

21
Rojas



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS
Y SOCIALES**

**LAS EMPRESAS PUBLICAS Y
SU SECTORIZACION.**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :

LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS

Y ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A :

DANIEL POBLANO CHAVEZ

MEXICO, D.F.

1985



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.

ÍNDICE

I.- INTRODUCCIÓN	1
<u>C A P I T U L O I</u>	
II.- EVOLUCIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA	5
II.1 De 1908 a 1924: origen y creación	7
II.2 De 1925 a 1940: formación y desarrollo	9
II.3 De 1941 a 1958: período de industrialización	17
II.4 De 1959 a 1970: desarrollo estabilizador	28
II.5 De 1971 a 1976: la nueva orientación	40
<u>C A P I T U L O II</u>	
III.-LA REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1976	65
III.1 Clasificación legal de la denominada Empresa Pública	65
III.2 Definición de la Empresa Pública	75
III.3 Antecedentes de la Sectorización	79
III.4 Sectorización de los Entes Paraestatales a partir de 1977 y su relación con las Secretarías y Departamentos de Estado	85
III.5 Posteriores reformas a la Sectorización	100
III.6 Plan Global de Desarrollo 1980-1982	106
<u>C A P I T U L O III</u>	
IV.- LA ADECUACIÓN A LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA-EN 1982-83	130
IV.1 La organización actual de los Entes Para	

estatales	130
IV.2 El gran volumen de los Entes Paraestatales y su reducción	137
IV.3 El papel de los Entes Paraestatales en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988	142
IV.4 El "nuevo" rol de los Entes Paraestatales	152
IV.5 La resectorización de los Entes Paraestatales	156
IV.6 La Comunicación Sectorial	164
IV.7 La Coordinación Sectorial	168
IV.8 Consorcios	172
V.- CONCLUSIONES	188
VI.- BIBLIOGRAFÍA	194

INTRODUCCIÓN

La evolución de los entes paraestatales es un fenómeno que va aparejado con el proceso de cambio dentro del Estado. En México es a partir de nuestro siglo cuando se empieza a crear una serie de entes para cubrir necesidades que hasta el siglo pasado eran satisfechas por dependencias centrales. Con el transcurso del tiempo, por diversos motivos, las Secretarías y Departamentos de Estado resultaron insuficientes para recoger las crecientes necesidades que requerían, cada vez más, una atención grande e inmediata.

Los entes paraestatales surgen así como complementos en la coadyuvación de las políticas estatales y como respuesta a las demandas de la sociedad, entre otras razones.

El surgimiento de los entes paraestatales en nuestro siglo, tiene manifestaciones desde el año de mil novecientos ocho, sin embargo, su formación y desarrollo llega a ser firme a partir de la década de los treinta en donde se crean una serie de entes, en el renglón financiero primordialmente, que impulsan la proliferación de nuevos órganos que constantemente amplían su participación en diversas áreas de la economía.

A partir de la década de los cuarenta, la multiplicación de los entes se acelera, tanto por la política de industrialización como por la mayor intervención del Estado en la economía. De hecho, en esos años se expide la primera ley para controlarlos.

De la década de los cuarenta hasta la actualidad, la política

de industrialización del país es firme y sostenida, la cual pasa por diferentes períodos en donde se le destinan a dicho renglón grandes cantidades de recursos financieros.

Dentro de la década siguiente se modifica por primera vez la ley para controlar a los entes paraestatales, la cual resultó ser una simple modificación de la primer ley, sin contener en ella cambios sustanciales.

A partir de la década pasada se trata de dar nuevos rumbos a la política estatal; cambios que parecen dar mejores resultados a partir de mil novecientos setenta y seis.

Ya con una visión histórica de la evolución de los entes paraestatales y de la política estatal se aborda la organización reciente de los mismos.

Se destaca en los nuevos derroteros la indefinición conceptual de lo que propiamente es la empresa pública y la clasificación legal que se da en México de los entes paraestatales para posteriormente pasar a la sectorización.

