



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA EMPRESA SOCIAL EN EL DESARROLLO
NACIONAL Y LA ECONOMIA DEL ESTADO
MEXICANO

T E S I S
Que para obtener el Título de
LICENCIADO EN DERECHO
p r e s e n t a
DINA SUSANA BALK MARIN



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Ciudad Universitaria

1994

75
ESTADO DE GUATEMALA
ESTADO DE GUATEMALA



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
(Turno Vespertino)

Ciudad Universitaria, D.F., a 21 de noviembre de 1994.

DR. MAXIMO CARVAJAL CONTRERAS
Director de la Facultad de Derecho
P r e s e n t e.

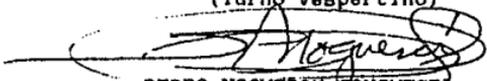
La Pasante de esta Facultad BALK MARIN DINA SUSANA ha elaborado la tesis denominada "LA EMPRESA SOCIAL EN EL DESARROLLO NACIONAL Y EN LA ECONOMIA DEL ESTADO MEXICANO", desarrollada desde el punto de vista de la Administración y el Derecho Administrativo, bajo la dirección del Lic. Juan Jesús Vargas Pedraza, la cual a juicio del suscrito cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

En tal virtud consideramos que esta en aptitud dicha tesis, de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integren el jurado de su examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los tramites necesarios para que dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
El Director del Seminario
(Turno Vespertino)


PEDRO NOGUERON CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO



**C. LIC. PEDRO NOGUERON CONSUEGRA
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
TURNO VESPERTINO
FACULTAD DE DERECHO, UNAM
P R E S E N T E**

Estimado Maestro:

Me permito distraer su fina atención, con el propósito de hacer de su conocimiento, que la C. Alumna Balk Marín Dina Susana, cuyo número de cuenta es 8770010-9, concluyo su trabajo de elaboración de tesis intitulada " La Empresa Social en el Desarrollo Nacional y la Economía del Estado Mexicano " , adscrito a ese seminario a su distinguido cargo, bajo mi asesoría y dirección, la cual someto a su superior consideración a fin de que se continúe con los trámites correspondientes para la presentación del examen profesional, que deberá sustentar la persona antes mencionada.

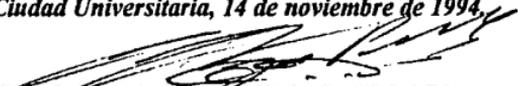
Como resultado de un prolijo cambio de impresiones que en diversas ocasiones sostuve con la interesada, me es grato observar, que la investigación y contenido del trabajo, es positivo, por lo que me satisface aprobarlo, sin ninguna objeción la respecto.

Sin otro particular, le reitero mi más alta y distinguida consideración,

A T E N T A M E N T E

" POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU "

Ciudad Universitaria, 14 de noviembre de 1994.


C. LIC. JUAN JESUS VARGAS PEDRAZA

*Recibí original de Tesis
15-XI-94*

*Recibí Justina M.
Seminario de Derecho Administrativo
(T.V.)*

***El esfuerzo, la dedicación y el cariño
empeñados en la realización de éste
trabajo, los dedico con todo mi amor, a
quien representa la inspiración y el motor
de mi vida:***

Mi hijo

A ti Alfredo

***Por haberme brindado la comprensión y el
apoyo, para llevar a cabo la culminación de
una etapa de gran importancia en mi vida.***

Mi cariño y agradecimiento

A mis padres

Jacobo Balk e Irma Martín, a quienes agradezco no sólo la vida, sino su impulso, confianza y cariño en el caminar por la vida.

A mis hermanos

Abraham y Daniel

a quienes admiro y respeto, y han representado un ejemplo a seguir,

gracias por brindarme siempre su mano.

A la Universidad Nacional y en especial, a la Facultad de Derecho, por haberme brindado la oportunidad de adquirir los conocimientos y la preparación para enfrentar el difícil presente, y el impredecible mañana.

A mis Maestros

quienes con el cariño y la disposición de siempre, me honraron con su valioso tiempo y la transmisión de sus amplios conocimientos.

y en especial al

Lic. Jesús Vargas Pedraza, por el apoyo y la confianza brindada en la realización de éste trabajo.

A todos ellos, por siempre

Gracias

A mis compañeros y amigos

*quienes con su alegría y entusiasmo,
motivaron el espíritu de lucha para poder
llegar a éste día.*

Muchísimas Gracias

*Y a todos aquellos, que de una u otra
forma, han sido partícipes de la
importancia y significado que tiene la
conclusión de ésta etapa en mi vida, y
quienes siempre tuvieron para mí una
palabra de aliento*

Mi agradecimiento por siempre

INDICE

**LA EMPRESA SOCIAL EN EL DESARROLLO
NACIONAL Y LA ECONOMIA
DEL ESTADO MEXICANO**

INDICE

INTRODUCCION.....2

CAPITULO I

ANTECEDENTES

A. Aspecto Internacional

a. Surgimiento de la Empresa Pública7

b. Evolución de la Empresa Pública10

c. Los Talleres Sociales15

B. Aspectos Nacionales

a. Surgimiento de las Empresas del Estado17

b. Evolución de las Empresas del Estado20

<i>c. La Empresa Social en México</i>	<i>29</i>
<i>C. Concepto de las Empresas del Estado</i>	<i>32</i>
<i>D. Concepto de Empresa Social</i>	<i>35</i>

CAPITULO II

REGULACION DE LAS EMPRESAS PUBLICA Y SOCIAL EN MEXICO

A. Aspecto Normativo de la Empresa Pública

<i>a. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i>	<i>39</i>
<i>b. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal</i>	<i>44</i>
<i>c. Ley de Planeación</i>	<i>48</i>
<i>d. Ley Federal de Entidades Paraestatales</i>	<i>49</i>
<i>e. Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales</i>	<i>51</i>

B. Aspecto Normativo de la Empresa Social

<i>a. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i>	<i>55</i>
---	-----------

<i>b . Ley General de Sociedades Mercantiles</i>	<i>59</i>
<i>c . Ley Federal del Trabajo</i>	<i>62</i>
<i>d . Código Fiscal de la Federación</i>	<i>64</i>
 <i>C . Aspecto Socioeconómico de la Empresa Social</i>	
 <i>a . Desarrollo de la Empresa Social</i>	<i>65</i>

CAPITULO III

LA EMPRESA SOCIAL EN EL DESARROLLO NACIONAL

<i>A . La Actividad del Estado</i>	<i>70</i>
 <i>a . De la División de Poderes</i>	<i>70</i>
 <i>b . Atribuciones y Funciones del Estado</i>	<i>72</i>
 <i>B . Desarrollo Nacional</i>	<i>75</i>
 <i>a . Sistema Nacional de Planeación Democrática</i>	<i>75</i>
 <i>1 . Plan Nacional de Desarrollo</i>	<i>76</i>

2. <i>Planeación Democrática</i>	78
3. <i>Planeación Estratégica</i>	82
4. <i>Planeación Prioritaria</i>	84
C. <i>Rectoría Económica del Estado</i>	86
a. <i>Facultad Económica Coactiva del Poder Ejecutivo</i>	86
b. <i>De la Distribución Equitativa de la Riqueza</i>	87
c. <i>Análisis de los Artículos 25, 26 y 28 Constitucionales</i>	89
D. <i>Régimen Financiero del Estado</i>	92
a. <i>La Política Financiera y la Empresa Social</i>	94
b. <i>Ley de Ingresos de la Federación y Presupuesto de Egresos de la Federación</i>	96
c. <i>Fomento de la Empresa Social en la Política Financiera del Estado</i>	99

CAPITULO IV

LA EMPRESA SOCIAL, ORGANIZACION Y DESARROLLO

A. La Empresa Social y su Participación en el Desarrollo Nacional	102
B. Marco Jurídico Económico de la Empresa Social	105
C. Organización de la Empresa Social	107
a. Planeación Estratégica Empresarial	107

CAPITULO V

CONSOLIDACION DE LA EMPRESA SOCIAL EN EL DESARROLLO NACIONAL

A. Participación de los Sectores Público y Privado en la Empresa Social	111
B. Beneficio Social y Desarrollo Nacional	113

CONCLUSIONES118

BIBLIOGRAFIA126

INTRODUCCION

INTRODUCCIÓN

A través de la historia, el Estado ha cobrado cada vez mayor presencia en el ámbito económico internacional, participando como protagonista en las tareas de producción y de servicio, erigiéndose así, como el llamado Estado Social, el cual, tiene la responsabilidad de rectoría y gestión económica.

Ha sido mediante la Empresa Pública, considerada como una unidad económica de producción de bienes y prestación de servicios, que el Estado ha asumido una forma de intervención directa en la producción de los mismos, tendiente a generar un desarrollo económico y social cada vez más sólido, reasumiendo así, el control, dominio directo y aprovechamiento inmediato de algunos bienes, para que de ésta manera se garantice el manejo autónomo de la riqueza, la independencia económica, y por lo tanto, la capacidad de decisión respecto de la política interna y externa.

En otras palabras, la intervención del Estado en la producción y distribución, tiene como fin, el asegurar el bienestar de la población consumidora, y sostener el desarrollo económico, cultural y social que el país requiere.

Sin embargo, la experiencia y el tiempo han demostrado que la llamada Empresa Pública, no ha constituido el medio idóneo en la actividad del Estado, para lograr un Desarrollo Nacional Integral y sostenido, prueba de ello, es la desincorporación de Entidades Paraestatales, cuyo número en 1988 era de 618 y en 1994 se redujo a 256.

El artículo 25 y 26 constitucionales establecen la función rectora del Estado, así como la responsabilidad de planear, conducir y orientar la actividad económica nacional; tiene a su cargo también, la creación, organización de un Sistema de Planeación Democrática a través del cual invita en la participación del Desarrollo Nacional a los diversos

sectores de la población; por otra parte, fomenta las actividades que demande el interés general, haciendo concurrir a los sectores privado y social, supeditándolos a criterios de equidad social y de productividad.

A través del Plan Nacional de Desarrollo, se llevan a cabo los cambios cualitativos que el Estado necesita, y para ello, la acción del sector público se sujeta a los propósitos y estrategias de la planeación democrática.

La Rectoría Económica del Estado como parte fundamental de la planeación, es la responsabilidad que el Gobierno tiene en el ámbito económico, es decir, produce, induce y orienta la acción hacia los grandes objetivos de desarrollo, mediante los instrumentos que la propia ley le faculta.

Para iniciar este proceso de planeación, es imprescindible inventariar recursos, jerarquizar objetivos y metas, garantizar que las acciones emprendidas contribuyan efectiva y eficazmente, a la realización de las prioridades nacionales.

Con base a lo anteriormente expuesto, la presente tesis tiene por objeto, el proponer una forma distinta en la actividad económica, tanto para el sector público, como para los sectores de participación privada y social, a fin de lograr una participación activa y directa en el Desarrollo Nacional y gozar de los beneficios que el mismo genera.

Uno de los aspectos fundamentales en ésta propuesta, es el impulsar y dar apoyo al sector social, el cual, se encuentra en franco abandono, pero si bien es cierto que se pretende lograr un avance social, éste no tiene características subsidiarias, sino de productividad plena, en donde se pueda lograr una más justa distribución del ingreso y de la riqueza.

Con el estudio realizado, se pretende demostrar que hay posibilidad de lograr un avance social, sin detrimento de la economía nacional, y con apoyo a la actividad económica del sector privado.

La presente investigación se ha dividido en cinco capítulos:

El Capítulo I, está dedicado al análisis de los aspectos económicos, políticos y sociales que dieron origen a la intervención estatal, haciendo particular énfasis en el surgimiento, evolución y situación actual de la Empresa Pública, tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

Históricamente la intervención estatal, ha tenido como objetivo principal, el defender el interés general, procurando el desarrollo económico, y el manejo adecuado de las áreas estratégicas y prioritarias, así como de la industria básica, aspirando a una independencia económica nacional.

No obstante, ha quedado demostrado que ésta intervención del Estado en la vida económica de México, no ha generado resultados óptimos, toda vez que lejos de coadyuvar en el Desarrollo Económico, han constituido fuertes egresos para el mismo, y no se ha cumplido cabalmente con los objetivos planteados.

En el Capítulo II, se hace referencia al carácter normativo de la Empresa Pública, y a la viabilidad jurídica y constitucional para crear una forma distinta en la actividad económica de México, que permita la participación de los diferentes sectores de la población, con el fin de lograr el avance social y económico en el Desarrollo Nacional.

De los aspectos que se consideran de importancia en el presente capítulo, son aquellos que jurídicamente hablando, constituyen la función rectora del Estado en el Desarrollo Nacional y que no sólo permiten, sino que obligan al Estado a luchar por un crecimiento económico, y lograr una más justa distribución de la riqueza,

proporcionando el apoyo necesario al sector social, y permitiéndole así, su participación activa y directa en el Desarrollo Nacional y el disfrute de los beneficios generados por el mismo.

El Capítulo III, está destinado al estudio de la actividad del Estado, a su rectoría económica y a la sustentación de la misma en el Plan Nacional de Desarrollo, permitiendo así, la creación de la Empresa Social en el Desarrollo Nacional.

Es decir, la rectoría económica, como parte fundamental de la planeación, es la responsabilidad que tiene el Gobierno de inducir, orientar, conducir y coordinar la actividad económica nacional para cumplir con los objetivos de desarrollo.

La planeación significa, la transformación de la realidad de una manera ordenada y racional, en concordancia con el proyecto nacional y en respuesta a los retos de nuestro tiempo.

Tal planeación, deberá contribuir a dar satisfacción a las necesidades colectivas de la población; a la protección de la salud; a proporcionar una vivienda digna y decorosa; a promover el empleo; a promover el desarrollo agrícola; a favorecer el crecimiento de la industria; a garantizar el mejoramiento de las condiciones económicas de los sectores social y privado; y a garantizar el constante mejoramiento de las condiciones económicas y culturales de vida del pueblo mexicano.

El Capítulo IV, se aboca al análisis de la Empresa Social en el contexto del Desarrollo Nacional, es decir, la creación de una forma distinta de actividad económica donde los sectores público, privado y social, se constituyan en una sociedad anónima o bien en Asociación en Participación, con el objeto de participar en el Desarrollo Económico Nacional de manera directa y activa, y así, poder lograr una más justa distribución del ingreso y de la riqueza; elevar el nivel de vida de la

población y por supuesto un crecimiento económico que beneficie a México y a sus nacionales.

Por último el Capítulo V, lleva a cabo un análisis respecto de la participación de los distintos sectores de la población en el Desarrollo Nacional, y de cuales serían los beneficios sociales que se conseguirían con la creación de la Empresa Social.

Lograr un equilibrio en la participación de los sectores público, privado y social en el Desarrollo Nacional, que represente una estrategia económica y social, que conlleve al cumplimiento de objetivos tales como: fomento de la actividad económica empresarial; creación de fuentes de trabajo; elevación del nivel de vida; generación de ingresos al Estado, a la iniciativa privada y al sector social.

En éste sentido, el sector social tendría por primera vez, la oportunidad de participar activamente en la economía del país y recibir directamente el beneficio generado por el Desarrollo Nacional.

CAPITULO I

ANTECEDENTES

CAPITULO I

ANTECEDENTES

A. Aspecto Internacional

a. Surgimiento de la Empresa Pública

Las raíces históricas de los sistemas fundamentados en la libre iniciativa empresarial, se encuentran en las escuelas económicas liberales del siglo XVIII. Los orígenes de éste pensamiento se basaron en planes sociales, políticos y económicos.

Estas propuestas de organización liberal capitalista entraron en controversia con las teorías socialistas desarrolladas en el siglo XIX, las cuales pretendían un sistema que fuera controlado totalmente por el Estado.

El proteccionismo, la restricción, el establecimiento de subsidios a las actividades industriales, la política fiscal de estímulos a la exportación, la reglamentación para todas las actividades de naturaleza económica, fueron algunos de los sistemas que se adoptaron hasta la llegada del Estado Liberal.

En el año de 1776, dos acontecimientos importantes marcan el surgimiento definitivo de los sistemas liberales de organización de la actividad económica, son: la declaración de independencia de los Estados Unidos y la publicación en Inglaterra de la obra clásica "La Riqueza de las Naciones" de Adam Smith.

El interés individual era la fuerza de la economía capitalista liberal; en ningún caso el Estado debería interferir en la organización de esa actividad, la economía estaría orientada por el libre mecanismo del sistema de precios.

Las desigualdades en la distribución del ingreso, la crisis económica y el descontento social, fueron lo que motivó a los socialistas a buscar un sistema donde el centro de decisiones persiguiera un interés colectivo, y de ésta manera el sistema liberal sería sustituido por la intervención directa y total del Estado. La producción y el ingreso estarían regulados por una planificación central que estableciera los objetivos económicos y sociales.¹

Se puede decir que las economías planificadas logran dar solución a sus problemas de naturaleza económica a través de un sistema centralizado, mientras que las de la libre empresa capitalista solucionan los suyos a través de decisiones descentralizadas.

La Segunda Guerra Mundial, los problemas de un período posbélico, las crisis económicas, producen secuelas y efectos que desencadenan en procesos que influyen de manera determinante en el desarrollo y comportamiento del Estado en los diferentes países.

Se generan cambios substanciales en las relaciones de fuerzas económicas y la política mundial, especialmente con la decadencia relativa de Gran Bretaña y Europa Occidental, el ascenso de Estados Unidos a la hegemonía dentro del sistema capitalista y sobre una parte del Tercer Mundo que emerge, y de un conjunto de experiencias socializantes.

América Latina se perfila a una dependencia de Estados Unidos, tanto en el aspecto económico, social y aún en lo político, por el predominio de corporaciones internacionales.

Los cambios que se producen en América Latina, son efecto de factores accidentales, impersonales, externos. La influencia

¹ Paschoal, Rossetti, José, "Introducción a la Economía", Enfoque Latinoamericano, Trad. Rojas, Mario L. / Ordoñez, Mauricio, Ed. Harla, séptima edición, México, 1985, pp. 238-243.

socioeconómica, política e ideológica se manifiesta en la capacidad de dominar a las clases, grupos y más aún al Estado mismo.

La necesidad de una política económica que lograra encauzar tanto el interés general, como el desarrollo económico de los países procurando un mejor manejo de las actividades estratégicas y de la industria básica y la aspiración a una independencia nacional, ha sido lo que llevó a distintos países de Latinoamérica a requerir de la intervención estatal para un mejor manejo y control de las empresas, así como de su economía en general.

En algunos casos el Estado a suplantado las actividades privadas especialmente las relacionadas con el transporte y la energía, tal es el caso de los ferrocarriles argentinos, llamados Ferrocarril del Oeste, que comenzaron a funcionar en 1857 siendo propiedad de empresarios privados y en 1948 se nacionalizan; otro ejemplo es el de los servicios eléctricos en Chile, cuyos servicios eran prestados por una compañía llamada Chilectra y en 1970 se nacionaliza.

La ejecución de políticas ó planes económicos, que requerían la gestión pública de determinadas actividades estratégicas, han sido la causa que dio origen a la nacionalización, tal es el caso de las empresas de estaño de Bolivia, las cuales dependían del exterior y tuvieron que aceptar la congelación de precios y pasar a ser patrimonio público.

Otras actividades que se incorporaron al Estado, fueron aquellas consecuencia de una confiscación, fue el caso de bienes de empresas o ciudadanos de países en guerra, nacionalizados temporal o definitivamente, y de bienes de personas o empresas que el Gobierno decidió expropiar por otros motivos.

Otros casos fueron aquellos en que en los países de Latinoamérica, los Estados compraban empresas que ya no eran rentables para la iniciativa privada, a lo que se le llamó nacionalización salvavidas.

b. Evolución de la Empresa Pública

Las tradiciones históricas de cada país han marcado profundamente a la descentralización, de las cuales se destacan: la primera, de tipo francés, que acentúa las exigencias de la unidad nacional y que ha conducido al desarrollo de las administraciones centrales que aceptan la descentralización; la segunda, de tipo inglés que se apoya en las colectividades locales para realizar actividades administrativas; la tercera, es la que realizan los países socialistas, que ocultan un sistema centralizado bajo una apariencia de descentralización.

El desarrollo de las Empresas Públicas en la mayoría de los Estados contemporáneos esta estrechamente ligada al progreso de la ideología socialista. En la sociedad socialista, la apropiación del Estado de los medios de producción se considera como un medio esencial para poner fin a la opresión del hombre por el hombre.

Las Empresas Públicas aparecen como un medio de lucha contra intereses económicos poderosos. El combate contra el capitalismo es fundamental, se trata de evitar el dominio de los trusts sobre la economía del Estado.

Las Empresas Públicas constituyen el mando para que el conjunto de la economía, sea dirigido conforme a las exigencias del interés general, incluso tiene cabida la creación de empresas piloto sobre la base de ventajas sociales concedidas al personal.

La ideología nacionalista, ha permitido también el desarrollo de las Empresas Públicas; la mayoría de los países que han buscado la independencia se han preocupado por librarse de los obstáculos del capital extranjero, nacionalizando completa ó parcialmente las

empresas privadas, ejemplo de ello es la nacionalización del Canal de Suez, por Egipto, en 1956.²

La Organización de las Naciones Unidas, en su primera Asamblea General en 1946, aprueba la resolución que autorizaba un programa de cooperación técnica en el campo de la Administración Pública, mediante el cual los países que estuvieran interesados podrían recibir la ayuda de asesores, seminarios y técnicas en lo referente a los métodos de administración moderna, y autorizó el establecimiento de un Centro Internacional de Capacitación en Administración Pública, dicho programa empezó a operar en 1950.³

En América Latina el crecimiento económico se centraba en las exportaciones y consecuentemente la acción de las Empresas del Estado era mínima, pero el crecimiento industrial llevó a la necesidad de una intervención estatal, el proceso mismo de industrialización no hubiera sido viable sin la protección del Estado tanto en el plano aduanero como en el crediticio. La falta de rentabilidad de las empresas, las dificultades laborales y otros factores llevaron a la nacionalización de servicios de transporte, de empresas productoras de bienes para la exportación.

