

878502
↑
2

UNIVERSIDAD DEL NUEVO MUNDO

FACULTAD DE ADMINISTRACION Y CONTADURIA



EL REPLANTEAMIENTO DE LA PARTICIPACION DEL ESTADO MEXICANO EN LA ECONOMIA: EFECTOS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL

T E S I S
QUE PARA ASPIRAR AL TITULO DE
LICENCIADO EN ADMINISTRACION
D E E M P R E S A S
PRESENTA EL PASANTE
JOSE CALZADA ROVIROSA

MEXICO, D. F.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1993



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

INTRODUCCION	1
CAPITULO I	
NOTAS GENERALES SOBRE LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA	6
1.1 Los planteamientos anti-estadistas del liberalismo clásico	7
1.2 Surgimiento de la necesidad de que el Estado intervenga en la economía	12
1.3 El Estado mexicano como precursor de la participación estatal en la economía. La Constitución de 1917	14
1.4 La crisis mundial de 1929	16
CAPITULO II	
LAS EMPRESAS PUBLICAS	18
2.1 Fundamentos teóricos de la participación estatal en la economía en el caso de los países subdesarrollados	19
2.2 Concepto de empresa pública	23
2.3 Desarrollo histórico de la empresa pública	25
CAPITULO III	
EVOLUCION DEL MARCO JURIDICO DE LAS EMPRESAS PUBLICAS MEXICANAS	30
3.1 Referencias de la Constitución Política de 1917	31
3.2 De la Secretaría del Patrimonio Nacional a la Secretaría de Energía, Minas e Industrias Paraestatal, entidad normativa de las empresas públicas mexicanas	33
3.3 Problemas típicos de las empresas públicas	34
3.3.1 Gestión	34

3.3.2 Eficiencia	37
3.3.3 Centralismo y descentralización	37
3.3.4 Sectorización	38
3.3.5 Mecanismo de evaluación	39

CAPITULO IV

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

PUBLICAS MEXICANAS 43

4.1 Antecedentes	44
4.2 Mecanismos de gestión	45
4.3 Control y evaluación de la eficiencia	50
4.4 La sectorización como forma de control	52

CAPITULO V

**NOTAS GENERALES SOBRE EL PROCESO ADMINISTRATIVO
EN LAS EMPRESAS PARAESTATALES 53**

5.1 Planeación	54
5.2 Organización	55
5.3 Dirección	57
5.4 Control	57
5.5 Evaluación	61

CAPITULO VI

**ALCANCES SOCIOECONOMICOS DEL REPLANTEAMIENTO
DE LA PARTICIPACION ESTATAL EN LA ECONOMIA:**

EFFECTOS EN EL SECTOR PARAESTATAL 63

6.1 Alcances políticos (Planteamientos e implicaciones neoliberales). El "adelgazamiento estatal " de De la Madrid a Salinas de Gortari	64
6.2 Alcances económicos	65
6.3 Alcances sociales	66

6.4 Las condiciones económicas, sociales y políticas internacionales. El avance del neoliberalismo	67
CONCLUSIONES	68
BIBLIOGRAFIA	71

INTRODUCCION

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

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

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

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

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

Como parte de esa estrategia de reestructuración la administración delamadrista promulgó en mayo de 1985 la nueva Ley Federal de Entidades Paraestatales, cuya trascendencia socioeconómica es de gran alcance. Es indudable que esa ley ha tenido y seguirá teniendo durante

algún tiempo notable importancia en el proceso de replantamiento de la participación del Estado mexicano en la economía. Desde este punto de vista considero que se justifica plenamente analizar sus premisas y repercusiones en el trabajo que aquí propongo.

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

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

Anteriormente, el 3 de febrero de 1983 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación reformas y adiciones a diversos artículos constitucionales de contenido económico (25,26,27 y 28), como parte de la estrategia para dar un nuevo marco jurídico a la participación del Estado en la economía y, específicamente, sustentar en distintas condiciones el funcionamiento y la operación de las empresas paraestatales¹

El artículo 25, de acuerdo con las reformas mencionadas, ratifica la "rectoría económica del Estado". En su tercer párrafo señala que "al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de

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

otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación", y en el párrafo siguiente agrega que "el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28 , párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan...²

Como es sabido, el artículo 27 constitucional establece cuáles son los alcances del dominio de la nación sobre los recursos naturales.

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

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

El problema que aquí se estudiará consiste en analizar el replanteamiento de la participación estatal en la economía y sus repercusiones en el sector paraestatal, replanteamiento que llevó a cabo Miguel de la Madrid y que se ha reafirmado durante el gobierno salinas. De manera accesoria será necesario estudiar el contenido de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, en el marco de la política neoliberal emprendida en materia económica por las administraciones federales 1982-1988 y 1988-1994, y estudiar el contenido, las repercusiones y los

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

alcances socioeconómicos de la mencionada ley. En el tiempo, la delimitación del problema está dada de 1982 hasta 1991.

El presente trabajo se propone lograr los siguientes objetivos:

a) Estudiar los antecedentes históricos de la participación del Estado capitalista en general, y del Estado mexicano en particular, en la actividad económica, así como las premisas teóricas de dicha participación, especialmente en el periodo comprendido entre 1920 a 1991.

b) Analizar el concepto de empresa pública y de empresa paraestatal, desde las perspectivas de la Economía, la Administración Pública y el Derecho, por lo cual este trabajo, necesariamente, deberá recurrir a un enfoque Interdisciplinario.

c) Estudiar el marco jurídico y económico de la empresa pública mexicana en el periodo señalado en objetivo a).

d) Determinar los alcances socioeconómico de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

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

a) Para el Estado capitalista en general, y particularmente para el Estado mexicano contemporáneo, es imprescindible participar en la economía, con el fin de atenuar los efectos negativos de la economía capitalista (desigualdad, injusticia social, concentración de la riqueza, etcétera). Sin embargo, esta participación debe restringirse absolutamente a los renglones estratégicos que señala la Constitución en su artículo 28.

b) Uno de los factores que contribuyó durante varias décadas a la estabilidad política de la sociedad mexicana y a la paz social fue, precisamente, la existencia de empresas públicas destinadas a atenuar los efectos del capitalismo entre los trabajadores.

c) No obstante, es evidente que las condiciones del capitalismo han cambiado, de tal manera que la excesiva participación estatal en la economía ha llegado a convertirse en un lastre para el desarrollo de los

países, particularmente de los que se encuentran en una etapa de desarrollo semejante al nuestro. Esta tendencia a una retracción en la participación mencionada es de alcance mundial, como lo prueba lo que ocurrió en la economía de los países socialistas. Claro está, no puede negarse que el enfoque en el que se basa esta estrategia es neoliberal, pero económicamente pragmático.

d) La Ley Federal de las Entidades Paraestatales, fiel a ese esquema, es la respuesta a la tendencia reactiva ya mencionada. Como todo ordenamiento económico, esta ley tendrá repercusiones favorables para algunos, y perjudiciales para otros sectores. La empresa privada se verá beneficiada por la contracción estatal, y en la medida en que ésta avance, el Estado podrá concentrarse en sus objetivos primordiales, que distan mucho de ser los de administrar empresas públicas no prioritarias. Las condiciones históricas y económicas han cambiado; por tanto, la política de intervención en la economía debe sufrir las adecuaciones necesarias. De la nueva Ley se ha derivado el proceso de reestructuración del sector paraestatal; o si se prefiere, este proceso ha requerido la promulgación de esta nueva ley.

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

1.1 Los planteamientos anti-estadistas del liberalismo clásico.

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

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

Para los liberales clásicos resulta sumamente frustrante tener que aceptar lo relativo de la libertad y admitir que la sociedad tiene que ser gobernada por órganos ubicados dentro de un Estado que constituye o cuando menos debe constituir el summum social.

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

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

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

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

Sintéticamente es procedente afirmar que en los supuestos del contrato liberal se encuentra el compromiso de exigir una estructura en la que el hombre, lejos de perder su libertad, la supere cualitativamente, haciendo coincidir la felicidad personal con la felicidad social. No es, como en el caso de algunos autores contractualistas, que el hombre sea malo de origen y que la sociedad, particularmente la autoridad en la sociedad, sea la única fórmula que le permita sobrevivir, pues en este caso el hombre habría salido ganando, inclusive con la presencia de un gobierno autoritario. En cambio, para el proyecto liberal cabe la revolución, procede transformar cuando se han violado los derechos del hombre y contra quienes lo han hecho. Este fue el potencial programático que dio lugar a los efectos revolucionarios cuya concepción ideológica se encuentra en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y en la Carta de Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica.