La sectorización actual tiene sus antecedentes, propiamente -- desde la década de los sesenta con la Comisión de Administración Pública que realiza un estudio de la administración pública en general con miras a modificarla dentro de la llamada reforma administrativa. Contendida en ésta, la sectorización es un fenómeno relativamente nuevo que tiene su sustento en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Con la nueva organización se dividen las funciones de las Secretarías, Departamentos de Estado y entes paraestatales de tal forma que se agrupan en sectores administrativos en donde las -

funciones que realizan resultan ser más acordes entre unas y otros.

Las modificaciones posteriores que sufre la sectorización tratan de reagrupar a los entes paraestatales bajo la autoridad de una u otra Secretaría o Departamento de Estado, no queriendo decir con ello que se lleve a cabo una relación jerárquica de la dependencia hacia los entes.

El Plan Global de Desarrollo es el primer documento en donde se plantea una acción planeada y programada con una directriz general y está contenida en el mismo documento la división sectorial que de hecho sufre su primer gran prueba. Desgraciadamente dicho Plan, demasiado optimista, sufre una fuerte caída al resultar ser, en muchos de sus puntos, un fracaso ya que no cumplió lo que se había planeado en el mismo por diversas razones que se exponen en el transcurso del presente documento.

Dentro de este primer Plan se evidencian también fallas en lo que respecta a la sectorización, las cuales deben ser corregidas.

Con la presente administración se dan nuevas líneas de acción y se empieza con una nueva "moda sexenal" en donde las reglas de juego cambian en muchos aspectos.

El Plan Nacional de Desarrollo surge como la directriz de política general en donde se plantean las necesidades actuales y los rumbos a seguir.

Igualmente, las reformas a nuestra Carta Magna y a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dan nuevas pautas para la administración pública centralizada y la administración -

pública paraestatal.

Conforme a los nuevos lineamientos, el papel que desempeñan -- los entes paraestatales y la intervención del Estado en la economía cambian con el fin de llevar a cabo en forma más acorde -- sus funciones, objetivos, etc..

Es en el momento actual en donde se pueden evaluar con más claridad algunos resultados de la sectorización que, a pesar de -- que esta aún es joven, se logran percibir ya algunas deficiencias o fallas en ciertos puntos de la misma.

Una reagrupación de los entes paraestatales (que considere --- cuestiones económicas y administrativas) con respecto a las Secretarías y Departamentos de Estado en los que las funciones de aquéllos y éstas sean más acordes, resultaría en un mejor encuadramiento de los mismos con el fin de que dicha reagrupación -- persiga una mayor productividad, coordinación y comunicación de las dependencias y entes de la administración pública. Dichas actividades son demandadas por la sociedad como una necesidad y acatadas por el Estado al plasmarlas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Dentro de la sectorización se da una tendencia a la agrupación de los entes paraestatales no solo como una división subsectorial sino como una integración en unidades específicas que actúan como tales y que tienden a generalizarse, en un futuro próximo, en determinadas áreas y sectores.

CAPITULO I

II.- EVOLUCIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA

- II.1 De 1909 a 1924: origen y creación
- II.2 De 1925 a 1940: formación y desarrollo
- II.3 De 1941 a 1953: período de industrialización
- II.4 De 1953 a 1970: desarrollo estabilizador
- II.5 De 1971 a 1976: la nueva orientación

Evolución de la Empresa Pública

Hablar de la empresa pública y de su evolución es hablar del Estado y de la política económica que este lleva a cabo a través de su historia, ya sea en coyunturas específicas o en políticas a plazos de diferente alcance. En el presente siglo tanto el proceso evolutivo del Estado como el de las empresas públicas van aparejados concretizando, éstas últimas, acciones en cuanto a los objetivos estatales específicos de cada etapa. Etapas que en algunos momentos se desarrollan por períodos, como sería el de la industrialización, del desarrollo estabilizador, etc., o que se llevan a cabo a partir de regímenes presidenciales que, en general, extienden su influencia hasta después de concluido, viéndose que es a partir de mil novecientos treinta y cuatro cuando se empiezan a dar "modas sexenales" que se desarrollan dentro de un proceso más amplio, pero que le imprimen cierta característica específica dentro de la duración del régimen en acción.