La participación estatal busca llevar a cabo una actividad empresarial que redunde en un beneficio social, el cual no puede obtenerse a través del capital privado que lo único que busca es lograr al máximo una ganancia empresarial.

Argentina sostiene que las Empresas Públicas, sólo pueden actuar supletoriamente respecto de las empresas privadas y apoyar especialmente a la infraestructura y al suministro de insumos y servicios. Establece que la función de la Empresa Pública busca atender necesidades esenciales, en especial las de orden social

² Debbasch, Charles, "Ciencia Administrativa", INAP, Madrid, 1973, p. 301.

³ Carrillo Castro, Alejandro, "Administración Pública, Marco Internacional", Grupo Editorial, Miguel Angel Porrúa, México, 1988, pp. 255-256.

vinculadas a las industrias básicas, las cuales tendrán carácter transitorio si no se cumple bien el fin perseguido, y establece que en las actividades de índole estratégica y de la explotación de recursos naturales, el Estado participará cuando se requiera su acción por razones de interés nacional; por otra parte mantendrá a su cargo la producción de elementos que correspondan directamente a las necesidades militares y que por su naturaleza no convenga la participación del sector privado.

Mediante la Ley General de Industrias, Perú busca asegurar la función rectora del Estado en el proceso de industrialización; se reservan las industrias básicas para el sector público; por excepción el sector privado, incluyendo las cooperativas podrá participar en las industrias básicas siempre que se precisen mediante contrato las condiciones y plazos en que la propiedad de esas empresas se regresará al Estado, previo pago y justo precio, colocando a dicho sector frente a un derecho de reversión en favor del Estado.⁴

En Francia, la intervención estatal se centra en el sector energético, en industrias extractivas, en industrias químicas, en transportes tanto aéreos, marítimos y terrestres, en las telecomunicaciones, en el sector financiero, las cuales en algunos sectores ocupan el primer lugar en la economía francesa.

La concepción jurídica en Francia opera en tres formas: algunas Empresas Públicas están organizadas bajo la forma de una institución pública industrial y comercial en la que existe una estructura pública y un capital totalmente público (electricidad, gas, radio y televisión) ; una segunda forma es aquella donde se permite la inversión por parte del sector privado y se constituyen como sociedades anónimas de economía mixta, asocian el capital privado y el público (transportes terrestres, aéreos y marítimos) ; y la tercera se refiere a Empresas que han conservado la estructura de sociedad anónima, pero solo existe un

⁴ Banco Interamericano de Desarrollo, " Las Empresas Públicas en América del Sur y México", vol.II, Ed. Limusa, México, 1979, p. 20.

tipo de accionista, que es el Estado, ésta forma jurídica ha sido utilizada en sectores como la banca, seguros.

La Empresa pública francesa se constituye a través de un Consejo de Administración, el cual se compone de una representación igual del Estado, los usuarios y del personal. En las sociedades de economía mixta se prevé una representación de accionistas privados; la participación de los trabajadores en la gestión de las Empresas Públicas se considera un medio excelente para reforzar la adhesión de las fuerzas productoras a los objetivos de la Empresa.

En Italia, la intervención pública se ha desarrollado en el sector agrícola, en las industrias de extracción, en las industrias alimenticias, de bebidas y de tabacos, en las textiles, en el sector de energéticos, transportes aéreos, marítimos y terrestres, telecomunicaciones, banca y seguros, turismo, cinematografía y comercio.

La Empresa Pública en Italia es de tres tipos: algunas calificadas como Organos Públicos no tienen personalidad jurídica, pero tienen cierta autonomía administrativa y financiera (correos, teléfonos y ferrocarriles); otro tipo es la de empresas que constituyen Organismos Públicos dotados de personalidad jurídica, es decir son personas públicas y sus relaciones con terceros se encuentran en el marco del Derecho Privado (Instituto Nacional para la Electricidad, Bancos); y un tercero, aquellas que tienen forma privada, el Estado participa en una parte o totalmente en el capital de una sociedad privada (Instituto para la Reconstrucción Industrial).⁵

Alemania posee el más poderoso sector público de la Comunidad Económica Europea, de manera general, la proporción de Empresas Públicas, en el conjunto de capitales de las empresas se sitúa alrededor

⁵ Debbasch, Charles, *op. cit.* pp. 303-305.

del 15%, el 13% en la cifra de negocios, 8% para los productos y 18% en lo que se refiere a inversiones.

En la URSS y las democracias populares existe un único tipo de empresas, las Empresas del Estado, Organizaciones Públicas de carácter económico. La Ley de la URSS en éste rubro, estableció que la Empresa Estatal se debe basar en los principios de la plena autogestión financiera y el autofinanciamiento; la actividad productiva y social de la empresa y la remuneración del trabajo se efectúan con los recursos ganados por la colectividad laboral. Es importante señalar que el autofinanciamiento presupone el desarrollo de la reproducción ampliada.

*“ La plena autogestión financiera y el autofinanciamiento, es un método de la gestión económica con el que las empresas no sólo deben asegurar la compensación de los gastos para la producción de artículos y obtener determinado beneficio, sino también garantizar la financiación de todos los gastos para el perfeccionamiento de la producción, el desarrollo social, la remuneración del trabajo y el estímulo material de los trabajadores, las aportaciones al Banco y al presupuesto y, de ese modo responder íntegramente por los resultados en la actividad económico-productiva ”.*⁶

En los Estados Unidos y la Gran Bretaña las Empresas Públicas están constituidas bajo la forma de Public Corporation, personas autónomas regidas como las Instituciones Públicas de carácter industrial y comercial bajo las normas del Derecho Privado; todas las corporaciones están sometidas a un control gubernamental. En Estados Unidos algunas corporaciones asocian capital público y privado, mientras que en Gran Bretaña su capital es completamente público.

La finalidad de las Empresas Públicas es definida por el Estado, sus órganos deben orientar y controlar a las empresas, en los Estados

⁶ Btkov Anatoli, Lajno Piotr, “ El derecho y el mecanismo económico en la URSS “, Traducción Villa, Aurelio, Ed. Progreso, Moscú, 1989, p. 74.

socialistas se lleva a cabo un plan rígido, el cual se permite la autonomía sólo en el plano material o de ejecución de aquello que el plan prevé; en los Estados capitalistas la Empresa Pública depende de diferentes ministerios, según sea el objeto de su actividad, sólo el ministerio de Finanzas está en situación de garantizar una orientación y un control real.

c. Los Talleres Sociales

Bajo la influencia de la revolución de 1789, los socialistas asociacionistas creyeron que la asociación cooperativa, era el medio más idóneo para detener los efectos negativos de la libre competencia, que además originaba la lucha entre trabajadores y productores.

Roberto Owen (1771-1858) y Carlos Fourier (1772-1837) fueron los representantes más destacados de ésta corriente del pensamiento; Owen jamás pensó que los obreros debían apropiarse los bienes de la clase capitalista, sino que se debían crear capitales nuevos y destaca que el buen trato, el suministro de alimentos y los medios suficientes para mantener en buenas condiciones de producción el cuerpo de los obreros, darían mejores resultados de fuerza y eficacia por parte de los trabajadores.

En Londres se crea el Almacén de Intercambio de Trabajo, que era una sociedad cooperativa y un almacén, en el que cada socio aportaba el producto de su trabajo percibiendo el precio en bonos de trabajo, el cual era evaluado según el número de horas de trabajo que dicho producto había costado. Este experimento sólo tuvo éxito en cuanto a sus instituciones patronales, sin embargo, constituye el antecedente de las cooperativas de consumo que ponían en contacto a productores y consumidores evitando así el intermediarismo.

Carlos Fourier se refiere al falansterio, como un lugar donde se reúnen ricos y pobres tratando de terminar con los odios generados por la diferencia de clases sociales. El falansterio se organizó en forma de

cooperativa, es decir una asociación creada solamente para servicio de sus miembros que constituye a la vez una asociación de producción y consumo, es una corporación autosuficiente que produce todo lo que consume y consume todo lo que produce.

Las ideas más destacadas de Fourier eran, sustituir el trabajo asalariado por el trabajo asociado, y así hacer el trabajo más productivo. El obrero no solo tenía la oportunidad de participar del beneficio como tal, sino que además podía participar como director o administrador en razón de su talento. Para el pobre el hecho de saberse propietario aunque sea de una pequeña parte de esos bienes, le provoca gran satisfacción y lo incentiva a seguir produciendo.

Luis Blanc fue un líder obrero, quien afirmaba que todos los males económicos vienen de la libre competencia, lo cual explica la miseria de los obreros, su degradación moral, las crisis industriales, la criminalidad, la prostitución y la guerra; la competencia es un sistema de exterminación del pueblo y un medio de empobrecimiento para la misma burguesía.⁷

Blanc, propone una asociación llamada Taller Social, ésta idea tiene su antecedente en un proyecto similar de 1821 el cual es atribuido a un sansimoniano llamado Buchez; ésta asociación obrera agrupaba a obreros de un mismo oficio, ponían en común sus instrumentos de trabajo y percibían ellos mismos los beneficios, de los cuales se le retenía una quinta parte para constituir un capital perpetuo e inalienable que sería aumentado con regularidad cada año.

El taller era gobernado por directores electos por los socios, salvo el primer año en que por no conocerse entre sí, eran designados por el Gobierno.

⁷ Astudillo Ursúa, Pedro, "Lecciones de Historia del Pensamiento Económico", Ed. Porrúa, México, 1988, p. 120.

El capital proporcionado por el Gobierno a los talleres debería causar intereses y los capitalistas no podían participar de los beneficios a menos que trabajaran.

De las ventajas del Taller Social, era la vida en común y un modo de producción, en el que los trabajadores estaban interesados en participar de la mejor forma y con la mayor eficiencia.

Blanc es considerado como el precursor del intervencionismo estatal, por lo que es fuertemente criticado y lo atacan de que este tipo de intervención es contrario a la libertad, sin embargo él sostiene que la libertad consiste en el poder otorgado a cada hombre de ejercitar, de desempeñar sus facultades bajo el imperio de la justicia y bajo la salvaguarda de la ley.⁸

B. Aspectos Nacionales

a. Surgimiento de las Empresas del Estado

A través de la historia de los países, es posible percatarse de la intervención estatal en la vida económica de los mismos; en el caso particular de México, su historia permite ver cómo durante la Colonia, dentro de la Organización del Virreinato, se crean los organismos precursores de la Empresa Pública.

Durante la época de la Colonia, se impuso al país una economía dependiente e integrada a la metrópoli; el primer antecedente sobre la intervención del Estado, fue la actividad que ejercía la Real Hacienda a través de los llamados estancos.

El Estado se vio en la necesidad de intervenir, para así poder regular y restringir algunas actividades económicas, especialmente

⁸ Astudillo Ursúa, Pedro, *op. cit.* p. 121.

agrícolas y mineras que podían afectar la economía de la metrópoli, así como para proveer y estimular a otras que fortalecieran su posición hegemónica; tal es el caso de la Casa de Moneda, que se incorporó a la Administración Real en 1762 y la Fábrica Real de Pólvora, cuyas instalaciones se establecieron en 1780.⁹

La etapa de la independencia y reforma, 1810-1877, se caracterizó por dos momentos: el primero el enfrentamiento al colonialismo español; el segundo, la lucha contra la intervención extranjera.

En ésta etapa histórica se da forma al Estado mexicano, fue una época difícil en que los gobiernos eran inestables y esto se ve reflejado en los más de 50 gobiernos diferentes que hubo entre 1821 y 1850.

La intervención del Poder Público en la actividad económica de México después de la Independencia, adopta diferentes modalidades para responder a las nuevas necesidades de la época.

La Empresa Pública, evoluciona correlativamente al desarrollo mismo del Estado, adaptándose de ésta manera a las circunstancias políticas, económicas e ideológicas correspondientes a cada período.

El Estado, participó activamente en la promoción de aquellas industrias que estuvieron restringidas durante la Colonia, tales como: la agrícola y minera.

En el año de 1853, el Estado define con mayor precisión su intervención como promotor de las actividades económicas mediante el Decreto del 22 de abril del mismo año autorizando así, la expedición de patentes y privilegios o concesiones, del fomento de todas las ramas mercantiles e industriales, de la construcción de caminos, canales y otras formas de comunicación, así como de obras públicas.

⁹ Carrillo Castro Alejandro / García Ramírez Sergio, "Las Empresas Públicas en México", Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1983, p. 34.

En 1862 el país enfrentó la intervención francesa y la sustitución de la república por una efímera monarquía que terminó en 1867, año en que se establece la república nuevamente.

Durante el período de 1877 a 1910 la estrategia de desarrollo se basó en cuatro puntos: un Gobierno encargado de crear y mantener las condiciones propicias para el crecimiento económico; un sector privado extranjero que aseguraba una inversión creciente, el cual tenía el apoyo político del régimen; un sector agro-minero exportador y un específico apoyo a la inversión extranjera.¹⁰

A partir de la revolución de 1910, la transformación económica, política y social sufre grandes altibajos, en algunos aspectos hay avances, en otros hay retrocesos, pero lo que se va conformando es una ideología en la que el Estado como agente activo, debe enfrentar las necesidades públicas y sociales, y buscar el crecimiento y desarrollo nacional.

Esta revolución en su búsqueda de libertad y justicia, se cristalizó en la expedición de la Constitución, el 5 de febrero de 1917; en ella se establecen las bases de un Estado dinámico y activo en su rectoría política, económica y social.

Durante el período anterior a la promulgación de la Constitución de 1917, el país atravesó por un período de inestabilidad política y de estancamiento económico, lo que provoca un cambio en las fuerzas políticas y una nueva relación Estado-Economía, en la que la intervención del Estado era inevitable debido a las demandas sociales y a los cambios estructurales producidos por el movimiento armado.

Con la Constitución de 1917, se establece el marco ideológico que ha servido de base al intervencionismo estatal en la economía y en

¹⁰ Brasdefer, Gloria, "La Empresa Pública y el Sector Social en la Economía", Revista de Administración Pública, Empresa Pública 59/60, INAP, México, 1984, p. 109.

la conducción de la sociedad, con un elevado contenido nacionalista y con propósitos de realizar profundos cambios sociales.¹¹

Después de promulgada la Constitución en 1917, el esquema político era la erradicación del predominio extranjero en los sectores clave de la economía y el objetivo fundamental la reconstrucción nacional.

b. Evolución de las Empresas del Estado

A consecuencia de los abusos que se venían generando con la expansión del mercado libre, la Constitución de 1917 establece la intervención del Estado en la economía; y con base a las disposiciones emanadas de la misma, el Gobierno decide emprender la reconstrucción institucional, económica y política del país.

Fue básicamente a partir de 1925, que para cumplir algunas de sus nuevas funciones, el Estado mexicano recurrió a formas jurídico-administrativas diferentes de las centralizadas, ya que consideró que eran las más adecuadas para la mejor y más eficiente realización de las actividades en las que se ve forzado a participar directamente, constituyendo así la Gestión Directa.

El Estado ingresó poco a poco, en la esfera empresarial, administrando los recursos que debían generarse en esa época en que la situación económica era realmente difícil, y era necesario establecer una reserva económica y estratégica para evitar el monopolio y la concentración de riqueza en unas cuantas manos, y así atender a la demanda social garantizando la producción, abasto y empleo.¹²

¹¹ Tamayo, Jorge, "Las Entidades Paraestatales en México", México Setenta y Cinco Años de Revolución I, Desarrollo Económico, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, p. 638.

¹² Ramírez López, Fernando / Díaz Ontiveros, Raúl, "Planeación y Empresas Estatales en la Administración Pública de México", Revista de Administración Pública, Empresa Pública 59/60, INAP, México, 1984, p. 46-60

El Estado como rector del proceso de Desarrollo Nacional, con la idea de conseguir una mayor independencia económica, una justicia social y con la necesidad de elevar el bajo nivel económico que presentaba el país, logra destacar por su notable apertura al cambio y al mejor desarrollo del país.

La Empresa Pública en México, se considera necesaria para orientar y promover de acuerdo a las condiciones que existan, los reajustes y modificaciones según lo requiera el orden social.

En 1933 se expide el primer plan sexenal, el cual sostenía la tesis de que el Estado debía regular la actividad económica en la vida nacional, apareciendo como agente activo de gestión y ordenación de los aspectos centrales del país, es decir, se intenta planear la dirección de la economía.

Durante el Gobierno de Lázaro Cárdenas, se lleva a cabo una participación más directa del Estado en la economía del país, ejemplo de ello es la nacionalización de la industria petrolera, la ampliación de la industria de la transformación, la creación de la Comisión Nacional de Irrigación y el Banco Nacional de Crédito Agrícola, con lo que se dio apoyo de manera importante a la producción agrícola.

El Estado recurrió a la creación ó a la compra de empresas del sector privado, ya sea nacionales o extranjeras, casi siempre con el propósito fundamental de asegurar el control de algunos sectores de la actividad económica considerados como estratégicos, de evitar los efectos perniciosos que el cierre de dichas empresas ocasionaría a la economía del país, o simplemente por haber convertido las deudas que algunas empresas privadas tenían con el Gobierno Federal en acciones representativas de su capital; tales han sido los casos de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, Fertimex, por señalar algunas.¹³

¹³ Carrillo Castro, Alejandro / García Ramírez Sergio, op. cit. p. 40.

Durante el período de Gobierno de Manuel Avila Camacho, se crean importantes Empresas Públicas, de las cuales se destacan: I.M.S.S., Cobre de México, S.A., Instituto Nacional de Cardiología, Banco Nacional Monte de Piedad, Compañía Operadora de Teatros, entre otras.

El Estado a fin de apoyar las actividades encomendadas al sector privado, se avoca a la política de promoción de la industrialización, la cual era el objeto básico de la estrategia de desarrollo económico y social adoptada en la década de los cuarenta; como ejemplo de este tipo de Instituciones creadas, fortalecidas o consolidadas durante este período, se señala a Altos Hornos de México, constituida en 1942.

El resultado paralelo de ésta política oficial, fue el generar importantes estímulos a la iniciativa privada, el auge bancario y financiero y la expansión de obras de infraestructura.

“ El fortalecimiento de las Instituciones Financieras Públicas, obedece al propósito de apoyar decididamente el proceso de industrialización, tanto por la vía de otorgamiento de créditos a plazos adecuados y a tasas de interés inferiores, como también por medio de la promoción directa de empresas necesarias para lograr un desarrollo armónico, participación en capital de riesgo, rehabilitación de empresas, así como mediante la construcción de obras de infraestructura y la elaboración de productos ó prestación de servicios con tarifas subvencionadas, lo que hizo posible el proceso de gestación y crecimiento importante de la actividad económica, pública y privada en su conjunto ”.¹⁴

Durante el primer año de Gobierno del Presidente Alemán, surge la preocupación por establecer mecanismos para el control administrativo y la supervisión financiera del creciente universo de Entidades Paraestatales.

¹⁴ op .cít . p . 42.

El primer esfuerzo de control se inicia formalmente en 1947, con la expedición de la primera Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Este ordenamiento jurídico, contiene la primera definición legal de lo que habría de entenderse por Organismo Descentralizado y Empresa de Participación Estatal en el contexto de la Administración Pública Federal Mexicana.

A fin de determinar las disposiciones de la Ley para el Control, se expidió el Decreto que estipulaba cuales serían los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, que quedarían sometidos a la supervisión y al control de la Comisión Nacional de Inversiones, la cual constituyó así el primer mecanismo de control.

Posteriormente se crea un Comité de Inversiones, el cual no llega a ser un mecanismo verdaderamente operativo; las causas de ineficacia que se atribuyeron tanto a la Comisión Nacional como al Comité de Inversiones fueron diversas, pero quizá la más importante fue que se trataba de Organismos tan poderosos que rebasaban en algunos aspectos las facultades de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público.¹⁵

El crecimiento desigual e inestable de la economía mexicana en los años cincuenta, se debe básicamente a la creciente intervención del Estado en el proceso económico; generando de manera evidente la centralización y por lo tanto el monopolio estatal.

En 1954 se crea una nueva Comisión, integrada por un Director General y cuatro miembros, todos ellos designados por el Presidente de la República. Esta Comisión fue quizá el mejor intento logrado hasta

¹⁵ *Ibid.*, p. 47.

entonces, por alcanzar una mayor racionalización de las inversiones del Sector Público Federal.

En consecuencia de resultados poco efectivos, el Gobierno Federal decide que la mejor manera para ejercer un control adecuado y otorgar coherencia y dirección unitaria a las actividades de las Empresas Públicas en su conjunto, es a través del establecimiento de sistemas para su ordenada planeación y evaluación.

Como resultado de la crisis económica que vivía el Estado en la década de los cincuenta, se plantea la planificación como estrategia, para así poder superar el subdesarrollo de nuestra formación social. En esta forma, se ha llegado a definir como una actividad cuyo fin, es determinar objetivos congruentes a el desarrollo económico, y como instrumento de la política económica que enmarca estos objetivos, les asigna recursos, los coordina y tiene a su vez la capacidad de reunir y ordenar las acciones del Estado que tienden a guiar la economía.