En el marco antes descrito, la fobia a la intervención del Estado en la vida social caracterizó a un tipo de liberal dominante en cierto momento histórico. Sin embargo, estos liberales alcanzaban a ver, pese a todo, que la sociedad requería los servicios estatales. Algunos, inclusive, pensaron en el potencial que el poder ejecutivo tenía

para crecer desmedidamente, dada su facultad discrecional para llevar la ley a su terreno más concreto, el de su aplicación.

Ya sospechaban por entonces que la maquinaria del Estado tendería a incrementarse y que el modelo democrático y participativo de pequeñas comunidades tendería a desaparecer como consecuencia de los procesos de urbanización e industrialización.

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

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

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

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

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

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

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

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

Preguntémosnos ahora: ¿Qué encubre o disfraza la ideología liberal con la defensa específica de la libertad humana? Los marxistas critican a los liberales no tanto por buscar la libertad, sino porque, en su opinión, la buscan de manera idealista. En este sentido, las revoluciones liberales burguesas esgrimieron como banderas valores universales, pero en el fondo consolidaron sólo un cambio de manos del poder político, con lo cual favorecieron a los beneficiarios del capitalismo.

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

Rota la libertad por la desigualdad de los hombres, la exigencia de fraternidad entre ellos acabó siendo un postulado ingenuo, como increíble resultó la posibilidad de que existiera un gobierno de "comisionados" representantes de la voluntad general. El Estado en el

capitalismo, con todo y la "autonomía relativa" a la que se refiere Gramsci³, justificó su presencia y su crecimiento gracias al apoyo de las sociales dominantes y para acudir en su apoyo.

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

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

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

Villarreal nos recuerda que "la década de los treinta fue testigo de la" "Primera Crisis" del capitalismo industrial y de la economía internacional en el siglo XX. Estados Unidos y Gran Bretaña, centros del capitalismo mundial, enfrentaron y proyectaron al resto del mundo el desempleo masivo y la depresión. En el ámbito internacional el comercio se contrajo y el patrón oro, base del sistema financiero mundial, mostró sus limitaciones y debilidades.

3 Gramsci, Antonio. *Notas sobre Maquiavelo, la política y el Estado moderno*. Editorial Juan Pablos. México, 1977.

4 Véase: Villarreal, René. *La contrarrevolución monetarista. Teoría, política económica e Ideología del neoliberalismo*. Ediciones Océano, S.A. Cuarta edición. México, 1984.

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

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

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

El motivo del surgimiento de la necesidad de que el Estado interviniera en la economía fue, precisamente, la larga y profunda crisis de la tercera década de este siglo. Esta necesidad se vio reflejada de la siguiente manera:

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

b) Urgía restaurar el equilibrio mínimo indispensable para seguir haciendo posible la convivencia entre el trabajo y el capital.

c) La única forma posible de lograr lo señalado en los dos puntos anteriores consistía en que el Estado interviniera para crear empleos de emergencia, financiar el desempleo y "socorrer" a los más dañados por la crisis.

5 Ibidem, p. 29.

John Maynard Keynes [(1883-1946). Obras: Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero; Consecuencias económicas de la paz; tratado sobre el dinero y Tratado de probabilidad, las más destacada], economista inglés que fuera consejero gubernamental y fundador de una importante e innovadora corriente del pensamiento económico liberal, hizo tres grandes aportaciones a este último: la teoría del empleo, la teoría del interés y la teoría de los salarios.⁶

Por las implicaciones de estas teorías se le considera justamente el precursor de la admisión liberal a la participación del Estado en la economía. Y aunque antes ya se daba ésta, era a pesar de los liberales.

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

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

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

6 Diccionario de Política y Administración. Tomo 1. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. México, 1977. pp. 418-420

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

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

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

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

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

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

Debido a la orientación heterodoxa de sus liberales, México fue desde el siglo pasado precursor por la participación de su Estado en la

economía. Esta tendencia se plasma en el contenido de su Constitución Política.

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

Así, desde entonces, el artículo 25 señala que "corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional" y establece que "el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades" que otorga la Constitución. El artículo 26 estipula que "el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación". Por su parte, desde 1917 el artículo 27 constitucional señala que "la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha

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

tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada", y más adelante advierte que "la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación". Como se recordará, este artículo es explícito en cuanto a la precisión de que el dominio de la nación abarca todos los bienes naturales existentes en el suelo, el subsuelo y los mares territoriales y patrimoniales situados en los alcances del territorio nacional. Este artículo, asimismo, concreta la posibilidad del Estado para intervenir en la economía, pero le son complementarios los artículos 25, 26 y 28 (el 29 se refiere a los casos de emergencia -guerra, desastres naturales, etcétera, en los que el Estado hace acopio de facultades económicas extraordinarias).

Tras prohibir los monopolios, el artículo 28 señala que "no constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto. Acuñación de moneda; correos; telégrafos; radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles, las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión."

Para los fines del presente trabajo es sumamente importante consignar que el artículo 28 constitucional es el pilar jurídico de la existencia del sector paraestatal, al señalar que "el Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes participe por sí o con los sectores social y privado."⁸

1.4 La crisis mundial de 1929

Como ya se dijo -y aquí sólo lo reiteramos-, la crisis mundial de 1929 y las teorías económicas keynesianas convencieron a todos los Estados -y a casi todos los economistas liberales- de que no sólo era

⁸ Versión consultada: Constitución Política de los Estados Unidos. Op. cit. pp. 44-60.

Inevitable la participación estatal en la economía, sino que ésta sería imprescindible para que no se cumpliera la profecía marxista sobre el fin catastrófico del capitalismo como consecuencia de sus propias contradicciones.

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

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

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

CAPITULO II

LAS EMPRESAS PUBLICAS

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

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

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

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

aún, algunas teorías presuponen que el sistema económico capitalista se preserva mediante la intervención estatal.

Entre los objetivos que actualmente orientan la intervención económica del Estado en los países capitalista se encuentran: a) el control que se ejerce sobre la economía en su conjunto, en especial por medio de las políticas monetarias y fiscal; b) creación de la infraestructura económica y social. En este aspecto la economía del Estado ha sido, por lo general, contingente; c) esfuerzos para planificar la actividad económica en sus tres modalidades: planeación indicativa, planeación impositiva y planeación corporativa; d) existencia de empresas que pertenecen al Estado.

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

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

A esta transformación del sistema capitalista corresponde una transformación del papel del Estado (pero no de su naturaleza), sobre todo en los países subdesarrollados, donde la desigualdad social propia del régimen capitalista golpea con mayor fuerza a la población

desprotegida, especialmente en materia económica. A eso obedece la proliferación de empresas públicas sobre todo en países que, como el nuestro, se rigen bajo el llamado modelo de "economía mixta".

La existencia de empresas públicas es, de acuerdo con la perspectiva marxista, un fenómeno que corresponde a cierto nivel de contradicción entre las relaciones de producción y las fuerzas productivas. Estas últimas se han desarrollado a tal punto que las relaciones de producción capitalista tienden a paralizar su crecimiento posterior. Nacidas en una contradicción, las empresas públicas no son, sin embargo, un elemento de racionalización del sistema. Han sido creadas con base en las posibilidades que tiene el Estado en actuar sin tener en cuenta la ley del beneficio.

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

a) Confiar a las empresas públicas los sectores con rendimientos crecientes.

b) Impedir o corregir la acción de los monopolios privados.

c) Organizar un sector donde la intervención privada es insuficiente.

d) Defender un sector de la economía nacional amenazado por la concurrencia internacional.

e) Ampliar el desarrollo y la distribución equitativa del consumo colectivo.

f) Asegurar un nivel adecuado de servicios públicos.

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

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

a) Para tener la posibilidad de realizar nuevas combinaciones que son incompatibles con la lógica de la rentabilidad capitalista porque entrañan un riesgo demasiado elevado para el empresario privado.

b) Ante la necesidad de realizar en el interior de una industria, la coordinación que no se puede esperar de los empresarios privados o que se desarrolla en detrimento de la sociedad.

c) Debido a la necesidad de coordinar ciertas industrias estratégicas (electricidad, carbón, carreteras, ferrocarriles, etcétera).

En los países subdesarrollados se deben buscar vías diferentes o complementarias. Así, el Estado realiza inversiones que en los países desarrollados serían efectuadas por los particulares. Por ejemplo: la creación de la infraestructura económica y social (comunicaciones, urbanización, salud pública, educación básica y técnica) o bien, invertir en actividades básicas que, por lo elevado de la inversión que requieren o por sus bajos rendimientos, no son atractivos para el capital privado y casi siempre son de importancia fundamental para el crecimiento de los países: acero, energéticos, etcétera.

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

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

La propiedad y la administración estatales de un gran número de empresas públicas que se orientan al mercado y compiten con la empresa privada constituye la característica esencial de lo que se denomina economía mixta.