Dentro de la evolución de la empresa pública se entenderá, en un sentido amplio, a las formas adoptadas por estas dentro de la clasificación legal que se les da en México y que tienen como uno de sus sustentos fundamentales a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Se les entenderá lisa y llanamente empresas públicas porque, en la mayoría de los casos, los entes paraestatales que se crearon tuvieron su antecedente en lo que propiamente es una empresa pública además de que, aunque no se mencione explícitamente, en términos legales, prácticos y de conveniencia se entiende por empresa pública a todos los en-

Los paraestatales que conforman la administración pública para-
estatal.

II.1 De 1908 a 1924: Origen y Creación

La historia de las empresas públicas en México - se remonta a principios de este siglo (aunque hay algunos antecedentes desde el siglo XVIII como el Banco de Avío hacia 1830), específicamente a partir de los últimos años del Porfiriato pero, por diversas razones que se dieron al interior del país, la creación y desarrollo de este tipo de entes viene a cobrar gran importancia hasta la década de los treinta y los cuarenta, teniendo sus bases desde la década anterior en donde se llegan a constituir algunos organismos de este tipo, no dejando de ser - por ello, fenómenos escasos.

A finales de la primera década de nuestro siglo, sucedieron acontecimientos muy importantes por lo que respecta a la empresa pública en México y al Estado Mexicano mismo. Dentro de éste último se empezaba a gestar un cambio al encontrarse en una etapa de transición, dejando de ser un Estado promotor, para adoptar una nueva forma en la que el propio Estado se convertiría, en - décadas posteriores, en rector de la economía. Por otro lado se tiene el cambio, en el cual se va a integrar a México y a la economía mexicana, de manera total, dentro del capitalismo mundial.

Ejemplo de que las empresas públicas empiezan a surgir en los últimos años de la primera década de nuestro siglo lo tenemos - en los ferrocarriles, que para el año de 1908, se adquieren, -- por parte del Gobierno Federal, el 51% de las acciones de algunos de ellos (1). La fecha exacta es el 29 de febrero de 1908, en donde el Gobierno Federal y compañías extranjeras firman un

convenio en el que el propio gobierno tendría posesión de la mayoría de acciones de esas empresas. Así para el 28 de marzo del mismo año se crearon los Ferrocarriles Nacionales de México (2).

Para junio de 1908 se crea la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura que, mediante una ley se le facultó al ejecutivo federal para destinar hasta 25 millones de pesos para el fomento de la irrigación (3).

En el propio año de 1910 se lleva a cabo la sucesión presidencial y, con ella, la revolución mexicana que abarca un período de una década de duración. Es importante destacar que a nivel internacional, se da, en esos años, la Primera Guerra Mundial - la cual permite a muchos Estados, al término de la misma, una mayor injerencia en sus economías. La finalización de ésta guerra coincide con el fin de las hostilidades al interior de México. Durante los años de la revolución mexicana el país sufre luchas internas que desestabilizan la vida social, económica, política y cultural de México.

Llegado el gobierno de Venustiano Carranza, se empieza a dar nuevamente cierta estabilidad en algunos aspectos como son el social, cultural y político, no siendo lo mismo por lo que respecta al terreno económico. En el transcurso de éste régimen se crea la Constitución de 1917 en la que se establecen las bases de un Estado fuerte, con amplias facultades de intervención en el campo económico y social, principalmente.