Es así que en el año de 1958, se crea la Secretaría de la Presidencia, la cual advierte atribuciones tales como, la de recabar los datos para elaborar el Plan General del Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo y los programas especiales que fije el Presidente de la República, de igual forma la Coordinación de los Programas de Inversión, y la Planeación y Vigilancia de la Inversión Pública y la de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

No cabe duda que ésta Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, fue la que institucionalizó los mecanismos operativos que dieron inicio a una efectiva planeación económica y social, aún cuando dichas funciones quedaron repartidas en tres dependencias: la planeación a cargo de la Secretaría de la Presidencia, el control a cargo de la Secretaría de Patrimonio Nacional y el presupuesto a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En 1962 se crea una Comisión Intersectorial, con el propósito de preparar planes a corto plazo, de donde surge el Plan de Acción Inmediata 1962-1964, en el que se destaca el aumento a las inversiones públicas y se crean empresas tales como: Instituto Mexicano del Café, Compañía Minera de Cananea, S. A., Cordemex, S.A. de C.V., Minerales Monclova, S.A.

Desde el punto de vista económico, México mantuvo su soberanía nacional, al no permitir la intervención extranjera ni privada en los recursos naturales estratégicos como el petróleo, electricidad y siderurgia; pero en lo que corresponde al aspecto social, los niveles de bienestar de la población se vieron claramente afectados en sus satisfactores inmediatos; la descapitalización sufrida en el campo se agudizó y el Estado buscó contrarrestar ese problema a través del gasto público inflacionario, lo que trajo como consecuencia el endeudamiento externo, la creación de monopolios y subsecuentemente la dependencia externa.

La planeación trastocó los cimientos de las políticas económicas y de la praxis política, al asegurarle un nuevo rol a la intervención del Estado, el cual se vio forzado a una actividad supletoria debido a los desajustes sociales, encomendándose entonces tanto el cuidado de los derechos sociales como la promoción y dirección del desarrollo global, a través de su crecimiento expansivo en las actividades económicas.¹⁶

En virtud de la serie de reformas que hubo que hacerse a la Ley para el Control de 1965, la cual dejaba algunas lagunas, se pretendió corregir las mismas, con la creación de una tercera Ley, promulgada en 1970, en la cual el control enfatizaba la supervisión de las etapas estratégicas del proceso administrativo, y muy particularmente la de la Planeación y Programación del Gasto Público y el ejercicio de éste.

¹⁶ Ramírez López, Fernando, / Díaz Ontiveros, Raúl F, op. cit., p. 45.

Durante el sexenio de Luis Echeverría Álvarez, se sostiene la política de expansión económica, a través de la creación de un gran número de empresas, que atendían las necesidades de producción, distribución, financiamiento y coordinación, lo que generó el crecimiento de la inversión del sector público, cuya consecuencia fue el endeudamiento tanto interno como externo.

La expansión de la Empresa Pública se orientó al fomento industrial, ya que el 65% de la inversión total se destinó a energéticos; el 18% a la siderurgia y el resto a la minería y a otras ramas industriales consideradas como no estratégicas.¹⁷

El programar oportunamente las actividades para el mejor control y coordinación de las Empresas Públicas era uno de los principales objetivos del Estado, el cual señalaba la necesidad de una reorganización del aparato administrativo del Gobierno Federal, a fin de lograr una mejor consolidación de las actividades tanto de las Dependencias Centralizadas, Organismos Públicos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal y los Fideicomisos Públicos.

Es así como durante la administración de José López Portillo (1976-1982), se presenta un programa de estabilización, cuyo objetivo principal era equilibrar la cuenta corriente, reducir la inflación y reanimar el crecimiento del producto interno, así como también incrementar las reservas internacionales del Banco Central, evitar el endeudamiento público con el exterior y el compromiso de no imponer barreras arancelarias adicionales a la importación y reducir las existentes.

El marco normativo para la Reforma Administrativa de 1977, en lo que se refiere a la implantación de un Sistema Nacional de Planeación, estaba constituido por la nueva Ley Orgánica de la

¹⁷ *Ibid.*, pp. 50-51.

Administración Pública Federal; la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, y la Ley General de Deuda Pública.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, buscaba fundamentar y encauzar una de las reformas más profundas y radicales que se hayan planteado al Aparato Administrativo del Estado Mexicano, con la idea de adaptarlo a las exigencias del desarrollo económico, político y social. Se partía de un modelo integral de la estructura de la Administración Pública Federal, que finalmente incorporaba a las Entidades Paraestatales.¹⁸

El Plan Global de Desarrollo, constituyó la base sobre la que se sustentaron los objetivos nacionales para reorientar la economía del país. El Estado planeó su reforma social, la cual se establece en tres puntos: reforma política que fortalece y acelera el proceso de democratización del país; la reforma administrativa, que adecua a las instituciones a nuestro tiempo y las capacita para cumplir los objetivos de una política integral de desarrollo; y la reforma económica que a través de los factores reales de poder, buscó proveer un crecimiento alto y sostenido.

Es evidente que del conjunto de Empresas Públicas, PEMEX ha sido la base más sólida desde el punto de vista económico y político, para encauzar la política de desarrollo sobre todo a partir de 1976, la cual permitió una recuperación temporal de la economía.

La política de la Empresa Pública en el gobierno de Miguel de la Madrid, consideró que por mandato constitucional el Estado interviniere en sectores estratégicos de la economía, convirtiendo así a la Empresa Pública en el sostén del Estado para regular la actividad económica en todos los sectores. Así lo demuestran las reformas y adiciones a los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución, cuyos propósitos fundamentales fueron: incluir expresamente la función rectora del

¹⁸ Carrillo Castro, Alejandro / García Ramírez, Sergio, op. cit. p. 88.

*Estado en el desarrollo y la institucionalidad de la acción estatal a través de los Organismos y Empresas Públicas; reafirmar el modelo de economía mixta, estableciendo los principios básicos de la concurrencia de los sectores público, privado y social en el desarrollo nacional; implantar el Sistema Nacional de Planeación que de coherencia a la actividad económica del país; y definir las áreas estratégicas de la economía reservadas al Estado con la finalidad de garantizar el interés público.*¹⁹

Esta administración tuvo como objetivo prioritario abatir la inflación, presentando una estrategia integral contenida en el Plan Nacional de Desarrollo, el cual dio suma importancia a mantener la producción e incluso aumentarla y proteger a los menos favorecidos de los efectos nocivos de la inflación. Por otra parte, fue claro su pronunciamiento en favor de la economía mixta, como una característica de su desarrollo político en la libertad.

En el actual Gobierno del Presidente Salinas de Gortari, la política de ingresos del Sector Paraestatal ha sido el abatir la inflación fortaleciendo las finanzas públicas, mediante el ajuste de precios y tarifas y así eliminar subsidios que no se justifiquen.

Se ha considerado también, vincular la evolución de la Empresa Pública con las cotizaciones de los mercados internacionales, buscando una relación adecuada entre precios y costos de producción, para que de ésta forma no afecte al resto de la economía nacional.

Se busca el sano financiamiento del Sector Paraestatal, el cumplimiento de las metas fiscales, y una asignación más eficiente de los recursos públicos en apoyo al crecimiento y a la modernización de la planta productiva nacional.

¹⁹ Ramírez López, Fernando, / Díaz Ontiveros, Raúl, op. cit. p. 63.

En consecuencia de 618 Entidades Paraestatales que había en 1988, el Gobierno Federal redujo la cifra a 257 en 1994; algunas se vendieron, ya que por sus condiciones de viabilidad económica, eran susceptibles de ser adquiridas por los sectores privado y social; otras se liquidaron o extinguieron por haber cumplido con sus objetivos y porque carecían de viabilidad económica; algunas otras se fusionaron para mejorar el uso de sus recursos, con la integración de procesos productivos, de comercialización y de gestión administrativa; de igual forma, otras fueron transferidas a Gobiernos Estatales.

Lo anterior refleja la necesidad y el propósito, de redimensionar al Sector Paraestatal mediante la desincorporación de entidades consideradas no estratégicas o prioritarias, toda vez que se había cumplido con su objetivo social.

c. La Empresa Social en México

El Estado, ha sido el agente más dinámico y estratégico en la evolución del país y en el desarrollo económico del mismo, pero sin bien es cierto que ha incrementado el nivel de vida de una gran parte de la población, también es claro que hay grupos sociales y zonas marginadas importantes que no gozan de los beneficios del desarrollo; es necesario satisfacer más ampliamente las necesidades de desarrollo social de éste sector de la población.

En consecuencia, surge la necesidad de reorientar la actividad del Estado, con el objeto de que su esfuerzo en el área económica beneficie principalmente a las mayorías marginadas del desarrollo. El Estado, debe garantizar la distribución equitativa entre las clases populares.

Es importante que la economía mixta adquiera un nuevo sentido, propiciando la participación de los trabajadores tanto en la propiedad, como en la administración de las Empresas Públicas y Privadas, considerándolos como mecanismos que eleven la productividad, y así

*permitir el acceso directo a los beneficios del desarrollo, logrando paralelamente construir una economía sustentada en bases de justicia y equidad.*²⁰

En México hay tres formas de propiedad: pública, privada y social; la propiedad pública se extiende en los medios de producción en la medida que el Estado participa en su actividad empresarial, mediante la acción de las Empresas Públicas en la economía nacional; la propiedad privada puede ser de carácter individual y corresponder a personas físicas o morales; la propiedad social comprende las cooperativas, los sindicatos y las sociedades de solidaridad social; en consecuencia en México se permiten todas las formas de propiedad y sus combinaciones, lo que origina una economía mixta en la que participan las iniciativas pública, privada y social.

*En la Constitución de 1917 se regulan las Cooperativas, a las que se les llamo Organismos de Utilidad Social y se les otorgo una situación que favorece la organización del trabajo no asalariado. Las reformas al artículo 25 constitucional señalan que " la ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o minoritariamente a los trabajadores y, en general de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios ".*²¹

*La Cooperativa es una asociación de personas, cuyo propósito es asegurar a sus socios la adquisición de bienes y servicios al precio más bajo. Su diferencia con la empresa capitalista es básicamente la siguiente: a) no busca el máximo beneficio, sino mejor distribución del producto; b) la libre unión de personas; c) las ganancias se destinan a fondos sociales; d) se trata de instituciones socioeconómicas.*²²

²⁰ Brasdefer, Gloria, op. cit. pp. 117-118.

²¹ Ibid., p. 120.

²² Gómez Granillo, Moisés, " Teoría Económica ", Ed. Esfinge, México, 1984, p. 132.

Dentro del esquema de economía mixta, se encuentran las llamadas organizaciones sociales para el trabajo, cuyas características son las siguientes: a) la autoridad máxima de estas organizaciones es la asamblea general, la cual está integrada por los trabajadores socios; b) cada integrante cuenta con un voto, independientemente de sus aportaciones al capital social; c) los socios deben reunir determinadas características socioeconómicas; d) la propiedad radica básicamente, en los trabajadores socios; e) los rendimientos son distribuidos en relación a la cantidad y calidad de trabajo aportado.

El fomentar la forma de Organización Cooperativa, ha sido vista nuevamente, como una opción para coadyuvar a los problemas de empleo, de la distribución del ingreso y de la pobreza de grandes sectores de la población.

Cabe señalar que el sector de las Cooperativas, ha generado grandes riquezas especialmente en aquellas dedicadas a la producción industrial, cemento, azúcar y editorial, así como también y de manera muy destacada las dedicadas a la captura del camarón.

Existen algunas Empresas Públicas en las que participa el sector social: la producción de alimentos, en donde se caracteriza el Estado por su impacto social en la satisfacción de necesidades básicas; la fabricación de prendas de vestir, en la que la participación del sector social es manifiesta, ejemplo de ello es la Sociedad Cooperativa de Obreros de Vestuario y Equipo, S.C.L. de P. E., que se consideró una de las cooperativas más importantes en el ramo; y la no menos importante cooperativa pesquera, por mencionar algunas.

Para consolidar a las Cooperativas Pesqueras, el Gobierno Federal les reservó en la Ley Federal para el Fomento de la Pesca, el derecho a capturar ciertas especies importantes, la transferencia de la flota camaronera y los apoyos de exportación de especies como el camarón, abulón.

Por otra parte, el Estado ha creado instituciones de carácter financiero para atender a las necesidades de crédito, tanto para gastos de operación, como de adquisición de buques e instalaciones industriales.

La vivienda ha sido otro problema social, en el cual el Estado ha tenido que intervenir, de tal forma que el sector público lleva a cabo la construcción de viviendas; el sector social desarrolla la construcción de las mismas bajo la forma de gestión individual, mediante cooperativas u otras formas de organización social; y el sector privado, que realiza la construcción de viviendas apoyado en la iniciativa del particular.

C. Concepto de las Empresas del Estado

El Estado, a través de la Empresa Pública, realiza una importante intervención en la economía nacional. Por medio de ésta, el Estado canaliza los recursos financieros de que dispone a la inversión pública, la cual se encuentra condicionada al desarrollo de la economía nacional.

El concepto de Empresa Pública ha sido muy discutido por los juristas, sin que estos lleguen a coincidir. La misma legislación no se refiere a la Empresa Pública, sino a la Entidad Paraestatal. Sin embargo algunos emiten definiciones partiendo de elementos que consideran de mayor relevancia.

Así por ejemplo el profesor Mescheriakoff dice: La Empresa Pública es el control que ejerce el Estado en forma general sobre todas sus empresas, en el marco del Derecho Administrativo.²³

“ La Empresa Pública es la organización autónoma de los factores de la producción, dirigida a producir o distribuir bienes o

²³ Osornio Corres, Francisco Javier, "Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México", UNAM, México, 1992, p. 104.

servicios en el mercado, con personalidad jurídica o que se manifiesta a través de una fiduciaria; organización en la que el Estado (o algún ente paraestatal) ha hecho un aporte patrimonial que deberá pasar a formar parte del capital social o del patrimonio fiduciario. Se trata de una entidad económica personificada en la que el Estado ha contribuido con capital por razones de interés público, social o general. " 24

Las Empresas del Estado, consideradas como unidades económicas de producción de bienes y prestación de servicios, en sentido estricto, deben reunir los siguientes elementos: unidad económica, autonomía, aporte estatal o paraestatal, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Las Empresas del Estado adoptan la estructura jurídica de Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal y Fideicomisos Públicos; lo que conlleva a que esa misma estructura y los diversos objetos económicos que puedan existir determinan las normas jurídicas a las que se deben ceñir, ya sea el caso serán de Derecho Público cuando se trate de Organismos Descentralizados ó Fideicomisos Públicos y de Derecho Privado si se refiere a Empresas de Participación Estatal.

El Organismo Descentralizado, es una forma de organización administrativa, es creado por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal, goza de personalidad jurídica y patrimonio propios, su patrimonio es total o parcialmente aportado por el Gobierno Federal o por otra Entidad Paraestatal y su objeto debe ser de servicio público o social. Tienen autonomía técnica y autonomía orgánica; un Organismo Descentralizado puede ser creado directamente por un acto de autoridad, a través de una Ley o Decreto y así en ese acto de creación se le da nacimiento a la vida jurídica a una persona moral, y aquí estaríamos frente a la llamada Empresa Pública.

²⁴ Ruiz Massieu, José Francisco, "La Empresa Pública, Un estudio de Derecho sobre México, INAP, México, 1980, p.30 Cít. por Carrillo Castro, Alejandro / García Ramírez, Sergio, p. 23.

A diferencia de la Empresa Pública, cuando un Organismo Descentralizado utiliza también una forma de Derecho Privado, el acto del Estado no crea a la persona moral, sino que faculta a el Presidente o según sea el caso de que se trate, a otro funcionario administrativo para que proceda a constituir la Empresa, la cual puede asumir la forma de una sociedad o se puede estar frente a la figura del Fideicomiso Público.

Las Empresas de economía mixta, adoptan formas de Derecho Privado, o de Derecho Social (sociedades cooperativas), y en las que el Gobierno Federal u otra Entidad Paraestatal (Empresa Pública) aportan total o parcialmente su capital. Estas empresas se constituyen como sociedades anónimas, que es la forma que usualmente adoptan las Empresas Públicas, cuyo capital se ha aportado por Instituciones Nacionales de Crédito y que por lo tanto están reguladas por la legislación mercantil, salvo algunas normas de Derecho Administrativo, sobre todo en lo que se refiere a su constitución y actividad colegial.

Las Empresas de Participación Estatal, se constituyen bajo la estructura de Derecho Privado, es decir, como sociedades mercantiles, de sociedades cooperativas ó de asociaciones o sociedades civiles.

Tratándose de Sociedades Cooperativas de Participación Estatal, éstas deberán ser autofinanciables y superavitarias. En los Organismos Descentralizados, puede pensarse en empresas deficitarias o en empresas de equilibrio; están visualizadas para generar pérdidas, para obtener utilidades o para operar en empate.²⁵

El Fideicomiso Público, es otra de las formas de organización administrativa que el Estado adopta, y a través de los cuales afecta parte de sus activos, constituyendo un patrimonio fideicomitado con carácter autónomo y así dar cumplimiento a sus fines y objetivos.²⁶

²⁵ Ruiz Massieu, José Francisco, "Estudios Jurídicos Sobre la Nueva Administración Pública Mexicana", Ed. Limusa, México, 1981, pp. 189-190.

²⁶ op. cit. p. 190.

Tanto las Instituciones Nacionales de Crédito como las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito e Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas, son empresas de participación estatal mayoritarias.

La Empresa Pública, tiene las siguientes características: a) produce bienes y servicios para atender a clases sociales de bajos ingresos; b) regula las industrias del sector público, tomando en cuenta la opinión pública y los objetivos del partido político en el poder; c) administran los recursos naturales que constitucionalmente pertenecen a la Nación, como agua, gas, electricidad, petróleo, F.F.C.C., etc.; d) toma en cuenta factores económicos como control de precios, limitación de la ganancia, administración directa por el Estado, para cumplir con su objetivo.²⁷

Desde el punto de vista teleológico la Empresa Pública, puede ser clasificada en cinco clases: a) la que tiene como finalidad la operación de servicios públicos; b) aquella cuyo fin consiste en coadyuvar al desarrollo económico del país; c) las que tienen como fin la regulación del mercado; d) aquellas cuyos fines consisten en el aprovechamiento de los recursos naturales y humanos y e) las que tienen como finalidad el fortalecimiento del federalismo, mediante el mejoramiento de los niveles de vida.

D. Concepto de Empresa Social

Es importante señalar, la significación que ha tenido la participación del Estado en la vida económica del país, sin embargo hasta ahora, y pese a los grandes esfuerzos realizados para contribuir al desarrollo del mismo y paralelamente lograr una mejor distribución equitativa de la riqueza, es evidente que México es un país, con un sector importante de su población que carece de los mínimos

²⁷ Gómez Granillo, Moisés, "Teoría Económica", Ed. Esfinge, México, 1984, p.130.

elementales para su subsistencia, lo cual hace obvio la falta de preparación, subsecuentemente la explosión demográfica, en consecuencia el desempleo y como resultado final la inseguridad pública que padecemos los habitantes de este país.

No cabe la menor duda , que el Estado ha tenido un manejo dinámico y estratégico para el mejor desarrollo económico del mismo, y es claro que ha buscado los medios idóneos para lograr la integración del Sector Social en la vida económica del país, generando así la llamada economía mixta y dando entrada a los Organismos de Utilidad Social; pero más allá de esto, considero que es importante propiciar la participación del Sector Social en la vida económica y productiva del Estado, permitiendo elevar el crecimiento económico del mismo, y consecuentemente el acceso directo a los beneficios de ese desarrollo económico que tanto señalamos.

Actualmente la Empresa Social, ha tenido como base principal los llamados Organismos de Utilidad Social, aquellos denominados Cooperativas, Sindicatos y Sociedades de Solidaridad Social, sin embargo, la idea y el concepto que en ésta tesis pretendo manifestar, difiere en parte importante del tradicional, el cual hasta ahora, con mayores o menores resultados prevalece.

Desde mi muy particular punto de vista, el concepto de ésta nueva Empresa Social requiere de la participación tanto del Sector Público, y Privado, como del Sector Social.

Esta nueva Empresa Social, se define como una unidad económica de producción de bienes y servicios, en la cual la función rectora del Estado, cumple con su objetivo de garantizar el desarrollo nacional, fomentando el crecimiento económico del mismo al dar oportunidad al Sector Social, a que participe con su fuerza productiva como parte integral de la Empresa, lo cual redundará en una mejor y más justa distribución equitativa de la riqueza; por otra parte, alienta y apoya a la iniciativa privada, proveyéndola de las condiciones

necesarias para su desenvolvimiento, dando como resultado la contribución de ésta en el desarrollo económico nacional.

CAPITULO II

REGULACION DE LAS EMPRESAS PUBLICA Y SOCIAL EN MEXICO

CAPITULO II

REGULACION DE LAS EMPRESAS PUBLICA Y SOCIAL EN MEXICO

A. Aspecto Normativo de la Empresa Pública

a. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Los artículos que establecen el marco constitucional de la Empresa Pública, son los siguientes:

Artículo 3°.

En su fracción VIII, establece la autonomía en la educación superior, otorgándoles la libertad de cátedra e investigación y de libre exámen y discusión de las ideas, es decir, faculta a las instituciones de educación superior a ejercer su autonomía a través de sus órganos correspondientes en concordancia con su respectiva Ley Orgánica.

Artículo 25.

Dentro de éste marco jurídico, establece los principios básicos del sistema económico mexicano, lo cual nos refiere al Estado mismo y su rectoría económica y en consecuencia al desarrollo nacional, es decir, el Estado como rector del desarrollo nacional.

En su párrafo primero, señala la obligación del Estado de garantizar el desarrollo nacional, el fortalecimiento de la soberanía de la nación, y su régimen democrático; así mismo, el fomentar el crecimiento económico y una justa distribución del ingreso y de la riqueza.

El párrafo segundo, se refiere a la función directiva del Gobierno, en cuanto a que éste deberá planear, conducir, coordinar y

orientar la actividad económica nacional, así como también fomentar actividades que demande el interés general.

