a principios de este siglo y observando los fenómenos monopólicos, oligopólicos y de competencia desleal que impidieron el desarrollo igualitario de la sociedad en conjunto; la política estatal se modificó radicalmente hacia la búsqueda de un Estado social de derecho, que conformara en lo futuro la protección de los desvalidos o sectores más pobres a fin de que éstos gocen, cuando menos, de un mínimo de beneficios que la sociedad como grupo puede ofrecer, a decir, vivienda, servicios médicos y asistenciales, servicios públicos como agua potable, electricidad, seguridad pública, transporte, vialidades, por mencionar algunos.

Así la actividad del Estado, en este caso el mexicano, consistió en los años 30's y 40's en constituir en principio entidades que ofrecieran los bienes y servicios que requiere el individuo y su familia para su desarrollo armónico y en sociedad. Es así que el Estado mexicano creó empresas públicas, organismos descentralizados, sociedades de participación y posteriormente fideicomisos, con el propósito de obtener para su población los beneficios anteriormente señalados. En consecuencia, la actividad del Estado en materia económica se tornó mas protagónica, esta acción directa tomo el calificativo de economía mixta, en ocasiones ha sido llamada actividad proteccionista o paternalista del Estado.

La historia de México, durante el presente siglo, evidencia políticas crecientes del intervencionismo de Estado, baste decir, que las empresas públicas, lato sensu, hasta 1981

sumaban más de 800. Sin embargo, si bien es cierto que los efectos benéficos de su creación y desarrollo fueron claramente visibles en los años 50's, 60's y en los 70's en menor grado, el crecimiento de este tipo de entidades paraestatales no se detuvo hasta principios de los 80's.

Las condiciones económicas nacionales en el lustro final de los 70's eran adversas, la devaluación como proceso paliativo para detener la inflación que mostraba sus perniciosos efectos, el poder adquisitivo de los asalariados se mermaba de un año a otro, la carrera precios - salarios y su incremento anual parecía no tener fin. No obstante, el inicio de la década de los 80's presentaba un futuro halagüeño para la economía mexicana.

A pesar de esto, 1982 resultó ser un año en el que se recrudecieron, indiscutiblemente, las condiciones económicas de vida, la devaluación como medida correctiva se presentaba una vez más; ante este crudo panorama el Estado mexicano y fundamentalmente el Gobierno tuvo que dar marcha atrás a su política de creciente intervención económica vía entidades paraestatales. Los hechos saltan a la vista, para 1982, 106 entidades paraestatales se encontraban en proceso de liquidación y extinción, reduciéndose a 743 las entidades que conformaban la administración pública federal paraestatal.

Estos prolegómenos nos permiten comentar que el fenómeno de la privatización consiste en volver las cosas al stato quo en el que originalmente se encontraban, es decir, dejar en manos de los particulares, del sector privado, las actividades productivas y de servicios que el sector público se había apropiado, o en las cuales había intervenido, mediante la creación de entes paraestatales.

Las formas que adopta esta privatización toma diversos cauces, puede consistir en la disolución y liquidación de empresas públicas, strictu sensu, y de organismos descentralizados; en la enajenación de los títulos representativos del capital social que poseen en las primeras y; en la extinción de los fideicomisos públicos. En cualquiera de los casos, los motivos pueden ser concretamente que la entidad cumplió los fines que determinaron su creación; o que dejó de cumplirlos; o su funcionamiento ya no resulta conveniente para la economía nacional o el interés público.

Es de comentarse, que la transferencia de los títulos representativos del capital social que el Gobierno Federal

hace en favor de algún Gobierno Estatal, a nuestro modo de ver, no constituye en realidad un proceso de privatización, en razón de que el sector público, sea federal o local, no deja de intervenir en la entidad de que se trate. Y en el caso de la fusión de entidades paraestatales, este proceso tiene por objeto reducir numéricamente el sector paraestatal y en consecuencia limitar el campo de acción del Estado en tal o cual actividad productiva o de servicios. Sin embargo, limitarla no significa suprimirla o desaparecerla. De esta manera la fusión de entidades paraestatales puede señalarse como un proceso de privatización impuro o no pleno.

Ahora bien, cuando hablamos de reprivatización estamos en presencia de un doble proceso, considerar en primer lugar, que una actividad que era atendida exclusivamente por el sector privado, es coadyuvada o intervenida por el sector público; es así que la reprivatización consistirá en suprimir la participación del Estado de dicha actividad, como ejemplo tenemos la actividad bancaria y crediticia que fundamentalmente, hasta antes de 1982 era prestada por el sector privado; el 17 de noviembre de ese año, mediante publicación en el D.O. se modificó el artículo 28 constitucional para señalar que si bien es cierto se prohíben los monopolios y estancos, se exceptúa al respecto "... la prestación del servicio público de banca y crédito. Este servicio será prestado por el Estado a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquéllas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares".

Aproximadamente ocho años más tarde, mediante decreto presidencial publicado en el D.O. el 27 de junio de 1990 se derogó el quinto párrafo del artículo 28 de la Constitución Política, devolviendo en consecuencia al sector privado la posibilidad de adquirir de nueva cuenta los bancos, proceso que de manera progresiva esta sucediendo en este 1991.

No obstante lo anterior, debemos reconocer que en un sistema de economía mixta, la participación del sector público y del sector privado es manifiesta en una gran cantidad de actividades, son pocas en realidad las áreas de la economía que se consideran exclusivas del Estado, verbigracia, las señaladas en el artículo 28 constitucional, en las cuales en puridad semántica, sólo en estos casos podríamos hablar de privatización, en razón de que al estar reservadas al Estado desde la expedición de la actual Constitución de 1917 son responsabilidad del Estado mexicano, comparándolas

indiscutiblemente con su falta de adjudicación por parte del Estado en la Constitución General de 1857.

En suma, el criterio de privatización o reprivatización dependería de la consideración que en el tiempo hiciéramos de alguna área o actividad económica. A nuestro modo de ver, esta discusión resultaría bizantina, por tanto nos adherimos a sólo llamarle privatización, ya que su efecto será, en última instancia, suprimir la intervención o participación directa del Estado en tal o cual actividad o servicio.

## 1. La planeación económica mexicana en la década de los 80's.

La planeación económica en México tiene sus antecedentes más remotos en mas de 50 años atrás. Sin embargo, su mayor esfuerzo se ve concretizado en un Plan Nacional de Desarrollo con vigencia de 1982 - 1988, el cual constituyó el máximo instrumento para dirigir la política gubernamental de desarrollo, significó una estructura básica para encaminar las diversas estructuras administrativas y sociales a la consecución de objetivos claramente definidos.

La planeación ha tenido que reconocer las experiencias obtenidas en la aplicación de diversos lineamientos, directrices y medidas; asimismo, avizorar los nuevos cauces que adopta la economía nacional e internacional. En este sentido, si bien es cierto desde los años 20's se impuso una política más participativa del Estado en las áreas productivas, comerciales y de servicio; se reconoce incipientemente a principios de los 80's que las condiciones económicas y los resultados así lo muestran, presentan nuevos matices; por un lado, la homogeneización de mercados internacionales que permitan una más ágil y abierta comercialización; y por el otro, de una mayor eficiencia productiva y de servicios que fundamentalmente debe provenir de un sector privado bien estructurado y competitivo.

Se reconoce a su vez, que las actividades del Estado deben concentrarse en funciones concretas como son la prestación de servicios públicos básicos, entre ellos, los de seguridad y servicios sociales, la impartición de justicia, la explotación de recursos naturales que por su propia índole constituyen áreas estratégicas y de igual manera otras áreas consideradas como prioritarias que impulsan el desarrollo nacional. Se reconoce además, que el Estado debe fungir como coadyuvante exclusivamente de una diversidad de actividades económicas y no como un dinamo que las genere por si mismo.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 acepta que es necesario "... adaptar las estructuras económicas a las cambiantes condiciones por las que atraviesa el país y las tendencias de la economía mundial... requiere de una modernización que debe iniciar por un sector público más eficiente...".<sup>180</sup> En este caso se encuentra la administración pública paraestatal, la que deberá concentrarse en las áreas estratégicas y prioritarias como

180 Plan Nacional de Desarrollo 1989 -1994, Op. cit. pp. XVI y XVII.

el transporte, comunicaciones y telecomunicaciones. Este sector deberá además, promover la participación de los particulares en actividades que desarrollen la infraestructura nacional.

Estas tendencias no son exclusivas del Plan Nacional de Desarrollo vigente, sino que forman parte de todo un proceso generado a finales de la década de los 70's y principios de los ochentas. Miguel de la Madrid ya apuntaba en 1977 la necesaria "... comprensión de las acciones, a través del análisis y resultados de gestión, con objeto de verificar y evaluar las acciones importantes y apreciar la medida de cumplimiento cuantitativa y cualitativamente, de las políticas que se les fijan a las empresas públicas".<sup>181</sup>

Agregaba que la normatividad administrativa debería concentrarse en reglas que facilitarían la operación y desenvolvimiento de las empresas públicas, respecto de sus recursos materiales, monetarios y de servicio civil. La elaboración de guías o manuales para el manejo de la situación financiera de la empresa, como el endeudamiento, la capitalización y la concesión y transferencia de los subsidios otorgados por el Estado.

La búsqueda de una nueva y mejor reglamentación de la administración pública paraestatal condujo a la expedición de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicada en el D.O. el 14 de mayo de 1986. Dicha ley está compuesta por seis capítulos que comprenden 68 artículos y ocho transitorios, de los cuales abordaremos los más importantes para el objeto de este estudio; señalando en principio que el fundamento de su promulgación recae en el artículo 90 constitucional, al determinar, en primer lugar, que la Ley Orgánica que expida el Congreso, entiéndase Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación; añadiendo en segundo lugar, que las leyes, en este caso, Ley Federal de las Entidades Paraestatales, determinarán las relaciones entre dichos entes y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal.

El artículo 80. de la citada ley asume que los coordinadores sectoriales, es decir, los Secretarios de Estado y Jefe del Departamento del Distrito Federal, están encargados de establecer las políticas de desarrollo de las entidades

---

<sup>181</sup> DE LA MADRID HURTADO, Miguel, Estudios de Derecho Constitucional, Op. cit. p. 53.

paraestatales; así como coordinar la programación y presupuestación de las asignaciones financieras autorizadas y evaluar la operación de dichas entidades. En este sentido, las empresas deberán remitir la información y datos que le soliciten no sólo los coordinadores de sector, sino también las que le requieran otras Secretarías de Estado, incluyendo el Jefe del Departamento del Distrito Federal (art. 10).

En el aspecto de supervisión y asesoría las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y Programación y Presupuesto tendrán representantes que serán miembros de los órganos de gobierno de las entidades, y en su caso, en los comités técnicos con que cuenten. Para tal efecto, las empresas públicas deberán remitir el orden del día acompañado de la información y documentación necesaria relativa a la sesión de que se trate, cuando menos con cinco días de anticipación a la fecha en la que se llevará a cabo (art. 9).

Por otra parte, se concede a las entidades paraestatales, el que gocen de autonomía de gestión con el propósito de que su administración sea ágil y eficiente; sin embargo, se observa que los medios de control y de supervisión tanto trimestrales a través de los órganos de gobierno, como las autoevaluaciones semestrales, que más adelante comentaremos; como las necesarias autorizaciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto; además, de las constantes solicitudes de información sobre las operaciones que desarrollan las entidades, ponen en tela de juicio la autonomía de gestión (art. 11).

Respecto de los organismos descentralizados la ley precisa que éstos se crearán por las leyes o decretos que al efecto emita el Congreso de la Unión, señalando entre otras cosas, las aportaciones y fuentes de los recursos con los que se integrará su patrimonio; determinará las facultades y obligaciones tanto del Director General y del órgano de gobierno como del órgano de vigilancia que se establezca; y el régimen laboral al que se sujetarán sus relaciones de trabajo. El órgano de gobierno que bien pudiera ser en este caso una Junta de Gobierno integrada por no menos de cinco ni más de quince miembros propietarios, además de sus respectivos suplentes, deberá expedir el Estatuto Orgánico de la entidad, dicho estatuto deberá inscribirse en el Registro Público de Organismos Descentralizados que está a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto (arts. 15, 17 y 18).

El órgano de gobierno será presidido por el coordinador o la persona que él designe; el cargo de miembro en dicho órgano es indelegable y por tanto de carácter personal, y sólo

podrán suplirse las faltas de los propietarios por el miembro suplente y no así por un representante. El órgano de gobierno deberá reunirse cuando menos 4 veces al año; sus sesiones serán válidas con la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus miembros y siempre que la mayoría de los asistentes pertenezcan a la Administración Pública Federal. Las resoluciones se tomarán por mayoría de los presentes, teniendo el presidente voto de calidad para el caso de empate (arts. 18 y 20).

El Director General de un organismo descentralizado será designado por el Ejecutivo Federal, o a indicación de éste por el coordinador de sector correspondiente. Las atribuciones del director son indiscutiblemente amplias respecto de la operación y administración del órgano, siempre y cuando se sujete a la legislación aplicable (art. 22).

Tratándose de las empresas públicas mayoritarias, la ley mencionada determina que éstas, por lo que se refiere a organización, administración y vigilancia, se sujetará a las mismas reglas, arriba mencionadas, que se aplican a los organismos descentralizados (art. 31). No obstante, los órganos de gobierno de las empresas públicas se denominan Consejos de Administración, los que deberán integrarse de acuerdo a los Estatutos Sociales de la entidad; los integrantes de este órgano, cuando menos de aquellos que representen la participación accionaria del Estado, serán nombrados por el presidente de la República a través del coordinador de sector, tal designación deberá recaer en un servidor público de reconocida calidad moral o prestigio y con experiencia respecto de las actividades de la empresa (arts. 33 y 34).

Las sesiones y acuerdos del Consejo de Administración se registrarán por las mismas reglas que para los órganos de gobierno de los organismos descentralizados (art. 35 y siguientes).

Por otro lado, los fideicomisos públicos, órganos creados por el Ejecutivo Federal para auxiliar la realización de actividades prioritarias, serán dirigidos por un Comité Técnico, cuando menos, y por un Director General, los que se sujetarán a las reglas anteriormente mencionadas. La Secretaría de Programación y Presupuesto, en su carácter de fideicomitente único de la Administración Pública Federal, cuidará que en los contratos se precisen los derechos y acciones del fiduciario sobre los bienes fideicomitados y las facultades del Comité Técnico arts. (arts. 40 y 41).

La estructura administrativa del fideicomiso deberá ser sometida a la aprobación del coordinador de sector respectivo y de igual manera las modificaciones que se propongan a la misma (art. 42).

El Gobierno Federal en todo contrato constitutivo de fideicomiso se reserva la facultad para revocarlo, salvo que se trate de fideicomisos creados por mandato de ley o que la naturaleza de sus fines no lo permita (art. 45).

El capítulo V de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales estipula que los objetivos de dichas entidades deberán ajustarse al cumplimiento de los programas sectoriales que el Gobierno Federal expida, de igual forma a la Ley de Planeación, Plan Nacional de Desarrollo, programas institucionales de corto, mediano y largo plazos y a las asignaciones de gasto y financiamiento que se le autoricen (arts. 46 y 47).