Al término del régimen de Carranza sube a la Presidencia Adolfo de la Huerta. En el período de éste, a pesar de su corta duración, se crea otra empresa pública mediante la compra, por --

parte del gobierno federal, de la Compañía Naviera Mexicana (4). Posteriormente Obregón sube a la Presidencia, el cual logra reducir las tensiones que todavía se daban al interior del país. Es durante este régimen donde se empiezan a dar nuevamente condiciones de estabilidad tanto a nivel social como político y económico. De hecho, es en éste período cuando se trata de legislar sobre materias del renglón social y agrario (5) que, aunque en ese momento no se les dió gran importancia, si sientan ciertas bases para que estas acciones se lleven a cabo en años posteriores. Igualmente las políticas de organización de la economía (como la ampliación de la red ferrocarrilera y la construcción de la infraestructura de irrigación, etc.) aunque en forma precaria, se empiezan a dar durante este cuatrienio. Por ejemplo, es durante el período mencionado cuando el Congreso de la Unión autoriza al ejecutivo para organizar el Banco de México - (6).

II.2 De 1925 a 1940: Formación y Desarrollo

El sucesor de Obregón en la Presidencia resulta Plutarco - Elías Calles, que en su gobierno logra tener, posibilidades reales, de impulsar nuevamente la construcción de la infraestructura que el país había perdido durante la revolución o que simplemente no tenía. Dicha infraestructura no es construida obedeciendo los mandatos constitucionales de 1917, sino que son las necesidades reales dadas y vividas en México para esos años las que hacen que el Estado lleve a cabo una política de tal magnitud. La infraestructura deseada se empieza a lograr y acrecen--

tar por medio de empresas públicas creadas por el propio Estado. Así, para este régimen se continúa con la creación de entes que funcionan aparte de las Secretarías y Departamentos de Estado, creación que se vió interrumpida por los sucesos acontecidos en el país al término del Porfiriato. Se puede decir que es en el período presidencial de Calles cuando empiezan a cristalizar -- las acciones del Estado en el campo económico y social una vez finalizada la lucha armada. De esta manera para el año de 1925, el Estado empieza a dar vida a empresas públicas con el propósito de crear una infraestructura que propiciara condiciones favorables para la incipiente expansión económica del país al tratar de atraer, para ello, capitales privados que coadyuvasen a dicha expansión económica nacional.

En el año de 1924 se expide la Ley General de Instituciones de Crédito, dentro de las cuales se consideraba al Banco Único de Emisión, al cual se le denominaría Banco de México (7). Se promulga así el 25 de agosto de 1925 la Ley del Banco de México, - S.A., el cual se ocuparía de la emisión de billetes, de la regulación de la circulación monetaria y de los cambios sobre el exterior entre otras (8). Durante sus primeros años el Banco de México no actuó como banco central sino como cualquier otro banco comercial existente en aquella época y no es sino hasta con las reformas a su ley orgánica (la primera llevada a cabo el 25 de julio de 1931 y la segunda el 12 de abril de 1932) cuando se le da al banco una estructura legal de Banco Central, convirtiéndose así en el "Banco de Bancos" (9). En el propio año de --- 1925 -30 de marzo- se crea la Comisión Nacional de Caminos, ad-

ministrada por la Junta Nacional de Caminos, con el fin de dotar al país de vías de comunicación que con la base y fundamento del desarrollo industrial después alcanzado. Así pues, por medio de la Comisión se le da un gran impulso a la construcción de carreteras y caminos, tratándose de conectar las ciudades más importantes del país, al tener la mayoría de éstas, conexión con el centro. La Comisión Nacional de Irrigación se crea el 3 de diciembre del mismo año para fomentar la agricultura (10). La reciente creación de ambas comisiones no impidió que se les dedicaran muchos recursos financieros que, de 82 millones de pesos de la inversión pública total de ese año, 77 millones fueron dedicados a estos renglones (11). Por último, en el año de 1925 es creada la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro para los Trabajadores del Estado (12) destinándosele al beneficio social únicamente 5 millones del total de la inversión pública (13).