Por su parte el párrafo tercero, establece la participación del sector público, el sector social y el sector privado en el desarrollo nacional, sin el menoscabo de otras formas de actividad económica que fortalezcan éste desarrollo.

En su párrafo cuarto, se refiere al encargo que tiene el sector público, del manejo exclusivo de las áreas estratégicas que señala el artículo 28 en su párrafo cuarto, así como la propiedad y el control por parte del Gobierno Federal, sobre los organismos que realicen actividades en éstas materias.

El párrafo quinto, faculta al sector público a impulsar y organizar las áreas prioritarias de desarrollo, ya sea sólo o conjuntamente con los sectores social y privado.

Se prevé en el párrafo sexto, el apoyo e impulso a las empresas de los sectores social y privado, fijando criterios de equidad social en concordancia con la finalidad del Estado de que el desarrollo sea integral, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

En el párrafo séptimo, se da particular importancia a la organización y expansión de la actividad económica del sector social, donde la ley establecerá los mecanismos para dichos fines; ésta importancia estriba en la situación real de que el sector social, es el menos desarrollado de la economía mexicana, y dentro de él pueden generarse fórmulas que permitan alcanzar la finalidad de fomentar el empleo, y lograr una más justa distribución de la riqueza, y al mismo tiempo generar la producción de bienes y servicios socialmente necesarios.

Y por último el párrafo octavo, dispone el aliento y la protección al sector privado en su actividad económica, para que éste contribuya al desarrollo económico nacional.

Artículo 26.

El presente artículo se refiere al Sistema Nacional de Planeación Democrática, el cual responde a la necesidad de regular constitucionalmente uno de los aspectos fundamentales de las sociedades contemporáneas: la planeación.

En su párrafo primero, establece que el Estado organizará un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional, el cual deberá ser sólido, permanente y dinámico, en el cual el crecimiento económico sea equitativo, para así, lograr la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Por su parte en el párrafo segundo, se demanda que la planeación sea democrática, es decir, que participe el pueblo; que se determinen los objetivos a alcanzar, y se define de manera obligatoria que los programas de la Administración Pública deberán sujetarse a dicho plan.

El párrafo tercero faculta al Poder Ejecutivo, para que establezca procedimientos de participación y consulta popular, y desde luego los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo; así mismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación, y define la inducción y la concertación con los particulares, para realizar las actividades de planeación correspondientes.

Finalmente el párrafo cuarto, señala la participación del Congreso de la Unión, en el proceso de planeación democrática, de acuerdo a lo que establezca la ley.

Artículo 28.

En el párrafo primero, se establece la prohibición de monopolios, prácticas monopólicas, estancos y excenciones de impuestos en términos de ley.

Respecto del párrafo segundo, señala el castigo de la ley y la persecución de las autoridades, a quienes pretendan la concentración o el acaparamiento de artículos de consumo necesario y cuyo objeto sea obtener el alza de precios, y en general todo lo que constituya una ventaja indebida, a favor de una o varias personas y en perjuicio del público en general o de alguna clase social.

En el párrafo cuarto, establece que no constituyen monopolios, las funciones ejercidas por el Estado en las áreas estratégicas.

En lo que se refiere al párrafo quinto, señala la posibilidad del Estado de contar con organismos y empresas, para el mejor manejo de las áreas estratégicas, y en actividades de carácter prioritario, con la participación o no del sector social y privado.

Por su parte el párrafo sexto, establece que no constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores, las sociedades cooperativas, siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados y previa autorización de las legislaturas respectivas.

En el párrafo octavo, se establece que el Estado podrá concesionar la prestación de servicios públicos, o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, en casos de interés general.

Por último el párrafo noveno, señala el otorgamiento de subsidios a actividades prioritarias, cuando estos no afecten substancialmente a las finanzas de la Nación.

Artículo 73.

Establece las facultades legislativas que en materia económica tiene el Congreso; por su parte las fracciones XXIX-D y XXIX-E, se refieren al ámbito de la rectoría y desarrollo económicos, y donde las leyes del Congreso están facultadas para expedir lo concerniente a la Planeación Nacional del Desarrollo Económico y Social, y al abasto y control de áreas económicas; así como también, lo que respecta a la inversión mexicana y extranjera y a la transferencia de tecnología.

Artículo 90.

En su párrafo primero, establece conforme a la Ley Orgánica, las bases de organización de la administración pública federal, que divide las funciones del Poder Ejecutivo, en Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, en lo que se refiere a la administración pública centralizada; y en los organismos descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito y de Fianzas, así como en los Fideicomisos, en lo que respecta a la Administración Pública Paraestatal.

Artículo 123.

En su fracción XXX, considera de utilidad social, las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, las cuales tendrán oportunidad de ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

Por otra parte, es importante señalar la relación que existe entre el presente artículo y el 25 constitucional, en lo referente al fomento del crecimiento económico y el empleo, y una más justa distribución de la riqueza; así mismo, en lo que respecta a la participación del sector social en el Desarrollo Económico Nacional, y en el impulso y

organización de las áreas prioritarias del desarrollo con la creación de empresas del sector social apoyadas por el sector público.

La relación que existe con el artículo 26 constitucional, es la que establece la participación de los diversos sectores en la Planeación Democrática.

Otra conexión íntima con el presente artículo, es aquella en la que el artículo 28 constitucional, regula la intervención estatal en la producción y circulación de bienes, en tanto que encontramos en él, la participación del sector social.

b. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal²⁸

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece, las bases de organización de la administración pública federal centralizada y paraestatal.

Artículo 9º.

Las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal, conducirán sus actividades en forma programada con base a las políticas y prioridades establecidas, para cumplir los objetivos de la planeación señaladas directamente por el Presidente de la República.

Artículo 45.

Establece que los organismos descentralizados son entidades creadas por ley o por decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, las cuales tienen personalidad jurídica propia, y patrimonio propio.

²⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1976.

Artículo 46.

Establece que las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria son las siguientes: las Sociedades Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares de Crédito, y las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas.

Artículo 47.

Establece que los Fideicomisos Públicos son aquellos que constituye el Gobierno Federal o alguna Entidad Paraestatal, con el objeto de ayudar al Ejecutivo Federal e impulsar las áreas prioritarias de desarrollo.

Artículo 48.

Por su parte establece, que el Presidente de la República agrupará a las entidades en sectores, tomando en cuenta el objeto de cada una de ellas y su esfera de competencia.

Artículo 49.

Señala la obligación de los coordinadores de sector, de coordinar la programación y el presupuesto, así como de conocer la operación, evaluar resultados y participar en los órganos de Gobierno de las entidades en el sector a su cargo.

Artículo 50.

Establece que para que haya congruencia con el Sistema Nacional de Planeación, con los lineamientos del gasto, financiamiento, control y evaluación, las relaciones entre el Ejecutivo y las Entidades Paraestatales, serán por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Contraloría General de la Federación.

c. Ley de Planeación²⁹

Artículo 1º.

Las disposiciones de ésta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer:

En su fracción I, se refiere al establecimiento de las normas y principios con base a los cuales se llevará a cabo el Plan Nacional de Desarrollo.

En la fracción II, señala las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Por su parte la fracción III, establece las bases para que el Ejecutivo, se coordine con las entidades federativas en sus actividades de planeación.

En su fracción IV, establece la promoción y la garantía de la participación democrática en la elaboración del plan.

Finalmente en la fracción V, asienta las bases para que los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades en la elaboración del plan y los programas.

Artículo 2º.

Establece que la planeación, es un medio para que el Estado cumpla con su responsabilidad de llevar a cabo un desarrollo integral del país, tendiente a la consecución de fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos.

²⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1982.

Esta responsabilidad se refiere también al fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural; la preservación y perfeccionamiento del régimen democrático; la igualdad de los derechos; el respeto irrestricto de las garantías individuales; el fortalecimiento del pacto federal y del Municipio libre; y el equilibrio de los factores de producción, que proteja y promueva el empleo, en un marco de estabilidad económica y social.

Artículo 3°.

En su párrafo primero, establece que la Planeación Nacional de Desarrollo, es la ordenación sistemática de acciones, las cuales tienen como propósito la transformación de la realidad del país.

En lo que refiere al párrafo segundo, se establece que por medio de la planeación se fijarán objetivos, metas, prioridades, estrategias, se asignarán recursos, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

Artículo 17.

Establece que las Entidades Paraestatales deberán participar en la elaboración de los programas sectoriales; elaborar su respectivo programa institucional cuando así lo determine el Ejecutivo; elaborar los programas anuales; considerar el ámbito territorial de sus acciones; asegurar la congruencia del programa institucional con el programa sectorial respectivo; y verificar periódicamente su relación de actividades, así como los resultados de su ejecución con los objetivos y prioridades del programa institucional.

Artículo 19.

Establece la facultad discrecional del Presidente de la República para establecer comisiones intersecretariales.

Artículo 20.

Dentro de éste marco jurídico se establece que las organizaciones de obreros, campesinos y grupos populares; las instituciones académicas, profesionales y de investigación; los organismos empresariales y otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la Planeación Democrática.

Artículo 24.

Establece que los programas institucionales que deban elaborar las entidades paraestatales, se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y en el programa sectorial que corresponda, y se ajustarán a la ley que regule su funcionamiento.

Artículo 27.

Establece la elaboración de programas anuales, tanto de las dependencias como de las entidades, para la ejecución del Plan y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales.

Artículo 32.

Establece que una vez aprobados el Plan y los programas, serán obligatorios para las dependencias de la Administración Pública Federal.

Artículo 40.

En su párrafo primero, establece que el presupuesto de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, los programas y presupuestos de las Entidades Paraestatales, y los actos de las dependencias de la Administración Pública Federal, deberán ser congruentes con los objetivos y prioridades del Plan y los programas a que hace referencia la Ley de Planeación.

d. Ley Federal de Entidades Paraestatales³⁰

Esta Ley tiene por objeto regular el funcionamiento, organización y control de las Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal.

Artículo 11.

Establece la autonomía de gestión que tienen las Entidades Paraestatales para cumplir con sus objetivos y metas.

Artículo 14.

Los organismos descentralizados son personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

- I. Realizar actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;**
- II. Prestación de un servicio público o social;**
- III. Obtención o aplicación de recursos con fines de asistencia o seguridad social.**

³⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de abril de 1986.

Artículo 17.

Establece que la administración de los organismos descentralizados estará a cargo de un órgano de gobierno y un director general.

Artículo 21.

Señala que el Director General será designado por el Presidente de la República o a través del coordinador de sector por el órgano de gobierno.

Artículo 30.

Establece que las empresas en que participe de manera mayoritaria el Gobierno Federal o alguna entidad paraestatal, deben tener por objeto las áreas prioritarias.

Artículo 40.

En su párrafo primero, se refiere a los fideicomisos públicos establecidos por la administración pública federal, cuya organización sea análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, en las cuales haya el propósito de auxiliar al Ejecutivo por medio de la realización de actividades prioritarias, serán considerados como entidades paraestatales.

Artículo 46.

Señala que los objetivos de las entidades paraestatales, se deberán ajustar a los programas sectoriales, y en todo caso, deberán considerar su objetivo principal, los productos o servicios a que se dediquen, el impacto regional que puedan originar y los detalles más importantes de su organización.

Artículo 47.

Establece que las entidades paraestatales deberán sujetarse a la Ley de Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo, a los programas sectoriales y a las asignaciones de gasto y financiamiento autorizadas, y en base a esto formularán sus programas a corto , mediano y largo plazo.

Artículo 48.

Los objetivos, metas, resultados económicos y financieros, definición de estrategias y prioridades, la organización de recursos y los programas para la coordinación de tareas, constituye el compromiso que asume la entidad paraestatal con el programa institucional.

Artículo 60.

En su párrafo primero, establece que el órgano de vigilancia de los organismos descentralizados será, un comisario público y un suplente, designados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

En el párrafo segundo, señala la evaluación que harán los comisarios públicos, tanto del desempeño general, como de las funciones del organismo, y realizarán estudios respecto de los gastos, ingresos, e inversiones que lleve a cabo la entidad paraestatal.

e. Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales³¹

Establece la importancia de reglamentar la Ley Federal de Entidades Paraestatales en cuanto a la constitución, organización, funcionamiento, control y extinción de las Entidades Paraestatales.

³¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de enero de 1990.

Artículo 5°.

Instituye que la Secretaría de Programación y Presupuesto, someterá a la consideración del Ejecutivo la constitución o desincorporación de Entidades Paraestatales, funciones que hoy se encuentran a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Coordinación de Incorporación y Desincorporación de Entidades Paraestatales.

Artículo 6°.

Señala que la desincorporación de Entidades Paraestatales será mediante su disolución, liquidación, extinción, fusión o transferencia a los Estados.

Artículo 7.

Establece que para llevar a cabo la extinción de un Organismo Descentralizado, se realizará un inventario; se someterá a dictamen del auditor correspondiente los estados financieros iniciales y finales de la liquidación, y se presentará un informe mensual sobre el avance y estado que guarde el proceso, así como también, el levantamiento del acta de entrega-recepción de los bienes y recursos del organismo.

Artículo 8.

Señala que el proceso de disolución y liquidación de una Empresa de Participación Estatal Mayoritaria, se sujetará a lo dispuesto en los estatutos de la empresa; además, se deberá rendir un informe mensual respecto del avance y estado que guarde el proceso; así como también, se someterán los estados financieros iniciales y finales al dictamen del auditor que corresponda.

Artículo 9°.

Establece que una vez ordenada la extinción de un Fideicomiso Público, ésta se formalizará mediante la firma de convenio de la extinción correspondiente.

Artículo 10.

Cuando se trate de fusión de Entidades Paraestatales, la entidad deberá hacer inventario de sus bienes y someterá a dictamen del auditor que corresponda los últimos estados financieros; así como también, rendirá un informe mensual de el avance y estado que guarde el proceso, y por último, señala que la entidad fusionante será responsable de la entrega-recepción de los bienes y recursos respectivos.

Artículo 15.

Señala la obligación de los titulares de las Entidades Paraestatales, de instrumentar y ejecutar los acuerdos que dicte el Organo de Gobierno; así mismo, cumplir con las disposiciones aplicables, establecer indicadores de gestión, sistemas de operación, registro, control, seguimiento, evaluación, e instrumentación y supervisión del cumplimiento de programas de modernización, descentralización, desconcentración, y simplificación administrativa.

Artículo 16.

Establece que en las Entidades Paraestatales consideradas como estratégicas o prioritarias, el Organo de Gobierno será presidido por el titular de la coordinadora de sector.

Artículo 17.

Señala que el número de miembros que constituye el Organó de Gobierno, no podrá ser menor de cinco, ni mayor de quince, y estará conformado por: el presidente del mismo; los representantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público; los representantes de las dependencias o entidades; así como también los representantes del sector privado y social.

Artículo 18.

Establece que el Organó de Gobierno se reunirá cada tres meses convocando con una anticipación no menor de cinco días, y para cuya validez, se deberá contar con la mitad de la asistencia, más uno de sus miembros; así mismo, las resoluciones se tomarán por mayoría de los miembros presentes, teniendo el presidente voto de calidad en caso de empate.

Artículo 22.

Señala la obligación de las Entidades Paraestatales de operar en base a sus programas sectoriales, los cuales deberán ser congruentes con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo.

Artículo 23.

Establece que los precios y tarifas de las entidades, se fijarán de acuerdo a los criterios de eficiencia económica y saneamiento financiero, es decir, los precios y tarifas de los bienes y servicios que se puedan comercializar internacionalmente, se fijarán de acuerdo a los del mercado internacional y aquellos que no se puedan por ésta vía, se fijarán de acuerdo a los precios del mercado nacional.

Artículo 29.

Señala que el Organismo de Vigilancia de las Entidades Paraestatales, estará integrado por un comisario público propietario y un suplente, los cuales tendrán voz pero no voto.

Artículo 30.

Por su parte, establece que los comisarios públicos vigilarán y evaluarán la operación de las Entidades Paraestatales.

Artículo 31.

Señala que en tal evaluación, se deberá considerar el grado de eficacia, eficiencia y productividad con el que se hayan alcanzado las metas y objetivos propuestos.

B. Aspecto Normativo de la Empresa Social

a. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Los artículos que sirven de fundamento para la regulación de la Empresa Social, son los siguientes:

Artículo 3º.

En su fracción II, inciso a) establece que la educación será democrática en consideración a su estructura jurídica y al régimen político, como al sistema de vida fundado en el mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Por su parte, la fracción VIII, se refiere a la autonomía que otorga la Constitución a las universidades y las demás instituciones de

educación superior, para que a través de sus órganos determinen las cuestiones de su autogobierno, las académicas y las financieras.

Artículo 4°.

En su párrafo cuarto, establece el derecho a la familia de disfrutar una vivienda digna y decorosa.

Artículo 5°.

Establece la libertad de ejercer una actividad profesional, industrial o comercial lícita, sin más limitación, que la permitida por las leyes.

Artículo 25.

El presente artículo, de manera general y en sus diversos párrafos, establece los lineamientos básicos de la economía nacional, es decir, el Estado como rector del desarrollo nacional.

Es así como se señala la obligación del Estado, de garantizar el desarrollo nacional, y su régimen democrático; así mismo, el fomentar el crecimiento económico y una justa distribución del ingreso y de la riqueza.

Otro de los aspectos de suma importancia, es el concerniente a la obligación del Estado de planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, así como también fomentar actividades que demande el interés general.

Fundamental en el cumplimiento de la actividad rectora del Estado, es la participación de los sectores público, social y privado en el desarrollo nacional.

Es clara la facultad del sector público en lo referente al impulso y organización de las áreas prioritarias de desarrollo, ya sea sólo o conjuntamente con los sectores social y privado.

Uno de los aspectos relevantes, para efectos de la regulación de la Empresa Social, es la posibilidad que se señala al Estado, de contar con organismos y empresas para el mejor manejo de las áreas estratégicas, y las de carácter prioritario, con la participación o no del sector social y privado.

Por otra parte, se da particular significación a la organización y expansión de la actividad económica del sector social, ésta importancia estriba en la situación real de que el sector social, es el menos desarrollado de la economía mexicana, y dentro de él pueden generarse fórmulas que permitan alcanzar la finalidad de fomentar el empleo, y lograr una más justa distribución de la riqueza, y al mismo tiempo generar la producción de bienes y servicios socialmente necesarios; por lo que en apoyo a lo anteriormente dicho, considero cada vez más necesaria la posibilidad de crear ésta nueva Empresa Social.

Y finalmente como elemento importante en la rectoría económica del Estado, la iniciativa privada cuenta con el aliento y la protección del mismo en su actividad económica, para que ésta contribuya al desarrollo económico nacional.

Artículo 26.

El presente artículo establece la obligación del Estado, de organizar un Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo Nacional, el cual deberá ser sólido, permanente y dinámico, en el cual el crecimiento económico sea equitativo, para así, lograr la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Por otra parte, se demanda una planeación democrática, donde el pueblo participe y se determinen los objetivos a alcanzar, definiendo que los programas de la Administración Pública, deberán sujetarse a dicho plan.

Artículo 27.

El artículo 27, establece el régimen de propiedad, del cual dependen en última instancia, el sistema económico y la organización social; se considera un régimen de propiedad triangular, es decir, existe la propiedad pública, la propiedad privada y la propiedad social.

Este régimen de propiedad triangular determina el carácter mixto de la economía mexicana, el cual se ratifica en el artículo 25 constitucional.

Artículo 28.

Respecto del artículo a que se hace referencia, el Estado pretende mediante castigos o sanciones, evitar la concentración o el acaparamiento de artículos de consumo necesario, de manera tal que se favorezca a unos cuantos y se perjudique al público en general o a una clase determinada, la cual generalmente es la llamada clase de bajos recursos.

Uno de los aspectos relevantes para efectos de la regulación de la Empresa Social, es la posibilidad que señala el Estado, de contar con organismos y empresas para el mejor manejo de las áreas estratégicas, y las de carácter prioritario, con la participación o no del sector social y privado.

Así mismo, se manifiesta con claridad la apertura y anuencia que existe por parte del Estado, en relación a las asociaciones de trabajadores, las sociedades cooperativas, siempre que dichas

asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados y previa autorización de las legislaturas respectivas.

De gran importancia para la Empresa Social, es la facultad del Estado que señala el presente artículo, de concesionar la prestación de servicios públicos, o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio público de la Federación, en casos de interés general.

Artículo 73.

Por lo que respecta al presente artículo, se establecen las facultades legislativas que en materia económica tiene el Congreso, y que concretamente y en lo que concierne a la Empresa Social, se refieren al ámbito de la rectoría y desarrollo económicos, y donde el Congreso está facultado para expedir leyes en lo que corresponde a la Planeación Nacional del Desarrollo Económico y Social, y al abasto y control de áreas económicas; así como también, lo que respecta a la inversión mexicana y extranjera y a la transferencia de tecnología.

*b. Ley General de Sociedades Mercantiles*³²

Artículo 2º.

En su párrafo primero, establece que las sociedades mercantiles que se encuentren registradas en el Registro Público de Comercio tendrán personalidad jurídica diferente a la de los socios que las compongan.

Por su parte el párrafo cuarto, señala que las relaciones internas de las sociedades irregulares, se registrarán por el contrato social respectivo.

³² *Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de agosto de 1934.*

Artículo 10.

Las Sociedades mercantiles estarán representadas por uno o varios administradores, quienes realizarán las operaciones que correspondan al objeto de la sociedad, salvo lo que establezca la ley o el contrato social.

Artículo 16.

En el presente artículo la ley establece que, las pérdidas o ganancias se distribuirán de acuerdo y proporcionalmente a las aportaciones de los socios; así mismo, señala el derecho del socio industrial a percibir la mitad de las ganancias.

Artículo 20.