Respecto de los programas institucionales abunda la ley, señalando que deberán contener los objetivos, metas, estrategias y prioridades, precisando una estimación de los resultados económicos y financieros esperados, así como el determinar las bases para evaluar el cumplimiento de metas y resultados (arts. 48 y 49).

Por lo que se refiere a presupuestos y programas financieros, la entidad deberá presentarlos para su aprobación, cumpliendo los lineamientos y requisitos establecidos en la ley, a la Secretaría de Programación y Presupuesto y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, respectivamente (arts. 51, 53, 54 y 55).

En materia de operación, la entidad paraestatal podrá crear comités o subcomités técnicos especializados para apoyar la programación estratégica y la supervisión de la marcha normal de la entidad o atender cualquier otro tipo de actividades que permitan desarrollar o mejorar los sistemas de administración, organización o de producción, que en suma logren una mayor eficiencia en las operaciones,

Al abordar la ley las atribuciones del órgano de gobierno y del director general de la entidad hace alusión a un sinnúmero de facultades, por lo que, en razón de economía, sólo nos referimos a las más importantes. Para el primero:

1. Establecer... las políticas generales y definir las prioridades de producción, comercialización, finanzas

- y administración.
2. Aprobar los programas y presupuestos así como sus modificaciones.
  3. Aprobar los estados financieros, previo informe de los comisarios y dictamen de los auditores externos, y publicar los mismos.
  4. Aprobar las políticas, bases y lineamientos sobre contratos de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios relacionados con bienes muebles e inmuebles.
  5. Aprobar la estructura orgánica y la creación de comités de apoyo.
  6. Aprobar la constitución de reservas y aplicación de las utilidades.
  7. Analizar y en su caso aprobar los informes periódicos del Director General (art. 58).

Para el segundo:

1. Administrar y representar a la entidad.
2. Formular programas de organización e institucionales.
3. Establecer los sistemas de control necesarios para alcanzar las metas u objetivos propuestos.
4. Presentar periódicamente al órgano de gobierno el informe sobre el desempeño de actividades.
5. Establecer mecanismos de evaluación sobre la eficiencia y eficacia operativa de la entidad.
6. Suscribir los contratos individuales y colectivos de trabajo (art. 59).

El último capítulo de la multicitada ley denominado "Del control y evaluación" decreta el establecimiento de un órgano de vigilancia y otro de control interno; el primero se compondrá de un comisario público propietario y su suplente, que serán designados por la SECOGEF y estarán a cargo de evaluar el desempeño general y por funciones de la entidad (art. 60). Los segundos formarán parte de la estructura orgánica de la entidad y sus funciones consistirán en examinar y evaluar los sistemas, mecanismos y procedimientos de control, para lo cual efectuarán revisiones y auditorías (art. 62).

Las disposiciones anteriores no impiden que la SECOGEF realice visitas o auditorías en las entidades con el propósito de supervisar el adecuado funcionamiento del sistema de control establecidos en la misma.

Tratándose de empresas públicas de participación estatal minoritaria, la vigilancia de las inversiones de la Federación o del Departamento del Distrito Federal, se encargarán a un comisario designado por la SECOGEF.

Una vez concluida la revisión de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, abordaremos su Reglamento, el cual fue publicado en el D.O. el 26 de enero de 1990 como complemento a la normatividad vigente en el área de Administración Pública Paraestatal, reconociendo en principio que este reglamento presenta nuevos matices que resaltan una nueva perspectiva para las entidades paraestatales; sin embargo, debemos aceptar que su publicación no fue inmediata a la expedición de la ley.

El ámbito de competencia del reglamento se dirige a la constitución, organización, funcionamiento, control y extinción de las entidades paraestatales (art. 1o.). Se precisa, asimismo, que la lista de las entidades paraestatales a que se refiere el art. 12 de la ley, deberá publicarse en el D.O. dentro de los primeros 15 días del mes de agosto de cada año (art. 3o.). Es de comentarse que dicha publicación no se realizó, no sólo en 1990, sino que al parecer la última publicada fue la de 1982.

El capítulo II del Reglamento habla "De la constitución y extinción de las entidades" estipulando que la Secretaría de programación y Presupuesto a propuesta de la coordinadora sectorial, previo dictamen favorable de la Comisión Intersecretarial de Gasto y Financiamiento, someterá a la consideración del presidente de la República la constitución o desincorporación de entidades paraestatales (art. 5o.). Es de comentarse que los artículos 6 a 13 se refieren exclusivamente a la disolución, liquidación, extinción, fusión de entidades paraestatales, así como a la transferencia y enajenación de los títulos representativos del capital social que sean propiedad del Gobierno Federal; puntos que comentaremos en otro inciso posterior de este capítulo.

Por cuanto hace a los titulares de las entidades, el Reglamento en su artículo 14 añade mayores requisitos que los señalados por el artículo 21 de la ley, al decir, que el Director General para obtener el cargo deberá tener una experiencia mínima de 5 años en el desempeño de puestos de alto nivel decisorio; no tener participación accionaria o intereses relacionados con las operaciones de la entidad y; no desempeñar algún otro cargo de carácter público o privado que pueda interferir en el cumplimiento de su función.

Entre las obligaciones y responsabilidades del Director General, se adicionan la instrumentación y supervisión del cumplimiento de programas de modernización,

descentralización, desconcentración, simplificación administrativa y de capacitación, actualización y entrenamiento de personal (art. 15). Es decir, que se le imponen al Director General una serie de lineamientos que deberá cumplir a través de una perspectiva novedosa enfocada a un objetivo supremo, lograr que la eficiencia, eficacia y productividad de la empresa se incrementen.

Al respecto, es de comentarse que el formar mano de obra especializada en las distintas áreas productivas y de servicios ha constituido un derrotero persistente en el desarrollo económico de México, así observamos en el artículo citado un criterio muchas veces reiterado consistente en instrumentar adecuadamente programas de capacitación y adiestramiento para los trabajadores, lo que redundará en conquistar el trinomio de finalidades arriba enunciadas.

El capítulo IV del Reglamento regula los órganos de gobierno, señalando que serán integrados por un presidente, representantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y Programación y Presupuesto, representantes de dependencias o entidades vinculadas con el objeto de la sociedad y de los sectores social y privado, éstos últimos constituirán una minoría significativa. Los representantes de entidades y dependencias de la Administración Pública Federal deberán tener reconocida capacidad o experiencia en el tipo de operaciones que realiza la entidad paraestatal; por tanto, quienes tengan la responsabilidad de la designación de estos miembros deberán cuidar ésta circunstancia, además, de que el nivel jerárquico de los servidores públicos propuestos sea de Director General.

El número de miembros de los órganos de gobierno para el caso de organismos descentralizados será entre 5 y 15; respecto de empresas públicas y fideicomisos se sujetarán a lo que establezcan sus estatutos o contrato constitutivo, respectivamente. Los miembros en todo caso deberán designar un suplente, los que, tratándose de servidores públicos su nivel jerárquico deberá ser cuando menos de Director de Área (art. 17).

El presidente del órgano de gobierno de las entidades estratégicas y prioritarias que señale el presidente de la República, será el coordinador de sector respectivo; en las demás entidades prioritarias será quien designe el coordinador sectorial (art. 16).

Los órganos de gobierno se reunirán cuando menos cada tres meses, de acuerdo con el calendario que apruebe en la primera sesión al iniciar el año. Para llevar a cabo las reuniones deberá girarse la convocatoria correspondiente, con una anticipación no menor de 5 días hábiles, acompañando al efecto la documentación e información necesaria relativa a la sesión.

El quórum necesario para iniciar la reunión es de la mitad más uno de los miembros del órgano de gobierno, siempre y cuando, la mayoría sean representantes de la Administración Pública. Si no pudiere llevarse a cabo la reunión, ésta se realizará dentro de los 5 y 15 días hábiles siguientes. Las inasistencias reiteradas y sin justa causa serán sancionadas de conformidad con el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Las resoluciones se tomarán por mayoría de los miembros presentes, el presidente gozará de voto de calidad en caso de empate (art. 18).

Además de la asistencia a las sesiones del órgano de gobierno, se exige de sus miembros que emitan su voto u opinión sobre los asuntos que se traten en la reunión, salvo que se encuentren impedidos para emitirla, en cuyo caso expondrán los motivos. La asistencia hace acreedor a los miembros de una remuneración que será otorgada por el propio órgano de gobierno, cumpliendo al efecto la normatividad que expida la Secretaría de Programación y Presupuesto (arts. 19 y 20).

El artículo 21 del Reglamento al referirse a los comités y subcomités técnicos especializados estipula que éstos deberán rendir al órgano de gobierno, el informe de resultados de las actividades o tareas que le hayan encomendado.

El capítulo V relativo a la operación de las entidades estipula que además de cumplir con los lineamientos que determina el Gobierno Federal, deberá elaborar un programa anual y el órgano de gobierno emitirá por su parte los criterios y políticas que regirán la operación y situación financiera; además de los criterios de racionalidad, austeridad y disciplina que hayan de aplicarse en la entidad (arts. 22 y 23).

El Reglamento introduce en su artículo 26 nuevos elementos concernientes a los precios y tarifas de los bienes y

servicios que una entidad ofrece, precisando que éstos se fijarán de acuerdo a criterios de eficiencia económica y saneamiento financiero. Con esta medida se da un nuevo paso hacia evitar el rezago que han venido padeciendo las entidades paraestatales en materia de precios y tarifas. La medida se ve fortalecida y viable al decretar que los órganos de gobierno podrán modificar los precios y tarifas de los bienes y servicios, informando a la coordinadora sectorial y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con un mínimo de cinco días hábiles de anticipación, sujetándose a los criterios siguientes:

1. Los precios y tarifas de bienes y servicios susceptibles de comercializarse internacionalmente, se fijarán de acuerdo a los prevalecientes en el mercado internacional.
2. En aquellos que no se encuentren en el caso anterior, se fijarán considerando el costo de producción y en el costo real de oportunidad, cuando los insumos utilizados se comercialicen en el mercado internacional.
3. Se podrán establecer precios y tarifas diferenciales cuando éstos se apliquen de conformidad con estrategias de comercialización de aplicación general (art. 26).

Por otra parte, se recuerda a los órganos de gobierno que sus actividades y las de la entidad deberán ajustarse a la normatividad vigente en materia de obra pública y adquisición, arrendamiento y prestación de servicios relacionados con bienes muebles.

En materia de operación y desempeño se introduce un nuevo elemento no contemplado en la ley, concerniente a la suscripción de convenios de desempeño entre las entidades paraestatales con el Gobierno Federal a través de las distintas secretarías de Estado, en los cuales, las primeras asumen compromisos de cumplimiento de metas y objetivos, que derivarán de los programas institucionales. Estos convenios significan no sólo una exigencia del Gobierno Federal sobre las entidades, sino que su propósito es comprometer a sus titulares, a fin de que instrumenten las acciones que sean necesarias para que la eficiencia, eficacia y productividad en el cumplimiento de funciones sean una realidad.

Los convenios de desempeño son originalmente formulados en el seno de la entidad, debiendo contemplar en éstos, indicadores y parámetros concretos que muestren una considerable mejoría no sólo en la situación financiera sino en la operación y desempeño de la entidad, para lo cual deben tomar como base los resultados obtenidos en el año

inmediato anterior, respecto de los cuales comparativamente hablando deberán incrementarse los resultados.

El control y seguimiento de estos convenios se observa en las sesiones del órgano de gobierno, en las que se analiza el informe de resultados de la entidad paraestatal, y toda vez que a éstas concurren tanto los comisarios públicos como los representantes, cuando menos de la Secretaría de Programación y Presupuesto y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Sobre estos convenios de desempeño, también llamados convenios de gestión, podemos afirmar que constituyen instrumentos que fijan directamente responsabilidades a cargo del titular de la entidad paraestatal y de su equipo de trabajo, por ende representan estos convenios, elementos que impulsan la modernización del sector paraestatal.

El sexto y último capítulo del Reglamento se denomina "De la Vigilancia, Control y Evaluación de las Entidades", en este apartado nos interesa resaltar que la descripción de funciones del órgano de vigilancia de las entidades, compuesto por los comisarios públicos, se concretará entre otras cosas, a promover el establecimiento de indicadores básicos de gestión que evalúen el desempeño en las áreas de operación, productividad, financieros y de impacto social y con relación a la opinión que deben emitir sobre los informes de autoevaluación que debe rendir el Director General de la entidad, la fracción VI del artículo 30 determina que esa opinión deberá ser hecha por escrito y presentarse al órgano de gobierno, conteniendo los siguientes aspectos:

1. Integración y funcionamiento del órgano de gobierno.
2. Situación operativa y financiera de la entidad.
3. Integración de programas y presupuestos.
4. Cumplimiento de la normatividad y políticas generales, sectoriales e institucionales.
5. Cumplimiento de los convenios de desempeño.
6. Contenido y suficiencia del informe señalando las posibles omisiones.
7. Formulación de las recomendaciones precedentes.

Añade el artículo 31 del Reglamento que para realizar la evaluación del desempeño de las entidades paraestatales deberán distinguirse éstas; por una parte en entidades de servicio institucional y por el otro en empresas públicas. Las primeras cumplen una función social mediante la prestación de servicios públicos, la realización de actividades de promoción del desarrollo, de investigación,

salud y educación, el cumplimiento de una función de regulación del mercado, distribución del ingreso o bien desarrollo social o regional; es decir, el propósito de su establecimiento debe dirigirse a ser uno más de los instrumentos de beneficio social, sin que sus egresos por este concepto deban ir a la par con sus ingresos; la satisfacción del interés público resulta ser lo más importante.

Las segundas, son aquellas que producen bienes o prestan servicios con un interés preponderantemente económico y por tanto su existencia depende de la aplicación de criterios de rentabilidad económica; esto es, que su permanencia en la estructura paraestatal dependerá de que sean entidades autosuficientes, en la medida en la que los ingresos derivados de sus operaciones superen los egresos que realizan con motivo del cumplimiento de funciones.

No obstante, lo anterior no consideramos adecuado ubicar en forma general a todos los organismos descentralizados como entidades de servicio institucional y mucho menos afirmar, que todas las empresas públicas de participación estatal deban ajustarse a criterios de rentabilidad; en razón de que los objetivos en la creación de unos y otros pueden variar de uno a otro y en ocasiones depender de la actividad a la que se dediquen.

Los fideicomisos en razón de su función coadyuvante en las diversas áreas económicas asumirán la orientación de la entidad a la que auxilien; en este sentido, podrán formar parte de las entidades de servicio institucional o de las empresas públicas.

Por otra parte, consideramos atinada la mencionada clasificación, por el hecho de que no todas las entidades de la administración paraestatal, deben sujetarse a criterios de rentabilidad, en razón de que sus fines son muy superiores y no deben detenerse en criterios meramente financieros, sino como su nombre lo dice con entidades de servicio institucional; es decir, cumplen una responsabilidad del Estado frente a la sociedad, la cual no podrá ser suplida por la iniciativa privada; además, de que su cumplimiento no puede derivar del lucro que proporcione o no dicha actividad.