En lo que respecta al renglón agrario, en 1926 se crea el Banco Nacional de Crédito Agrícola, el cual tenía por objeto financiar a pequeños agricultores y ejidatarios, al tratar de fomentar la creación de organismos y empresas que contribuyeran al desenvolvimiento agrícola del país (14). La fecha exacta de creación del banco es la del 10 de febrero de 1926, que tuvo como antecedente la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura, ya mencionada anteriormente (15).

Muchas de las acciones llevadas a cabo en el terreno económico durante el régimen Callista, se debieron en gran parte a la política anticaudillista y proinstitucional que permitió al Esta-

do tener más libertad de acción en dicho campo. Esta política - Callista se lleva a cabo no solo al término de su período presidencial sino aún después de este, durante lo que se conoce con el nombre de Maximato (16).

A pesar de que se intentó hacer mucho en la economía, las políticas de reorganización de esta siguieron vacilantes, de hecho, las políticas de Calles en este campo, fueron duramente golpeadas por los problemas mundiales de 1929-1933. La crisis de esos años provoca en el país la disminución de la precaria producción agrícola e industrial, la desvalorización de las materias primas y de los recursos naturales, el abatimiento general de los precios, desempleo, quiebra, disminución de negocios y la reducción de los ingresos del gobierno lo que frenó, las actividades y planes de éste. Con la finalización de la dura situación mundial el Estado Mexicano interviene en forma más directa y marcada en la economía, afirmando su papel "regulador, estimulador y promotor del desarrollo económico, además de equilibrador de la función social" (17).

Dentro de los años que abarca la crisis, la política mexicana se ve influenciada todavía por las manos de Calles, el cual sigue ocupando posiciones políticas dentro de gobiernos posteriores al suyo (18). De esta manera transcurren dos períodos presidenciales con una duración de dos años cada uno de ellos hasta que finalmente se llegó a un tercero en el que las acciones tomadas por el Estado para superar la etapa crítica ya mencionada, se empiezan a cristalizar en nuevas formas de cooperación y en nuevas empresas de carácter crediticio, que impulsarían un desa

rollo posterior de la economía, sobre todo en lo que respecta al renglón industrial. Ya en este gobierno (de Abelardo Rodríguez) se tiene una concepción más precisa del papel que debería de desempeñar el Estado, al respecto se decía:

"El Estado debe ampliar hasta donde sea necesario el radio de sus actividades, a fin de amoldarla a las exigencias sociales del presente" (19).

Dada la poca duración de éste período presidencial, no se crean muchas empresas públicas, pero dentro de las empresas creadas se encuentra: Banco Nacional Urbano y de Obras Públicas, S.A., creado el 13 de febrero de 1933, con el objeto de financiar construcciones urbanas y obras de servicio público además de financiar empresas industriales (20).

Una vez que sale Abelardo Rodríguez de la Presidencia -acabándose con él el Maximato- entra a ella Lázaro Cárdenas, con el que empiezan los períodos presidenciales de seis años. Ya para este sexenio, la política de reorganización de la economía se vuelve una política firme y más o menos sistematizada dentro del Primer Plan Sexenal, en donde se plantea un mejor control del gobierno sobre la economía, al tener entre los rubros de su intervención: la agricultura, comunicaciones, obras públicas, trabajo, economía nacional, educación, ejército, hacienda, crédito público y fomento comunal (21).

Es durante el período Cardenista cuando los Estados en el mundo, al haber salido ya de la crisis mundial, empiezan a tener nuevas formas de intervención en su economía propia. En el caso de México se continúa con la creación de instituciones de crédito

to para financiar regiones de la actividad económica, además de empresas industriales para incrementar la infraestructura nacional iniciada ya desde años anteriores. Se crea así para junio de 1934 Nacional Financiera (22). Posteriormente el 23 de septiembre de 1934 se organiza Petróleos de México, S.A. para llevar adelante la explotación de la industria petrolera (23). En diciembre de 1935 se instituye el Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A. (24) cuyas operaciones se orientaron a organizar la vida económica de los ejidos, además de distribuir créditos a los ejidatarios, quedándole únicamente al Banco Nacional de Crédito Agrícola el otorgamiento de créditos a los medianos y pequeños propietarios (25).