Señala la obligación de toda sociedad de separar mínimo el cinco por ciento de las utilidades netas, para crear el fondo de reserva hasta que importe la quinta parte del capital social.

Artículo 89.

Establece que para constituir una sociedad anónima se requiere de un mínimo de dos socios, suscribiendo por lo menos una acción cada uno y que se aporte un capital social de cincuenta mil nuevos pesos mínimo, exhibiendo en dinero en efectivo, por lo menos el veinte por ciento del valor de cada acción pagadera en numerarios, así como también, exhibir el valor íntegro de cada acción que haya de pagarse en bienes distintos del numerario.

Artículo 90.

La sociedad anónima podrá constituirse ante notario o bien por suscripción pública.

Artículo 91.

Establece que la escritura constitutiva de la sociedad anónima, deberá contener la parte exhibida del capital social, el número, valor nominal y naturaleza de las acciones; la forma y términos en que se pagará la parte insoluta de las acciones; la participación de utilidades que se concederá a los fundadores; el nombramiento del o los comisarios; y finalmente señala las facultades de la asamblea general.

Artículo 111.

Establece que las acciones en que se divide el capital social, se representarán por títulos nominativos que servirán para acreditar y transmitir la calidad y los derechos del socio.

Artículo 114.

Establece la posibilidad de emitir acciones especiales para las personas que presten sus servicios a la sociedad, cuando así se determine en el contrato social.

Artículo 142.

Establece que los socios o aún personas extrañas a la sociedad, podrán estar a cargo de la administración de la sociedad anónima, siendo éstos temporales y revocables.

Artículo 164.

Por su parte señala, que la vigilancia de la sociedad anónima estará a cargo de uno o varios comisarios, que podrán ser los mismos socios o personas extrañas, y por supuesto serán revocables y temporales.

Artículo 172.

Señala la obligación de los administradores, de presentar un informe financiero anual a la asamblea de accionistas, explicando las políticas seguidas, criterios contables y estados financieros.

Artículo 178.

Establece que la asamblea general de accionistas, es el órgano supremo de la sociedad, el cual podrá acordar y ratificar todos los actos y operaciones de ésta, y cuyas resoluciones serán cumplidas por la persona que la misma sociedad designe.

*c. Ley Federal del Trabajo*³³

Artículo 3°.

Establece el presente artículo en su párrafo primero, que el trabajo es un derecho y un deber sociales, que exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta, y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia.

Artículo 4°.

Señala el derecho de cualquier persona a dedicarse a cualquier profesión, industria o comercio que sean lícitos.

³³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 23 de diciembre de 1983.

Artículo 20.

Dentro de éste marco jurídico se entiende por relación de trabajo, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario.

Artículo 21.

El presente artículo señala la presunción de la relación laboral y de un contrato, cuando hay uno que realiza un trabajo, y otro que lo recibe.

Artículo 31.

Establece que los contratos y las relaciones de trabajo obligan a lo que se pacta expresamente y a las consecuencias que deriven, conforme a las normas de trabajo, a la buena fe y a la equidad.

Artículo 82.

Por su parte, establece que el salario es la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo.

Artículo 83.

Instituye que el salario podrá fijarse por unidad de tiempo, por unidad de obra, por comisión, a precio alzado o de cualquier otra manera.

Artículo 85.

Establece que el salario deberá ser remunerador y nunca inferior al fijado como mínimo.

Artículo 487.

Establece el derecho a los trabajadores, a recibir asistencia médica en caso de sufrir un riesgo, refiriéndose éste a : asistencia médica y quirúrgica; rehabilitación; hospitalización; medicamentos y material de curación; aparatos de prótesis y ortopedia.

d. Código Fiscal de la Federación³⁴**Artículo 1°.**

Establece que las personas físicas y morales están obligadas a contribuir al gasto público, (deber que tienen todos los mexicanos conforme lo que dispone el artículo 31, fracción IV de la Constitución), y que sólo mediante ley se podrá destinar una contribución a un gasto público, y específico; por lo que se advierte que el Estado tiene en todo momento, la posibilidad de destinar recursos económicos para la creación de Empresas Sociales.

Artículo 2°.

Instituye en su párrafo primero, que los impuestos son las contribuciones que establece la ley y que deberán pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica prevista.

Artículo 25.

En su párrafo tercero, establece que el derecho para obtener un estímulo fiscal, nace a partir del día en que se obtiene la autorización o documento respectivo, facultad que es de exclusiva competencia del Ejecutivo Federal, y a través de la cual, se podría apoyar y fomentar la Empresa Social.

³⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 31 de diciembre de 1981.

Artículo 39.

En la fracción tercera del presente artículo, se establece que mediante resoluciones de carácter general, el Ejecutivo Federal podrá conceder subsidios o estímulos fiscales, determinando claramente el monto o proporción de los beneficios, plazos y requisitos que deban cumplirse para tales efectos.

C. Aspecto Socioeconómico de la Empresa Social

a. Desarrollo de la Empresa Social

Para llevar a cabo el desarrollo de la Empresa Social, ha sido necesario partir de las bases del sistema económico que establece la Constitución, al señalar la obligación que tiene el Estado de garantizar un desarrollo nacional, es decir, lograr un crecimiento económico y una justa distribución del ingreso y de la riqueza, haciendo partícipes al sector público, privado y social, lo cual a la fecha no ha sido del todo posible.

Si bien es cierto que el Estado ha buscado un desarrollo integral, es decir, un desarrollo tanto en lo económico, como en lo político y en lo social, donde tanto el sector público, el privado y el social participen de manera directa o aún indirecta, y disfruten de los beneficios de este desarrollo, es claro, que el sector que menos se ha visto favorecido en el disfrute y goze de dicho desarrollo, es el sector social.

En función de éstas situaciones de desigualdad, donde sólo algunos cuantos han gozado del desarrollo nacional, del crecimiento económico de México y de la real atención de sus gobernantes; surge la idea, la cual a algunos parecerá un tanto descabellada, de llegar ha

realizar al menos en lo que respecta al campo de lo jurídico, la llamada Empresa Social.

Esta Empresa Social, tiene como principal objetivo el colocar al Sector Social en una verdadera situación de igualdad y de democracia, permitiéndole participar verdaderamente en la producción de bienes y servicios, pero no con la mano total y siempre protectora del Estado, sino como un sector que contribuye a la generación de fuentes de trabajo, al crecimiento económico del país y a una más justa distribución de la riqueza, y entonces sí, al Desarrollo Económico Nacional, en el que el beneficio logrado, será disfrutado directamente no sólo por unos cuantos, sino por el propio sector social.

Es importante también, el señalar la obligación que tiene el Estado, de fomentar actividades que demande el interés general; así mismo, la posibilidad de crear empresas para el mejor manejo de sus áreas estratégicas y de carácter prioritario; cabe señalar también, el impulso que se deberá dar al sector privado y al sector social en lo que respecta a su actividad económica para que estos contribuyan con México en su crecimiento como país en términos generales.

Se ha señalado claramente que el sistema de vida se debe fundar en el mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; así mismo se ha establecido el derecho a la familia a disfrutar una vivienda digna y decorosa y a ejercer cualquier actividad profesional, industrial o comercial siempre que sea lícita.

Lo anteriormente expuesto, permite determinar el desarrollo de la Empresa Social, el cual conforme a lo que establece la Ley General de Sociedades Mercantiles, se podría llevar a cabo mediante la constitución de una sociedad anónima, donde participarían con el carácter de socios tanto el sector público, como el sector privado y el sector social, o bien, como una Asociación en Participación en que el beneficio sería mayor, en razón de que tendría un mejor trato fiscal.

De manera específica el Estado participará en ésta sociedad anónima, con la aportación de alguna de sus áreas consideradas como prioritarias; por otra parte el sector privado podrá participar con la inversión de capital y tecnología, y por último el sector social participará con su propia fuerza de trabajo.

Uno de los aspectos importantes es que el Estado, por una parte cumple con su función rectora, en la cual tiene la responsabilidad del desarrollo nacional, crecimiento económico y distribución equitativa de la riqueza, y por otra parte, da el apoyo necesario al sector social permitiéndole una participación directa en la producción de bienes y servicios, pero ya no continúa con la postura de un Estado protector, sino de aquel que impulsa al crecimiento y al desarrollo, dejando de ser el Estado al que le cuesta el mantener vivas sus empresas a través de fuertes subsidios que dañan la economía del país.

En lo que se refiere al sector privado, éste se constituirá como un socio capitalista, que contribuirá a la sociedad con avances tecnológicos y desde luego con capital y seguramente tendrá la oportunidad de administrar la sociedad, lo que no sucede en las empresas de participación estatal.

El sector social, participará con su trabajo, el cual será remunerado en función de su producción diaria, es decir, a mayor producción dentro de su jornada laboral de ocho horas, mayor fuente de ingresos y utilidades.

Uno de los puntos importantes, es que el sector social realmente ya no tendrá la calidad de empleado, por lo que respecta a la Ley Federal del Trabajo, sino que más bien tendrá la calidad de un socio industrial el cual recibirá utilidades netas en función de: a) de lo que produzca y b) de las acciones que tenga.

Se debe considerar que ésta es una sociedad anónima donde los socios participan en diferentes aspectos de la Empresa misma; además,

que el sector social ya no estará sujeto a la Ley Federal del Trabajo, en el sentido de que ya no habrá sindicatos, huelgas, y que lo que sí tendrá serán los beneficios de la seguridad social; de ésta forma el sector privado dejará de sufrir los conflictos laborales, y por ningún motivo verá mermada su inversión, sino que por el contrario, contará con un equipo estimulado a producir y a lograr el éxito empresarial.

De acuerdo a la Ley, se designará uno o varios administradores, los cuales deberán rendir un informe financiero anual a la asamblea de accionistas, el cual será el órgano supremo de la sociedad; además habrá comisarios que estén a cargo de la vigilancia de la misma.

Como lo establece la Ley General de Sociedades Mercantiles, las pérdidas y ganancias se distribuirán de acuerdo y proporcionalmente a las aportaciones de los socios; así mismo se deberá separar un mínimo del cinco por ciento de las utilidades netas, para crear el fondo de reserva.

Las acciones de las personas que presten sus servicios se podrán emitir como acciones especiales, que en éste caso serán las del sector social.

En términos generales, la Empresa Social vendría a resolver graves problemas de gasto público por parte del Estado, coadyuvando al cumplimiento de sus objetivos y planes en su función rectora; por otra parte impulsa al sector privado en su crecimiento y desarrollo económico, quitándole problemas de carácter laboral, y teniendo a su lado a un equipo de gentes, que contando con el estímulo de saber que una parte de esa empresa es suya, lucharán por ser mejores y tendrán el ánimo de crecer junto con los demás sectores.

La creación de empresas, la generación de empleos, y un sector fortalecido por mejores oportunidades de vida, necesariamente tendrán que fortalecer a México y a su sociedad en general.

CAPITULO III

LA EMPRESA SOCIAL EN EL DESARROLLO NACIONAL

CAPITULO III

LA EMPRESA SOCIAL EN EL DESARROLLO NACIONAL

A. La Actividad del Estado

Cualquier estudio que se realice respecto de la actividad del Estado, deberá estar precedido por la noción de " Estado "; el que conforme a las necesidades de nuestro tiempo, " se puede considerar, como la organización jurídica permanente en que se constituye una Nación, cuyo fin es regular la convivencia humana y asegurar su progreso; para tal propósito, se le asigna la potestad o poder supremo de crear, modificar y aplicar el Derecho, así como de establecer y mantener relaciones con otros Estados ".³⁵

De acuerdo con ésta definición, el Estado representa la organización jurídica permanente, creada por una Nación, la cual está dotada de un poder superior, que ejerce dentro del territorio correspondiente, y que dimana de la norma constitucional.

El Estado, ejerce un poder supremo y exclusivo a través de sus órganos legislativo, ejecutivo y judicial, los cuales en rigor, constituyen el poder, y responden a las diferentes funciones que realiza el Estado.

a. De la División de Poderes

La división de poderes, se ha convertido en el principio básico de la organización de los Estados Constitucionales Modernos; es así como constituye una institución jurídico-política dinámica, que se ha desarrollado en la historia y que ha ido cambiando según la época y el lugar.

³⁵ Ríos Elizondo, Roberto, " El Acto de Gobierno ", Ed. Porrúa, México, 1975, p. 16

Entre los principales exponentes de la Teoría de la División de Poderes cabe hacer referencia a Aristóteles, quien consideraba que legislar, administrar y juzgar, eran tareas que correspondían a instituciones diversas; señaló la importancia de una división de funciones en la " Polis ", en la cual son esenciales los órganos deliberativos, los órganos de magistratura y los órganos judiciales.

Por su parte Montesquieu, en su célebre obra " El Espíritu de las Leyes ", puntualizó : " la libertad política reside en los Gobiernos moderados, y que ésta sólo existe cuando no se abusa del poder; sin embargo, la experiencia demuestra que todo hombre investido de autoridad abusa de ella, por lo que para impedir tales abusos, es necesario que por la naturaleza misma de las cosas, el poder limite al poder " .³⁶

Montesquieu, fijaba su atención en relación al equilibrio, más que en la separación de poderes; no obstante hoy es objeto de constante estudio, motivado por las grandes concentraciones de poder de éste siglo.

Los postulados de éste gran filósofo sobre la división tripartita del poder, se transformaron en un ideal dogmático del constitucionalismo clásico.

Fue así como el artículo 16 de la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 estableció: que toda sociedad donde no este asegurada la garantía de los derechos , ni determinada la división de poderes, carece de Constitución.

Puede decirse que el principio de la división de poderes, pasó a formar parte integrante del Derecho Constitucional Liberal y característica esencial de todo Estado de Derecho.

³⁶ Serra Rojas, Andrés, " Ciencia Política ", Ed. Porrúa, séptima edición, México, 1983, pp. 559-560

En nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 49 establece lo siguiente: El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y prohíbe con ciertas excepciones que dos o más de éstos poderes estrictamente hablando de funciones o competencias, se reúnan en una sola persona o corporación o que el legislativo se deposite en un individuo.

La separación de poderes, implica que los Organos del Estado se separen en tres grupos diversos e independientes unos de otros; así, el Legislativo se deposita en un Congreso General el cual se integra, por una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores; el Ejecutivo se deposita en una persona que es el presidente de los Estados Unidos Mexicanos; y el Judicial, es depositado en una Suprema Corte de Justicia.

En ésta forma, la separación de poderes impone funciones diferentes a cada uno, de tal suerte que el Poder Legislativo tiene exclusivamente la función legislativa; el Poder Ejecutivo, la función administrativa; y el Poder Judicial, la función judicial.

La idea principal de la División de Poderes, es no sólo el repartir los poderes en diferentes órganos o simplemente aislarlos; sino para lograr un control recíproco de unos sobre otros, y así garantizar el funcionamiento regular de dichos órganos, además de impedir la concentración del poder.³⁷

b. Funciones y Atribuciones

La actividad del Estado, se constituye por los actos jurídicos, materiales, y tareas que lleva a cabo, con base a las atribuciones que le otorga la Constitución, a través de las cuales crea los medios

³⁷ Fraga, Gabino, "Derecho Administrativo", Ed. Porrúa, trigésimo primera edición, México, 1992, p. 28

jurídicamente adecuados, a fin de proporcionar el bien común, de alcanzar los objetivos del Estado, y de lograr de ésta manera el bienestar social.

Las atribuciones del Estado, son el fundamento de la actividad estatal, son aquellos medios que sirven para dar cumplimiento a determinados objetivos, es decir, lo que el Estado debe o puede hacer.

Para satisfacer las necesidades individuales y colectivas, el Estado en una primera etapa, estaba reducido a un mínimo en cuanto a sus fines y atribuciones, en virtud de que se limitaba al mantenimiento y protección de su existencia como entidad soberana, y a la conservación del orden jurídico y material, lo que lo reducía a una actividad de policía, o mejor expresado, como Estado Gendarme.³⁸

Sin embargo y a consecuencia del Sistema Liberal, la actividad del Estado va sufriendo cambios, que lo llevan a considerar de otra manera su intervención y funciones que debía y necesitaba realizar; de tal forma, surge así la transformación del Estado Gendarme, al Estado Providencia o el Estado Social de Derecho.

Las funciones del Estado, son el ejercicio del poder, ya sea para situaciones generales o para casos concretos, expresado a través de las atribuciones del mismo.

Las atribuciones que se han asignado al Estado a través del tiempo y que hoy en día conserva, se agrupan en las siguientes categorías: a) Atribuciones de mando, de policía o de coacción, las cuales comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado, así como la de seguridad, salubridad, y el orden público; b) Atribuciones para la regulación de las actividades económicas de los particulares; c) Atribuciones para la creación de servicios públicos; d) Atribuciones para intervenir mediante la gestión

³⁸ Fraga, Gabino, op. cit. p. 14

*directa, o a través del control de la autogestión en la vida económica, cultural y asistencial del país.*³⁹

El problema de cuales son las atribuciones del Estado, está íntimamente ligado con el de las relaciones que guardan el Estado y los particulares, en razón de las necesidades tanto individuales como generales que demanda toda la colectividad.

Las atribuciones respecto de los particulares se pueden dividir en tres grupos: a) las atribuciones del Estado para reglamentar la actividad privada; b) las atribuciones que tienden al fomento, limitación y vigilancia de esa actividad privada, y c) las atribuciones correspondientes a la sustitución de la actividad de los particulares o para combinarse con la misma, en función de una necesidad que demande la sociedad.

Íntimamente relacionado al concepto de atribuciones del Estado, se encuentra el de las funciones del mismo, que aunque en ocasiones se utilizan en forma indistinta, la noción de ambas es diferente, de tal manera que hace necesario darle el significado adecuado.

El concepto de atribuciones del Estado, comprende el contenido de la actividad del mismo, es decir, lo que el Estado puede o debe hacer; en tanto que el concepto de función, constituye la forma en que se ejercerán esas atribuciones.

La función legislativa, consiste en la creación de normas de derecho abstractas, generales e impersonales, es decir, leyes en sentido material.

La función legislativa, constituye el medio para regular la actividad de los particulares, ya que ésta se realiza a través de normas generales de Derecho.

³⁹ *Ibid.*, pp. 14-15

Dentro de la función legislativa, también se encuentra la función de organizar las empresas que el Estado ha de asumir, la competencia de los agentes públicos en dichas empresas, y la situación de los particulares que se han de relacionar con ellas.

La función administrativa, crece a medida que la legislación se transforma de supletoria en imperativa; es a través de ésta función que se crea la competencia de los agentes públicos que realizan los actos de fomento, limitación y vigilancia, determinando por medio de las normas de carácter general la consistencia de dichos actos, así como la situación jurídica de los particulares que resultan afectados.⁴⁰

A través de la función administrativa, el Estado ejerce y da cumplimiento a éstas atribuciones, ya que el funcionamiento de las empresas se verifica por actos jurídicos y materiales de alcance individual.

Con base a éste tipo de atribuciones y funciones del Estado, es que se propone la creación de la Empresa Social, a fin de lograr un desarrollo nacional integral, con una libre concurrencia y competencia económicas.

B. Desarrollo Nacional

a. Sistema Nacional de Planeación Democrática

La Planeación Democrática, es el elemento fundamental para determinar el rumbo y la estrategia a seguir en el Desarrollo Nacional de México.

⁴⁰ *Ibid.*, pp. 15-28

Esta planeación es concebida, para transformar de manera racional y previsora la realidad económica y social del país, de acuerdo con los valores y principios del régimen político y las exigencias actuales.

Para que dicha planeación sea eficaz, operativa, y cumpla con sus objetivos, es de vital importancia que se precise la estrategia y los instrumentos con que se enfrentarán las diversas situaciones económicas y políticas del país; así mismo, se deberá definir la manera en que participarán los diferentes sectores de la población.

1. Plan Nacional de Desarrollo

“ La planeación es el instrumento para transformar la realidad social de manera ordenada y racional, y para modificar la realidad de acuerdo a los valores del proyecto nacional y en respuesta a los retos de nuestro tiempo “. ⁴¹

La Ley de Planeación, constituye el fundamento legal para el establecimiento del Plan Nacional de Desarrollo, a través del cual se determinan las estrategias y objetivos fundamentales para lograr un desarrollo equilibrado del país y la modernización nacional.

Al hacer referencia a los objetivos fundamentales, es claro que entre los principales está la defensa de la Soberanía Nacional; así como también, la promoción de los intereses de México en el mundo; la ampliación de la vida democrática; el crecimiento económico sostenido; la estabilidad de precios y el mejoramiento del nivel de vida de la población.

⁴¹ De la Madrid Hurtado, Miguel, “ Planeación Democrática “, SPP, México, 1983, pp. 2-5.
Cú. por Osornio Corres, Francisco Javier, “ Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México “, UNAM, México, 1992, p. 14

Para llevar a cabo lo anteriormente expuesto, la Ley debe alentar y proteger la actividad económica que realicen los particulares, y proveer las condiciones para el mejor desenvolvimiento del sector privado en el desarrollo nacional; debe apoyar, fomentar e impulsar a las empresas del sector social, mediante criterios de equidad social y productividad, sujetándolas a las modalidades dictadas por el interés público.

El Plan Nacional de Desarrollo, se elabora de manera general, es decir, engloba todas las necesidades y prioridades del país; es para toda la Nación.

Este Plan tiene por objeto, definir los propósitos, la estrategia general y las principales políticas del desarrollo nacional; así mismo, señala los programas de mediano plazo para cubrir las necesidades económico-sociales.

En la planeación, se deben inventariar los recursos y conocer perfectamente los medios con que se cuenta, para así, poder programar su adecuado destino.