En suma, y refiriéndonos a los aspectos medulares de este inciso podemos sostener que los instrumentos de la planeación económica en materia de empresa pública son tres: El primero, dirigido a la concientización de los recursos

humanos sobre el papel fundamental, que representa el sector paraestatal respecto de la economía nacional y el compromiso que deben asumir a fin de conquistar un pleno desarrollo económico.

El segundo, relativo a la estructuración de un sistema de información, básicamente automatizado, que responda de manera ágil y eficiente a las diversas solicitudes que requieren los distintos sectores, no sólo de la administración pública, para orientar sus estrategias o políticas de desarrollo. Aunado a esto, comentamos que la información proporciona una clase de poder, que solo puede ser utilizado cuando se cuenta con la información; ésta a la larga proporciona experiencias, cifras, detalles, que en conjunto determinan las perspectivas sobre las cuales depende una decisión que operará hacia el futuro; los resultados hechos información constituyen parámetros de gran importancia para quien toma decisiones, propone estrategias, impone políticas.

El tercero concerniente a las medidas y órganos de control y supervisión de las entidades paraestatales, reconociendo que en los 70's y primer lustro de los ochentas operó un sistema de control que aunque complejo, no ofreció en los resultados una mejor supervisión en la operación, productividad y situación financiera de dichas empresas. En otras palabras, en el segundo lustro de los 80's se estableció un sistema más simplificado de control, aunque no menos organizado con la creación de la SECOGEF, dependencia encargada de ejercer un control estricto de todo servidor público, incluyendo los pertenecientes al sector paraestatal. Su ámbito de competencia comprende, entre sus funciones, acciones concretas y directas sobre el desempeño de las actividades de las entidades paraestatales creando así un marco de derecho realmente eficiente.

## 2. Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública.

Como un instrumento más de regulación y planeación económica se encuentra el Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990 - 1994, contemplado originalmente en el capítulo séptimo del Programa Nacional de Desarrollo 1989 - 1994 expedido por el Poder Ejecutivo Federal, encarnando su titularidad el Lic. Carlos Salinas de Gortari. En dicho capítulo se estableció que durante 1989 se publicarían los Programas Nacionales de Mediano Plazo, consistentes en 21 planes, entre los que se encuentra el arriba mencionado que fue publicado en el D.O. el 16 de abril de 1990.

El Programa Nacional de la Empresa Pública está integrado por Presentación, cuatro capítulos y un apartado de conclusiones. A lo largo del programa se detallan 76 acciones concretas, de las que deberá llevarse a cabo un estricto control por parte de los comisarios públicos designados por la SECOGEF, asignando en cada caso los responsables y la periodicidad a la que deberán sujetarse en el control de su cumplimiento. Los responsables directos son, en razón de sus funciones, atribuciones y competencia, los siguientes:

1. Organismo de gobierno de la entidad paraestatal.
2. Dependencia globalizadora.
3. Coordinadora de sector.
4. Director General o titular de la entidad paraestatal.
5. Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
6. Comisión Intersecretarial de Gasto y Financiamiento.
7. Secretaría de Programación y Presupuesto.
8. Gobiernos estatales y municipales.
9. Organizaciones sindicales.

En el decreto que aprueba el Programa de la Empresa Pública señala que este tipo de entidades deberán someterse a un profundo proceso de modernización estructural y concentrarse en las áreas estratégicas y prioritarias de la economía contempladas en el artículo 28 constitucional. El decreto reitera la responsabilidad que las dependencias coordinadoras de sector deben asumir a fin de verificar el avance y resultados de las acciones que se realicen con fundamento en el programa de modernización. Lo anterior a fin de corregir las desviaciones que en su caso se presenten y proponer al respecto las reformas que se consideren pertinentes. Confiere a la SECOGEF sin menoscabo de las atribuciones otorgadas a otras dependencias, el control y seguimiento del programa en cada entidad paraestatal.

En su presentación, el programa aclara que el Estado conservará la propiedad y el control de las áreas estratégicas consignadas en el artículo 28 constitucional, atendiendo los servicios que representan un eminente beneficio social como salud, vivienda, educación y actividades de regulación y abasto de productos básicos, o servicios desarrollados por entidades como IMSS, ISSSTE, INFONAVIT, IPN y CONASUPO. Sostiene el programa que se continuará con la desincorporación de las empresas no estratégicas ni prioritarias, de manera que los recursos que se liberen por este motivo serán canalizados a los sectores aludidos anteriormente.

Plantea el programa como objetivos generales los siguientes:

- I. Lograr la modernización del sector paraestatal a través del redimensionamiento de su magnitud, estructura y funcionamiento, así como de su entorno normativo y operativo.
- II. Consolidar a los órganos de gobierno como instancias de decisión ágil y eficiente mediante el incremento de la profesionalización de sus integrantes y el otorgamiento de la autoridad, responsabilidad y disponibilidad de tiempo suficiente para el desempeño adecuado de su función;
- III. Promover mayor autonomía de gestión de las entidades paraestatales;
- IV. Lograr que las entidades paraestatales cumplan, en las mejores condiciones de rendimiento y aprovechamiento óptimo de los recursos con los objetivos para los que fueron creadas ya sean éstos preponderantemente económicos o de servicio institucional, y
- V. Establecer la concertación como principio básico para mantener adecuadas relaciones al interior y al exterior de las entidades".<sup>182</sup>

El capítulo I denominado "Reestructuración del Sector Paraestatal" determina en principio, una trilogía de prioridades consistentes en disciplina financiera, eficiencia y productividad; reconoce el necesario redimensionamiento del sector paraestatal, reiterando la política de desincorporación de las entidades paraestatales, aceptando señalar cuáles deberán ser desincorporadas criterios flexibles, para diferenciar entre las que resultan prioritarias para impulsar el desarrollo económico nacional de aquellas que deben ser desincorporadas. Lo anterior con el propósito de que la aplicación de los recursos fiscales

---

<sup>182</sup> Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990 - 1994 publicado en el D. O. el 16 de abril de 1990, p. 11.

destinados al sector paraestatal sean realmente aprovechados en actividades que impulsen el desarrollo.

Prosigue el primer capítulo diciendo que el Estado continuará atendiendo las áreas prioritarias y estratégicas consignadas en los artículos 26 y 28 constitucionales. De igual forma el Estado participará temporalmente en actividades industriales a fin de fomentar nuevas inversiones; en áreas tendientes a generar insumos y productos básicos para la población; en actividades de comercialización que permitan una mejor y mayor distribución de los ingresos de los productores; en aquellas donde sea necesaria la presencia del Estado para evitar prácticas monopólicas o se lesione el equilibrio de los precios o se requiera para el fortalecimiento del proceso productivo, y; en aquellas en las que debe persistir la participación mixta, es decir, del sector público y del privado y/o social, es el caso, de la estrategia que se adopta en el proceso de desincorporación de las sociedades nacionales de crédito en las que se preservará el régimen mixto de inversión.

Más adelante distingue a las entidades del servicio institucional de las empresas públicas, afirmando que las primeras tienen por objeto abocarse a la prestación de servicios públicos o a la realización de actividades promocionales y de investigación, cuya eficiencia y productividad no se mide en términos de rentabilidad financiera, sino a partir de su capacidad de respuesta para la atención de las demandas sociales de su competencia; es en suma, el caso contrario de las empresas públicas, las cuales deben ajustarse a criterios de costo-beneficio.

En este sentido las empresas públicas deben tender a un incremento permanente de los niveles de productividad y de calidad en los productos y servicios que oferten; reducir los costos fijos y variables, así como la cartera vencida; y lograr en términos generales la autosuficiencia operativa y financiera, por lo que, entre tanto "... y de existir algún subsidio del Erario Federal, éste deberá dirigirse al consumidor y no a la empresa, por lo que dicho subsidio habrá de tener las características de transparencia, selectividad, temporalidad y deberá ser aplicado al producto final y no a las materias primas".<sup>183</sup>

En materia de desincorporación de las entidades paraestatales se adoptan los criterios señalados en el Plan Nacional de Desarrollo consistentes en liquidación y

---

<sup>183</sup> Ibidem, p. 15.

extinción de aquellas entidades que ya cumplieron sus fines o carecen de viabilidad económica o cuyas actividades conviene que las realice otra entidad o dependencia de la Administración Pública. Fusión cuando se trate de mejorar la utilización de los recursos en la integración o complementación de procesos productivos, de comercialización y de gestión administrativa, transferencia a los gobiernos estatales, tratándose de empresas prioritarias de importancia o influencia regional o local vinculadas con sus programas de desarrollo. Venta o modificación de la participación accionaria del Estado en empresas que no sean estratégicas o prioritarias y sean susceptibles de ser adquiridas por los sectores social y privado.

El capítulo II cuyo encabezado es el "Fortalecimiento de la autonomía de gestión de las entidades paraestatales". En este rubro se determina como objetivo que "la autonomía que ha de otorgarse a las entidades deberá corresponderse con una mayor responsabilidad en la gestión por parte de sus directivos, quienes se comprometerán a resultados específicos sujetos a evaluación permanente por parte de sus órganos de gobierno".<sup>184</sup>

Los elementos que esto involucran son: resultados, responsabilidad y profesionalismo de los titulares de las entidades y dirección talentosa y ejecutiva de los miembros del órgano de gobierno, máxima autoridad de la empresa, sobre el que recae el compromiso de dirección y autonomía de gestión con miras a lograr la autosuficiencia financiera de la entidad.

En este sentido, las empresas públicas deberán desarrollar estrategias generales de comercialización orientadas a lograr la competitividad de dichas entidades en el ámbito nacional e internacional y sobre todo a la satisfacción de las necesidades de los consumidores. La vigilancia de su ejecución compete al órgano de gobierno de la empresa, el cual, entre otras funciones tiene la de aprobar programas-presupuesto de mediano plazo, autorizar transferencias de fondos entre programas y proyectos autorizados en los presupuestos anuales y elegir opciones de financiamiento apegándose a los lineamientos emitidos por las globalizadoras como son la Secretaría de Programación Presupuesto y Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

---

184 Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990 - 1994 publicado por la Subsecretaría A y Unidad de Comisarios de la SECOGEF, México, 1990, p. 37

Se reiteran en este capítulo los lineamientos que deben seguirse para la integración y designación de los miembros propietarios y suplentes de los órganos de gobierno, contenidos en el Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

El tercer capítulo relativo a "Incremento de Eficacia, Eficiencia y Productividad" involucra a nuestro modo de ver el trinomio de la modernización aplicado al sector paraestatal. Puntualizando por nuestra parte, que eficacia es la "virtud, actividad, fuerza y poder para obrar. Capacidad para producir un efecto"; eficiencia es la "facultad para lograr un efecto determinado"<sup>185</sup>; y productividad, aquella acción de producir de manera eficiente.

En consecuencia el trinomio aludido se refiere al cumplimiento de las funciones o actividades encomendadas, mediante la adopción de una actitud responsable que obtenga resultados favorables dirigidos al incremento de la producción de bienes o prestación de servicios.

El tercer capítulo inicia resaltando la importancia que tienen los recursos humanos en el cumplimiento de objetivos, así por ejemplo y refiriéndose a los directores generales de las empresas establece que "... las cualidades personales que se buscan en un alto directivo... son una aptitud ejecutiva, que garantice la justa apreciación de las fuerzas y debilidades de la entidad, una clara visión de las situaciones y de los problemas, aparejada a una alta capacidad decisoria;... un amplio sentido de colaboración; una reconocida probidad, así como confianza en si mismo".<sup>186</sup>

De igual manera se refiere al equipo de trabajo que integra una paraestatal, el cual requiere de capacitación y adiestramiento y de incentivos que estén orientados a elevar la productividad del trabajador, premiando indiscutiblemente su esfuerzo; en consecuencia, las remuneraciones deberán sujetarse a los perfiles de los puestos en cuanto a conocimientos y responsabilidades. Agrega el programa, que la dirección de la entidad buscará el establecimiento de convenios con instituciones especializadas y de enseñanza media superior, con capacidad para diseñar programas de capacitación para los servidores públicos.

<sup>185</sup> Diccionario Porrúa de la Lengua Española, trigésima edición, Porrúa, México, 1989, p. 267.

<sup>186</sup> Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990 - 1994, Op. cit. pp. 49 y 50.

Continúa el capítulo destacando las acciones que en materia de simplificación administrativa y descentralización deben realizar las entidades paraestatales, disponiendo que se crearan comités de simplificación, cuyo número de miembros dependerá de la magnitud de la empresa, y sus funciones concretas son la adecuación o modificación de los procedimientos y normas administrativas con el propósito de agilizar su operatividad y la tendencia a implantar la modernización a través de la utilización de sistemas automatizados.

Las directrices que se adoptarán respecto de los sistemas de registro y control de información son la claridad, concisión, confiabilidad y oportunidad con la que obtenga la misma; la información financiera, estadística, contable, etc. deberá ser remitida periódicamente al Sistema Integral de Información, sujetándose a los lineamientos y formatos que éste imponga para su recepción.

Se reconoce, por otro lado, que la adopción de nuevas y mejores tecnologías desempeña un papel importante en los procesos productivos, siempre y cuando estén orientadas al incremento de la producción. Asimismo, se reitera que en razón de los resultados, la entidad paraestatal estará sujeta a una permanente evaluación de la aplicación de los programas y sistemas que adopte, los que deberán ser comentados por el titular de la entidad en los informes trimestrales que presente ante el órgano de gobierno.

El capítulo IV denominado "Concertación al exterior y al interior de las entidades paraestatales" plantea que hacia el interior debe mantenerse un vínculo de comunicación directa con los empleados y los sindicatos; al exterior, con los proveedores, o con los usuarios de los servicios y con los consumidores de los productos; para lograrlo deberán atender las necesidades y requerimientos de unos y otros sectores, los que discutidos en el órgano de gobierno podrán concretarse en acuerdos y lineamientos que éstos expidan, traduciéndose en acciones concretas.

Por otra parte y de conformidad con el cumplimiento de los programas gubernamentales, se establece la obligación de suscribir convenios de desempeño en forma anual, instrumentos que en alguna medida dependerán, respecto a su contenido, de la imaginación y creatividad de los empresarios públicos, tomando como base los objetivos señalados por el Estado en materia de administración, financiamiento y operación. Los convenios en última instancia servirán para evaluar la gestión del Director

General y de su equipo, la posibilidad de otorgar incentivos en función de su cumplimiento. Los convenios deberán contener cifras, datos e información concreta que permita evaluar cada uno de los compromisos en el planteados.

De esta manera, los diversos aspectos que abordará el convenio de gestión o de desempeño, son:

- "- Capacidad directiva;
- Entorno económico y social en que se desempeña la entidad;
- Administración de los medios de producción;
- Materias primas, materiales y otros insumos;
- Administración del recurso humano;
- Organización de la producción;
- Administración de inventarios;
- Comercialización;
- Administración financiera; y
- Sistemas de información, registro y controles".<sup>187</sup>

El logro de los compromisos planteados en el convenio de desempeño, sólo podrá obtenerse, si existe armonía, comunicación y sentido de responsabilidad de cada área de trabajo que conforme la entidad paraestatal; para lo cual, el Programa plantea como instrumento de concertación el establecimiento de Comités Mixtos de Productividad, en los cuales se analice la organización y selección de los procesos productivos más adecuados, en los cuales se consideren los avances tecnológicos, ya sea de máquinas o herramientas, como de técnicas, para en conjunto se eleve la eficiencia y competitividad que se requiere en el mercado nacional e internacional, tanto de la producción de bienes como en la prestación de servicios.