2.2 Concepto de empresa pública

Según García Ramírez y Carrillo Castro, "la definición o caracterización de la 'empresa pública', finalmente una especie dentro del género 'empresa', tropieza con los problemas que plantean, por una parte, la falta de definición unánime y precisa de lo que es la empresa, jurídicamente, y por otra, la dificultad de asir dentro de un concepto unitario las diversas formas de organización de la empresa pública..."⁹

Sergio García Ramírez ha esbozado un intento de aproximación al concepto jurídico de la empresa pública, tomando en cuenta los diversos elementos que en ella se congregan, los motivos y las finalidades que determinan su creación y operación, la relatividad de la autonomía de personalidad y de gestión patrimonial que se le atribuyen, y el régimen de programación, planeación, presupuestación, evaluación y control ad hoc al que se encuentra sujeta. Así, García Ramírez considera que a la luz del Derecho positivo mexicano la empresa pública es una "unidad de producción de bienes o prestación de servicios que posee una contrapartida patrimonial directa, formada por decisión inmediata del Estado (incluso en los casos de constitución de una sociedad mercantil o de un fideicomiso, pues siempre se requiere la autorización gubernamental para la participación estatal), con recursos que éste o sus conductos paraestatales reciben de fuentes fiscales o crediticias, o de asociación con capitales privados o sociales, o de la aplicación de los precios y las tarifas por los bienes y servicios que ponen a disposición del público, y sujeta al cumplimiento forzoso y directo de los planes y programas gubernamentales y un régimen específico de control autoritario"¹⁰

A su vez, Francisco Ruiz Massieu propone una definición en la que se señala que la empresa pública es "la organización autónoma de los factores de la producción, dirigida a producir o distribuir bienes o servicios en el mercado, con personalidad jurídica o que se manifiesta a través de una fiduciaria; organización en la que el Estado (o algún ente paraestatal) ha hecho un aporte patrimonial que deberá pasar a formar

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

¹⁰ *Ibidem*. p. 24.

parte del capital social o del patrimonio fiduciario. De ello se desprende para el aporte el status de asociado, justamente porque ha hecho tal aportación, o el de responsable o corresponsable de la administración de la empresa. Resumiendo: se trata de una entidad económica personificada en la que el Estado ha contribuido con capital por razones de interés público, social o general" ¹¹

Lo anterior nos conduce a la noción de sector paraestatal, que es el constituido por las empresas públicas. ¿Cuáles son las diferencias entre la administración pública centralizada y la administración pública paraestatal? Pichardo Pagaza las establece de la siguiente manera: "La administración pública federal centralizada se integra por un conjunto de secretarías de Estado, denominadas también dependencias, cuya finalidad es prestar a la sociedad los servicios generales que corresponde al Estado desempeñar. La administración paraestatal la componen entidades productoras de bienes o servicios que se venden en el mercado o que son requeridos por determinados sectores de la población. Su estructura y su forma de operación son en muchas ocasiones similares a las de las empresas privadas, aunque sus objetivos y su operación difieren considerablemente de estos últimos". ¹²

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

Existen abundantes definiciones sobre la empresa pública. Si embargo, concluiremos aquí con la que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), organismo que agrupa a los países más desarrollados del mundo. Su definición dice que "las empresas públicas son aquellas que, como las comerciales producen bienes y servicios con objeto de venderlos a un precio que debe cubrir

11 Idem.

12 Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México. Tomo II. Funciones y Especialidades. Libros de Texto del Instituto Nacional de Administración Pública-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. México, 1984. p. 348.

aproximadamente su costo, pero que son propiedad del Estado o colocadas bajo su control".¹³

2.3 Desarrollo histórico de la empresa pública

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

El propósito histórico de las empresas públicas mexicanas ha sido armonizar el interés privado con el interés de la colectividad. Algunos ejemplos prueban esta afirmación: el acuerdo del 23 de junio de 1937, mediante el cual se nacionalizaron las vías ferroviarias; el decreto del 18 de marzo de 1938, que expropió la industria petrolera y la adición al párrafo VI del artículo 27 constitucional del 23 de diciembre de 1960 que nacionalizó la industria eléctrica. De igual manera podrían mencionarse las legislaciones que crean las instituciones nacionales de crédito (entre las que sobresalen la creación, en 1933-1934, de Nacional Financiera, el Banco de México en agosto de 1925 y el sistema de crédito agrícola a finales de 1942).

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

13 *Ibidem*, p. 349.

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

Todavía durante el sexenio de José López Portillo se observó un incremento en la nómina de empresas paraestatales; sin embargo, ya soplaban vientos de neoliberalismo en las grandes potencias, lo cual, tal vez se manifestó en nuestro país como la respuesta enardecida de los banqueros cuando sus bienes fueron expropiados en septiembre de 1982.

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

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

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

En 1947, los considerandos de la Exposición de Motivos de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, señalaban que el Estado debe "procurar el adecuado aprovechamiento de los recursos del país, o la satisfacción de necesidades públicas específicas que exijan una organización especializada y administración ágil, de tipo comercial o industrial"; por lo cual el gobierno federal "ha venido creando numerosos organismos descentralizados, con personalidad jurídica y patrimonio propios y participando en empresas comerciales e industriales". También

consideraba dicho documento que "sin perjuicio de su personalidad, debe considerarse a dichos organismos y empresas como instituciones de interés nacional y como auxiliares del poder público, obligados a colaborar eficazmente entre sí y con el gobierno federal en la realización de la política financiera de la administración, ejecutando sus actividades exclusivas de conformidad con los planes que al efecto se formulen, de tal suerte que su labor no se disperse, sino que venga a constituir un conjunto armónico.

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

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

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

Por ello, debe regular y vigilar eficazmente su funcionamiento, a través de procedimientos y conductos adecuados que vengán a complementar lo ya previsto en sus respectivas leyes orgánicas y estatutos." ¹⁴

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

En la exposición de motivos de la ley de 1965, que sustituyó a la de 1947, se observa la inquietud de hacer que las entidades paraestatales tengan una situación económica sana, en virtud de que el creciente número de entidades de ese tipo dificulta su control administrativo generalizado. Así, se dice que "para asegurar el uso correcto y aprovechamiento económico de los recursos confiados a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, es preciso establecer normas que permitan a la Secretaría del Patrimonio Nacional promover ante el Ejecutivo Federal la reestructuración de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal, cuando ello sea necesario para su correcta operación; o en disolución cuando no cumplan sus fines u objeto social y no sea ya conveniente su funcionamiento desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público; y previa opinión de las dependencias competentes del gobierno federal." ¹⁵

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

En relación con dicha ley, "el Ejecutivo Federal estima conveniente ampliar el ámbito de control que en este tipo de entidades ejerce el Estado, y llevar a cabo una vigilancia más acuciosa, en renglones como los de personal o de financiamiento, que indudablemente tienen una

14 Revista de Administración Pública. Números 59-60. Julio-diciembre de 1984. Instituto Nacional de Administración Pública. pp. 141-142.

15 *Ibidem*, p. 143.

importancia significativa en el desarrollo y en los resultados de la operación de los entes públicos. Al mismo tiempo, es preciso establecer mecanismos más específicos para obtener ventaja de las enajenaciones de bienes muebles e inmuebles y, por otra parte, fincar la posibilidad de implantar el registro permanente de las inversiones minoritarias del Estado y de los rendimientos que las mismas generan.¹⁶ Como puede apreciarse, también está presente la preocupación por hacer que las empresas paraestatales sean eficientes.

Finalmente, aunque persisten las preocupaciones por controlar y lograr la eficiencia de las empresas paraestatales, durante la administración de Miguel de la Madrid, pero sobre todo en la de Salinas de Gortari, se observa una mayor preocupación por depurar el sector paraestatal, para que sólo formen parte de él las empresas prioritarias para el desarrollo. De esto, sin embargo, hablaremos en el capítulo próximo.

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

¹⁶ Idem.

CAPITULO III
EVOLUCION DEL MARCO JURIDICO
DE LAS EMPRESAS PUBLICAS MEXICANAS

3.1 Referencias de la Constitución Política de 1917

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

El tercer párrafo del artículo 27 constitucional es sumamente importante, porque establece que "la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana."¹⁷

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

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

A partir de entonces, de acuerdo con el texto del artículo 25, "corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la

¹⁷ Op. cit.

riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución". Así, dice el segundo párrafo, "el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución." Por último, el tercer párrafo advierte que "al desarrollo nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo nacional.

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

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

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

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

Por su parte, el artículo 28, que se refiere a la prohibición de los monopolios, aclara que "no constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: Acuñación de monedas; correos, telégrafos; radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad, ferrocarriles; y las actividades que expresamente señalan las leyes que explica el Congreso de la Unión."