La planeación implica, la definición de estrategias para poder lograr los objetivos planteados, además, requiere de un sistema administrativo y una organización que permita que la administración pública, así como los sectores social y privado, aporten a la planeación sus inquietudes a largo y mediano plazo.

El Plan Nacional de Desarrollo, debe contemplar la autodeterminación nacional en los rubros de política, economía y cultura buscando la igualdad de los derechos, en atención a las necesidades básicas de la población y la mejoría en todos los aspectos de la calidad de vida, para lograr una sociedad igualitaria sin olvidar el respeto irrestricto de las garantías individuales y de las libertades y derechos sociales y políticos.

El Plan Nacional de Desarrollo, es elaborado, aprobado y publicado dentro de los primeros seis meses, a partir de la fecha de inicio de cada administración.

Conforme a la Ley, el Plan debe contener los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del país, los recursos a utilizar, la determinación de instrumentos y responsables de su ejecución, y las políticas de carácter global, sectorial y regional.

Se indicarán los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que se elaborarán para las áreas de interés en la economía o la sociedad.

El Plan Nacional de Desarrollo una vez aprobado, se publica mediante decreto en el Diario Oficial de la Federación.

2. Planeación Democrática

*“ La Planeación es la ordenación sistemática de las actividades económicas, sociales y culturales, que a partir del inventario de recursos humanos, físicos, técnicos y financieros, realizan los distintos agentes, bajo la coordinación del Estado, en búsqueda de la realización de objetivos de desarrollo previamente definidos “.*⁴²

*La Planeación Democrática, deberá contribuir a dar satisfacción a las necesidades colectivas de la población; a la protección de la salud; a proporcionar el goze de una vivienda digna y decorosa; a promover el empleo y su justa remuneración; a promover el desarrollo del sector agrícola; a favorecer el crecimiento de la industria; a garantizar el mejoramiento de las condiciones económicas de los sectores social y privado, y a garantizar el constante mejoramiento de las condiciones económicas y culturales de la vida del pueblo.*⁴³

⁴² Osornio Corres, Francisco Javier, *op. cit.*, p. 21

⁴³ *Ibid.*, p. 20

Para llevar a cabo la Planeación Democrática, se creó un sistema en el que se establecen relaciones funcionales entre las dependencias y entidades del sector público, con las organizaciones de diversos grupos sociales y con las autoridades de las entidades federativas, a fin de realizar acciones de común acuerdo.

El Sistema de Planeación Democrática, contiene mecanismos de participación permanente a través de los cuales, intervienen en forma activa los grupos organizados de la sociedad y la población en general.

La Planeación Democrática considera a todos los sectores y regiones del país, y orienta las acciones de los niveles de planeación sectorial e institucional y la planeación que realizan los Estados y los Municipios.

Esta Planeación se conforma en cuatro etapas: a) la formulación, b) la instrumentación, c) el control y d) la evaluación. La formulación: son las actividades que se desarrollan en la elaboración del Plan Nacional; se refiere a la preparación de diagnósticos económicos y sociales, tanto sectoriales, institucionales y regionales; así mismo, el definir los objetivos y prioridades del desarrollo, tomando en consideración las propuestas de la sociedad; por otra parte el señalamiento de estrategias y políticas congruentes entre sí.

La instrumentación: en ésta etapa se trata de precisar las metas y acciones para cumplir con los objetivos; elegir los instrumentos de política económica y social; asignar recursos; determinar quienes llevarán a cabo su ejecución y en que lapso de tiempo.

El control: son las actividades encaminadas a vigilar la correcta y oportuna ejecución de las acciones, de acuerdo a la ley y plan que rigen.

La evaluación: consiste en la acción de revisar periódicamente, el cumplimiento de los objetivos del plan y medir los resultados obtenidos, logrando así percatarse de los aciertos o errores en que se haya incurrido.

La estructuración institucional de la Planeación Democrática, se conforma por las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, por los organismos de coordinación entre la Federación, Estados y Municipios, y por la representación de grupos sociales.

Desde el punto de vista global, la Planeación Democrática se refiere a las actividades generales de la economía y la sociedad, donde se deberá coordinar y proyectar la Planeación Nacional; integrar la participación de los diferentes sectores; proyectar la planeación regional; elaborar los programas especiales; definir las políticas financieras, fiscal y crediticia; además de proyectar y calcular los ingresos de la federación.

A nivel sectorial, las Dependencias coordinadoras de sector deberán ayudar a la formulación del Plan Nacional de Desarrollo; elaborar programas a mediano plazo; coordinar las actividades de planeación de las paraestatales; asegurar la congruencia entre sus programas, los programas a mediano plazo y al Plan Nacional de Desarrollo; y elaborar programas operativos anuales.

El nivel institucional está compuesto por las entidades paraestatales, las cuales elaboran programas institucionales de mediano plazo, cuando así lo determina el Presidente de la República.

Los programas a mediano plazo, son aquellos que se encargan de detallar y desglosar los planteamientos generales del Plan Nacional, mediante la identificación de objetivos, metas, políticas o instrumentos, los cuales conllevan al logro de los objetivos del Plan; los programas a

mediano plazo se clasifican en: sectoriales, estratégicos e institucionales.⁴⁴

Los programas sectoriales, son aquellos que se refieren a aspectos relativos a un sector de la economía o de la sociedad; éstos programas se realizan con base a las propuestas de las entidades, las previsiones del Plan Nacional, las recomendaciones de los Estados y Municipios, y las aportaciones de los grupos sociales.

Los programas estratégicos pueden ser, tanto regionales, como especiales; los regionales atienden a una o más regiones que se consideran estratégicas para el desarrollo nacional; los especiales se refieren a las prioridades de desarrollo integral del país, y en su elaboración participan dos o más dependencias coordinadoras de sector.

Los programas institucionales, se elaboran ya sea a nivel institucional, nacional o regional, y su objetivo es señalar la forma en que se aplicarán los instrumentos de política con que cuentan las entidades paraestatales.

Existen otro tipo de programas, que son los llamados a corto plazo, y dentro de éstos encontramos los programas anuales, los cuales se elaboran a nivel global, sectorial e institucional y tienen como finalidad, expresar los objetivos del Plan Nacional y los programas a mediano plazo, definiendo las acciones, metas, políticas, instrumentos y asignación de recursos.

La Planeación Democrática, radica en orientar la energía y la vitalidad sociales, hacia un desarrollo que permita el uso soberano y racional de nuestros recursos naturales; una distribución equilibrada de las actividades en el territorio; avances tecnológicos y productivos;

⁴⁴ *Ibid.*, p. 39

una educación eficaz; la satisfacción de las necesidades básicas de la población, y una justa distribución del ingreso y de la riqueza.

3. Planeación Estratégica

Antes de definir la Planeación Estratégica, es importante tener presente que la estrategia, es un programa general que sirve para definir y alcanzar objetivos de la organización, y poner en práctica la misión a lograr.

La Planeación Estratégica, es la visión de conjunto que la alta dirección tiene de los resultados esperados a largo, mediano y corto plazo, de su personal, su organización y de la comunidad en que se desenvuelve.

La referida planeación, proporciona los medios para comunicar los efectos del cambio a los diversos grupos y personas de toda la empresa, de manera ordenada.

Esta Planeación Estratégica, es una gama de posibilidades que facilitan la selección y asignación de recursos, al igual que la selección de oportunidades, donde exista mayor ventaja para lograr el éxito, y consecuentemente menor posibilidad de error.

Para que la planeación tenga una utilidad, es necesario que tenga un rumbo, es decir, se debe tener una clara definición de los negocios del mañana, y fijarse metas para la organización de los mismos.

Dentro de la planeación estratégica hay cinco etapas que son universales y obligatorias: a) analizar el presente; b) elegir el futuro; c) fijar objetivos; d) evaluar programas; e) analizar la marcha del plan.

Analizar el presente: es tener una profunda y realista comprensión de los negocios actuales de la empresa.

Elegir el futuro: es hacer una evaluación realista de hoy, y pronosticar las tendencias a futuro, es decir, es importante ver el futuro hacia el cual se encaminará la empresa como organización.

Fijar objetivos: implica la necesidad de decidir a donde debe ir la empresa, es el ejercicio puro de toma de decisiones; ésta fijación de objetivos es el más alto plano de la ciencia y el arte de la administración.

Evaluación del programa: es evaluar y escoger las mejores proposiciones de nuevos programas.

Análisis de la marcha del plan: los programas se deben someter a un análisis constante, al igual que las premisas en que se basa el plan general; un grupo de ejecutivos clave deberán tomar las decisiones críticas que a la larga se convertirán en el propio plan; la planeación y los diferentes niveles de la organización son la base principal del éxito de toda empresa.

Dentro de la planeación existen tres niveles, los cuales son los siguientes: 1. Planeación Estratégica, la cual fundamentalmente resuelve el ¿QUE? de la organización; 2. Planeación Táctica, que nos refiere al " cuando y como se va a lograr "; 3. Planeación Operativa, en lo que respecta a " quién lo va a hacer ".

La planeación, implica el definir lo que se desea; se refiere a determinar las alternativas mediante las cuales se puede obtener ese ideal; tener perfectamente claro lo que se requiere, cuando y de que manera generar dichos recursos; definir la función y diseñar la organización; y por último, dar seguimiento a la propia institución y a sus procesos de toma de decisiones.

Al hacer referencia a la Empresa Social, es necesario llevar a cabo una planeación estratégica que permita a la misma convertirse en una propuesta exitosa para México.

Puede considerarse como modelo de planeación estratégica para la Empresa Social las siguientes fases:

En primer término, deberá existir una planeación financiera básica, es decir, cubrir el presupuesto tomando en consideración los controles operativos que habrán de generarse, y un presupuesto anual para efectos de su misma operación.

Deberá ser una planeación basada en pronósticos, es decir, en cierta forma es predecir el futuro, en tanto que será de suma importancia realizar análisis ambientales competitivos; evaluación de alternativas estratégicas; y la asignación variable de recursos.

Por otra parte, la Empresa Social deberá también considerar la planeación orientada hacia el exterior, definiendo claramente las estrategias a seguir, analizando el mercado competitivo.

El crear el futuro, es la planeación estratégica misma, donde se deberá tener una visión integral en cuanto a su mismo entorno; así mismo, se deberán considerar los avances tecnológicos, los valores, y el mercado en general.

En términos generales, la planeación estratégica, es la base fundamental no sólo para la Empresa Social, sino para cualquier otra empresa que pretenda tener resultados positivos en los objetivos planteados.

4. Planeación Prioritaria

A través de la referencia realizada en los puntos anteriores respecto del Plan Nacional de Desarrollo, Planeación Democrática y Planeación Estratégica, hemos podido ver como la planeación en sí misma, constituye una forma de transformar la realidad, de prever el futuro, es decir, nos permite ubicarnos en el presente y determinar con

que recursos humanos, financieros y tecnológicos se cuenta, para así poder organizar y dar una estructuración lógica y coherente al futuro, ya sea que se refiera al Estado mismo o a cualquier tipo de Empresa.

El Estado para poder llevar a cabo la Planeación, deberá realizar una ordenación sistemática de las actividades económicas, sociales y culturales, y tendrá que hacer un inventario de los recursos humanos, físicos, técnicos y financieros, para así, poder dar cumplimiento a los objetivos del Desarrollo Nacional.

En otras palabras, deberá llevar a cabo una Planeación Prioritaria, una planeación que ordene ese Desarrollo Económico Nacional, de acuerdo a los aspectos y situaciones de mayor relevancia para el país.

Las situaciones y aspectos que tienen privilegio o prioridad para el Estado, se refieren muy en particular a los de carácter social, como lo son: contribuir a la satisfacción de las necesidades colectivas de la población; a la protección de la salud; a proporcionar el goze de una vivienda digna y decorosa; fomentar la educación; promover el empleo y su justa remuneración; a promover el desarrollo del sector agrícola; a favorecer el crecimiento de la industria; y en general a garantizar el mejoramiento de las condiciones económicas del sector social.

La Planeación Prioritaria, conlleva necesariamente a la urgencia de dar trámite al avance del sector social, el cual se encuentra en pleno rezago, no obstante los positivos intentos y resultados del Programa Nacional de Solidaridad.

En consecuencia, la Empresa Social, podría constituirse en el medio eficaz de ésta Planeación Prioritaria, y empezar a desahogar el atraso social existente, mediante la participación activa del sector social en el Desarrollo Nacional, que como resultado, tendría la posibilidad de obtener el beneficio directo del mismo.

C. Rectoría Económica del Estado

*El Estado en su función rectora, deberá promover el desarrollo nacional, con el propósito de buscar una más equilibrada distribución del ingreso y de la riqueza; es por ello, que el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, teniendo también a su cargo el fomento de actividades que demanda el interés general.*⁴⁵

La rectoría del Estado como parte fundamental de la planeación, es el ejercicio de la responsabilidad gubernamental en el ámbito económico, es decir, induce y orienta la acción hacia los grandes objetivos de desarrollo.

a. Facultad Económica Coactiva del Estado

Se puede considerar que la facultad económica coactiva que tiene el Estado, se refiere a la injerencia que el Gobierno despliega en la actividad económica del mismo, en la actividad industrial y comercial de los particulares, apoyándose en esa posibilidad que tiene de actuar en defensa de la economía y de los grandes núcleos de población.

En una acepción general, el poder del Estado se refiere al dominio, facultad, o jurisdicción que tiene como entidad política para mandar a ejecutar una cosa, es decir, es la suprema facultad rectora y coactiva del Estado.

Por lo que respecta a la economía, el Estado es el rector de la economía nacional, tan es así, que es fácil percatarse que la iniciativa privada depende ampliamente de la acción del Estado, de su apoyo y ayuda eficaz.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 13

De tal forma que, no es posible imaginar que la iniciativa privada se autorregule, es decir, que la misma requiere de ésta intervención estatal, debido al acoso de los factores internos y externos, y en particular de una economía mundial dominada por profundas crisis económicas.

En éste contexto, y como lo señala el maestro Andrés Serra Rojas, no se discute el hecho de que si el Estado debe o no intervenir en la actividad económica, sino que lo más importante es determinar como, cuando y para que debe intervenir.⁴⁶

Lo importante es que si el Estado interviene, cuanto mejor será, si su intervención en la vida social se lleva a cabo sin abusos, con la cooperación de los sectores afectados y sobre todo en el marco del Estado de Derecho.

De tal forma, se desprende que esta facultad del Estado permite la existencia de la Empresa Social, al señalar la injerencia del mismo en la actividad económica de México, toda vez que está obligado a velar por los intereses de la sociedad en general, y por el desarrollo económico nacional.

b. De la Distribución Equitativa de la Riqueza

Las estructuras de distribución del ingreso presentan graves desequilibrios en el mundo actual; las evidencias de insatisfacción en la distribución del ingreso y la riqueza en el ámbito familiar son vergonzantes.

La magnitud de las desigualdades económicas, puede considerarse como uno de los principales problemas de nuestro tiempo, y posiblemente el más dramático.

⁴⁶ Serra Rojas, Andrés, "Derecho Económico", Ed. Porrúa, México, 1981, p. 258.

Las países subdesarrollados presentan estadísticas de baja capacidad de producción, baja expectativa de vida, bajo nivel de alimentación, deficiente infraestructura sanitaria, elevadas tasas de analfabetismo y crecientes presiones sobre las reservas naturales por la fuerte explosión demográfica.⁴⁷

En un régimen de competencia como lo es el capitalista, todo el mundo tiene la posibilidad de ganar dinero, de adquirir riquezas y de ejercer mediante ellas una influencia política; pero generalmente se olvida el fenómeno de la acumulación de capital que lleva consigo una acumulación de poder.

Los artículos 25 y 26 constitucionales, se refieren a un crecimiento económico y una más justa distribución del ingreso y de la riqueza; así mismo, establecen la importancia de un crecimiento económico equitativo para la independencia y democratización política, social y cultural de la Nación; sin embargo, no es difícil percatarse del incumplimiento que los diferentes gobiernos han dado a los mencionados artículos, y que aún cuando los planes sexenales han postulado como prioridad principal, el lograr un desarrollo nacional donde el sector social se vea realmente favorecido, tristemente los avances en éste renglón han sido escasos y la riqueza continúa estando en las manos de unos cuantos.

Por lo anteriormente expuesto, y pensando en esa función rectora del Estado, que tiene como propósito el promover el desarrollo nacional y una más equilibrada distribución de la riqueza, es que se propone una vía distinta para que el sector social tenga la oportunidad de desarrollarse de una forma más humana, útil, y productiva, y consecuentemente la opción de un mayor y mejor ingreso, siempre contribuyendo a la productividad del país para el mejor desarrollo económico nacional.

⁴⁷ Rossetti Paschoal, José, "Introducción a la Economía", op. cit. p. 422-424

La Empresa Social propone una participación del sector social, donde éste participará en una forma más directa en lo que respecta a la productividad misma, es decir, tendrá la oportunidad de realizar una labor que en la medida de su capacidad de producción, su ingreso será mayor, y entonces podremos hablar de una justa distribución de riqueza donde el sector social tendrá la oportunidad de un mejor nivel de vida, tanto en lo que se refiere a educación, alimentación, habitación, vestido e incluso actividades de esparcimiento.

c. Análisis de los artículos 25, 26 y 28 Constitucionales

Hacer referencia al artículo 25 Constitucional, es determinar la función del Estado como rector de la economía en el Desarrollo Nacional, el cual ha buscado dar cumplimiento al mismo, a través de diferentes planes y programas.

El Estado tiene la obligación de garantizar, el Desarrollo Nacional y su régimen democrático; así mismo, el fomentar el crecimiento económico y una justa distribución del ingreso y de la riqueza; sin embargo, es bastante cuestionable hasta donde el Estado ha cumplido con éstas obligaciones, particularmente en lo que se refiere a la justa distribución de la riqueza; de ahí, que se pretenda buscar otras opciones que contribuyan al desarrollo económico nacional, tomando en consideración la participación activa del sector social y como resultado de ello una más justa distribución de la riqueza.

Otro de los aspectos que deben tomarse en consideración, son los concernientes a la obligación del Estado de planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, así como también fomentar actividades que demande el interés general.

La participación de los sectores público, social y privado en el desarrollo nacional, son un punto importante a considerar, ya que la posibilidad de que éstos tres sectores se unan con un mismo fin, da la oportunidad de crear la llamada Empresa Social, la cual tiene como

objetivos principales: el contribuir al Desarrollo Económico Nacional, la justa distribución de la riqueza, y paralelamente el beneficio económico y social de México.

La facultad del sector público de impulsar y organizar las áreas prioritarias de desarrollo, ya sea sólo, o conjuntamente con los sectores social y privado, permite la participación del mismo en la Empresa Social.

Los aspectos relevantes para efectos de la regulación de la Empresa Social, son la posibilidad que señala el Estado, de contar con organismos y empresas para el mejor manejo de las áreas estratégicas, y las de carácter prioritario, con la participación o no del sector social y privado, que en el caso particular, se hablaría de la participación de ambos.

Por otra parte, se da particular significación a la organización y expansión de la actividad económica del sector social, ésta importancia estriba en la situación real de que el sector social, es el menos desarrollado de la economía mexicana, y dentro de él pueden generarse fórmulas que permitan alcanzar la finalidad de fomentar el empleo, y lograr una más justa distribución de la riqueza, y al mismo tiempo generar la producción de bienes y servicios socialmente necesarios; por lo que, con base a lo expresado, la Empresa Social efectivamente vendría a fomentar el empleo, y a tener una fuerte injerencia en la actividad económica del país, además de lograr la justa distribución de la riqueza.

Así mismo, y como elemento importante en la rectoría económica del Estado, la iniciativa privada cuenta con el aliento y la protección del mismo en su actividad económica, para que ésta contribuya al desarrollo económico nacional, lo que significa, que en la Empresa Social, la iniciativa privada podría ver ese gran apoyo del Estado en su actividad económica.

Artículo 26.

El presente artículo establece la obligación del Estado, de organizar un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional, con el objeto de incorporar a los diversos grupos sociales a los retos y demandas que tiene el desarrollo en México; de igual forma se busca que dicho sistema sea permanente y dinámico, en el cual el crecimiento económico sea equitativo, para así, lograr la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Sin embargo, no basta el hecho de que los diferentes sectores participen haciendo política, criticando al sistema, o denunciando problemas, sino que es preciso, el comprometerse en tareas constructivas y positivas que lleven a la participación de hecho y no sólo de palabra; donde los sectores participen de manera responsable, activa y dinámica en el desarrollo y crecimiento económico nacional y como resultado también gozen directamente de los beneficios por los objetivos alcanzados.

Artículo 28.

Por su parte, el artículo a que se hace referencia, establece como obligación fundamental del Estado, evitar la concentración o el acaparamiento de artículos de consumo necesario, de manera tal que se favorezca a unos cuantos y se perjudique al público en general o a una clase determinada, la cual generalmente es la llamada clase social de bajos recursos.

Así mismo, se manifiesta con claridad la apertura y anuencia que existe por parte del Estado, en relación a las asociaciones de trabajadores, las sociedades cooperativas, siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados y previa autorización de las legislaturas respectivas.

De gran importancia para la Empresa Social, es la facultad del Estado que señala el presente artículo, de concesionar la prestación de servicios públicos, o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, en casos de interés general.

D. Régimen Financiero del Estado

El régimen financiero del Estado se refiere al control de los ingresos y egresos del mismo; la organización y el funcionamiento del Estado implica necesariamente gastos, los cuales se podrán realizar procurándose de los recursos necesarios.

La actividad financiera del Estado, tiene como objeto principal el allegarse de los medios necesarios para los gastos públicos destinados a satisfacer las necesidades públicas y en términos generales a la realización de sus propios fines.⁴⁸

El Derecho Financiero, es el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del Estado, en tres momentos: obtención, manejo y erogación de los recursos del Estado.⁴⁹

Los ingresos del Estado, se originan normalmente por los impuestos que decreta, los derechos, los productos y los aprovechamientos que obtiene por sus actividades, y excepcionalmente por los financiamientos que contrata dentro o fuera del país.