Finalmente, la autonomía de gestión planteada en el Programa de Modernización de la Empresa Pública, cifra su máximo interés en lograr la eficacia, eficiencia y productividad, en cada una de las entidades del sector paraestatal; sus propias diferencias marcarán la diversidad de objetivos que éstas deban cumplir, así por ejemplo distinguiremos las entidades cuya responsabilidad significa responder al servicio institucional; de aquellas empresas públicas, sean productoras de bienes o prestadoras de servicio, que deban sujetarse a criterios claramente explícitos de rentabilidad.

En uno y otro caso, las premisas y compromisos señalados en los convenios de gestión suscritos con las entidades y dependencias de la administración pública centralizada, esto

---

<sup>187</sup> Ibidem, p. 67.

es, coordinadoras sectoriales y dependencias globalizadoras, deberán estar orientados a acciones concretas, las que serán fijadas tomando en cuenta un diagnóstico general de entidad, para ser propuestas concretas dirigidas al incremento de la calidad y producción de los bienes o servicios. Los parámetros para este objeto deberán ser precisos y por niveles, es decir, plantear mínimos y máximos a cumplir, tomando en cuenta las experiencias y resultados de años anteriores.

En este sentido, podrán establecerse, por ejemplo, niveles (A, B, C, D, E, ó 1, 2, 3, 4, 5) que permitan evaluar los resultados, y en esa medida se otorguen los estímulos a que tengan derecho los servidores públicos. Como ejemplo podemos decir, que si la empresa "Productos Alimenticios, S. A. de C.V." con una plantilla de personal de 500 empleados logró producir un millón de artículos trimestrales tipo "x" durante 1990; su compromiso en el Convenio de Desempeño 1991, puede consistir en una tabla de la siguiente forma:

	A	B	C	D	E
unidades	1,200,000	1,400,000	1,600,000	1,800,000	1,800,000

	A	B	C	D	E
dsmvD.F. <sup>188</sup>	10	15	20	25	30

Al respecto, el criterio de evaluación de los resultados durante el trimestre, se ubicarán en el nivel que corresponda; el estímulo que además de su salario y demás prestaciones corresponda a los trabajadores en razón del incremento de la producción, dependerá en consecuencia del nivel obtenido.

Con este mismo sistema deberán regirse las demás áreas, como la financiera y la administrativa, respecto de la disponibilidad de recursos egresos e ingresos propios, simplificación administrativa, organización de personal, etcétera.

Lo anterior, permitirá concisión en la evaluación del desempeño, los compromisos fijados en el Convenio de desempeño, serán concretos. De no lograrse los objetivos planteados, la figura de desincorporación o privatización de la entidad paraestatal podrá tomarse en cuenta para el saneamiento de la propia administración pública como más adelante veremos.

188 Días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

### 3. Concepto y causas de la desincorporación de las empresas públicas.

En primer lugar trataremos el concepto de desincorporación, término a que aluden el Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994 (p. 90), Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990 - 1994 (p. 26), Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (arts. 5o. y 6o.); en todos los casos refiriéndose a las entidades que forman la administración pública federal paraestatal.

En principio abordaremos la semántica del término, que bien puede descomponerse en des e incorporar, el primero que deriva del latín dis, que significa contrario a, negación, oposición o privación; y el segundo, agregar, añadir o hacer que dos cosas hagan cuerpo una con otra. En este sentido, recuérdese que el vocablo paraestatal se refiere a aquello que está alrededor del Estado o bien pudiera decirse que forma parte de él con ciertas características peculiares.

Por tanto la desincorporación consiste en romper el vínculo de unión que existe entre dos elementos, en este caso, entre el Estado y una entidad paraestatal; es así que la separación que el Estado realice respecto del patrimonio, administración o control de una entidad permitirá afirmar que estamos en presencia del fenómeno de desincorporación.

La desincorporación puede lograrse a través de la desaparición o extinción de una entidad paraestatal, recuérdese que la creación de la misma dependió originalmente de la voluntad del Estado, por lo que, éste tiene la potestad para decretar su extinción o liquidación; en consecuencia, al desaparecer la entidad, obvia y simultáneamente se logra la desincorporación.

Por consiguiente, la desincorporación es aquella actividad del Estado, a través de la cual, éste limita o extingue su vinculación con entidades que forman parte de su estructura administrativa y orgánica, fundamentalmente de la administración paraestatal.

La desincorporación podemos decir, es un término más amplio que la privatización, si sólo reconociéramos en este último la acción de transferir o transmitir mediante la venta una entidad paraestatal. Sin embargo, como ya dijimos en páginas anteriores, la extinción, disolución y liquidación de entidades paraestatales permite al sector privado no sólo la

incurción de éste en actividades que anteriormente estaban reservadas al Estado; sino también en aquellas áreas donde el Estado formaba parte de la competencia en la producción de bienes o prestación de servicios. En consecuencia, en este último caso, la participación del sector privado se convierte en exclusiva.

Luego entonces, consideramos que los vocablos privatización y desincorporación son sinónimos, tanto porqué sus causas como sus efectos son directamente los mismos respecto del desempeño de las actividades económicas, comerciales y productivas, en razón de que su finalidad radica en suprimir la intervención del Estado en dichas áreas.

Los medios por los cuales se logra la desincorporación de las entidades paraestatales son básicamente los siguientes:

1. Disolución y liquidación.
2. Extinción.
3. Venta o enajenación.
4. Fusión.
5. Transferencia a los gobiernos estatales que integran la Federación.

Los que abordaremos en líneas posteriores, una vez que comentemos, cuáles son las causas por las que se procede a la desincorporación.

Por cuanto hace a la liquidación y extinción de las entidades citadas, tenemos que el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 establece, que las condiciones para proceder en consecuencia son: A. que las entidades hayan cumplido los objetivos para los que fueron creadas; B. carezcan de viabilidad económica, o cuyas funciones, por razones de eficiencia, conviene que las realice otra dependencia o entidad del Gobierno Federal.

La ventaja o enajenación procederá, cuando las empresas de que se trate, no sean prioritarias ni estratégicas y que por sus condiciones económicas, sean susceptibles de ser adquiridas por los sectores social y privado.

La fusión tendrá lugar, cuando con el propósito de lograr el mejoramiento de la operación y eficiencia, sea conveniente integrar los recursos humanos, materiales y financieros de dos o más entidades, complementando así los procesos productivos, de comercialización y de gestión administrativa. La integración mencionada producirá la

formación de un nuevo ente, o la asimilación en una sola entidad de las funciones y cometidos encomendados al o a las demás entidades, subsistiendo la primera con su denominación o razón social.

Las causas que dan origen a la transferencia a los gobiernos de los estados son: A. que se trate de empresas o entidades prioritarias; B. que las actividades que éstas realizan tengan directamente una importancia regional o local, o bien, estén sus funciones, clara y evidentemente, vinculadas a programas de desarrollo regional o local, verbigracia, determinados en los Convenios Unicos de Desarrollo que los Gobiernos de los Estados suscribieron con el Gobierno Federal.

Una causa de aplicación general al fenómeno de desincorporación es el consignado en el of. 1.0.6942 de la Secretaría de Programación y Presupuesto, publicado en el D.O. el 15 de noviembre de 1982, consistente en que la tendencia de la Reforma Administrativa es la de disminuir el número de organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria, y fideicomisos públicos, con motivo de que su funcionamiento ya no resulta conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público.

Con este antecedente se pone de manifiesto que el saneamiento de las finanzas públicas es prioritario, para lograrlo, el gobierno reconsidera los rubros de las erogaciones que realiza el Estado, identifica las funciones y obligaciones que el propio Estado tiene respecto de su pueblo; para posteriormente concluir que su intervención en la economía vía un conglomerado de entidades paraestatales excede de su ámbito de competencia, además de que perjudica la estabilidad financiera del Estado y en consecuencia el de la sociedad.

Lo anterior no supone que el Estado deba retirar de manera total su participación en la economía a través de las entidades paraestatales. Por un lado, porque se reconoce la existencia de una serie de actividades como estratégicas y prioritarias señaladas en el artículo 28 constitucional, las cuales no pueden quedar en manos de los sectores social y privado, en razón de la importancia que representan para lograr un desarrollo armónico.

Por el otro, porque aún a la fecha existen sectores o áreas en las cuales el sector privado no ha intervenido, sea por las fuertes inversiones que requieren dichas áreas o porque

su margen de utilidad o de ganancia resultaría mínimo; en estas condiciones y en vista de los requerimientos que la sociedad presente, el Estado deberá seguir asumiendo la responsabilidad de su cumplimiento vía la creación y sostenimiento de entidades paraestatales; así por ejemplo, tenemos aquellas entidades reconocidas como de servicio institucional en el Programa de Modernización de la Empresa Pública 1990 - 1994.

Abundando sobre este punto, podemos afirmar que el Estado en muchos casos asumió el desempeño de algunas actividades productivas o de servicios, en tanto eran desarrolladas convenientemente por los particulares, cumplida esta hipótesis el Estado retiró su participación; para ilustrar este comentario mencionaremos que la Comisión Nacional del Cacao, creada por decreto publicado en el D.O. el 21 de noviembre de 1973, tenía por objeto estimular y mejorar el cultivo y la industrialización del cacao, así como asesorar a los productores en las técnicas de producción, industrialización y comercialización. Diecisiete años más tarde, la SARH considera que los productores de cacao cuentan ya con la capacidad para asumir la operación, industrialización y comercialización del grano; en tal virtud se decide proceder a la extinción y liquidación de la citada comisión.<sup>189</sup>

Baste decir respecto de las causas de desincorporación de las entidades paraestatales, que el Estado reconociendo sus limitaciones y responsabilidades busca, a través del redimensionamiento (reducción) de la administración paraestatal dar un mayor espacio de participación a los sectores social y privado en las diversas áreas económicas, para lo cual el Gobierno Federal decreta, en una gran cantidad de acuerdos y decretos de desincorporación, que "desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público ya no resulta conveniente conservar como entidad paraestatal a...".

Agotada la enunciación de las causas del fenómeno de desincorporación de las entidades públicas procederemos a describir los medios a través de los cuales se llega a tal propósito, comenzando por la disolución y liquidación.<sup>190</sup>

<sup>189</sup> Decreto que ordena la extinción y liquidación de los organismos descentralizados que se indican, publicado en el D.O. el 10 de enero de 1990, pp. 4-6.

<sup>190</sup> Precizando de antemano que las reglas y particularidades de cada medio de desincorporación son materia del próximo inciso y por tanto serán abordadas hasta esa parte.

La disolución y liquidación tiene lugar en relación a las empresas públicas de participación estatal mayoritaria, las que fueron creadas por el Estado cumpliendo al efecto las disposiciones que en materia mercantil señalan las leyes; luego entonces, y siguiendo el criterio establecido en el último párrafo del artículo 50. del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatal,<sup>191</sup> tenemos que para la desincorporación de este tipo de entidades deben cumplirse las reglas señaladas en las leyes mercantiles.

Sobre el particular, los artículos 229 y 234 de la Ley General Sociedades Mercantiles declaran que las sociedades se disuelven en razón de que el principal objeto de la sociedad haya sido cumplido o por acuerdo de los socios tomado de conformidad con la ley y con los estatutos sociales de la empresa, caso en el cual el Estado no tendrá ningún problema en lograr por ser el socio mayoritario.

Por otra parte, es de señalarse que el inicio del procedimiento de desincorporación de una empresa pública de participación estatal mayoritaria, puede dar comienzo, en forma previa a la satisfacción de lo señalado en la Ley General Sociedades Mercantiles, cuando es publicada en el D.O. una resolución o acuerdo secretarial o presidencial, a través del cual se declara que una o varias empresas públicas sean disueltas y liquidadas, exponiendo las causas que justifiquen dicho proceder.

La extinción de entidades públicas se refiere fundamentalmente a los organismos descentralizados y fideicomisos, los cuales fueron creados, independientemente de sus funciones y objetivos por acuerdos y decretos secretariales o presidenciales, por la expedición de leyes o reglamentos expedidos por el presidente de la República o por el Congreso de la Unión.

Es así que mediante la publicación en el Diario Oficial de cualquiera de las formas legislativas arriba anunciadas puede decretarse se proceda a la extinción de alguna o varias entidades paraestatales, aduciendo según el caso, la satisfacción de cualquiera de las causas anteriormente apuntadas.

---

191 Para la desincorporación de entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto o acuerdo del Ejecutivo Federal, se deberán observar las mismas formalidades seguidas para su creación.

No obstante, debe destacarse que la publicación aludida, sólo significa que puede iniciarse el procedimiento de extinción de tal o cual entidad pública, sujetándose al respecto a las reglas contenidas tanto en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su reglamento, como en las políticas y lineamientos que expidan la coordinadora sectorial, la SECOGEF, SPP ó SHCP.

La venta o enajenación de la participación del Estado respecto del capital social de una empresa pública mayoritaria o minoritaria, involucra entre otros elementos: primero, el hecho de que la sociedad mercantil subsista y desarrolle el cometido u objeto social para el que fue creada; segundo, que solo sea retirada la participación del Estado en la tenencia accionaria de la sociedad, bien pudiera ser vendiendo al mejor postor, o bien y de conformidad con el artículo 68 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales utilizando para la venta, los procedimientos bursátiles propios del mercado de valores o de las sociedades de crédito; en este caso, con la posible oportunidad de hacerlo en el mercado bursátil nacional o extranjero como ejemplo tenemos la venta de las acciones "L" de Teléfonos de México, las cuales fueron colocadas en Inglaterra, Estado Unidos, Japón y Canadá.<sup>192</sup>

Sin embargo, por otro lado, aceptamos también la posibilidad de que puedan ser enajenados los organismos descentralizados; en primer lugar, porque el patrimonio y en general los recursos materiales y financieros son en su totalidad propiedad del Gobierno Federal; y segundo, bien pudiera considerarse que el desempeño de las funciones de un organismo de este tipo deban continuar y en su caso puedan ser desarrolladas por un particular bajo la supervisión y control del Gobierno Federal.

De igual forma consideramos que pudiera suceder con algunos fideicomisos públicos, que a nuestro modo de ver, no están directamente apoyando el cumplimiento de funciones de algún organismo descentralizado o empresa de participación estatal o un área prioritaria del desarrollo, tal y como lo señala el artículo 47 de Ley Orgánica de la Administración Federal.<sup>193</sup> En razón de lo anterior, los fideicomisos

192 Velázquez, Javier. "Recibirá Aspe US 2,300 millones por la venta de acciones de Telmex". El Universal. Sección financiera. 21 de mayo de 1991, pp. 1 y 6.

Velázquez, Javier "Colocó el gobierno 80 millones más de acciones L de Telmex en el extranjero". El Universal. Sección financiera. 12 de junio de 1991, pp. 1 y 4.

193 "Los fideicomisos públicos... son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades

públicos que no satisfagan alguna de las anteriores condiciones, en lugar de extinguirse y liquidarse, pudiera ser vendido a los sectores social o privado que estuviesen interesados en su adquisición.