Más adelante, da pie de manera expresa a la existencia del sector paraestatal, cuando dice que "el Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado." En este párrafo se encuentra la raíz jurídica de la existencia del sector paraestatal en México.

Y como ya señalamos en páginas anteriores, el contenido constitucional en los artículos 25, 26, 27 y 28 hizo necesario que en abril de 1986 Miguel de la Madrid enviará a la Cámara de Diputados una iniciativa de ley para actualizar la normatividad relacionada con la gestión y operación de las empresas paraestatales. A esa ley nos referiremos en el Capítulo IV de este trabajo.

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

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

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

3.3 Problemas típicos de las empresas públicas

3.3.1 Gestión

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

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

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

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

"En la dinámica histórica de nuestro país, en unos casos fue necesario crear entidades descentralizadas para cumplir con fines muy específicos; en otras, se nacionalizaron recursos para limitar la influencia

del poder oligopólico extranjero; también se impulsaron inversiones indispensables para el desarrollo de actividades predominantemente industriales que requerían largos períodos de maduración y bajos niveles de rentabilidad, por lo que no eran atractivas para el sector privado, y bajo otras modalidades y por razones sociales el Estado rescató empresas privadas con dificultades financieras."

Por lo demás, afirmaba el documento, "en el curso de su desarrollo, las entidades paraestatales han estado cumpliendo con diversas funciones básicas: entre ellas, proveer de materias primas, bienes y servicios a la estructura industrial del país y a la creciente población urbana y rural." De hecho, "a fines de los años setenta existía consenso de que sin la participación de las empresas paraestatales en la economía hubiese sido imposible lograr el crecimiento registrado por el país en las últimas décadas. Sin embargo, paralelamente también empezó a expresarse preocupación en torno a las bases sobre las cuales estaba descansando ese crecimiento que había permitido el impulso a determinadas actividades, tanto públicas como privadas." Ocurrió, en la práctica, que "la consecución de objetivos económicos y sociales como la regulación del mercado, la redistribución del ingreso, evitar presiones inflacionarias, el mantenimiento a niveles competitivos de los precios de determinados productos en ocasiones provocó un deterioro de la capacidad financiera real de las empresas."

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

mexicanas de hidrocarburos paliaron momentáneamente los efectos del desorden financiero en el sector paraestatal.

Según el documento que hemos venido citando y ahora glosamos, la situación se hizo insostenible en 1981 y 1982, con motivo del descenso abrupto de los precios del petróleo en el mercado internacional y de la creciente dificultad para la obtención de financiamiento en el exterior. Fue entonces cuando se volvió "Indispensable la revisión del esquema de participación gubernamental a través de las entidades paraestatales."¹⁸

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

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

"Este control de las entidades por parte del Estado también era heterogéneo, ya que las normas aplicables en ciertos casos eran muchas y en otros existían vacíos importantes.

"En suma, estos problemas de desequilibrio de las finanzas gubernamentales, crecimiento explosivo de la empresa pública y regulación centralizada del sector paraestatal, agravados por las dificultades financieras, monetarias y comerciales de la economía internacional, se constituyeron en obstáculos estructurales que fue preciso reconocer y ante los que se volvió necesario comenzar a bosquejar orientaciones económicas, jurídicas y administrativas que mejoraran la gestión de la empresa pública."¹⁹

¹⁸ Reestructuración del sector paraestatal. Op. cit., pp. 19-20.

¹⁹ *Ibidem*, p. 21.

Argumentos como los expuestos anteriormente condujeron tanto a la reestructuración del sector paraestatal iniciada durante el sexenio pasado, como al reforzamiento de los sistemas de control de gestión, mediante la promulgación de una nueva ley, en el sector paraestatal.²⁰

3.3.2 Eficiencia

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

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

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

3.3.3 Centralismo y descentralización.

En innegable que la gran abundancia de empresas públicas y la ineficiencia en muchas de ellas contribuyeron a reforzar las ancestrales tendencias centralistas de la sociedad y la administración pública mexicana. En la práctica, el sector paraestatal otorga al Poder Ejecutivo fuerza adicional para imponer decisiones en otros niveles de gobierno. Así sucede en la medida en que se controlan diversos renglones en cuyo buen funcionamiento están absolutamente interesados tanto los

20 Al respecto véase: Rodríguez Peredo, Nicolás. "La gestión de las empresas públicas y su control. Referencia al caso mexicano." En: *Revista de Administración Pública*. Instituto Nacional de Administración Pública. Número 42. Abril-Junio de 1980. pp. 11-51.

gobiernos estatales como lo municipios, pues les resultan vitales: electricidad, distribución de combustibles, servicio de los ferrocarriles, etcétera. Si a eso añadimos que el Estado controlaba empresas de las más diversas ramas, no sólo de las prioritarias para el desarrollo del país, puesto que se hizo de ellas por muy disímolas vías y circunstancias, ya podemos imaginar el gran poder centralizado que se acumulaba en el nivel federal.

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

3.3.4 Sectorización.

Hasta el año 1976 las relaciones entre las empresas públicas y el gobierno federal se daban en un marco jurídico desordenado y poco preciso. La antigua Secretaría del Patrimonio Nacional se encarga de orientar y controlar a dichas entidades, en principio, pero con frecuencia el máximo órgano directivo de muchas de ellas (por ejemplo, el Consejo de Administración) se encontraba presidido por el titular de otra Secretaría que no era la de Patrimonio, pero sí más afín a las actividades de la empresa en cuestión. El panorama se complicaba aún más por la práctica generalizada entre los directores de buscar activamente acuerdos con el Presidente de la República, a quien consideraban su jefe directo, en mayor medida que a los secretarios afines a sus actividades.

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

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

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

Según Pichardo Pagaza "la sectorización ha resultado muy positiva en términos de un mayor control sobre las entidades por parte del gobierno federal. Sin embargo, no se agotó en una decisión, es un proceso complejo y delicado de ajuste entre ambas partes."²¹

Varios años después de la sectorización, diversas disposiciones continúan estableciendo reglas cada vez más precisas para definir el alcance de la responsabilidad entre las empresas públicas y sus cabezas de sector.

3.3.5 Mecanismo de evaluación.

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

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

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

²¹ Pichardo Pagaza, Ignacio. Op. Cit., p. 360.

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

"El control sobre las entidades de la administración pública paraestatal, tanto interno como externo se lleva a cabo desde diferentes niveles político-administrativos.²²

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

Actualmente las funciones de control interno de la empresa Pública se concentran en dos dependencias, que son las Secretarías de la Contraloría General de la Federación, y de Hacienda y Crédito Público. La SHCP realiza funciones de control en el área presupuestal y de endeudamiento, y la SCGF el cumplimiento del marco legal que rige cada uno de los aspectos de la actividad de la empresa; en especial, las adquisiciones y las obras públicas.

Las dependencias coordinadas de cada sector constituyen otra instancia de control interno, casi siempre a través de sus órganos de administración e invariablemente mediante la consulta y la autorización de los planes y programas correspondientes.

En cuanto al control externo, el Poder Legislativo participa en él, primero, al autorizar los presupuestos, y segundo, al analizar la cuenta pública, además de que también puede recurrir a análisis esporádicos o a citas de dirigentes de empresas públicas para conocer la operación de las áreas a su cargo. Sin embargo, el control legislativo sólo se ejerce sobre las grandes empresas públicas (PEMEX, FERTIMEX, CFE, etcétera). Sin embargo, a partir de 1981 también llega al Poder Legislativo información sobre la situación de unas 500 empresas públicas de todas dimensiones.

Dicha información permite disponer de mejores elementos para realizar un más profundo análisis y evaluación del destino de los recursos públicos y facilita la instrumentación de políticas sectoriales dentro del contexto de la política económica del sector público.

22 Ibidem, p. 374.

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

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

"También se somete a sanción legislativa la contratación de deudas para los organismos y empresas cuando afecta a la deuda pública, por estar avalada por el gobierno federal o sus agencias financieras y en el caso de no existir esa afectación cuando se trate de las empresas incorporadas al presupuesto.²³

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

"En general el control de la empresa pública lo ejerce el ejecutivo con el fin de examinar la legalidad de sus decisiones, de evaluar su eficiencia financiera y rentabilidad social o de asegurar el correcto manejo de los bienes y recursos que aporta el Estado, así como el grado de avance de sus programas.²⁴

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

23 Ibidem, p. 375.

24 Ibidem, p. 376.

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

"El propósito básico es brindar una visión global del desempeño de la actividad de esas empresas, conforme a su congruencia con los objetivos nacionales, su consistencia interna y su compatibilidad con otros programas, a su eficacia para alcanzar las metas previstas y sus efectos; y su eficiencia en el manejo de los recursos, la organización de la actividad y la integración y ritmo de cada una de las fases de planeación.