Los dos últimos bancos antes mencionados son creados para apuntalar la agricultura y para reforzar la reforma agraria Cardenista. Como complemento a ambos bancos se crearon en 1936 los Almacenes Nacionales de Depósito (empiezan a operar a partir de abril del mismo año) con el objetivo de almacenar los productos obtenidos de la agricultura a fin de mantener un abastecimiento necesario para el consumo del país (26). Para darnos una idea de la importancia que se le da al fomento agropecuario en esos años vemos que de un total de 93 millones de la inversión pública en 1934, 10 millones se le destinan a este renglón para triplicarse al año siguiente y mantenerse más o menos al mismo nivel durante dos años más (27).

Tanto en el año de 1937 como en el de 1933 se crean empresas públicas de vital importancia. Dentro del primer año se crean: Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. (28); el 23 -

de junio de 1937 se expropián por causa de utilidad pública, la parte de los ferrocarriles que pertenecían a accionistas particulares (29), lo que deja a los Ferrocarriles Nacionales de México totalmente en manos del gobierno. En el mismo mes se crea el Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. con el fin de financiar la producción agrícola y pecuaria con el objeto de promover, desarrollar y organizar, los sobrantes exportables de dicha producción, empezando a financiar así, el comercio exterior de los productos agrícolas (30). En el mes de julio es creado - el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial, que tendría entre sus objetivos coadyuvar al fomento y desarrollo de la pequeña y mediana industria del país (31). El 14 de agosto de 1937, para satisfacer la creciente demanda de energía eléctrica fué - creada la Comisión Federal de Electricidad como órgano estatal encargado de organizar y dirigir un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica (32). Para 1938 se vuelve a dar otra nacionalización, tal vez necesaria e inevitable, por las condiciones que se desarrollaron en torno a la problemática petrolera. La fecha de la nacionalización es la del 18 de marzo de 1938, pero no fué sino hasta el 7 de junio del mismo año, cuando por decreto presidencial, es creada - la empresa Petróleos Mexicanos la que se encargaría en adelante de administrar, explorar, localizar, comercializar y distribuir el petróleo (33).

Tanto a la energía eléctrica como al petróleo, se les dió importancia primordial al tratar de ser empleados como puntas de lanza para el crecimiento económico del país, beneficiando a la

industria y creando una infraestructura necesaria para la inversión en otros renglones de la economía, inversión pública y privada -ésta, tanto nacional como extranjera- que coadyuvaría en una etapa posterior a cierta industrialización del país.

Para finales de la década, dadas las condiciones que se sucedieron tanto en México como en el exterior, se vió la necesidad de proteger a la industria nacional mediante una legislación favorable a ésta. Se empezó a proteger así a industrias nuevas, además de que se fomentó el número de éstas y se amplió la cobertura de las mismas dentro de la economía nacional. Si bien las empresas privadas, durante los años de 1939 y 1940, aumentan --cuantitativamente hablando, no sucede lo mismo por lo que respecta a las empresas creadas por el gobierno, lográndose consolidar únicamente, aquéllas con las que se contaba con anterioridad.

En el año de 1939 -primero de septiembre- estalla la Segunda Guerra Mundial que significaría para México un poderoso factor de desenvolvimiento económico. Durante los años de la guerra, muchos productos mexicanos encuentran salida al exterior (principalmente materias primas) ya que al detenerse la producción de este tipo de productos en los países que entran en conflicto, se tienden a adquirir, en otros mercados, lo que provoca en México un acrecentamiento en sus exportaciones y un aumento de --las actividades agrícolas, comerciales e industriales al interior del país, lo que refleja ciertas mejoras dentro de la economía nacional.