Por cuanto hace a la fusión de entidades públicas, ésta consiste en la integración en un solo órgano de las funciones y objetivos que anteriormente estaban encargados a dos o más entidades. La fusión básicamente tiene dos variantes: una, en la cual la fusión tiene como propósito la creación de un nuevo organismo o empresa pública; la segunda, que alguna de las entidades subsista asumiendo las actividades y fines de otra u otras entidades.

Es de comentarse que la fusión que conduce a la creación de un nuevo órgano, puede ser de otra entidad paraestatal o acaso originar la creación de un organismo desconcentrado, el cual no forma parte de la administración pública paraestatal. Asimismo, la fusión pudiera referirse a la concentración en alguna dependencia del sector central (administración pública centralizada) de las funciones de las entidades paraestatales, esto es, que alguna Dirección o unidad administrativa de alguna Secretaría incorpore entre sus funciones las que correspondían a las paraestatales.

La fusión en la mayoría de los casos se refiere a empresas de participación estatal; sin embargo, creemos que esto se debe a que el universo paraestatal está a su vez compuesto en su mayoría por entidades de ese tipo. Luego entonces la fusión procede tanto con organismos descentralizados como con fideicomisos públicos, siendo posible indiscutiblemente, la fusión entre diversas entidades paraestatales, es decir, un fideicomiso con un organismo descentralizado y éstos a su vez con empresas públicas de participación estatal.

Por otra parte, la transferencia de los títulos representativos del capital social de una sociedad mercantil, propiedad del Gobierno Federal, consiste en la subrogación que de éstos se haga en favor del Gobierno de algún Estado de la República mexicana, de lo que deriva, que la transferencia sólo puede tratarse respecto de empresas públicas de participación estatal; en razón de que sólo éstas se componen de un capital social integrado por las aportaciones de accionistas, que ven garantizada su

---

paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades..."

propiedad mediante la posesión de los títulos representativos (acciones) de dicho capital.

Es así que la transferencia puede ser respecto de la participación del Gobierno Federal sobre empresas públicas mayoritarias o minoritarias a través del endoso que de las mismas realice el Gobierno Federal en favor de los Estados de la Unión.

Reiteramos finalmente, que a nuestro modo de ver, la desincorporación o privatización que se realice mediante la fusión de entidades paraestatales o la transferencia que se haga de los títulos representativos del Gobierno Federal sobre una empresa pública en favor de algún Gobierno estatal, no constituyen en forma plena, la no intervención del Estado en la economía en actividades productivas o de servicios a través de entidades paraestatales.

En el primer caso, porque sólo se procede al redimensionamiento de la administración pública paraestatal, al reducir el número de entidades paraestatales; pero en principio, las funciones y objetivos de la entidad fusionada persisten en las actividades que desarrollará la entidad fusionante, aún cuando se pudiera alegar que solo realiza algunas de las funciones anteriormente encomendados a la fusionada.

En el segundo, porque si bien es cierto el Gobierno Federal transmite los beneficios, responsabilidades y compromisos derivados de la tenencia accionaria sobre una sociedad, a favor de un Gobierno estatal, debe aceptarse que la estructura del Estado mexicano, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 40 y 43 de la Constitución Política, es el que en resumidas cuentas tendrá a su cargo la participación en una empresa pública sea mayoritaria o minoritaria.

#### 4. Praxis de la privatización de las empresas públicas 1981-1991.

Partiendo de la base de que el Estado mexicano debido a su gran tamaño, sobre todo en el sector paraestatal, provoca desajustes de considerable magnitud en la situación financiera del país al tener que sostener e invertir en entidades públicas, que si bien es cierto cumplen una función, impedía que esos recursos se destinaran a otro tipo de sector que de igual manera, y en ocasiones con mayor importancia, reclamaban de la canalización de recursos para atender la creciente demanda de bienes y servicios vitales originada por la población.

El presidente Carlos Salinas de Gortari desde su primer año de gestión reconoció "La crisis nos mostró que un Estado más propietario más grande no es necesariamente un Estado más capaz; un Estado más propietario no es hoy un Estado más justo. La realidad es que, en México, mas Estado significó menos capacidad para responder a los reclamos sociales... Mientras aumentaba la actividad productividad del sector público, decrecía la atención a los problemas de agua potable, de salud, de inversión en el campo y de alimentación<sup>194</sup> de vivienda, del medio ambiente y de justicia".<sup>194</sup>

Es así que la privatización es una política gubernamental que tiene por objeto sanear las finanzas públicas y liberalizar el mercado de bienes y servicios, con el fin de que los sectores social y privado desarrollen un papel preponderante en la producción nacional. Por lo que, reconociendo algunas de las causas y efectos de la privatización procederemos desarrollar, cuáles son las directrices que deben seguir la desincorporación de entidades paraestatales, así como cuáles son los pasos que forman dicho proceso y de manera muy general, señalar algunas acciones que sobre la materia han aplicado otros países.

En principio, el artículo 15 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales señala, al referirse a los organismos descentralizados, que para la extinción de los mismos deberán observarse las formalidades establecidas para su creación, debiendo fijar la ley o decreto respectivo, la forma y términos de su extinción y liquidación. De igual

<sup>194</sup> BANAMEX, "Modernización y reforma del Gobierno" Examen de la Situación Económica de México, vol. LXV, no. 768, noviembre de 1989, pp. 460 y 461.

manera, el artículo 5o. del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales reitera, que para la desincorporación de entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto o acuerdo del Ejecutivo Federal, se deberán observar las formalidades seguidas para su creación.

El artículo 7o. del Reglamento citado, añade que la SPP o coordinadora sectorial señalará las bases para la extinción de un organismo descentralizado, las cuales podríamos decir son comunes en su primera parte a todos los procesos de desincorporación de entidades paraestatales. Las etapas están de hecho enunciadas en el artículo 5o. del Reglamento y consisten en:

- 1a. La coordinadora de sector prepara un estudio de la conveniencia de la privatización, en su caso, argumentando lo procedente y planteando el tipo de procedimiento que deba seguirse para la desincorporación como son:
  - A. Disolución y liquidación;
  - B. Extinción y liquidación;
  - C. Fusión;
  - D. Enajenación;
  - E. Transferencia a un gobierno estatal de la participación accionaria que corresponda al Gobierno Federal sobre una entidad paraestatal;
- 2a. Con el estudio realizado emitirá la opinión que corresponda a la Secretaría de Programación y Presupuesto;
- 3a. La Secretaría de Programación solicitará a la Comisión Intersecretarial de Gasto y Financiamiento, el dictamen favorable respectivo;
- 4a. La Secretaría de Programación y Presupuesto con la documentación reseñada someterá a la consideración del Ejecutivo Federal la desincorporación de que se trate, para de ser procedente en su caso, se realizará la publicación correspondiente en el Diario Oficial del Federación;
- 5a. Se informará posteriormente por el Director General de la entidad paraestatal o por el liquidador a la coordinadora sectorial, a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y a la Secretaría de Programación y Presupuesto de la conclusión del proceso.

6a. La Secretaría de Programación y Presupuesto cancelará la inscripción en el Registro de la Administración Pública Federal Paraestatal.<sup>195</sup>

El artículo 7o. del Reglamento prosigue diciendo que para la desincorporación de un organismo descentralizado se designará un liquidador, quien deberá desempeñar las acciones siguientes:

1. Levantar un inventario de los bienes;
2. Someter a dictamen del auditor designado por la SECOGEF, los estados financieros inicial y final de liquidación;
3. Informar mensualmente a la SHCP, SPP, SECOGEF y coordinadora sectorial, sobre el avance y estado que guarda el proceso;
4. Levantará el acta entrega - recepción de los bienes y recursos del organismo.

Como ejemplo tenemos, que el 30 de noviembre de 1988 se publicó en el Diario Oficial el decreto por el que se ordena proceder a la disolución y liquidación del Instituto Nacional de Investigaciones sobre Recursos Bióticos<sup>196</sup>; este organismo fue creado por Decreto presidencial del 28 de febrero de 1979, publicado en el D.O. el 2 de marzo del mismo año, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Su función consiste en realizar investigaciones y promover estudios encaminados a impulsar el conocimiento y aprovechamiento racional de los recursos bióticos del país, mediante la aplicación de la ciencia y la tecnología.

La SPP coordinadora sectorial del organismo, consideró conveniente la disolución y liquidación del mismo con el propósito de transferir los programas y actividades mas relevantes que desarrolla la entidad en favor del Instituto de Ecología, A.C. que depende igualmente de dicha Secretaría; lo anterior, en cumplimiento a las acciones que dispone el programa de desincorporación de empresas públicas "... reforzando con ello la canalización de los recursos disponibles a las áreas estratégicas y prioritarias del desarrollo nacional".<sup>197</sup>

195 Cfr. artículo 27 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

196 Decreto por el que se autoriza a realizar los actos conducentes a la disolución y liquidación del Organismo Público Descentralizado Instituto Nacional de Investigaciones sobre Recursos Bióticos, publicado en el D.O. el 30 de noviembre de 1988, primera sección, pp. 21 - 23.

197 Ibidem, p. 22.

Más adelante el decreto establece que el proceso de disolución y liquidación no podrá exceder de 6 meses contados a partir de la entrada en vigor del referido decreto. La SPP y la SECOGEF vigilarán en la esfera de sus respectivas atribuciones el cumplimiento del proceso; en este caso la designación de liquidación corresponderá a la SPP.

Por otra parte, en el año de 1982 el Registro de la Administración Pública Federal Paraestatal comprendía 76 organismos públicos descentralizados de los cuales 3 se encontraban en proceso de desincorporación. No obstante, información de la SHCP señala que en ese mismo año existían 102 entidades, en 1983 sólo 97; en 1984, 95; 1985, 96; 1986, 94; 1987, 94; 1988, 89; 1989, 88 y 1990, 82<sup>198</sup>. De conformidad con el seguimiento realizado por nuestra parte, en apego a las publicaciones del Diario Oficial, durante 1990 se decretó la disolución y liquidación de los siguientes organismos descentralizados:

EMPRESA	CREACION	SARH	REGISTRO	D.O.
1. Comisión Nacional del Cacao	el 21 noviem bre de 1973	SARH	10120	10 enero de 1990 pp. 4-6.
2. Comisión Nacional de Fruticultura	el 4 noviem bre de 1974 y modificado el 30 enero de 1980	SARH	8145	"
3. Centro Nacional de Investigaciones - Agrarias	el 15 enero de 1980	SARH	8125	"
4. Forestal Vicente Guerrero	el 2 agosto de 1972	SARH	8355	9 enero de 1990 pp. 38 y 39.
5. Sistema Portuario Tampico Altamira	el 31 mayo de 1985	SCT	sin re gistro	6 septiem bre de 1990 pp. 21 y 22.
6. Transporte Aéreo Federal	el 14 de junio 1984	SCT	"	14 diciem bre de 1990

<sup>198</sup> BANAMEX, "Privatización: metas y logros", Examen de la Situación Económica de México, vol. LXVII, no. 786, mayo de 1991, p. 203.

Por cuanto hace al presente año de 1991:

- |  |  |      |      |                              |
|--|--|------|------|------------------------------|
| 1. Patrimonio Indígena del Valle - del Mezquital y la Huasteca Hidalguense | el 31 de diciembre 1952 y modificado - el 30 diciembre 1982                          | SARH | 8450 | 8 enero de 1991 pp. 10 y 11. |
| 2. Productos Forestales Mexicanos  | el 11 noviembre 1967, modificado 9 de diciembre 1968, 9 abril 1973 y 23 febrero 1981 | SARH | 8490 | 10 abril de 1991 pp. 5 - 7.  |

En suma, la administración paraestatal se integra con aproximadamente 8 organismos públicos descentralizados, en razón de que si bien es cierto contamos con el seguimiento de organismos desincorporados, la SPP no ha publicado en el D.O., cuando menos en el último quinquenio, el Registro de la Administración Pública Paraestatal.

Con relación a las empresas de participación estatal mayoritaria el artículo 39 de la LFEP dispone que la fusión o disolución se efectuará conforme a los lineamientos o disposiciones contenidas en los estatutos de la empresa y en la legislación correspondiente, esto es, básicamente en la Ley General de Sociedades Mercantiles. En general, los estatutos sociales establecen muy pocas reglas especiales para proceder a la disolución y liquidación de las empresas públicas.

Sobre el particular, el artículo 229 de la LGSM estipula que las sociedades se disuelven por presentarse alguna de las causas siguientes:

- A. Expiración del término fijado en el contrato social;
- B. Por imposibilidad de seguir realizando el principal objeto social;
- C. Por acuerdo de los socios;
- D. Porque el número de accionistas llegue a ser inferior a cinco en el caso de sociedades anónimas;
- E. Por la pérdida de las dos terceras partes del capital social;

Para llevar a cabo la disolución de la sociedad deberá realizar una asamblea general extraordinaria de accionistas, según lo señala la fracción II del artículo 182 de la citada ley; en la que se tomen los acuerdos correspondientes, designando a su vez liquidador (es) y delegado para protocolizar ante el Notario Público de su elección el acta correspondiente e inscribirla en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio de la localidad en la que se ubique el domicilio social de la paraestatal (arts. 194, 235 y 237).

Una vez designado liquidador (es), los administradores de la empresa entregarán a éstos los bienes, libros y documentos de la sociedad, levantándose al efecto un inventario del activo y pasivo sociales (art. 241).

Las funciones del liquidador (es) consistirán entre otras en:

- a. Concluir las operaciones sociales, es decir, proceder al cobro de cuentas pendientes y al pago de las deudas contraídas con anterioridad;
- b. Vender los bienes de la sociedad y liquidar a cada socio su parte accionaria;
- c. Practica el balance final de liquidación;
- d. Informar mensualmente a la SHCP, SPP, SECOGEF y coordinadora de sector, el avance y estado que guarde el proceso;
- e. Someter al dictamen del auditor designado por la SECOGEF, los estados financieros inicial y final de liquidación y en su caso los anuales intermedios;
- f. Obtener del Registro Público de Comercio constancia de cancelación de la inscripción del contrato social, una vez concluida la liquidación (art. 242 y 8o. del Reglamento de la LFEP).

El balance final de liquidación y tratándose de empresas públicas que hayan adoptado la forma de sociedad anónima (que son la mayoría), deberá indicar la parte social que a cada socio corresponda; publicándose, una vez auditado, por 3 veces de 10 en 10 días en el periódico oficial de la localidad en que tenga asentado su domicilio social la empresa; en ocasiones los Estatutos añaden que la publicación se realice en uno de los periódicos de mayor circulación en la localidad.

Desde que se inicie la primera publicación y en un plazo posterior de 15 días contados a partir de la última publicación, estará a disposición de los accionistas, tanto

el balance final como los papeles y libros de la sociedad, a fin de que puedan presentar las reclamaciones que correspondan. Transcurrido dicho plazo, el liquidador (es) convocará a una asamblea extraordinaria con el propósito de que los accionistas aprueben el balance final de liquidación (art. 247 LGSM).