"La función de evaluación de la empresa pública la comparten, en el poder ejecutivo, las dependencias globalizadoras (SHCP y SCGF) y los coordinadores de sector; la SCGF tiene el campo mayor de atribuciones en esta materia."²⁵

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

²⁵ Idem.

CAPITULO IV
LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES
PARAESTATALES COMO INSTRUMENTO DE CONTROL
DE LAS EMPRESAS PUBLICAS MEXICANAS.

4.1 Antecedentes.

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

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

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

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

"B) Facultar a dicho órgano para normar en cada caso a la entidad o empresa de que se trate dentro de la sustantividad del marco legislativo existe, tratando así de evitar la indiscriminada aplicación de normas muy generales que por razones prácticas no resultan apropiadas para los diferentes tipos de entidades.

"C) Constituir una plataforma jurídica adecuada, congruente con la realidad jurídica-política mexicana, para que a través de una correcta aplicación y de una respuesta adecuada de las dependencias del Ejecutivo Federal, se concilien en un marco de armonía, por una parte, la autonomía de gestión necesaria a toda empresa, y por otra la indispensable tutela que corresponde al gobierno en las entidades públicas que definen su intervención en la economía y en la sociedad.

"D) Ser una instancia jurídica adecuada para otorgar plenitud de autonomía de gestión a los intereses de las entidades paraestatales, permitiendo por otra parte el ejercicio adecuado de los controles del

Estado. Cuando hubieren omisiones o incumplimientos de las obligaciones que el ordenamiento señala a la Junta de Gobierno al Director General, el Ejecutivo Federal, a través de la dependencias globalizadoras, en los términos que correspondan a cada una de ellas según sus atribuciones y competencias respectivas suplirá tales omisiones y fincará las responsabilidades procedentes; y

E) Establecer las bases para que se instrumenten los procedimientos y se tomen las disposiciones y medidas que fueren necesarias, de manera paulatina y conveniente, para ajustar a las entidades públicas a los términos de esta iniciativa, con las excepciones que el Ejecutor Federal determine, de conformidad con lo establecido en esta propia Ley y su reglamento."²⁶

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

4.2 Mecanismos de gestión.

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

²⁶ Esta exposición y la versión de la Ley a la que se refiere este Capítulo fueron consultadas en: Empresa pública. Problema y desarrollo. Volumen. Número 2. Mayo-agoeto de 1986. Departamento de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas. pp. 159-177.

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

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

Según el artículo 20, el órgano de gobierno deberá sesionar cuando menos cuatro veces al año. El Director General será designado por el Presidente de la República o previa indicación de él, por el coordinador de sector correspondiente (artículo 21). En el artículo 22 se establece que los directores generales tendrán determinadas funciones que los equiparan a los apoderados generales de las empresas privadas, lo cual les proporciona el espacio de maniobra necesario para el cabal y eficiente desempeño de su función.

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

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

Para los fines de este apartado tiene interés medular el contenido del capítulo V de la ley, donde se establecen las normas para el desarrollo y la operación de las empresas públicas. De acuerdo con el artículo 46,

"los objetivos de las empresas paraestatales se ajustarán a los programas Federal (artículo 28) y dedicarse a alguna de las ramas prioritarias que se mencionan en el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional (artículo 6o.). No cumpliéndose estas condiciones, procederá la enajenación, disolución o liquidación de la empresa (artículo 32). El Ejecutivo Federal, por conducto del coordinador de sector correspondiente, determinará cuáles servidores públicos ejercerán la titularidad de las acciones cuando así proceda (artículo 33). El Consejo de Administración deberá ser presidido por el coordinador del sector correspondiente (artículo 35).

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

"I. La referencia concreta a su objetivo esencial y a las actividades conexas para lograrlo.

"II. Los productos que elabore o los servicios que preste y sus características sobresalientes.

"III. Los efectos sectoriales que causen sus actividades en el ámbito sectorial, así como el impacto regional que originen, y

"IV. Los rasgos más destacados de su organización para la producción o distribución de los bienes y prestación de servicios que ofrece."

Para su desarrollo y operación, las entidades paraestatales también deberán sujetarse a la Ley de Planeación y al Plan Nacional de Desarrollo, a los programas que se deriven de este último y a las asignaciones financieras autorizadas (artículo 47). Deberá haber también una programación insitucional en la que se asuman objetivos, metas y resultados económicos y financieros esperados, así como las bases para llevar a cabo la evaluación (artículo 48); tal programa deberá elaborarse en los términos del artículo 22 de la Ley de Planeación y será revisado anualmente, para introducirle las modificaciones que el momento haga pertinentes (artículo 49). Los presupuestos de la entidad se formularán a partir de sus programas anuales (artículo 50) y con sujeción a los

lineamientos de la SSP (artículo 51). Los recursos de cada ejercicio serán recibidos de la Tesorería de la Federación y su aplicación se sujetará a los ordenamientos aplicables (artículo 52).

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

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

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

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

a) Establecer las políticas generales en congruencia con los programas sectoriales.

b) Aprobar los programas y presupuestos de la entidad de que se trate.

c) Fijar y ajustar los precios de los bienes y servicios que produzca o preste la paraestatal.

d) Aprobar la concertación de préstamos para el financiamiento de la entidad.

e) Expedir las normas a las cuales deberá sujetarse el director de la paraestatal para disponer de los activos fijos.

f) Aprobar anualmente los estados financieros, previo informe de los comisarios y dictamen de los auditores externos.

g) Aprobar los contratos que la paraestatal celebre con terceros.

h) Aprobar la estructura básica de organización de la entidad y las modificaciones que procedan en ella.

i) Proponer al Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, los convenios de fusión con otras entidades.

j) Autorizar la creación de comités de apoyo.

k) Nombrar y remover, a propuesta del Director General, a los servidores públicos que ocupen puestos en los niveles jerárquicos inmediatamente inferiores al de aquél, así como asignarles sus salarios y prestaciones.

l) Nombrar y remover a quien fingirá como secretario del órgano de gobierno, a propuesta del Presidente de éste.

m) Aprobar la constitución de reservas y aplicación de las utilidades de las empresas de participación estatal mayoritaria.

n) Establecer las normas para la adquisición, arrendamiento o enajenación de inmuebles que la entidad requiera para la prestación de sus servicios.

ñ) Aprobar los Informes periódicos que rinda el Director General.

o) Aprobar, con sujeción a las normas legales, las gratificaciones o pagos extraordinarios y vigilar que los recursos aprobados se destinen precisamente a ese fin.

p) Aprobar las normas y bases para cancelar adeudos a cargo de terceros y a favor de la paraestatal, cuando sea evidente la imposibilidad de recuperarlos.

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

4.3 Control y evaluación de la eficiencia

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

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

i. Los órganos de gobierno controlarán la forma en que los objetivos sean alcanzados y la manera en que las estrategias básicas sean conducidas; deberán atender los informes que en materia de control y auditoría les sean turnados y vigilarán la implantación de las medidas correctivas a que hubiere lugar;

ii. Los directores generales definirán las políticas de instrumentación de los sistemas de control que fueren necesarios; tomarán las acciones correspondientes para corregir las deficiencias que se detectan en y presentarán al órgano de gobierno informes periódicos sobre el cumplimiento de los objetivos del sistema de control, su funcionamiento y programas de mejoramiento; y

iii. Los demás servidores públicos del organismo responderán dentro del ámbito de sus competencias correspondientes sobre el funcionamiento adecuado del sistema que controle las operaciones a su cargo."

El artículo 62 establece que los órganos internos de control serán parte integrante de la estructura del organismo descentralizado y tendrán la función de apoyar el mejoramiento de la gestión del organismo. Esos órganos dependerán del director general del organismo, realizarán sus actividades de acuerdo con reglas y bases que les permitan cumplir su cometido y examinarán y evaluarán los sistemas, mecanismos y procedimientos de control; efectuarán revisiones y auditorías, vigilarán que el manejo y aplicación de los recursos públicos se efectuó conforme a las disposiciones aplicables; presentarán al director general del gobierno y a las demás instancias internas de decisión los informes resultantes de las auditorías, exámenes y evaluaciones realizados (artículo 62). Las empresas de participación estatal mayoritaria están obligadas a incorporar en su estructura los órganos de control que les indique la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (artículo 63); paralelamente, la coordinadora de sector podrá recomendar las medidas adicionales de control que considere conveniente (artículo 649); a su vez, la SCGF está facultada, según el artículo 65, a realizar visitas y auditorías a las empresas paraestatales, cualquiera que sea la naturaleza de éstas, a fin de supervisar el adecuado funcionamiento del sistema de control y el cumplimiento de las responsabilidades del organismo, y cuando se trate de empresas en las que el Estado tenga una parte minoritaria del capital, la SCGF podrá vigilar que esa parte sea utilizada adecuadamente (artículo 67). Desde luego, la concreción del control tiene lugar cuando el gobierno puede realizar las medidas correctivas necesarias. A emprender éstas faculta al Ejecutivo Federal el artículo 66 de la ley que glosamos aquí.