II.3 De 1941 a 1958: Período de Industrialización

En esta coyuntura sube a la Presidencia Manuel Ávila Camacho - al cual le tocan por completo los años de la guerra mundial. -- Guerra que además permite, al interior del país, que la tónica Cardenista de lucha de clases, de agitación de masas y de combatividad obrera sea cambiada por una política de unidad nacional, conciliación de clases y consolidación, para lograr con ello, - más adelante, una mayor tranquilidad y confianza de la burguesía mexicana (ambas logradas por la intervención del Estado), - al alentar su participación en la economía del país.

Con la iniciación del sexenio Avilacamachista se empieza una - política firme de industrialización, impulsada por el Estado, - al otorgar para ello, un acceso grande al financiamiento dedicado a este renglón, todo esto, sin dejar de crear infraestructura para la inversión de capitalistas particulares. Con la política de industrialización, se logra tener efectivamente un crecimiento (con inflación) sostenido de la actividad económica, - todo lo cual se prolongaría hasta finales de la década de los cincuenta (34).

A partir de este sexenio el Estado invierte en gran medida en obras y servicios públicos como son carreteras, ferrocarriles, gran irrigación y servicios urbanos. Con respecto a las primeras en el año de 1941 la Comisión Nacional de Caminos viene a ser sustituida por la Dirección Nacional de Caminos, dando un nuevo impulso a dicha actividad (35). En cuanto a los segundos es creada la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril y - respecto a los terceros, se crea en 1943, el Banco del Pequeño

Comercio del Distrito Federal -constituido el 19 de abril- para dar crédito a pequeños comerciantes en los mercados del Distrito Federal y para organizar y administrar almacenes de depósito para la distribución de los bienes de consumo (36).

En el mismo año de 1941 el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial se transforma en el Banco Nacional de Fomento Cooperativo, reimpulsando nuevamente el fomento y desarrollo de la pequeña y mediana industria del país (37). Se expide asimismo la Ley de Industrias de Transformación en donde se siguen otorgando exenciones de impuestos y otorgamiento de subsidios para la promoción industrial además de una política arancelaria proteccionista (38). En el mismo año de 1941 se vuelve objetivo primordial para la Nacional Financiera la promoción del desarrollo económico y el impulso a proyectos destinados a contrarrestar - la escases de productos, originados por la guerra, como el hierro y el acero, así para 1942 se crea Altos Hornos de México, S.A. (39), reorganizada en 1943 (40), principiando sus operaciones hasta 1944.

Para el año de 1943, se crean, Aceros Esmaltados, S.A. y Fundiciones de Hierro y Acero, S.A., todo esto por lo que respecta - al renglón industrial. En cuanto a la agricultura se da vida a Guanos y Fertilizantes de México, S.A. con el fin de apoyar la actividad agrícola (41). Por último en el renglón salud, son -- creados el Hospital Infantil de México, el Instituto Mexicano - del Seguro Social y el Instituto Nacional de Cardiología entre los más representativos de dicho renglón (42).

Para finales del sexenio la inversión pública federal destina-

da a los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal salta de 848 millones en 1945 a 999 millones - en 1946, destinándose 193 millones al fomento agropecuario, 153 millones al fomento industrial, 526 millones a las comunicaciones y transportes, 106 millones al beneficio social y 20 millones a la administración y defensa (43). No obstante que no se le dedicaron muchos recursos a empresas estatales, en el renglón industrial, para esos años, si se puede apreciar un aumento de este tipo de empresas en lo que respecta al sector privado. Aumento que acarreo consigo una aglomeración de empresas industriales sólo en algunas zonas del país como el Distrito Federal, Estado de México, Monterrey, Guadalajara, etc.. Esa aglomeración y multiplicación de industrias provoca un desplazamiento de la población rural a los centros industriales, lo que provoca un relativo abandono del campo, al disminuir la propia población rural y al ascender, a la vez, la población urbana que empezaba a tener la necesidad de ser atendida en renglones como el social, lo que trae consigo el ensanchamiento de las actividades estatales.