Protocolizada el acta que contiene la aprobación definitiva del balance final de liquidación de la sociedad, el liquidador procederá a su inscripción en el Registro Público de Comercio respectivo, depositando el balance final y solicitará posteriormente a dicho registro, la constancia de cancelación de la inscripción del contrato social.

Acto seguido, el liquidador gira comunicación a la SPP a fin de que se cancele la inscripción correspondiente del Registro de la Administración Pública Federal Paraestatal y en consecuencia proceda además la baja de la clave programática presupuestal.

Por otro lado, las empresas públicas de participación mayoritaria constituyen el sector más importante de la administración paraestatal, en 1982 y de acuerdo a las cifras del Registro su número ascendía a 535, de las cuales 49 se encontraban en proceso de desincorporación. Según informes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en 1982 su número era de 744; en 1983 de 700; 1984, 703; 1985, 629; 1986, 528; 1987, 437; 1988, 252; 1989, 229 y 1990, 147.<sup>199</sup>

Las constancias obtenidas del seguimiento de procesos de desincorporación de este tipo de empresas durante 1989, 1990 y 1991 son, que en el primero se decretaron 8 procesos, en el segundo 16 y en el tercero sólo 3. No obstante lo anterior, Jacques Rogozinsky Jefe de la Unidad de Desincorporación de la Secretaría de Hacienda, informa que en los dos últimos años 1989 y 1990 se concluyó la desincorporación de 93 empresas mayoritarias,<sup>200</sup> lo que se debe a que en una gran variedad de casos los procesos no terminan rápidamente y se prolongan en el tiempo a más de un año para finalizarlo.

En la práctica, la mayoría de las empresas de participación estatal mayoritaria son instruidas, mediante Resolución

---

199 Idem.

200 HOWARD, Georgina, "Captó el gobierno \$10 billones por venta de paraestatales", El Universal, sección financiera, 23 de abril de 1991, p. 1.

publicada en el Diario Oficial expedida por la SPP, previo acuerdo del Ejecutivo Federal, de la Disolución que deberán realizar de la empresa; verbigracia, el 21 de octubre de 1988 se publicó la correspondiente a la empresa "Administración Corporativa de Sociedades Mexicanas, S.A. de C.V.",<sup>201</sup> entidad creada por escritura pública número 8,341 del 10 de septiembre de 1979 otorgada ante la fe del Notario Público 140 del D.F.

El objeto social de la entidad consistía en proporcionar a Fomento Industrial Somex, S.A. los recursos necesarios para el desempeño de su operación administrativa y de la supervisión de la sociedades creadas por ésta última o en aquellas en las que tuviera inversión o bien tuviera facultades de designación de miembros del Consejo de Administración de alguna empresa. Al respecto, la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, dependencia coordinadora de ambas entidades, reestructuró su sector publicando en el D.O. el 20 de julio de 1988 Resolución por la se fusionaría Fomento Industria Somex, S.A. con la empresa Mex - Plus, S.A. de C.V. y se acordaba la enajenación en favor del Gobierno Federal y del Banco Mexicano Somex, S.N.C. las acciones representativas del capital social que dicha paraestatal tuviera sobre otras entidades.

En consecuencia, la SEMIP resuelve que una vez que Administración Corporativa de Sociedades Mexicanas, S.A. de C.V. ya cumplió con los fines para los que fue creada, se proceda a su disolución y liquidación, toda vez que se obtuvo el dictamen favorable de la Comisión Intersecretarial de Gasto y Financiamiento. Por lo que, se estableció el término de seis meses para concluir el proceso de desincorporación, tiempo durante el cual la CIGF en coordinación con la SEMIP presentará al presidente de la República un informe de ejecución y resultados del referido proceso.

En ocasiones, la Resolución de disolución y liquidación involucra a más de una entidad paraestatal; no obstante, las reglas para realizar cada uno de dichos procesos son las mismas, al respecto consideramos que este tipo de resoluciones se debe a que es una misma secretaría de Estado la coordinadora sectorial, en otros casos, por la vinculación o coincidencia de actividades o áreas económicas que las paraestatales guardan entre sí.

---

<sup>201</sup> "Resolución para proceder a la disolución y liquidación de la empresa Administración Corporativa de Sociedades Mexicanas", S.A. de C.V., D.O. del 21 de octubre de 1988, pp. 4 y 5.

Corresponde ahora hablar de la extinción de los fideicomisos públicos en los cuales por disposición legal es fideicomitente único la Secretaría de Programación y Presupuesto<sup>202</sup>; los fideicomisos cuentan en su organización con un Comité Técnico que constituye el órgano de gobierno de la entidad, el cual en apego al artículo 9o. del Reglamento de la LFEP y al decreto o resolución que ordene la extinción de la paraestatal y siguiendo los lineamientos que al efecto dicte la SPP, procederá a la designación del liquidador, responsabilidad que generalmente recae en el delegado fiduciario.

El fiduciario prepara el convenio de extinción correspondiente, anexando el programa de liquidación, los que serán puestos a consideración de la SPP para su aprobación y proceder en su caso a su formalización. Una vez aprobado el convenio, el liquidador cumplimentará el programa que definirá la situación del personal, el destino final de los bienes y la elaboración de los estados financieros; para posteriormente presentar al comité técnico el informe final de liquidación para su aprobación. Satisfecho lo anterior remitirá a la SPP el informe final sancionado para los efectos procedentes.

Es de comentarse que el artículo 9o. del Reglamento referido dispone que cuando en el proceso haya de resolverse sobre adeudos de notoria imposibilidad de cobro, el Comité Técnico emitirá los criterios para su cancelación informando al fideicomitente de tales acciones. Asimismo, el artículo 45 de la LFEP estipula que los contratos constitutivos de fideicomisos podrán ser revocados por el Gobierno Federal, salvo que se trate de fideicomisos creados por mandato de ley o que los fines del fideicomiso no admitan revocación.

Hacia el año de 1982 las inscripciones de fideicomisos públicos en el Registro de la Administración Pública Federal ascendía a 188, de los cuales 46 se encontraban en proceso de extinción. Según datos de la SHCP los fideicomisos en ese mismo año eran 231; en 1983, 199; 1984, 173; 1985, 147; 1986, 108; 1987, 83; 1988, 71; 1989, 62; 1990, 51. De acuerdo al seguimiento realizado por nuestra parte en el Diario Oficial, durante 1990 se decretó la extinción de los fideicomisos siguientes:

ENTIDAD PARAESTATAL	DIARIO OFICIAL
1. Fideicomiso para el Centro de Estudios	27 marzo pp.4 y 5

202 Artículo 41 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Monetarios Latinoamericanos, A.C.

2. Fideicomiso destinado a otorgar créditos a favor de Taxistas del D.F. 21 junio pp.5 y 6
3. Fideicomiso para otorgar créditos a los Concesionarios del Servicio Público de Transporte de Carga en el D.F. 21 junio pp.5 y 6
4. Fideicomiso para apoyar financieramente a los Institutos Nacionales de Investigaciones Agrícolas, Forestales y Pecuarias. 21 junio pp.5 y 6
5. Fondo de Equipamiento Industrial. 31 agosto pp.4 y 5

Durante 1991 no se ha decretado la extinción de algún fideicomiso y por tanto durante este año, sólo debieron concluirse los procesos de extinción arriba enunciados. Como ejemplo tenemos la resolución que decreta la extinción del Fideicomiso para otorgar créditos a los Concesionarios del Servicio Público de Transporte de Carga en el Distrito Federal, creado por acuerdo del Secretario de Programación y Presupuesto publicado el 17 de octubre de 1984 y formalmente constituido en el Banco del Pequeño Comercio del Distrito Federal, S.A. mediante contrato del 21 de mayo de 1985.

Cumpliendo las formalidades de ley por acuerdo del presidente de la República el Secretario de Programación y Presupuesto publicó la resolución aludida, tomando como base que el Departamento del Distrito Federal, coordinadora sectorial del fideicomiso aludido, con fundamento en la fracción XXV del artículo 5o. del Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal<sup>203</sup> y una vez que la propuesta de extinción sancionada por la Comisión Intersecretarial de Gasto y Financiamiento en su sesión ordinaria XI de 1990, fue aprobada en definitiva por el Ejecutivo Federal. Señalando el artículo séptimo de la resolución que salvo impedimento legal el proceso debería concluir a más tardar en un plazo de seis meses, que en este caso no excedería del mes de diciembre de 1990. La SECOGEF estuvo encargada, según la resolución, de vigilar y hacer el seguimiento del proceso de extinción.

203 Artículo 5o. El Jefe del Departamento tendrá las siguientes atribuciones: XXV. Proponer al Titular del ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la creación, transformación, liquidación, fusión, o extinción de las entidades de la Administración Pública Federal que corresponda coordinar al Departamento.

Prosiguiendo con nuestro estudio comentaremos sobre la fusión de las entidades paraestatales. Al respecto, el artículo 38 de la LFEP dispone que la fusión de empresas de participación estatal mayoritaria se llevará de acuerdo a los estatutos sociales y legislación correspondiente, por esta última debemos comprender en principio la Ley General de Sociedades Mercantiles, concretamente del artículo 222 al 228 relativos a la fusión y transformación de las sociedades.

Es decir que tratándose de la fusión de sociedades mercantiles de carácter público, deberán realizar una asamblea general extraordinaria de accionistas para que por acuerdo de los socios se realice la fusión, el acta de asamblea será protocolizada e inscrita en el Registro Público de Comercio y se publicará en el periódico oficial de cada una de las sociedades que hayan de fusionarse, agregando el último balance y el sistema establecido para la extinción del pasivo de la entidad que desaparecerá (fusionada).

Según lo dispuesto en el artículo 224 de la LGSM la fusión de sociedades mercantiles no surtirá efectos, sino transcurridos tres meses a partir de la fecha de inscripción en el Registro Público del Comercio de la localidad respectiva. Lo anterior, es con el propósito de que los acreedores de la entidad fusionada puedan reclamar el cumplimiento de sus derechos u oponerse a la fusión.

Tratándose de organismos descentralizados la SPP, previa opinión de la coordinadora de sector y con fundamento en el artículo 16 de la LFEP, podrá proponer la fusión de este tipo de organismos cuando su actividad combinada redunde en un incremento de eficiencia y productividad.

Por cuanto hace a fideicomisos públicos podemos emitir dos puntualizaciones: la primera, que la LFEP no señala textualmente que este tipo de entidades sean susceptibles de fusionarse; la segunda, que de las constancias observadas en el seguimiento de los procesos de desincorporación de entidades paraestatales, cuando menos de 1985 a la fecha, no localizamos algún caso que se refiera a la fusión de fideicomisos públicos.

Consideramos que los lineamientos en materia de fideicomisos adoptados por el Gobierno Federal han sido de no fusionarlos entre sí o con otras entidades, sino decretar su extinción y liquidación. Sin embargo, creemos posible la asunción que

pueda darse de los activos y recursos de éstos fideicomisos en favor de otras entidades.

Con respecto al proceso de fusión, el Reglamento de la LFEP precisa en su artículo 10, que la coordinadora de sector emitirá las bases a las que habrá de sujetarse el proceso, donde intervendrá indiscutiblemente la naturaleza jurídica de la paraestatal, ya sea que se trate de empresas de participación estatal o de organismos descentralizados o de una combinación de éstos. Debiendo los lineamientos considerar, en su caso, si la fusión tiene por objeto la creación de una entidad con personalidad distinta de las paraestatales que habrán de fusionarse.

Continua diciendo la disposición citada que la entidad fusionada levantará inventario de sus bienes y someterá al dictamen del auditor designado por la SECOGEF los últimos estados financieros. Por su parte la entidad fusionante (que subsistirá) informará mensualmente a la coordinadora de sector y a las Secretarías de Hacienda, Programación y Contraloría sobre el estado y avances que guarde el proceso. Asimismo, la fusionante es responsable de que se formalice la entrega - recepción de los bienes y recursos de la entidad fusionada.

Del seguimiento realizado por nuestra parte, respecto de las resoluciones publicadas en el Diario Oficial que decretan la fusión de entidades paraestatales, encontramos que de 1985 a la fecha se han iniciado 32 procesos, de los cuales 31 corresponden a empresas de participación estatal y sólo 1 a organismos descentralizados; de los 31, dos procesos fueron suspendidos, en razón de que se decretó la disolución y liquidación de las entidades fusionantes. Del total de los procesos señalados tenemos que involucran la desaparición de 57 entidades paraestatales, y la subsistencia de sólo 29.

En un sólo caso se forma una nueva persona moral, mediante resolución publicada el 9 de mayo de 1985 se decreta la fusión de Aceitera de Guerrero, S.A. de C.V. (como fusionada) con Impulsora Guerrerense del Cocotero, S.R.L. de I.P. y C.V. (como fusionante) que en lo sucesivo se denominará Impulsora Guerrerense de las Oleaginosas, S.A. de C.V. Para este caso y tratándose de una sociedad mercantil, el artículo 226 de la LGSM estipula que el surgimiento de una nueva sociedad mercantil deberá sujetarse a los principios que rijan para la constitución de una sociedad.

En la mayoría de casos se establece en la Resolución que el proceso de fusión no excederá de 6 meses contados a partir

de la fecha de publicación de la Resolución en el D.O., la que encomienda vigilar y hacerse responsable del proceso a la coordinadora de sector correspondiente, sin perjuicio de las atribuciones que competen a otras Secretarías. Asimismo, se consigna en las diversas Resoluciones que la Comisión Intersecretarial de Gasto y Financiamiento elaborará un informe mensual de ejecución y resultados del proceso de que se trate.

Continuando con nuestro estudio, analizaremos en seguida la figura de enajenación o venta de entidades paraestatales o de los títulos representativos del capital social que sean propiedad del Gobierno Federal en sociedades mercantiles, como medio para lograr la desincorporación de entidades paraestatales.

La enajenación de las acciones propiedad del Gobierno Federal puede darse en dos sentidos: el primer, sobre empresas de participación estatal mayoritaria, pudiendo tratarse de la venta de la totalidad de las acciones o de sólo una parte en la que bien pudiera quedar el Gobierno Federal como un socio minoritario; el segundo, en el que la venta consista en las acciones que el Gobierno posee en una empresa de participación estatal minoritaria, que comúnmente varía entre un 25 o un 50%.

La enajenación de los títulos representativos del capital social, es una figura contenida en el artículo 68 de la LFEP, destacando que dicha enajenación podrá realizarse a través de los procedimientos bursátiles propios del mercado de valores o de sociedades nacionales de crédito, sujetándose al efecto a los lineamientos que emitan las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público.

El artículo 12 del Reglamento de la LFEP abunda diciendo que la SHCP designará a la sociedad nacional de crédito que realizará la enajenación, practicando la evaluación técnico - financiera de la paraestatal, tomando en consideración los estados financieros dictaminados por el auditor designado por la SECOGEF, a fin de determinar las mejores condiciones de venta.

A nuestro modo de ver la enajenación de las acciones del Gobierno Federal admite, sin contravenir las disposiciones anteriores, dos caminos: uno, realizar la venta a través del mercado de valores; dos, mediante subasta.