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

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

Legalmente el control asume diversas formas en estos casos. Pero lo que es esencial recalcar en este punto es que la sectorización facilita y simplifica las tareas de control, independiente de las formas que éstas adopten.

CAPITULO V
NOTAS GENERALES SOBRE EL
PROCESO ADMINISTRATIVO
EN LAS EMPRESAS PARAESTATALES.

En virtud de que, como lo hemos sostenido a lo largo del presente trabajo, los principios administrativos que rigen en las empresas privadas deben también imponerse en las empresas públicas -con los debidos matices en los casos de las que se dedican a producir productos y servicios de interés social-, a continuación hablaremos brevemente de cómo deben aplicarse teóricamente las fases del proceso administrativo en el ámbito de este último tipo de empresas.

Como podrá observarse, nos referimos con mayor amplitud a la fase de control, por considerar que es en su deficiente aplicación -e incluso en su ausencia-, en donde radican los grandes problemas que han aquejado a la administración de las empresas paraestatales.

5.1 Planeación.

Siempre de acuerdo con Reyes Ponce, la planeación "consiste en determinar el curso concreto que se habrá de seguir, fijando los principios que los habrán de presidir y orientar, la secuencia de operaciones necesarias para alcanzarlo y la determinación de tiempos y unidades para su realización."²⁷

La planeación, aunada a la previsión, es la plataforma de lanzamiento de la acción administrativa, pues de su acierto y realismo suele depender el destino final de lo que se emprende.

La planeación es uno de los aspectos que tradicionalmente fueron más descuidados en la administración pública paraestatal. A partir de los años setentas se hablaba, tal vez excesivamente, de la importancia de la planeación, y cada empresa tenían sus propios planes y programas de acción; pero éstos había sido confeccionados de tal manera que prácticamente nunca correspondían con los resultados, debido a que sus hacedores no tenían en cuenta las influencias de diversos factores externos y circunstancias que podrían alterar sus previsiones. Rara vez la planeación correspondió a la realidad en el ámbito de la administración pública paraestatal.

²⁷ Reyes Ponce, Agustín. Administración de empresas. Primera parte. Editorial Limusa. México, 1975. pp. 16-17.

5.2 Organización.

Si nos propusiéramos precisar cuál es la función más importante de todas las que forman parte de la Administración, difícilmente podríamos hacerlo, porque sin una de esas funciones la Administración no es posible. Sin embargo, la organización viene a ser el equivalente de la distribución de instrumentos, notas, armonías e intervenciones de los músicos integrantes de una orquesta. Sin la partitura que asigna la participación de cada instrumento nunca podríamos escuchar algo digno de denominarse música.

La organización es tan importante, que constituye el acto de asignar funciones, distribuir áreas, señalar responsabilidades y distribuir recursos entre quienes participan en los logros de una empresa. Por ello se debe entender la Administración a partir de dos grandes acepciones: como tarea y como estructura.

De acuerdo con el segundo enfoque, la organización es la forma estructural que adopta una entidad para dar cumplimiento a sus objetivos. En razón de la primera acepción existen tantas definiciones como autores, aunque todas coinciden en lo esencial, como se verá a continuación.

Según Koontz y O'Donnell, "la organización es la agrupación de actividades necesarias para alcanzar los objetivos de la empresa y la asignación de cada grupo de actividades a un ejecutivo, con la autoridad necesaria para administrar esas actividades. "Por tanto, la organización consiste en distribuir áreas, funciones y actividades, así como los recursos necesarios para la realización de estas últimas".²⁸

Mier y Terán señala que "la organización es la segunda etapa del proceso administrativo, destinada a determinar qué es lo que debe hacerse para lograr eficazmente el objetivo del organismo funcional mediante la determinación de la estructura óptima y la fijación y agrupamiento en ella de las funciones dentro de las políticas afines; dividiendo el proceso funcional en las partes o labores y asignando éstas a los puestos, cuyos procedimientos de trabajo deberán quedar claramente explicados; coordinación adecuada entre los elementos

28 Véase: Mier y Terán, Agramonte. Curso de teoría de la administración. ECASA. Cuarta edición. México, 1978. pp. 61-66.

materiales y humanos y la determinación cuidadosa de la autoridad y responsabilidad correspondiente a los diferentes niveles, entendiéndose por funciones entidades principales sobre las cuales el administrador construye una estructura orgánica eficiente.²⁹

En nuestra opinión, la organización es el ordenamiento y estructuración de las actividades que deben desempeñar las áreas y los individuos que pertenecen a una empresa (o a cualquier tipo de entidad), con el fin de lograr los objetivos que dicha entidad se ha trazado.

La organización, desde esa perspectiva, fue otro de los aspectos de los que las empresas públicas mexicanas, tradicionalmente, carecieron de rigor. Esto obedecía sobre todo a que los directores generales y altos funcionarios de esas entidades eran designados con base en criterios políticos, más que administrativos, lo cual difícilmente cambiará en el futuro inmediato. Las asignaciones de funcionarios y las reestructuraciones que suelen acompañar a todo nombramiento se basan en criterios personales, ajenos a los principios de la eficiencia administrativa. Las consecuencias se observa inevitablemente en los bajos índices de productividad.

Podríamos extendernos indefinidamente hablando de la organización. Su tratamiento requiere muchas páginas y, más aún, existen tratados enteros dedicados a estudiar el problema de la organización. Por ello, sólo hemos expuesto lo que nos parece esencial para el caso que nos ocupa.

Es necesario, sin embargo, mencionar la integración (también llamada ejecución o "implementación" -este último término acuñado en un mal español-), concepto que, según Mier y Terán, es la materialización u objetivación de lo planeado y organizado sobre actividades humanas y elementos materiales tratando de coordinar los fines empresariales con los de los trabajos.³⁰

29 Reyes Ponce, Agustín. Op. cit., p. 211.

30 *Ibidem*, p. 212.

5.3 Dirección.

Según Mier y Terán, "la dirección consiste en ejercer la autoridad de que se está investido a fin de que el organismo funcional alcance, en plenitud, sus objetivos, coordinado y controlado las actividades humanas y elementos materiales mediante una oportuna, precisa, veraz y adecuada información." ³¹

A menudo, la dirección de las empresas públicas mexicanas ha estado condicionada por factores políticos que nada tienen que ver con los fines de la organización y que ya mencionamos en su oportunidad. La designación de políticos al frente de las empresas o la imposición de funcionarios menores que por la transcendencia política de quienes influyen para su nombramiento se convierten en factores que impiden el adecuado desempeño de los directores, son las figuras típicas que adoptan los problemas de dirección en las empresas públicas. A esos ejemplos debe sumarse la presencia de sindicatos burocratizados que anteponen los intereses personales de sus líderes a los de la empresa. Con ello, el panorama se ha tornado sumamente desalentador para las funciones de dirección en esas organizaciones.

Las administraciones recientes, la promulgación de la nueva Ley Federal de Entidades Paraestatales y la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación pretenden, precisamente, subsanar esas fallas sometiendo la operación de las empresas a sistemas de control más estrictos.

5.4 Control.

De acuerdo con Mier y Terán, a quien he venido citando, el control "es la medición de los resultados alcanzados que, en su confrontación con los esperados, consentidos o responsabilizados.

El control suele adoptar la forma de evaluación. Incluso en la Administración Pública se ha extendido el uso de este último término, que se aplica en lugar del de control.

La evaluación retroalimenta al administrador, pues le permite adoptar las medidas correctivas necesarias, o proseguir de la manera

31 Idem.

prevista, con la certeza de que determinados resultados analizados muestran la efectividad o la ineffectividad del camino seguido.

El control es el enfrentamiento con la realidad: o se acierta o se fracasa total o parcialmente.

Reyes Ponce aclara que "todo control implica, necesariamente, la comparación de lo obtenido con lo esperado. Pero tal comparación puede realizarse al final de cada período prefijado, o sea, cuando se ha visto ya si los resultados obtenidos no alcanzaron, igualaron, superaron o se apartaron de lo esperado: tal procedimiento constituye el control sobre resultados."³²

Esta es la forma de control más usual en nuestros días, aunque también existe el llamado control automático o retroalimentación, que tiene lugar al final de todo el proceso de que se trate.

Los criterios para el control están dados por los objetivos de la acción y por los resultados obtenidos.