La principal fuente de ingresos del Estado, son los impuestos a través de los cuales resuelve las necesidades colectivas, de tal manera que el Estado tenga una economía sana y no requiera de tantos financiamientos o empréstitos extranjeros que dañan la economía nacional.

⁴⁸ Fraga , Gabino , op. cit . p. 315

⁴⁹ Osornio Corres , Francisco Javier , op. cit. p. 50

Los impuestos, son los gravámenes que menoscaban el patrimonio del particular, al convertirse en una carga impositiva que el Estado ejerce sobre el mismo, y a través de los cuales se cubre el gasto público.

Los impuestos constituyen una obligación de derecho público; deben ser establecidos por una ley; deben ser proporcionales y equitativos; y se deben establecer para cubrir gastos públicos.

Según lo establece el código fiscal en su artículo 3º, los derechos son, las contraprestaciones establecidas por el Poder Público, en pago de un servicio.

De acuerdo al artículo 4º del Código Fiscal, los productos son los ingresos que percibe la Federación, por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones o por la explotación de sus bienes patrimoniales.

Por su parte, el artículo 5º del Código Fiscal establece que los aprovechamientos, son los recargos, las multas y los demás ingresos que no se clasifican como impuestos, derechos o productos.

Los financiamientos, provienen de la contratación de créditos, empréstitos, o préstamos derivados de la suscripción de bonos o emisión de títulos de crédito; de los pasivos; o de los pasivos creados por operaciones que constituyen la deuda pública estatal.

Una vez obtenidos los ingresos de la contribución de los particulares, el Poder Público debe proceder a su inversión; de ésta forma , y así como se obtienen los ingresos, debe haber una previsión de gastos que requieren de gran cálculo.

Este gasto público, se refiere a las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, pago de pasivos o

*deuda pública y se deberá basar en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social.*⁵⁰

Consecuentemente la cuenta pública será, el balance entre los activos y pasivos del Estado que llevará a cabo el Poder Legislativo, a través de la Cámara de Diputados y ésta a su vez por la Contaduría Mayor de Hacienda, quien es la encargada de llevar el control, la gestión y la información en lo que respecta a la cuenta pública.

a. La Política Financiera y la Empresa Social

La Política Financiera, es el conjunto de medios de los que el Estado se vale para regular o modificar la vida económica de un país, procurando el cumplimiento Constitucional a que está obligado.

De ésta manera, es claro que los intereses nacionales y de las grandes mayorías, deberán tener prioridad y en alguna forma ser cobijados por la política financiera del mismo.

Los objetivos que el Estado deberá plantear, para dar cumplimiento a lo anteriormente expuesto y conforme a su Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, y con base en una Planeación Democrática, son los siguientes:

*Abolir el desempleo y el subempleo; elevar la calidad de vida de la población; favorecer la acumulación de capital; crear o mejorar la infraestructura económica, que requiera el desarrollo económico-social; estructurar un marco legal, que permita mejorar o acelerar tal desarrollo; combatir la inflación; estabilizar la balanza de pagos; combatir al monopolio como medio de explotación económica y social; buscar una equitativa distribución del ingreso y de la riqueza; y propiciar el avance de la seguridad social.*⁵¹

⁵⁰ Fraga, Gabino, op. cit. p. 328

⁵¹ Gomez Granillo, Moisés, "Teoría Económica", op. cit. p. 224

El Estado al hacer un cálculo de sus ingresos, a través de las contribuciones recaudadas, y en función de éstas, al elaborar su presupuesto de egresos, puede dar perfecta entrada a la puesta en marcha de la Empresa Social.

De tal forma que el Estado al elaborar su presupuesto de egresos, puede destinar una partida para la iniciación de la Empresa Social, tomando en consideración que se trata de impulsar el desarrollo económico nacional, con la participación de los sectores privado y social, a través de una inversión financiera, la cual se encuentra considerada por lo que respecta al Estado, en el presupuesto de egresos.

El sistema jurídico actual, faculta al Estado para realizar éste tipo de inversiones financieras, las cuales en un primer momento se podrían considerar como un egreso, el cual se convertirá a corto plazo en un ingreso para el Estado, toda vez que no son fondos destinados a subsidiar ninguna Empresa o actividad del Estado, sino que son fondos destinados a la inversión, la cual generará utilidades, es decir, no sólo el Estado verá esa partida de regreso, sino que además verá la posibilidad de incrementar de manera importante sus fondos.

Con base a lo anteriormente expuesto, y si bien es cierto que en primera instancia la Empresa Social, constituye un egreso para el Estado, es claro también, que en un corto plazo dichas Empresas se convertirán en medios para que el Estado se allegue de recursos, los cuales podrán ser destinados a la creación o ampliación de Empresas Sociales, ó bien, se destinarán a cualquier otro ramo que el Estado considere de fundamental importancia para dar cumplimiento a los programas previamente establecidos.

b. Ley de Ingresos de la Federación y Presupuesto de Egresos de la Federación

*La Ley de Ingresos, contiene las especificaciones para orientar cuales deben ser las políticas de ingreso, estímulos fiscales, precios y tarifas del sector público: financiera, monetaria, crediticia y deuda pública, así como el señalamiento de los instrumentos de cada una de ellas para su aplicación.*⁵²

*“ El maestro Gabino Fraga comenta, que para expedir la Ley de Ingresos, se requiere elaborar un estudio de las condiciones particulares económicas del país y de las posibilidades que deba satisfacer la carga del impuesto, haciendo una estimación probable de su rendimiento ya que dichos ingresos deben ser bastantes para cubrir el presupuesto de egresos “.*⁵³

La presente ley tendrá vigencia de un año; así mismo, contiene un catálogo de impuestos que se han de cobrar en un año fiscal; por otra parte, deberá estar de acuerdo con las políticas de financiamiento que propone el Plan Nacional de Desarrollo.

El Ejecutivo Federal presentará la iniciativa de Ley de Ingresos, a más tardar el día último del mes de noviembre; consecuentemente la discusión y aprobación de ésta ley corresponde al Congreso General.

De igual forma que es importante hacer cálculos para allegarse de ingresos, se debe realizar con mayor razón, un cálculo en el presupuesto de egresos.

Para prever las necesidades que el Estado haya que satisfacer, es necesario elaborar un presupuesto de egresos, donde quede

⁵² Osornio Corres, op. cit. p. 41

⁵³ Fraga, Gabino, op. cit. 319

perfectamente especificado, que no podrá hacerse pago alguno que no este comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.

El presupuesto debe tener las siguientes características: a) universalidad, es decir que todas las erogaciones y gastos públicos se deben considerar; b) unidad, implica que hay un solo presupuesto; c) especialidad, significa que las autorizaciones presupuestales deben darse detalladamente respecto del crédito que se está dando en cada caso; y por último d) anualidad, es decir el presupuesto sólo tiene duración de un año.⁵⁴

El Presupuesto de Egresos de la Federación, deberá ser aprobado por la Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo, para efecto de llevar a cabo los gastos, las actividades, las obras y los servicios públicos, que habrán de realizarse durante un año a partir del 1° de enero.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, el gasto público comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, pago de pasivo o deuda pública y se basará en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social.

El artículo 5° de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, establece que las actividades de programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público estarán a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto (Secretaría de Hacienda y Crédito Público), la que dictará las disposiciones procedentes para el eficaz cumplimiento de sus funciones.

El Presupuesto de Egresos de la Federación, deberá describir claramente los programas en que se va a basar; señalar objetivos, metas y las unidades que se harán cargo de su ejecución y valuación.

⁵⁴ *op. cit.* . p. 330-331

En dicho presupuesto, se deberán explicar y comentar los programas principales y los especiales; estimar ingresos y proponer los gastos para el ejercicio fiscal; ingresos y gastos reales del último ejercicio fiscal; estimar los ingresos y gastos del ejercicio fiscal en curso; la situación de la deuda pública al final del último ejercicio fiscal; situación de la Tesorería al final del último ejercicio fiscal; y por último los comentarios sobre las condiciones económicas, financieras y hacendarias actuales y las que se prevén para el futuro.

Los gastos públicos son diversos, de tal forma que se deberán clasificar en : 1) según el objeto del gasto, es decir, identificar las cosas que el Gobierno compra; 2) administrativa o por ramo de institución, se refiere a los órganos del Estado: Legislativo, Presidencia de la República, Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos; 3) económica, significa que será el gasto de acuerdo a su naturaleza económica; 4) por funciones, se refiere al fomento económico, inversión y protección sociales, ejército, armada y servicios militares, administración general y deuda pública; 5) sectorial, es decir, gasto público de acuerdo a los diversos sectores de la economía, y finalmente 6) por programas y actividades, aquí se agrupan los gastos según los programas que se vayan a realizar y las actividades que deban cumplirse.

Existen controles administrativos para el manejo adecuado y eficaz de los fondos públicos, cuyo propósito es corregir irregularidades y cumplir con los objetivos y programas previamente establecidos.

Con lo anteriormente expuesto, es posible considerar que el Estado puede determinar una partida presupuestal, a efecto de su participación en la Empresa Social, la cual será debidamente vigilada y controlada en su administración y manejo por la Contaduría Mayor de Hacienda.

*c. Fomento de la Empresa Social en la
Política Financiera del Estado*

En materia económica el artículo 25 Constitucional, establece la política económica que el Estado deberá asumir, la cual, constituye la rectoría del mismo.

Con base en éstas políticas económicas, se determina la importancia de fomentar el crecimiento económico y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, toda vez que ello posibilita el ejercicio de las libertades del hombre, aunque dicha libertad no depende de condiciones económicas necesariamente.

Por otra parte, se permite la concurrencia del sector público, privado y social, en el impulso y organización de las áreas prioritarias de desarrollo, corroborando así la función rectora del Estado y postulando un principio democrático.

En relación a lo antes mencionado, es posible percatarse de la libertad económica que existe en favor de los gobernados, es decir, se cuenta con el apoyo e impulso por parte del Estado, a las empresas de los sectores social y privado de la economía, siempre y cuando se sujeten a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos.

El artículo 25 Constitucional, constriñe al Estado, a alentar, facilitar y proteger las actividades económicas que realicen los sectores privado y social; es por ello, que deberá considerar como una de sus tareas prioritarias, el fomentar la actividad económica de los gobernados, y no cejar en buscar otras formas de actividad económica, que permitan a los gobernados aspirar a un México más productivo, con una sociedad más igualitaria, y en general, a un México mejor.

Considerando lo anteriormente expuesto, se puede decir que es perfectamente válido, que los gobernados cuenten con la posibilidad de

ejercer su libertad de acción económica en los términos que dicta la Constitución, toda vez que el Estado tiene la obligación de fomentar la actividad económica de los mismos, permitiendo así la creación de Empresas Sociales que constituyan una nueva forma de Desarrollo Económico Nacional en concordancia con la política financiera del Estado, ya que como se ha mencionado con anterioridad, éstas vendrán a ser una fuente de ingresos para el mismo y no una carga económica como lo son actualmente la mayoría de las Empresas Públicas.

A través de la Empresa Social, los gobernados podrán participar en la actividad económica del Estado, generar ingresos para el mismo; contribuir al desarrollo integral de México; lograr una mejor distribución del ingreso y de la riqueza, y consecuentemente disfrutar de niveles de vida mucho mejores, lo cual, redundará en un beneficio de la sociedad en general.

CAPITULO IV

LA EMPRESA SOCIAL, ORGANIZACION Y DESARROLLO

CAPITULO IV

LA EMPRESA SOCIAL, ORGANIZACION Y DESARROLLO

A. La Empresa Social y su Participación en el Desarrollo Nacional

Hacer referencia al Desarrollo Nacional, es hablar de progreso, de avance, de un proyecto nacional, donde se expresan conceptos tales, como democracia plural y economía mixta.

El Desarrollo Nacional, persigue integrar todos los conceptos de la vida social, en tanto que todos se interrelacionan, complementan y condicionan recíprocamente; es decir, se refiere a tres aspectos: a) político; b) económico, y c) social.

El hablar de Desarrollo Nacional, es tener presente el avance y el crecimiento tanto político, como económico y social; es decir, contar con una economía diversificada, una sociedad plural, y un sistema político que apoya el proceso de construcción socioeconómico, fortaleciendo las Instituciones Nacionales.⁵⁵

Para poder lograr tal desarrollo, es necesario llevar a cabo un plan donde se determinen el rumbo y las estrategias a seguir, para así poder alcanzar los objetivos trazados.

Considerando lo anterior y para efectos de que el Estado cumpla con su función rectora, es de gran importancia que éste se apoye en el Plan Nacional de Desarrollo, a través del cual se determinan las estrategias y objetivos fundamentales, para lograr un desarrollo equilibrado del país y la modernización nacional.

⁵⁵ Serra Rojas, Andrés, "Derecho Económico", Ed. Porrúa, México, 1981, p. 322

Dentro de los objetivos fundamentales, se considera entre los principales a la defensa de la Soberanía Nacional; así como también, la promoción de los intereses de México en el contexto internacional; la ampliación de la vida democrática; el crecimiento económico sostenido; la estabilidad de precios y el mejoramiento del nivel de vida de la población.

Básicamente se busca un crecimiento cualitativo, diferente, que genere un mejor equilibrio entre sectores, y poner en marcha todas las potencialidades de un país; es por ello, que la Empresa Social vendría a constituir un capítulo importante en el Desarrollo Nacional, toda vez que el Plan Nacional de Desarrollo, busca precisamente dar apoyo a los sectores que producen bienes básicos, social y nacionalmente necesarios, y dar prioridad a las actividades que tengan mayor posibilidad para generar empleo permanente y productivo.

La Empresa Social, pretende participar en el Desarrollo Nacional generando un equilibrio entre el sector público, privado y social, con base a la necesidad de crear nuevas formas de actividad económica, que permitan al sector social, no solo ser parte integrante del Desarrollo Nacional, sino también obtener el beneficio directo de dicho desarrollo.

No pretendo negar los grandes avances que el Estado ha tenido en materia económica, política y social, sin embargo, es un hecho, que no se ha alcanzado a dar cumplimiento a la obligación Constitucional, en el sentido de lograr una más justa distribución del ingreso y de la riqueza.

Las desigualdades existentes de nuestro tiempo, nos obligan a buscar opciones distintas, que nos lleven a vivir un país mejor, con una economía más sana, fortalecida, pero jamás olvidando la importancia de un equilibrio en el desarrollo de los sectores.

Es por ello que a través de la Empresa Social, se pretende coadyuvar al Desarrollo Nacional, en el avance económico y social, toda vez que éste constituye el crecimiento de México.

La Empresa Social, podría constituir un ingreso importante para el Estado, ya que aunque se pretende fortalecer a los gobernados, de ninguna manera tendría el carácter de egreso, de subsidio; es decir, el sector público al igual que los demás sectores participarían como socios generando beneficios para todos, y en ésta forma, el Estado también estaría dando cumplimiento a su función rectora.

La Empresa Social vendría a representar la generación de fuentes de trabajo, las cuales constituyen el medio idóneo para que los mexicanos tengan acceso a los mínimos de bienestar en alimentación, salud, seguridad social, educación, vivienda, y que son elementos indispensables para dar una vida digna, y como paso obligado, una justa distribución del ingreso y la riqueza.

En la actualidad, la política económica y social que se ha venido instrumentando, está dirigida principalmente a transformar el crecimiento económico en desarrollo social; es decir, el crecimiento económico es requisito y plataforma para generar el cambio social.⁵⁶

Sin embargo, es indispensable la provisión de mínimos de bienestar a todos los mexicanos, en un contexto de empleo creciente y productivo, que incentive a los mexicanos a trabajar y capacitarse cada día más, sintiendo que la labor que realizan ofrece una nueva oportunidad a sus formas de vida, tanto en su desarrollo, como en su economía, en su educación, en su dignidad individual y su responsabilidad social.

Desde mi muy particular punto de vista, y atendiendo a los antecedentes y políticas económicas que se han instrumentado en el

⁵⁶ *op. cit.*, p. 324

devenir de la historia de México, no es posible concebir que hoy por hoy, la mayoría de los mexicanos vivan en condiciones precarias, y muchos de ellos en situaciones de hambruna, cuando la política nacional hacia el exterior lleva al país a un crecimiento en lo tecnológico, científico y cultural, y a su interior, este manteniendo al margen de este desarrollo a la gran mayoría de los mexicanos y resultando beneficiados sólo un pequeño sector de la población; considero, que sería de mayor beneficio, justicia, equidad, y de desarrollo para el país entero, que sean todos los mexicanos los que tengan acceso a este desarrollo, y que el gobierno, con base en las políticas administrativas y económicas logre una real distribución equitativa de la riqueza nacional, un desarrollo social y nacional; y así lograr un respeto y entre los hombres y las naciones.

Los mexicanos no podemos ni debemos permitir, que continúe éste atraso social falto de congruencia con el avance económico y lacerante para México, debemos luchar por lograr un Desarrollo Nacional pleno de equilibrio entre todos los sectores.

B. Marco Jurídico-Económico de la Empresa Social

La Empresa Social, como toda persona moral que se constituya, se deberá ajustar a un marco jurídico-económico, a fin de observar y respetar las instituciones jurídicas, así como el orden jurídico y social de la Nación.

En primer término, se debe observar lo dispuesto por el artículo 5° constitucional, en el que se consagra la garantía individual de libertad de trabajo y libre ejercicio de la actividad o profesión, siempre que la misma constituya una forma respetuosa y honesta de vida; vinculando la misma, con la garantía de libertad de asociación que permite hoy por hoy a todo individuo, integrarse o bien a constituirse en asociaciones o sociedades con objetos sociales debidamente determinados.

La Empresa Social, se deberá constituir observando lo dispuesto por los artículos 25 y 26 constitucionales, es decir, de acuerdo a los principios de una Planeación Democrática, un Desarrollo Nacional Integral y sostenido, una distribución equitativa de la riqueza; factores que quedarán consagrados en el objeto social de la persona moral que en el presente estudio se propone, independientemente de la forma jurídica que se adopte, ya sea una Sociedad Anónima o bien una Asociación en Participación.

Por otra parte, el Estado representado en su actividad administrativa por el Ejecutivo Federal, deberá formular los proyectos e iniciativas de leyes, que se propondrán al Congreso de la Unión para dar oportunidad a la constitución de las Empresas Sociales, y principalmente para que en los Presupuestos de Egresos de la Federación, se contemplen las asignaciones económicas a dichas personas morales.

A fin de salvaguardar y garantizar los intereses y derechos de los sectores que conformarán las Empresas Sociales, se considera que el ordenamiento jurídico que deberá observarse para la constitución de las mismas, en lo que se refiere a estructura, organización jurídica y administrativa, deberá ser la Ley General de Sociedades Mercantiles, ya que de ésta forma se dará una mayor seguridad jurídica a los asociados, es decir, tanto el sector social como el privado, no dudarán en participar, toda vez, que observarán que la participación del sector público será en un plano de igualdad, y no con el carácter de ente soberano, lo que si sucedería si se observarían ordenamientos jurídicos de Derecho Público, como es el caso de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

En el aspecto económico, la Empresa Social se sustentará en la base del Desarrollo Nacional Integral y sostenido, en el que los sectores público, privado y social participarán directamente bajo principios de equidad, igualdad y justicia sociales, lo que significa, que el Gobierno

Federal, podrá incluir en sus programas, objetivos de desarrollo y políticas financieras al sector social.

Siendo el Estado quien ejerce la Rectoría Económica de la Nación, con sus políticas coactivas, financieras, de fomento, vigilancia e inclusive de mando, será él mismo quien promueva la creación de las Empresas Sociales.

El gobierno debe recordar siempre, que los sectores social y privado están integrados por los gobernados, a los cuales tiene la obligación de apoyar y fomentar en sus actividades empresariales.

C. Organización de la Empresa Social

El hablar de la Organización de la Empresa Social, es hacer referencia a los métodos o procedimientos mediante los cuales participarán los diferentes sectores de la población que compondrían tal Empresa, es decir, repartir racionalmente las funciones que a cada uno corresponden.

A través de la planeación estratégica, se podrá determinar en que forma y de que manera, se llevará a cabo la organización de la Empresa Social.

a. Planeación Estratégica Empresarial

La Planeación Estratégica Empresarial, consiste en llevar a cabo un programa general que determine el futuro de la Empresa, los objetivos a alcanzar, y con ello, lograr una organización y administración más adecuada en las empresas.

La Planeación Estratégica, es la visión de conjunto que la alta dirección tiene de los resultados esperados a largo, mediano y corto

plazo, de su personal, su organización y de la comunidad en que se desenvuelve.

Para poder considerar la viabilidad de la Empresa Social, se requiere de una Planeación Estratégica Empresarial en la cual el primer paso sea analizar el presente, es decir, realizar un análisis profundo y realista de cuánto, como y quienes y en que forma participarían; en segundo término, decidir el futuro de la Empresa, en otras palabras, cuales son los pronósticos, y cual es el rumbo de dicha organización; por otra parte, se deberán fijar los objetivos, es decir, tomar decisiones que se consideren idóneas para lograr el éxito empresarial; otro aspecto importante, es el que se refiere a la evaluación de programas; y por último, analizar la marcha del plan, es decir, realizar un análisis de los programas y de el plan mismo, para así, poder verificar si dichos planes o programas están dando los resultados esperados.

La Planeación implica definir lo que se desea; se refiere a determinar las alternativas mediante las cuales se puede obtener ese ideal; tener perfectamente claro lo que se requiere, cuando y de que manera generar dichos recursos; definir la función y diseñar la organización; y por último, dar seguimiento a la propia institución y a sus procesos de toma de decisiones.