En el primer caso se encuentra la venta de Teléfonos de México, como el más importante, la empresa en mayo de 1990 tenía un costo de 5,200 millones de dólares, de los cuales 3,000 eran propiedad del Gobierno Federal. "A fines de 1989, la compañía contaba con un capital social pagado cercano a los 500,000 millones de pesos. Su activo sumaba 15.8 billones de pesos, con un pasivo de 6.5 billones".<sup>204</sup> La colocación de venta de acciones propiedad del Gobierno Federal en TELMEX no sólo se realizó en México, sino en otros mercados de valores como Estados Unidos, Canadá, Japón e Inglaterra, por mencionar algunos.

Por un lado el Grupo Carso, empresa mexicana, adquirió el control de TELMEX con la compra del primer paquete de la empresa con un costo de 1,760 millones de dólares; asimismo, se colocaron 120 millones de acciones en México, 800 millones en Estados Unidos y 600 millones más en el resto del mundo.<sup>205</sup> Al 12 de junio de 1991 los recursos captados por la venta de las acciones de TELMEX ascendía a 2,270,738,044 dólares (dos mil doscientos setenta millones setecientos treinta y ocho mil cuarenta y cuatro dólares).

Con relación al segundo caso, tenemos la venta de las sociedades nacionales de crédito, proceso de enajenación para el cual se expidieron las "Bases generales del proceso de desincorporación de las instituciones de Banca Múltiple, propiedad del Gobierno Federal,<sup>206</sup> dichas bases fueron expedidas por el Comité de Desincorporación Bancaria, creado por acuerdo presidencial,<sup>207</sup> facultado para dictar los criterios generales de valuación de las sociedades de crédito y del propio proceso.

El proceso de desincorporación consta de cuatro etapas, que podrán llevarse a cabo simultáneamente y son: 1. valuación de las instituciones; 2. registro y autorización de los posibles adquirentes; 3. enajenación de la participación accionaria del Gobierno Federal y; 4. finalmente la transformación de sociedades nacionales de crédito a sociedades anónimas.

---

204 VELAZQUEZ, Javier y Juan Arvizu Arrijoja, "a la Bolsa, las paraestatales que no encontraron compradores", El Universal, 28 de mayo de 1990, sección financiera, p. 11

205 VELAZQUEZ, Javier, "Recibirá Aspe US 2,300 millones por la venta de acciones de Telmex", El Universal, 21 de mayo de 1991, sección financiera, pp. 1 y 6.

206 Bases publicadas en el D.O. el 25 de septiembre de 1990, pp. 4 - 6.

207 Acuerdo publicado en el D.O. el 5 de septiembre de 1990.

Nos interesa destacar que la enajenación se realiza mediante subasta, para lo cual el Comité expidió la convocatoria correspondiente, las posturas deberán ser presentadas en firme el día de la subasta por las sociedades o grupos debidamente autorizados por el Comité para tal efecto.

De las 18 sociedades nacionales de crédito por enajenarse, su proceso dio inicio con un primer paquete que comprendió: A. Banpais, S.N.C.; B. Banca Cremi, S.N.C.; C. Multibanco Mercantil de México, S.N.C.<sup>208</sup> Por ejemplo, la convocatoria para la subasta del Multibanco Mercantil de México se publicó en el D.O. el 12 de abril de 1991, a realizarse la venta el 7 de junio pasado. Sin embargo, dos días antes, el 5 de junio mediante decreto presidencial se transforma dicha institución en sociedad anónima,<sup>209</sup> señalando que la transformación no implica modificación en su personalidad jurídica y patrimonio. Asimismo, el Consejo Directivo de la sociedad aprobó la transformación aludida, obteniendo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la autorización correspondiente (102-E-367-DGBM-III-A-1373).

Además, el 7 y 21 de junio de 1991 se publicaron en el D.O. las convocatorias para la subasta de Banca Confía y de Banco de Crédito y Servicio; el día 3 de julio de este año se expidieron las Bases particulares para la enajenación de los títulos propiedad del Gobierno Federal en el Banco Nacional de México.

Ahora abordaremos la figura de la transferencia a un gobierno estatal, de la participación accionaria que corresponda al Gobierno Federal sobre una entidad paraestatal, como medio de desincorporación. En principio reiteramos para este punto, que la transferencia se hace con fundamento en la importancia regional que signifiquen las actividades o propósitos que desarrolle un entidad paraestatal o a caso por la vinculación que guarde con los programas de desarrollo del Estado de la República de que se trate o bien sea la paraestatal, una empresa estratégica o prioritaria para impulsar el desarrollo económico.

---

208 Aviso a las personas y grupos interesados en adquirir títulos representativos del capital social de las Instituciones de Banca Múltiple, propiedad del Gobierno Federal, publicado en el D.O. el 19 de febrero de 1991, p. 38.

209 Decreto por el que se transforma Multibanco Mercantil de México, S.N.C. en Multibanco Mercantil de México, S.A., publicado en el D.O. el 5 junio de 1991, pp. 2 - 4.

Normalmente la transferencia de acciones se hace de la tenencia accionaria que el Gobierno Federal conserva en empresas de participación estatal mayoritaria; el número de casos de desincorporación de este tipo es realmente mínimo. No obstante, presentaremos un ejemplo suscitado con la compañía "Promotora del Desarrollo Urbano de Tijuana, S.A. de C.V.", empresa creada por decreto publicado en el D.O. el 16 de noviembre de 1981, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología dependencia coordinadora generó la iniciativa que aprobada por las instancias competentes, a fin de proceder a la transferencia en favor de un gobierno estatal de la tenencia accionaria del Gobierno Federal.

Mediante decreto publicado en el D.O. el 24 de octubre de 1988 se dispuso se llevara a cabo una asamblea general extraordinaria de accionistas de la empresa "... a efecto de que transfiriera a título gratuito en favor del Gobierno del Estado de Baja California, la participación que el Gobierno Federal tiene suscrita en el capital social de la propia sociedad".

Reiteramos una vez más, que en nuestra opinión esta es una forma jurídica impura como medio de desincorporación de una entidad paraestatal, porque no se logra suprimir la intervención del Estado, sea gobierno federal o estatal, de la empresa; la subsistencia de la paraestatal es indiscutible y de igual forma la concurrencia del Estado. Sin embargo, las políticas de redimensionamiento de la Administración Pública Federal Paraestatal, la conciben como instrumento de desincorporación, en razón de que en lo sucesivo será propiedad y responsabilidad del gobierno de un Estado de la República.

Corresponde por último, hablar del panorama mundial en materia de privatizaciones, en este sentido, debemos comenzar reconociendo que la implantación de políticas de privatización no son exclusivas de México y de hecho en realidad se encuentra inmerso en un proceso de cambio que aplica a todo el mundo, no sólo a países industrializados o de primer mundo; de la misma forma sucede en las naciones con forma de gobierno socialista y no faltan los países subdesarrollados, entre ellos, los latinoamericanos.

En forma permanente y sobre todo en los dos últimos años, la prensa nacional mexicana señala las diversas tendencias, expectativas, situaciones, retos, conflictos y resultados que los procesos de desincorporación de entidades paraestatales presentan tanto en México como en el mundo.

Del seguimiento y análisis que de la prensa hemos realizado en aproximadamente veinte meses, podemos afirmar que el Estado contemporáneo busca reducir su estructura organizacional, deshaciéndose particularmente de las empresas públicas que no representan un papel significativo en el desarrollo de la economía nacional, o bien el conservar su administración provocaría una sangría en el manejo de las finanzas públicas. Los países que actualmente mantienen una fuerte tendencia a las privatizaciones son:

- | EUROPA         | AMERICA            | ASIA        |
|----------------|--------------------|-------------|
| 1. Alemania;   | 1. Argentina;      | 1. China;   |
| 2. España;     | 2. Brasil;         | 2. Turquía; |
| 3. Inglaterra; | 3. Canadá;         | 3. Rusia.   |
| 4. Polonia;    | 4. Chile;          |             |
| 5. Portugal.   | 5. Ecuador;        |             |
|                | 6. Estados Unidos; |             |
|                | 7. México;         |             |
|                | 8. Nicaragua;      |             |
|                | 9. Paraguay;       |             |
|                | 10. Perú;          |             |
|                | 11. Uruguay;       |             |
|                | 12. Venezuela.     |             |

Del análisis realizado no podemos, en estricto sentido, sostener cuáles son las áreas o actividades económicas que cada Estado ha considerado como estratégicas y prioritarias a fin de impulsar su desarrollo económico. Sin embargo, todos coinciden en mantener el control bajo diversos mecanismos de las áreas que privaticen, las cuales podemos enunciar como: ferrocarriles, aerolíneas, siderúrgicas, servicios públicos en general, sociedades de crédito (banca), telecomunicaciones, empresas agrícolas, de transporte, textiles, productos eléctricos, química, construcción e ingeniería.

Finalmente, en todos los países se observa la directriz de enajenar las paraestatales a través de medios bursátiles, aceptando inclusive fuertes inversiones del extranjero, sin perjuicio de la participación de nacionales, en una gran variedad de empresas.

## C O N C L U S I O N E S

PRIMERA. El surgimiento del Estado como ente integrador de los diversos factores que confluyen en la formación de una nación, ha presentado diversas etapas por lo que se refiere al manejo de la economía en su doble aspecto, el macroeconómico y el microeconómico, las que podemos distinguir como: liberalista, intervencionista, y neoliberalista o Estado social de derecho, que independientemente de la denominación, en esta etapa el Estado realiza actividades económicas con el fin de impulsar el desarrollo nacional o satisfacer necesidades de carácter colectivo, ya sea sustituyendo total o parcialmente a los particulares o realizando la actividad de manera conjunta con éstos, o bien desempeñándose el Estado en áreas en que los particulares no han invertido o desarrollado.

SEGUNDA. Las experiencias en materia de finanzas públicas durante la segunda mitad del siglo XX han demostrado, que al intervenir el Estado contemporáneo como productor de bienes y prestador de servicios en una gran cantidad de áreas económicas, se produjo un considerable debilitamiento en las responsabilidades que le corresponden sobre la satisfacción de necesidades de carácter público, como es entre otras, garantizar los servicios públicos de todo tipo.

El Gobierno del Estado mexicano reconoce esta situación desde el inicio de la década de los 80's y por tanto ha enfocado su política de administración en atender los servicios públicos básicos para la población y en concentrar sus recursos en las actividades estratégicas y prioritarias para el desarrollo nacional.

TERCERA. La empresa pública mexicana es una figura jurídica que surge en los años 20's con el propósito de realizar actividades de tipo económico bajo un esquema distinto al que corresponde a las dependencias de la administración pública federal centralizada; así el Estado mexicano crea organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritarias y minoritarias y fideicomisos públicos.

La afluencia de entidades paraestatales fue creciente y de igual manera su participación en el producto interno bruto. Legislativamente hablando su regulación y control en México puede concretarse en cinco etapas: 1. 1926 - 1946; 2. 1947 - 1965; 3. 1966 - 1970; 4. 1971 - 1986 y; 5. 1986 a la fecha. La primera se caracteriza por la falta de una legislación específica que permitiera el control de las paraestatales.

En la segunda y tercera etapas existe una ley especial con un esquema de control incipiente; la cuarta, con una ley especial que tiene sólo modificaciones sobre las anteriores, sin embargo, establece un sistema de control rígido aunque menos efectivo y el surgimiento de una diversidad de leyes y reglamentos aplicables a la administración federal y en consecuencia aplicables al sector paraestatal; la quinta y última etapa surge con la expedición de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y es complementada con la publicación de su Reglamento en enero de 1990.

CUARTA. Los objetivos y funciones de las empresas públicas deben ser la realización de las actividades para las que fue creada, sometándose invariablemente a las normas de derecho público, con la finalidad de coadyuvar las responsabilidades y funciones del Estado, sobre todo en la prestación de los servicios públicos y en la atención de áreas económicas que conducen a la satisfacción de necesidades colectivas o de notorio interés público.

QUINTA. Las experiencias en materia de administración paraestatal confluyen en un marco jurídico básico actualizado, sobresaliendo en importancia la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento, y el Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990 -1994.

Los aspectos sobre los cuales se centra el mejoramiento de la administración paraestatal son:

1. Adecuada capacitación y adiestramiento en toda la estructura organizacional de la paraestatal y sobre todo de los mandos superiores;
2. Integrar un sistema de información y seguimiento de las actividades y operaciones de las empresas, internamente por medio de sus órganos de gobierno y comités especializados; al exterior, atendiendo las peticiones del Sistema Integral de Información y en general los requerimientos de las Secretarías de Programación y Presupuesto y Contraloría General de la Federación;
3. Establecimiento de convenios y compromisos que superen los índices y parámetros de años anteriores con el propósito de lograr la eficiencia y eficacia de las operaciones de la empresa y notorios incrementos en la productividad que conlleven a la autosuficiencia de la paraestatal.

SEXTA. Una de las políticas más importantes en materia de administración del Estado mexicano, ha consistido en el

redimensionamiento de la estructura estatal, la que se ha logrado tras la aplicación de reducir el número de entidades que integran la Administración Pública Federal Paraestatal.

La reducción en el número de entidades paraestatales se ha denominado desincorporación o privatización, cuya finalidad básica consiste en suprimir la intervención del Estado sobre una o varias actividades económicas con el objeto de permitir en éstas la libre concurrencia o la participación de los sectores social y/o privado.

SEPTIMA. La privatización o desincorporación de entidades paraestatales puede lograrse a través de diversas formas jurídicas que dependen de la naturaleza del ente paraestatal de que se trate, como presentamos a continuación:

- Empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria:
  - A. Disolución y liquidación;
  - B. Venta o enajenación;
  - C. Fusión;
  - D. Transferencia de los títulos representativos del capital social en favor de gobiernos estatales.
  
- Organismos descentralizados:
  - A. Disolución y liquidación;
  - B. Fusión;
  - C. Venta.
  
- Fideicomisos públicos:
  - A. Extinción y liquidación;
  - B. Fusión.

OCTAVA. La privatización o desincorporación de empresas públicas tiene como objetivo que el Estado se encargue exclusivamente, a través de entes paraestatales, de las áreas estratégicas y prioritarias consignadas en los artículos 25, 26 y 28 constitucionales; pero, la privatización en sí misma permite un ahorro considerable de recursos del erario federal, además de que mediante la venta de paraestatales en favor de los sectores social y privado, sean nacionales o extranjeros, se está logrando una fuerte captación de recursos que están siendo concentrados en el llamado Fondo de Contingencia; que significa, por un lado, que el Estado está recuperando parte de las erogaciones realizadas por la creación y mantenimiento de las paraestatales y; por el otro, el posible saneamiento de las finanzas públicas vía los ingresos obtenidos por la subasta, colocación en los mercados de valores de las acciones en sociedades mercantiles propiedad del Gobierno Federal y venta en lo general de entidades paraestatales.