Si uno de los principios básicos del control consiste en suministrar la información necesaria a quienes por su situación deben tomar decisiones estratégicas u operativas, esos datos pueden lograrse en un ambiente de cooperación y no de terror, puesto que es sabido que hay más participación del personal cuando existe estabilidad emocional, que cuando hay inquietudes psicológicas.

Según nos dice Follet, la vida se controla no tanto por razón de ciertos impulsos o necesidades, sino por las relaciones que tienen esos impulsos o necesidades entre sí.

Este nuevo criterio postula que para que exista un control efectivo es necesario que haya conocimiento de los objetivos sociales y una unidad cooperativa de todos los esfuerzos para obtener por su medio una labor coordinadora que facilite el intercambio de informaciones y el análisis de los hechos.

Las Investigaciones administrativas han demostrado que cuanto mayor programación y coordinación existan en una empresa o institución, mejores son los medios de control que cada integrante de la

32 Idem.

misma puede ejercer sobre sus propias actividades y más adecuado es también el control recíproco entre el trabajo de todo el personal.

Sobre la importancia del control existen diversos puntos de vista; sin embargo, tanto teóricos como prácticos coinciden en que la buena administración requiere un control eficaz. La combinación de objetivos bien planeados; una dirección capaz, una organización fuerte y excelente motivación no son suficientes si no existen adecuados sistemas de control.

En términos generales, debe agregarse que el control es, en sí mismo, un subproceso del proceso administrativo. Por tanto, está subdividido en fases. En el apartado siguiente se describen dichas fases.

Según los autores que consultamos, el proceso de control consta de cuatro fases, que son las siguientes:

1. Establecer las normas y los métodos para medir el desempeño. Las normas serán claras, específicas y comprensibles para todos los individuos que forman parte de la organización. Del mismo modo, los métodos de medida también deben ser bien conocidos y aceptados.

2. Medir el desempeño. Este es un proceso continuo y de repetición; su efectividad depende de la actividad que mida, es decir, del tipo de labor que desempeñe la organización. Sin embargo, para evitar fallas no deben dejarse pasar entre las mediciones de desempeño periodos demasiado largos.

3. Tomar medidas correctivas. Cuando el desempeño está debajo de las normas y los análisis requieren rectificación, cambio o variación de las normas, se dará este paso ideando maneras constructivas para evitar los fracasos del pasado.

4. Verificar si el desempeño corresponde a la norma. En algunos casos este es el paso más sencillo del subproceso de control. Puesto que las complejidades se han resuelto en los dos primeros pasos, sólo se compararán los resultados con la norma o meta que se haya fijado. Si el desempeño corresponde a las normas, se supondrá que todo está bajo control.

Podría agruparse en tres tipos básicos los métodos de control más conocidos: de dirección, de selección y de acción posterior. Los

controles de dirección sirven para descubrir las desviaciones con respecto a algún objetivo y permiten realizar correcciones antes de que se complete una serie de tareas. Los controles de selección, como su nombre lo dice, hacen posible un proceso de selección para aprobar los aspectos específicos de procedimiento y que se cumplan ciertas condiciones antes de proseguir la operación. Sin embargo, los controles de dirección por lo general tienen mayor importancia y uso que otros tipos de control, ya que constituyen el instrumento para tomar medidas correctivas mientras el programa todavía es viable, ya que la seguridad es un requisito primordial y los controles de selección sólo ofrecen un pequeño margen de ella. Finalmente, los controles posteriores a la acción miden los resultados de una acción ya terminada, determinados se aplicarán a semejantes actividades en el futuro.

Los tres tipos de control mencionados anteriormente no son alternativas irreconcilables entre sí, pues con frecuencia se les utiliza combinados.

De todas las fases del proceso administrativo que hemos mencionado aquí, el control ha sido la más deficiente aplicada en las empresas públicas, lo cual ha tenido como consecuencia la imposibilidad para realizar una evaluación adecuada. Como ya lo señalamos en páginas anteriores, no puede haber control donde las decisiones son tomadas como criterios políticos, al margen de los planes y las previsiones originales.

Carrillo Castro y García Ramírez afirman que, en lo que se refiere a las empresas públicas, en materia de control convendría que se analizara la posibilidad de transferir las funciones fiscalizadoras que tienen encomendadas diversas dependencias de orientación y apoyo global a un órgano superior de control que dependiera directamente del Ejecutivo Federal, con carácter de fiscalizador del ingreso, fondos, valores y gasto público, medida que se complementaría con el fortalecimiento o creación, en su caso, de unidades administrativas con atribuciones similares en las dependencias coordinadas de sector, debiendo quedar inscritas directamente al Coordinador Sectorial Administrativo correspondiente.³³

33 Carrillo Castro, Alejandro, y Sergio García Ramírez. *Op. cit.*, p. 214.

Uno de los propósitos que se buscó cumplir con la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación durante el sexenio de Miguel de la Madrid, fue, precisamente, replantear los mecanismos de control de las empresas paraestatales.

Sim embargo, como el propio De la Madrid lo señaló en alguna ocasión, "la regulación por sí misma no garantiza resultados favorables. Es necesario que ante el derecho se acompañe la responsabilidad del empresario público; la responsabilidad entendida como un deber social, administrativo, financiero y político."³⁴

5.5 Evaluación.

La evaluación es la estimación del valor de una acción realizada o por realizarse. La evaluación en la administración pública es uno de los temas más ignorados, debido a que con frecuencia no existe un concepto tangible de "recuperación de la inversión" (excepto en las empresas públicas), ni una imagen precisa de lo que puede constituir en el futuro "una organización mas efectiva". Ambos factores son utilizados por las empresas privadas para evaluar sus acciones.

Por otra parte, en la mayoría de las empresas públicas sí se cuenta con medidas cuantitativas, ya que sus objetivos consisten en producir bienes y servicios cuantificables como mercancías y, por tanto, en alguna medida redituables.

Lo anterior permite afirmar que aun cuando existen parámetros para cuantificar la efectividad en las empresas públicas, debido a los factores políticos (contrarios a los sanos principios de la administración) que ya hemos mencionado en páginas anteriores, la evaluación es aplicada con demasiada "manga ancha", lo cual hace que difícilmente esta fase del proceso administrativo sea entendida como la que permite corregir y enmendar aquellos puntos del proceso que lo requieren.

Carrillo Castro y García Ramírez, cuya obra hemos citado, afirman que en lo referente a la evaluación, se requiere el establecimiento de políticas generales suficientemente claras y precisas que permitan la discriminación de criterios de evaluación, a partir de los principios

34 De la Madrid Hurtado, Miguel. "Algunas cuestiones sobre la regulación de la empresa pública en México." Anuario Jurídico. Volumen VIII. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1981.

generales de la planeación global y sectorial. Como ejemplo de ello citan la emisión de criterios e indicadores para regular la gestión de las entidades paraestatales en razón de su vocación mercantil y de fomento frente a las de beneficio social.

También proponen que "convendría continuar con el mejoramiento del marco normativo existente a nivel global, sectorial e institucional, que contemple especificaciones sobre objeto, sujeto, medios, instrumentos, tipos de acción, sanciones y responsabilidades; y regularice la implantación, en cada dependencia coordinadora de sector y empresa pública, de los mecanismos de evaluación e información que se requiere, orientados al seguimiento permanente de las actividades programático-presupuestales, a la aplicación de instrumentos de diagnóstico para validar las políticas, procedimientos, metas y, en general, al desarrollo de las operaciones conforme a los objetivos sectoriales e institucionales establecidos".³⁵

Estos mecanismos permitirían evaluar integralmente el desempeño de las empresas, considerando tanto los aspectos operativos como los programáticos y los financieros. Para ello es pertinente, tal como se ha señalado, diseñar indicadores de eficiencia y productividad con características particulares por subsector y por empresa.

Tras la exposición de este capítulo es de concluirse que han sido factores políticos los que han impedido que las empresas públicas se sometan a adecuados regímenes de organización, dirección, planeación, control y evaluación. Esto permite corroborar que las medidas de reestructuración del sector paraestatal adoptadas por el Estado mexicano desde diciembre de 1982 son las adecuadas, con el fin de lograr que sólo permanezcan como parte de los bienes públicos las empresas que, además de ser estratégicas o cumplir fines de amplio interés social, sean eficientes.

CAPITULO VI
ALCANCES SOCIOECONOMICOS DEL
REPLANTEAMIENTO DE LA PARTICIPACION ESTATAL
EN LA ECONOMIA: EFECTOS
EN EL SECTOR PARAESTATAL.

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

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

Ciertamente, el texto de Villarreal es una apasionada y documentada defensa del Estado Keynesiano.