Una vez determinado que en la Empresa Social participarán el sector público, concesionando las áreas prioritarias que se consideren de mayor importancia para su desarrollo; el sector privado con la aportación de capital y tecnología; y el sector social, con la aportación de su propia fuerza de trabajo y de acuerdo a sus aptitudes y capacidades, se deberá llevar a cabo una planeación financiera básica, es decir, cubrir el presupuesto tomando en consideración los controles operativos que habrán de generarse, y un presupuesto anual para efectos de su misma operación.

Por otra parte se deberá realizar una planeación basada en pronósticos, es decir, en cierta forma es predecir el futuro, en tanto que será de suma importancia realizar análisis ambientales competitivos; evaluación de alternativas estratégicas; y la asignación variable de recursos.

Además se deberá determinar, quienes serán los que dirijan y controlen la Empresa, a fin de llevar a cabo políticas para el mejor funcionamiento y cumplimiento de los objetivos de la misma.

También se considera como punto importante, la determinación de recursos (humanos, técnicos, materiales y de información), así como los niveles que habrán tanto de autoridad, como de responsabilidad, y por supuesto la adecuada asignación y coordinación de esfuerzos.

Por otra parte, se deberá realizar un análisis de mercado, el cual será de suma importancia para lograr el éxito y evitar tropiezos en la producción, y venta del producto.

Así mismo, y de acuerdo al presupuesto con que se cuente, se deberá controlar la productividad, es decir: se deberán hacer proyecciones de ventas, costos y utilidades, al igual que se deberán determinar las necesidades de personal, en función de la productividad requerida.

Factor importante en el funcionamiento de la Empresa Social será, un Plan Operativo, en otras palabras, llevar un control de los ingresos y egresos presupuestales, plan de ventas, plan de producción, presupuesto de gastos administrativos, presupuesto de gastos de distribución, y en general un control financiero total.

CAPITULO V

***CONSOLIDACION DE LA EMPRESA SOCIAL
EN EL DESARROLLO NACIONAL***

CAPITULO V

CONSOLIDACION DE LA EMPRESA SOCIAL EN EL DESARROLLO NACIONAL

A. Participación de los Sectores Público y Privado en la Empresa Social

El Estado, debe conducir el Desarrollo Nacional, armonizando los intereses de todos los sectores de la población, con el fin, de fomentar el crecimiento económico, el empleo, y garantizar la justa distribución del ingreso y de la riqueza.

El crecimiento económico, es base firme para poder elevar la calidad de vida de los mexicanos, es por ello, que se le ha dado al sector privado un gran impulso en sus inversiones económicas y en su expansión de las exportaciones, contribuyendo así, en el Desarrollo Económico Nacional.

Así mismo, el sector público ha contribuido en el Desarrollo Nacional con el fortalecimiento gradual del mercado interno; de igual forma, ha llevado a cabo la inversión pública en infraestructura, con el objeto de lograr un avance económico, que de como resultado, mejores apoyos al sector social.

Si los objetivos económicos tienen el propósito fundamental, de aumentar los medios para la satisfacción de necesidades sociales, significa que el Desarrollo Económico y Desarrollo Social no pueden alcanzar avances de manera aislada, es decir, el crecimiento económico y social deben caminar paralelamente.

Es por ello, que la participación de los sectores público, privado y social, son indispensables para poder contribuir al Desarrollo Económico y Social de México, y llevar a cabo un crecimiento económico sostenido.

Frente a la escasez de recursos, y la necesidad de ampliar la infraestructura y asegurar la prestación de servicios públicos, el Estado ha propiciado la participación del sector privado, en el Desarrollo Nacional mediante la figura de la concesión.

De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo (1988-1994), el objetivo del Estado, es fortalecer la colaboración del sector privado y el sector social con el sector público. De hecho, las obras concesionables son una fracción de las obras por realizar, pero constituirán un factor para cubrir insuficiencias de la inversión pública y una gran oportunidad de coordinación y colaboración entre gobierno y particulares.

El sector público, ha participado en el Desarrollo Nacional de manera importante, en empresas consideradas como prioritarias, cuyas actividades de beneficio social demandan una atención preferente, tal es el caso de los servicios de salud, vivienda, educación, y las actividades de regulación y garantía de abasto de productos básicos que se desarrollan a través de Entidades Paraestatales como el IMSS, ISSSTE, INFONAVIT, CONASUPO, IPN, entre otras.

Parte importante de las actividades económicas de un país, se desarrollan dentro de la esfera gubernamental, es decir, el sector público participa en aspectos fundamentales en el Desarrollo Nacional, como lo son: sector salud, sector educativo, sector agrícola, sector comunicaciones, y sector empresarial entre otros.

El sector público, participa en la oferta de bienes y servicios socialmente necesarios, y en aquellas actividades de producción básica, que no han sido suficientemente cubiertas por la iniciativa privada.

El Estado a buscado fortalecer el carácter mixto de la economía, permitiendo la participación del sector privado en áreas prioritarias.

El Estado mexicano de acuerdo a las condiciones actuales de la economía, ha modernizado su organización con el fin de elevar sus niveles de productividad y propiciar su reestructuración.

La participación de los sectores social, público y privado en la Empresa Social, constituiría la coordinación y colaboración idónea en el Desarrollo Nacional, el cual, pretende mejorar las condiciones de vida de la población; fomentar la actividad económica de los gobernados; dar apoyo a las empresas del sector social; crecimiento económico sostenido; y en general, una mejor distribución del ingreso y de la riqueza.

La Empresa Social, representaría esa posibilidad de consolidación de los distintos sectores, en su actividad empresarial, la cual, vendría a constituir una base importante en el crecimiento económico y el avance social de México, y así, contribuir al Desarrollo Nacional.

B. Beneficio Social y Desarrollo Nacional

Una de las principales tareas del Estado, es llevar a cabo un Desarrollo Nacional que permita avanzar en el campo de lo económico, político y social, con una participación equilibrada tanto del sector público mismo, como de los sectores privado y social.

Como ya se ha señalado con anterioridad, el artículo 25 Constitucional, señala la obligación del Estado en la rectoría del Desarrollo Nacional, con la finalidad de que éste sea integral, es decir, que el desarrollo abarque todas las áreas y que permita la participación de todos los sectores, constituyendo así, el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad a los diversos grupos y clases sociales.

Haciendo alusión a lo anteriormente expuesto, es que la Empresa Social surge como propuesta, al tratar de encuadrar los elementos que

señala la Constitución y donde la responsabilidad del Estado va más allá de un simple Desarrollo Económico, es decir, no sólo es responsable de buscar y consolidar un avance económico, sino que deberá velar por el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los hombres, así como el de buscar el equilibrio en la participación de los diversos sectores en el llamado Desarrollo Nacional.

La Empresa Social, pretende ser una unidad económica de producción, que participe directa y activamente en el Desarrollo Nacional, al igual que disfrute del beneficio directo del mismo.

Uno de los aspectos relevantes de la Empresa Social, es el de hacer participe al sector social en la vida económica de México, toda vez que aunque se ha pretendido dar apoyo a éste sector, generalmente ha sido al margen del Desarrollo mismo; en otras palabras, se ha logrado un gran avance económico e incluso internacional, y paralelamente y aún con los buenos intentos del Programa Nacional de Solidaridad, sigue existiendo un atraso social, que no sólo se debe justificar como hasta ahora se ha hecho, sino apoyar y proporcionar las herramientas para su necesario avance.

Es por ello que la Empresa Social, presenta una nueva forma de ayuda y apoyo al sector social, donde el Estado juega un papel muy importante, ya que independientemente de que en la presente, tenga una participación como socio, también le es posible cumplir con esa función rectora y de protección no sólo a los menos favorecidos, sino también al sector privado.

Por otra parte, la intención de apoyar al sector social, no es la de continuar subsidiando, ni dar la comida en la mano, sino el de incentivarlos a trabajar, a producir más y mejor, y por primera vez darles la verdadera oportunidad de estar integrados al Desarrollo Nacional, a participar de los beneficios que el mismo genera, haciéndolos sentir y ser dueños de su propio esfuerzo y trabajo.

En la actualidad, el desempleo, el subempleo, la falta de poder adquisitivo, la inseguridad pública, los conflictos sociales, como lo es el caso de Chiapas, son graves problemas que aquejan al Estado, ¿Que tanto o hasta donde se ha hecho para contrarrestarlos?, sólo los que han estado en el poder lo saben realmente, porque por lo que respecta a la población en general, lo único que sí sabe, es que cada vez tiene menos oportunidades de trabajo, que cada día cuenta con menos para su subsistencia y que cada día corre más riesgos de asaltos, secuestros y demás a causa de la inseguridad pública de que es presa.

No se puede negar que todos estos problemas son consecuencia de un rezago social, al que hay que darle prioridad en su solución, pero no con soluciones de " bombero ", de apaga fuegos, sino con soluciones de fondo que resuelvan y que eleven las condiciones y formas de vida de los menos favorecidos en los diferentes ámbitos: educación, alimentación, vivienda, empleo, salud, seguridad pública.

Estoy plenamente consciente que las respuestas y soluciones a todo esto son de una gran complejidad, y que se requiere de varios años y de mucho esfuerzo para lograrlo, sin embargo, me parece que ya es tiempo de empezar, aunque sea con algo, pero que se traduzca en voluntad verdadera del Gobierno de hacer lo que debe y debía desde hace tiempo por sus nacionales.

Buscar el equilibrio en la participación de los sectores, para lograr un Desarrollo Nacional Integral, es uno de los objetivos de la Empresa Social, así como, el ir acabando con ese rezago social tan mencionado, pero tan latente.

Para poder saber a ciencia cierta si es efectiva o no la propuesta de ésta Empresa Social, se tendrán que realizar múltiples estudios económicos que determinen la viabilidad de ésta unidad económica de producción, que al menos en el ámbito de lo jurídico, lo es.

De contar con la posibilidad de éste tipo de empresas, considero que se podrían generar grandes cambios en el sector social, toda vez, que constituirían medios no sólo de subsistencia como simples empleos, sino verdaderas oportunidades de vida, de trabajo, en el que por primera vez serían parte integral de éste, al representarles parte de su patrimonio.

Por otra parte, al generarse más empleos, con las características que tiene la Empresa Social, se podría combatir en gran medida el desempleo, el subempleo, el bajo poder adquisitivo, y consecuentemente la inseguridad pública que padecemos todos, lo que necesariamente redundaría en un Beneficio Social, es decir, mejor empleados, mejor remunerados y con condiciones de vida humanas y dignas, se estaría contribuyendo a un verdadero Desarrollo Nacional, con beneficios para todos.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

1. La injusta distribución del ingreso y de la riqueza, la crisis económica, el descontento social, la necesidad de velar por el interés general, el procurar un Desarrollo Económico y el manejo adecuado de las áreas estratégicas y prioritarias, así como, la aspiración a una independencia nacional, fueron situaciones que motivaron la intervención directa del Estado en la actividad económica nacional e internacional.

Como consecuencia de ésta intervención estatal, aparece en la vida económica de los países y concretamente en México, la llamada Empresa Pública, la cual, ha sido considerada como una unidad económica de producción de bienes y prestación de servicios, autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Evitar monopolios, atender las demandas sociales garantizando la producción, abasto y empleo, así como, lograr el crecimiento económico del país, han sido los objetivos básicos de la Empresa Pública, mismos, que deberán prevalecer, en cualquier otra actividad empresarial en que el Estado intervenga.

2. La Empresa Pública, significó en su momento, uno de los instrumentos más efectivos para el cumplimiento de los objetivos económicos y sociales de México, sin embargo, hoy por hoy, la excesiva intervención estatal, su inadecuado control, la ineficiencia en su operación, la baja o nula rentabilidad financiera, representa un peso excesivo en la economía mexicana, que busca día con día, el crecimiento económico en el Desarrollo Nacional; prueba de ello, es la desincorporación, venta y fusión de diversas Entidades Paraestatales.

3. Frente a la excesiva regulación de la Empresa Pública y su falta de efectividad en el Desarrollo Económico Nacional, el Estado deberá buscar otras formas de actividad empresarial, que le permitan continuar velando por el interés general.

Ante la situación actual de la Empresa Pública, surge como propuesta en la presente tesis, la creación de un Empresa Social, cuya viabilidad jurídica se encuentra contenida en la Carta Magna, toda vez que ésta, establece la obligación que tiene el Estado, de fomentar e impulsar la actividad económica de los sectores social y privado, bajo criterios de equidad social y productividad, procurando el crecimiento económico y una más justa distribución del ingreso y de la riqueza.

4. La Constitución constriñe al Estado, a llevar a cabo una Planeación Democrática, es decir, hacer partícipes a todos los sectores de la población para poder determinar las necesidades y prioridades de toda la Nación, y entonces sí, definir el rumbo, las estrategias y la política económica y social que el país debe seguir, para la consecución del Desarrollo Nacional.

Los objetivos fundamentales de acuerdo a el Plan Nacional de Desarrollo, son: lograr el desarrollo equilibrado del país; la Soberanía Nacional; la promoción de intereses en el mundo; la ampliación de la vida democrática; el crecimiento económico sostenido; la estabilidad de precios; y el mejoramiento del nivel de vida de la población.

Para poder cumplir con dichos objetivos, es necesario llevar a cabo una política social, que encuentre congruencia con el Desarrollo Económico del país, es decir, que el crecimiento económico y la imagen de México frente al mundo, sean paralelos a su desarrollo social.

5. Con base en la rectoría económica del Estado, la cual tiene entre sus propósitos, el promover el Desarrollo Nacional y una equilibrada distribución del ingreso y de la riqueza, se deberán crear empresas que permitan al sector social participar activa y directamente en la actividad económica de México, buscando así, desarrollarse en una forma más útil, productiva, humana, que de como resultado mejores oportunidades de vida y consecuentemente, un mayor y mejor ingreso.

Contar con empresas para el mejor manejo de las áreas prioritarias, donde participen los sectores público, privado y social, son una posibilidad que señala la Constitución, lo que representa la oportunidad de creación de la llamada Empresa Social, en la cual, si bien es cierto que uno de sus principales objetivos es coadyuvar al avance social, también es cierto, que tiene un tinte capitalista, donde el sector privado y el sector público y el mismo sector social, se podrán constituir en una Sociedad Anónima, o bien en una Asociación en Participación, que permita a todos crecer económica y productivamente en el Desarrollo Nacional.

6. La Empresa Social, no tiene como fin, el convertirse en un subsidio constante, para ello, se deberá realizar una planeación estratégica que permita definir el rumbo y los objetivos de la Empresa, así como, las estrategias a seguir para la consecución de los mismos, y lograr que se consolide una Empresa eficaz y productiva; aquí se pretende que el Estado, cumpla con su función rectora de promover el crecimiento económico, de velar por los intereses del sector social, y de fomentar la actividad empresarial del sector privado; es decir, que haya un equilibrio participativo de los tres sectores en el Desarrollo Nacional, pero generando ingresos, sin lesionar la economía de ninguno, por el contrario, se busca lograr la más justa distribución de la riqueza, y el éxito empresarial.

7. En la Empresa Social, el sector público participaría a través de la concesión de alguna de sus áreas prioritarias y con una inversión de capital; el sector privado, llevaría a cabo una inversión en capital y en tecnología; y el sector social, participaría con su propia fuerza de trabajo; por otra parte, las utilidades generadas, se repartirían en la medida y proporción de las aportaciones de cada sector.

En el caso del sector social, al quedar en calidad de socio, ya no estaría sujeto a la Ley Federal del Trabajo y sus ingresos serían en función de su propia fuerza de trabajo y su capacidad productiva, lo cual representa, un gran aliciente para el sector privado, toda vez que

se evitaría problemas de índole laboral, lo que conlleva a un mejor y más productivo desarrollo empresarial.

8. Para poder determinar la viabilidad de la Empresa Social, se deberán realizar profundos estudios económicos, los cuales constituirán un factor decisivo y determinante, para la puesta en marcha de dichas Empresas.

9. La Empresa Social dará la oportunidad al sector social, de elevar su nivel de vida, permitiéndole un ingreso verdaderamente justo, un mejor desempeño laboral, una vivienda digna, una alimentación adecuada, alcanzar niveles de educación superiores, participar en la vida económica de México y saberse dueño de su propio esfuerzo y trabajo, son factores indispensables en la vida de cualquier ser humano, para poder sentirse útil, productivo y satisfecho con y en su país.

10. Es claro que el incentivo de ser alguien y tener algo, genera acciones positivas en la vida; necesariamente éstas oportunidades de trabajo y desarrollo personal, contribuirán al surgimiento de mexicanos deseosos de trabajar por ellos, para ellos y por México, y redundará en un Desarrollo y Beneficio Social Nacional.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

Alderfer , Harold F. , " La Administración Pública en las Naciones Nuevas " , Ed. PAIDOS , Buenos Aires , Argentina , 1989.

Astudillo Ursúa , Pedro , " Historia del Pensamiento Económico " , Ed. Porrúa , sexta edición , México , 1988.

Bikov Anatoli , Lajno Piotr , " El derecho y el mecanismo económico en la URSS " , Ed. Progreso , Moscú , 1989.

Carrillo Castro , Alejandro , " Administración Pública " (Marco Internacional , 1967-1987) , Tomo I , Ed. Porrúa , México , 1988.

Carrillo Castro , Alejandro / García Ramírez , Sergio , " Las Empresas Públicas en México " , Ed. Porrúa , México , 1983.

Caso Lombardo , Andrés , "Cuatro Ensayos de Política , Administración y Empresa Pública , INAP , México , 1988.

Cué de Duarte , Irma , " Las Empresas de Participación Estatal Minoritaria " , Estudios de Derecho Económico , Tomo IV , UNAM , México , 1983.

Debbasch , Charles , " Ciencia Administrativa " , INAP , Madrid , España , 1973.

Fernández Ruíz , Jorge , " El Estado Empresario " , UNAM , México , 1982.

Gómez Granillo , Moisés , " Teoría Económica " , Ed. Esfinge , 2a. ed. , México , 1984.

Kaplan , Marcos , " Sociedad , política y planificación en América Latina " , UNAM , 3a. ed. México , 1989.

López Ruíz , Miguel , " Elementos metodológicos y ortográficos básicos para el proceso de investigación " , UNAM , 2a . ed . México , 1989 .

Osornio Corres , Francisco Javier , " Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México " , UNAM , México , 1992 .

Rossetti , José Paschoal , " Introducción a la Economía " , Ed. Harla , (Trad. Mario Rojas / Mauricio Ordoñez) , México , 1985 .

Ruiz Massieu , José Francisco , " Estudios Jurídicos Sobre la Nueva Administración Pública Mexicana " , Ed . Limusa , México , 1981 .

Samuelson , Paul A . , " Economía " , Ed. Litográfica de México , 11a . ed . (trad. de Manuel Gala / Diego Azqueta) , México , 1985 .

Serra Rojas , Andrés , " Historia de las Ideas e Instituciones Políticas " UNAM , México , 1991 .

Serra Rojas , Andrés , " Ciencia Política " , Ed. Porrúa , 7a.ed. , México , 1983 .

Tena Ramírez , Felipe , " Derecho Constitucional Mexicano , Ed. Porrúa , 21a . ed . , México , 1985 .

HEMEROGRAFIA

Albano , Osvaldo , " El Macro Control de Gestión de la Actividad Empresarial Pública " , Revista Trimestral Empresa Pública , Vol . I núm . 2 , Ed. CI / ALAP , México , 1984 , pp .41-54

Banco Interamericano de Desarrollo , " Las Empresas Públicas en América del Sur y México " , vol . II , México , 1979 .

Brasdefer , Gloria , " La Empresa Pública y el Sector Social de la Economía " , Revista de Administración Pública , (INAP) núm. 59/60 , julio-diciembre , México , 1984 , pp. 109-130.

Nava Negrete , Alfonso , " El Control Jurisdiccional de la Empresa Pública " , Revista de Administración Pública , (INAP) núm. 51 , julio-septiembre , México , 1982 , pp. 137-166.

Páramo Díaz , Juan José , " El Sector Paraestatal y el Sistema Nacional de Planeación " , Revista de Administración Pública , (INAP) núm. 59/60 , julio- diciembre , México , 1984 , pp. 19-30.

Ramírez López , Fernando / Díaz Ontiveros , Raúl , " Planeación y Empresas Estatales en la Administración Pública " , Revista de Administración Pública , (INAP) , núm. 59/60 , julio-diciembre , México , 1984 , pp. 31-74.

ENCICLOPEDIAS Y DICCIONARIOS

Kaplan , Marcos , " Empresa Pública " Diccionario Jurídico Mexicano Tomo IV , México , Ed. Porrúa , 1985 , pp. 54-56.

Tamayo , Rolando , " Las Entidades Paraestatales en México " , México 75 Años de Revolución I , (Desarrollo Económico 2) ,Ed. FCE, México , 1985.

OTRAS OBRAS

Plan Nacional de Desarrollo , 1983-1988

Plan Nacional de Desarrollo , 1989-1994

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos , Ed. Porrúa , México , 1993.

Código Fiscal de la Federación , Ed. Porrúa 44a. ed. , México , 1993.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal , Ed. Porrúa, México, 1993.

Ley de Planeación , Compilación Jurídica de la Secretaría de Gobernación , Tomo I , México , 1993.

Ley Federal de Entidades Paraestatales , Compilación Jurídica de la Secretaría de Gobernación , Tomo I , México , 1993.

Ley General de Sociedades Mercantiles , Ed. Berbera , 13a. de. , México, 1993.

Nueva Ley Federal del Trabajo , Ed. Berbera , 26a. ed. México , 1993.

Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales , Compilación Jurídica de la Secretaría de Gobernación , México , 1993.