NOVENA. Las reglas básicas para proceder a la desincorporación de una entidad paraestatal, independientemente de su naturaleza jurídica, son:

1. Someterse a las formalidades señaladas en el procedimiento seguido para su creación;
2. La coordinadora de sector con los estudios técnicos y financieros suficientes propondrá a la Secretaría de Programación y Presupuesto, previo dictamen de la Comisión Intersecretarial de Gasto y Financiamiento, el procedimiento a que habrá de sujetarse la paraestatal para su desincorporación.
3. La Secretaría de Programación y Presupuesto pondrá a consideración del Ejecutivo Federal la desincorporación de la paraestatal, de ser procedente se publicará en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo o resolución correspondiente.
4. La coordinadora de sector, Comisión Intersecretarial de Gasto y Financiamiento y Secretarías de Programación y Presupuesto y Contraloría General de la Federación, en su ámbito de competencias y las que expresamente determine el acuerdo o resolución de desincorporación, vigilarán y harán el seguimiento del proceso.
5. Una vez concluido el proceso de desincorporación deberá informarse a las Secretarías de la Contraloría General de la Federación y Programación y Presupuesto para los efectos pertinentes, entre ellos, cancelar la inscripción en el Registro de la Administración Pública Federal Paraestatal y la clave programática presupuestal respectiva.

DECIMA. Los avances en la desincorporación de empresas estatales mexicanas son considerables, durante la última década la privatización ha sido de tal manera eficiente, que actualmente la administración paraestatal se compone de un número similar de paraestatales al que existía en 1960. No obstante, debe reconocerse que durante el bienio 1990-1991 la privatización de paraestatales ha permitido que la captación de recursos por este medio no sólo provenga de capitales nacionales sino también extranjeros. Asimismo, se ha cuidado que en los procesos de venta de paraestatales, que los nuevos propietarios cuenten con un programa de desarrollo efectivo, que signifique, entre otras cosas, la canalización de inversiones en equipo y materiales que conduzcan al crecimiento del sector productivo y a una necesaria creación de empleos.

DECIMA PRIMERA. La privatización o desincorporación de entidades paraestatales como medio para reducir la administración pública de un Estado, resulta ser una medida de creciente aceptación utilizada no sólo por los países con un régimen capitalista, sino también de aquellos con

gobierno socialista. En ambos casos, se acepta la dificultad que enfrenta el Estado para mantener, invertir y desarrollar una variedad de empresas públicas sin causar menoscabo en el erario federal; reconocen del mismo modo la carencia de suficientes recursos nacionales para que el Estado se haga cargo de todas las empresas nacionales y por tanto recurre a la captación de capitales extranjeros.

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

- ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría general del Derecho Administrativo, sexta edición, Porrúa, México, 1984.
- ARELLANO GARCIA, Carlos, Derecho Internacional Privado, sexta edición, Porrúa, México, 1983.
- ARILLA VILA, Manuel, Derecho fiscal y económico de la empresa, Vol. I, Cárdenas, México, 1981.
- BRAVO AHUJA, R. Víctor E., La empresa pública industrial en México, (Serie II, Administración Pública mexicana, no. 4), INAP, México, 1982.
- BREWER CARIAS, Alan Randolph, Las empresas públicas en el derecho comparado, Universidad Central de Venezuela, Venezuela, 1967.
- BURGOA, Ignacio, Las Garantías Individuales, décimo séptima edición, Porrúa, México, 1983.
- BURGOA, Ignacio, Derecho Constitucional mexicano, cuarta edición, Porrúa, México, 1982.
- CARDENAS DE LA PEÑA, Enrique, Historia de las comunicaciones y los transportes en México, "Marina Mercante", Secretaría de Comunicaciones y Transportes, México, 1988.
- CARRILLO CASTRO, Alejandro y Sergio García Ramírez, Las empresas públicas en México, Miguel Angel Porrúa, México, 1983.
- DAVIS, Keith y Robert L. Blomstrom, Responsabilidad de la nueva empresa, Ediciones Marymar, Argentina, 1976.
- DE LA CUEVA, Mario, La idea del Estado, UNAM, México, 1986.
- DE LA MADRID HURTADO, Miguel, Estudios de Derecho Constitucional, segunda edición, Porrúa, México, 1980.
- ERDOZAIN, Martín Luis, La participación del personal en la administración de la empresa, La Ley, Argentina, 1970.
- ESTESO, Roberto L., Notas acerca de la participación estatal a través de las empresas públicas, (Serie Administración Pública no. 5), Centro de

- Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, 1982.
- FERNANDEZ RUIZ, Jorge, El Estado empresario, UNAM. México, 1982.
- FLORES ZAVALA, Ernesto, Elementos de Finanzas Públicas mexicanas, Porrúa, México, 1967.
- FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, duodécima edición, Porrúa, México, 1968.
- GARCIA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, trigésima edición, Porrúa, México, 1979.
- GARCIA RAMIREZ, Sergio, Derecho social económico y la empresa pública en México, (Serie II Administración Pública mexicana no. 3), INAP, México, 1982.
- GOMEZ GRANILLO, Moisés, Teoría económica, Esfinge, México, 1981.
- HELLER, Herman, Teoría del Estado, octava reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1977.
- HERBER, Bernard P., Modern Public Finance, quinta edición, Richard D. Irwin, Estados Unidos de Norteamérica, 1983.
- JELLINEK, Georg, Teoría general del Estado, Tr. Fernando de los Ríos, Albatros, Argentina, 1970.
- KAPLAN, Marcos, Países en desarrollo y empresas públicas, Macchi, Argentina, 1965.
- KAPLAN, Marcos, et al., La regulación jurídica del intervencionismo estatal en México, FCE, SEMIP, UNAM y SIDERMEX, México, 1988.
- KELSEN, Hans, Teoría general del Estado, Tr. Luis Legaz Lacambra, Nacional, México, México, 1972.
- LOPEZ ROSADO, Diego G., Problemas económicos de México, sexta edición, UNAM, México, 1984.
- LOPEZ ROSADO, Diego G., Historia y pensamiento económico de México, (Textos universitarios), UNAM, México, 1972.
- MORENO, Daniel, Derecho Constitucional mexicano, quinta edición, Pax, México, 1979.

- POOL, John Charles y Ross M. La Roe, Economista al instante, Tr. Martín Benigno, Merlin, México, 1985.
- PUEBLITA, Arturo, Elementos económicos en las Constituciones de México, "Legislación, doctrina y jurisprudencia", segunda edición, Limusa, México, 1987.
- RANGEL COUTO, Hugo, El Derecho Económico, Porrúa, México, 1980.
- RAUTENSTRAUCH, W. y R. Villers, Economía de las empresas industriales, cuarta reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1979.
- RETCHKIMAN K., Benjamín, Teorías de las Finanzas Públicas, Tomo II, UNAM, México, 1987.
- ROSSETTI, José Paschoal, Introducción a la Economía, "Enfoque latinoamericano", séptima edición, Harla, México, 1985.
- SALAZAR MALLEN, Rubén, Desarrollo histórico del pensamiento político, tomo I, tercera edición, UNAM, México, 1980.
- SEPULVEDA, César, Derecho Internacional, duodécima edición, Porrúa, México, 1981.
- SOBRAL, Enrique N., Principios de Económica (sic), Tomo I, Imprenta francesa, México, 1919.
- TOCQUEVILLE, Alexis de, La democracia en América, quinta reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.
- ULRICH, Hans, La empresa como sistema social productivo, Instituto de Estudios Políticos, España, 1977.
- WITKER, Jorge, La empresa pública en México y España. Un estudio comparativo de derecho administrativo, Civitas, México, 1982.
- YAÑEZ GARRIDO, Luis Anselmo y Samuel Rodríguez Jiménez, Planeación del desarrollo y análisis de gestión en la Administración Pública, Pac - UNAM, México, 1986.
- ZAMORA, Francisco, Tratado de Teoría Económica, décimo séptima edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.

## L E G I S L A C I O N

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,  
Comentada por el Instituto de Investigaciones  
Jurídicas, UNAM, México, 1985.
- La Constitución mexicana. Rectoría del Estado y economía  
mixta, Instituto de Investigaciones  
Jurídicas - Porrúa, México, 1985.
- La Constitución de los Estados de América, con notas  
explicativas, World Book, Estados Unidos de  
Norteamérica, 1987.
- Ley Federal del Trabajo, comentada por Francisco Breña  
Garduño, segunda edición, Harla, México, 1988.
- Ley orgánica del Departamento del Distrito Federal,  
Legislación de Andrade, Impuestos del Departamento  
del Distrito Federal, pp. 603 y ss.
- Ley de Monopolios (Ley orgánica del artículo 28  
constitucional en materia de monopolios, Diario  
Oficial de la Federación 31 de agosto de 1934),  
Legislación de Andrade, Tomo I de la Constitución  
Política, p. 187 y ss.
- Ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en materia  
económica, Legislación de Andrade, Tomo I de la  
Constitución Política, p. 198-1 y ss.
- Ley reglamentaria del artículo 131 de la Constitución  
Política en materia de Comercio Exterior,  
Legislación de Andrade, Tomo I de la Constitución  
Política, p. 198-67 y ss.
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicada en el  
Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de  
1986, (en prensa), Puertos Mexicanos, México,  
1991.
- Ley Orgánica de la Administración Pública, publicada en el  
Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre  
de 1976, (en prensa), Puertos Mexicanos, México,  
1991.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de  
Servicios relacionados con Bienes Muebles,  
publicada en el Diario Oficial de la Federación el  
8 de febrero de 1985, (en prensa), Puertos  
Mexicanos, México, 1991.

Ley de Obras Públicas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1980, (en prensa), Puertos Mexicanos, México, 1991.

Ley General de Bienes Nacionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1982, (en prensa), Puertos Mexicanos, México, 1991.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976, (en prensa), Puertos Mexicanos, México, 1991.

Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 1990, (en prensa), Puertos Mexicanos, México, 1991.

Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de febrero de 1990, (en prensa), Puertos Mexicanos, México, 1991.

Reglamento de la Ley de Obras Públicas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de febrero de 1985, (en prensa), Puertos Mexicanos, México, 1991.

Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 1981, (en prensa), Puertos Mexicanos, México, 1991.

Reglamento de la Ley de Monopolios, Legislación de Andrade, Tomo I de la Constitución Política, p. 198 bis 8a y ss.

Reglamento del artículo 15 de la Ley de Monopolios, Legislación de Andrade, Tomo I de la Constitución Política, p. 198 bis 16a y ss.

Reglamento de la Ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica, Legislación de Andrade, Tomo I de la Constitución Política, p. 198-11 y ss.

Reglamento del artículo 21 del Reglamento de la Ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica, Legislación de Andrade, Tomo I de la Constitución Política, p. 198-37.

H E M E R O G R A F I A

- ALCONADA ARAMBURU, Carlos R. "Privatización de empresas públicas", Revista del Derecho Comercial y de las Obligaciones, año 15, no. 88, agosto de 1982, Argentina, pp. 461 - 468.
- BANAMEX, "Privatización: metas y logros", Examen de la situación económica de México, vol. LXVII, no. 786, mayo de 1991, pp. 199 - 205.
- BANAMEX, "Algunos avances en la modernización del sector paraestatal", Examen de la situación económica de México, vol. XLI, no. 772, marzo de 1990, pp. 143 - 149.
- BANAMEX, "Modernización y reforma del gobierno", Examen de la situación económica de México, vol. LXV, no. 768, noviembre de 1989, pp. 459 - 462.
- BANAMEX, "Nuevo papel de la empresa en México", no. 759, febrero de 1989, pp. 59 - 66.
- BARQUIN ALVAREZ, Manuel, "Las empresas públicas", Anuario Jurídico, Tomo VII, México, 1980, pp.
- BARRA, Rodolfo C., "La empresa pública y el logro de fines de interés público", Prudentia iuris, Tomo V, diciembre de 1981, Argentina, pp. 39 - 50.
- BOHM, Andreja, "The concept, definition and classification of public enterprises", Public Enterprise, vol. 1, no. 4. 1981, Yugoslavia, pp. 72 - 78.
- BOLLA, Mario Edgardo, "El régimen de los servicios públicos directos constituidos por sociedades anónimas estatales", Anales, Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de la Plata, no. 27, 1978, Argentina, pp. 63 - 81.
- KAPLAN, Marcos, "Intervención del Estado y empresa pública en la América Latina contemporánea. Los aspectos políticos e institucionales", Revista de la

Facultad de Derecho de México, Tomo XXX, no. 115, enero - abril de 1980, pp. 107 - 132.

- MARTINEZ ESCAMILLA, Ramón, "Las empresas paraestatales", Administración y Política, Tercera época, primer cuatrimestre, no. 5, México, pp. 77 - 90.
- MARTINEZ ESCAMILLA, Ramón, "Las empresas paraestatales", Problemas del Desarrollo, vol. XIV, no. 56, noviembre 1983 - enero de 1984, México, pp. 55 - 69.
- MURILLO, Mauro, "La empresa pública", Revista de Ciencias Jurídicas, Tomo I, no. 24, junio - septiembre - diciembre de 1974, Costa Rica, pp. 289 - 304.
- MUÑOZ RIVERA, Isidro, "La empresa pública un estudio de derecho sobre México", Administración y Política, Tercera época, primer cuatrimestre, no. 5, México, pp. 205 - 209.
- DELGADO, Orlando et al., "La estructura de la industria estatal mexicana 1975 - 1983", Investigación Económica, vol. XLV, no. 176, abril - junio de 1986, México, pp. 39 - 55.
- VILORIA, V. "Las formas jurídicas de las empresas públicas", Revista de Derecho Público, no. 14, abril - junio de 1983, Venezuela, pp. 57 - 72.
- VILLARREAL, René y Rocío R. de Villarreal, "Las empresas públicas como instrumento de política económica en México", El Trimestre Económico, vol. XLV (2) no. 178, abril - junio de 1978, pp. 213 - 245.

#### DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

- CABANELLAS, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, décima cuarta edición, consta de 6 tomos, Heliasta, Argentina, 1979.
- Diccionario Jurídico Mexicano, consta de 4 tomos, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1983.
- Diccionario de la Lengua Española, consta de 2 tomos, vigésima edición, Real Academia Española, España, 1984.

Gran Diccionario Enciclopédico Ilustrado, consta de 12 tomos, Selecciones del Reader's Digest, México, 1986.

#### O T R A S F U E N T E S

- AGUIRRE VELAZQUEZ, Ramón, "El financiamiento y la productividad de las empresas públicas", Memoria no. 2 de las conferencias sobre Productividad esfuerzo sustantivo del Gobierno Federal, del 24 de junio al 5 de agosto de 1982. ADEP - STPS,
- ARANCIBIA C., Armando, "La empresa pública ante nuevos desafíos", Primer Coloquio sobre pública, UAM, México, 1984.
- CAMARA DE DIPUTADOS del Congreso de la Unión de la quincuagésima segunda legislatura, Derechos del pueblo mexicano, "México a través de sus constituciones", consta de 8 tomos, tercera edición, Porrúa, México, 1985.
- Diario de los Debates del Congreso Constituyente, Tomo II, Imprenta de la Cámara de Diputados, México, 1922.
- GONZALEZ URIBE, Héctor, "El Estado social de derecho en México y sus implicaciones tributarias", Tribunal Fiscal de la Federación 45 años al servicio de México, Tomo I, TFF, México, 1982.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL, Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988, México, 1983.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL, Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994, Talleres Gráficos de la Nación - SPP, México, 1989, (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1989).
- "Seminario internacional sobre regulación de la empresa pública", Anuario Jurídico, Tomo VIII, UNAM, México, 1981.
- ZARCO, Francisco, Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente 1856 -1857, El Colegio de México, México, 1957.