Más adelante, Villarreal sostiene que "la contrarrevolución monetarista es una 'sublevación conservadora' que, desafiando al mundo con la audacia de su revolución de regreso, intenta hacer reversible lo que parecía irreversible en el sistema capitalista contemporáneo: la participación del Estado Keynesiano en la economía y el desarrollo de la democracia.

"[...] La contrarrevolución monetarista es el retorno a la vieja ortodoxia del liberalismo económico clásico que [...] ha ido penetrando al Estado [...] para apuntar al neoliberalismo desde el centro de gravedad mismo de la sociedad. Ello implica que el Estado tiene que abdicar no solamente de sus facultades de intervención y regulación del mercado -teórica e históricamente sustento de la economía mixta-, sino que también, ha de tirar por la borda el catálogo de derechos políticos y sociales que constituyen y fundamentan la libertad política de la democracia."³⁶

Habría que meditar en este punto por qué esa corriente neoliberal parece haber penetrado con éxito hasta en el bloque socialista. ¿Cuáles

35 Carrillo Castro, Alejandro, y Sergio García Ramírez. Op. cit., pp. 216-217.

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

serán las explicaciones "secretas" de este fenómeno de "rectificación" al que asistimos, de manera generalizada, quienes vivimos en este mundo de los noventas? Por lo demás, todo parece indicar que se seguirá profundizando en este proceso de revisión en todos los sistemas sociales, hasta adoptar plenamente un enfoque neoliberal. Los próximos años serán, con seguridad, los de la consolidación del neoliberalismo en todo el mundo.

A final de cuentas, de lo que se trata, según nos dice Villarreal, no es de entregarse plenamente a la corriente neoliberal. Lejos de eso, "el nuevo Estado debe contar con nuevas teorías que permitan interpretar la crisis de hoy y que procuren políticas efectivas para salir de ella. La solución no está en regresar al Estado policía o vigilante del libre mercado ni en un Estado más grande, sino en un nuevo Estado cada vez más democrático en lo político y más racional en lo económico. El Estado en sus funciones de rector, planificador, inversionista, empresario, regulador, promotor, banquero y benefactor, debe ser más eficaz y eficiente pero debe actuar paralelamente con mayor justicia, representatividad y democracia, dentro del marco de un nuevo pacto social que fortalezca y desarrolle los sistemas nacionales de economía mixta."³⁷

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

6.2 Alcances económicos.

En lo económico es de esperarse que el replanteamiento de la participación estatal en la economía dé lugar a una mayor eficiencia en la gestión de las empresas públicas. Al establecer más rigurosos mecanismos de control y evaluación, necesariamente el Estado dejará de

37 *Idem.*

ser distraído por sangrías presupuestales que sufría al tener que resarcir las pérdidas y los endeudamientos irracionales que, debido a su ineficiente operación, sufrían numerosas empresas paraestatales.

Por otra parte, el Estado podrá concentrarse en el cumplimiento de sus fines primordiales y en la atención de los problemas prioritarios, entre los cuales destaca el apoyo a los grupos marginados. De hecho, el Presidente Salinas de Gortari ha dicho que el producto de la venta de las empresas paraestatales no prioritarias será destinado al fortalecimiento de programas de interés social, entre los cuales destaca el denominado Solidaridad.

En cuanto a las empresas que se mantengan en poder del Estado, es evidente que el fortalecimiento de sus mecanismos de control administrativo interno contribuirán a que, lejos de significar vías para la fuga de recursos contribuyan a ampliar los ingresos públicos, en la medida en que se tornen cada vez más eficientes.

6.3 Alcances sociales.

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

Aun partiendo de una perspectiva neoliberal, debe tenerse cuidado al imponer medidas de control y evaluación en las empresas que cumplen una misión de interés social. Esto no nos debe llevar a justificar pérdidas, endeudamientos innecesarios y otros deslices, pero sí debe hacernos atemperar los criterios y evaluación que establece la ley que se derivan de la adecuada aplicación de los principios administrativos a los que nos referimos en el Capítulo V.

En el apartado anterior ya mencionamos el principal efecto social que tendrá el replanteamiento de la participación estatal en la economía: al prescindir de las empresas paraestatales no prioritarias o francamente ineficientes, el Estado podrá dedicar mayores esfuerzos y recursos a atender renglones prioritarios, tales como la solución de los problemas de desempleo, subempleo, vivienda, educación, servicios públicos, salud,

etcétera. Es evidente, sin embargo, que la noción de lo que es prioritario es dinámica; se altera en el tiempo, como ocurre con todos los conceptos. Por tanto, el Estado debe prepararse para adaptar sus criterios de prioridad a las exigencias de cada circunstancias.

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

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

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

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

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

CONCLUSIONES

De acuerdo con lo expuesto a lo largo del presente trabajo son procedentes las siguientes conclusiones:

1. La participación del Estado capitalista en la economía se da como consecuencia de la necesidad de atenuar las consecuencias negativas que tuvo en sus orígenes el enfoque liberal en lo económico y lo político. Dicha participación, en la que el Estado mexicano es precursor, se acentúa tras la crisis mundial de 1929, como consecuencia de la cual aun los estados dominados por las ideas más conservadoras en ese aspecto tuvieron que intervenir de manera creciente en la vida económica de la sociedad.

2. La expresión acabada de la participación económica estatal es la existencia de las empresas públicas, cuya naturaleza ha sufrido un viraje en los tiempos recientes. Si bien originalmente tales empresas tenían entre sus finalidades principales la de suplir a los particulares en renglones económicos poco atractivos (por no ser rentables) pero de alto interés social, en la década de los ochentas se impone gradualmente otro criterio, según el cual, independiente de sus fines sociales, las empresas públicas deben ser eficientes desde el punto de vista administrativo.

3. La necesidad de la existencia de empresas públicas se acentúa en los países subdesarrollados. En la mayoría de esos países existe un marco jurídico que hasta hace poco tiempo hacía énfasis en el propósito eminentemente social de las empresas públicas. Después se han introducido mecanismos regulatorios que hacen mayor hincapié en la búsqueda de la eficiencia, como resultado de la reorientación que ha sufrido la economía capitalista mundial desde hace diez años.

4. Como consecuencia de la liberalización de la economía capitalista, además de la restricción y disminución estatal en las actividades económicas, se ha dado un replanteamiento de los estudios sobre el proceso administrativo, de tal modo que en las empresas públicas que el estado ha decidido conservar cada vez se hace un mayor hincapié es la importancia del control para asegurar la eficiencia de dichas entidades.

5. En México el proceso de la liberalización de la economía y de la disminución de la participación estatal en ese campo se inicia durante la administración del Presidente Miguel de la Madrid y se intensifica en el

transcurso de la presente, que encabeza el Presidente Carlos Salinas de Gortari. Ese proceso, que ha implicado el llamado "adelgazamiento" estatal, ha tenido contundentes efectos políticos, económicos y sociales.

6. En lo económico, el replanteamiento de la participación estatal y la consecuente reestructuración del sector paraestatal ha dado lugar a un crecimiento de la participación de la iniciativa privada en renglones que hasta hace poco tiempo eran considerados poco rentables y, por tanto, escasamente atractivos para la inversión de los particulares. Así se ha acabado con fugas de recursos económicos estatales que bien podría destinarse a solucionar urgencias sociales, tales como dotación de servicios públicos y satisfacción de necesidades básicas, tales como educación, salud, vivienda, alimentación, etcétera.

7. En lo político, el Estado ha tenido que reorientar sus objetivos hacia lo que fueron originalmente: abstenerse hasta donde sea posible de intervenir en la economía, sobre todo en terrenos en los que puede ser más útil, productiva y rentable la inversión privada, con excepción de la regulación jurídica que debe llevar a cabo en los renglones estratégicos.

8. Desde el punto de vista social, los dirigentes del Estado han comprendido que es inaplazable destinar los recursos que antes se destinaban a financiar la operación de empresas públicas ineficientes, hacia otros fines, entre los cuales destacan la solución de problemas ancestrales en la satisfacción de los derechos básicos al empleo, la vivienda, la educación, la alimentación y otros.

9. La nueva Ley Federal de las Entidades Paraestatales es congruente con la política neoliberal que predomina en el Estado mexicano, así como en casi todos los Estados del mundo en el momento presente.

BIBLIOGRAFIA.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IBARRA Muñoz, David. "Organismos y empresas establecidas por el sector público -por decenios-". En: El Perfil de México en 1980. Volumen 1. Siglo Veintiuno Editores. México, 1970.

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

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

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

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

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

PICHARDO Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México. Volúmenes 1 y 2. Libros de texto del Instituto Nacional

de administración Pública y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. México, 1982.

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

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

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

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

RUIZ Dueñas, Jorge. Sistema económico, planificación y empresa pública en México. Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Azcapotzalco. México, 1982.

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

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

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

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

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

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