Para el año de 1945 finaliza la Segunda Guerra Mundial y con ella el término en el auge de las exportaciones mexicanas al exterior ya que, los Estados antes involucrados directamente en la guerra empiezan a recuperar sus mercados domésticos y sus mercados externos. En medio de estas circunstancias sube a la Presidencia Miguel Alemán, el cual continua con la protección de la industria a través de medidas fiscales y legislativas además de continuar con la política de industrialización nacional.

Pareciera ser que en este tercer sexenio se lleva a cabo una política un tanto contradictoria, ya que si bien, se trata de proteger a la industria nacional, su expansión y crecimiento se basan esencialmente, en una política de apertura al capital extranjero. El Estado, por otro lado, prosigue con las obras de infraestructura y con la producción de bienes materiales además de continuar con una política agrícola que acrecienta las obras de irrigación y la construcción de presas. Tan grande es la importancia que se le da a ésta área que el Estado apoya sobremedida al renglón agroexportador, al tratar de mantener, a un nivel considerable, las exportaciones mexicanas de este tipo.

Durante los dos primeros años del sexenio la expansión económica a través de la industrialización y de la promoción a la inversión, como objetivo del gobierno, provocan dentro de la primera que, para 1946 se inicie el período de más rápido crecimiento eléctrico en todo el país, destinándosele por primera vez a éste renglón, 27 millones de pesos (44). Dentro del mismo año la Nacional Financiera aumentó sobremedida sus inversiones en industrias, hecho que se extiende hasta 1948 (45). Entre otras empresas industriales que se crean en este sexenio se encuentran: Ayotla Textil en 1946, al año siguiente, Azufrera Panamericana y Juntas Federales de Mejoras Materiales. Para 1943 se crean el Ferrocarril Sonora-Baja California. Por último, en el año de 1951 se da origen a Diesel Nacional, S.A. (46).

En lo que respecta a la promoción a la inversión, se tiene la creación y rápido desarrollo de instituciones nacionales de crédito. Así para 1946 se establece el Banco Nacional del Ejército

y la Armada, el cual funciona como banco de depósito y ahorro para las fuerzas armadas (47). En 1949 se crea el Banco Nacional Monte de Piedad como una institución financiera intermedia-ria (48). En el mismo año se funda el Patronato del Ahorro Na-cional con el objeto de vender bonos al público (49).

En infraestructura, para el año de 1947 se crea el Comité Na-cional de Caminos Vecinales, es a partir de ese año cuando la federación, las entidades federativas y la iniciativa privada se coordinan para llevar a cabo la expansión de la red carrete-ra (50). Como complemento a las actividades de este Comité se crea para 1949 la Constructora del Sur, S.A. de C.V. para impul-sar aún más dicha actividad (51), manteniendo en auge la cons-trucción de caminos hasta finales de la década de los cincuenta.

Ya para el año de 1947 las empresas públicas abarcan áreas bá-sicas como las finanzas, los energéticos, las comunicaciones y transportes, el fomento industrial y la infraestructura social. De hecho, es en ese mismo año cuando se expide la primera Ley Para el Control, por Parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (52), con el fin de establecer mecanismos de control administrativo y supervisión financiera de las entidades paraestatales. De esta manera se crea el 27 de enero de 1948 la Comisión Nacional de Inversiones (53) como organismo dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y como órgano de gobierno para con-trolar a los entes paraestatales.

La Comisión para el propio año de 1948 incluía bajo su autori-dad a las siguientes empresas:

- 1) Administración de Ferrocarriles Nacionales de México
- 2) Ahorro Nacional de Depósito, S.A.
- 3) Altos Hornos de México, S.A.
- 4) Aseguradora Mexicana, S.A.
- 5) Banco de México, S.A.
- 6) Banco del Pequeño Comercio del D.F., S.A. de C.V.
- 7) Banco Nacional Cinematográfico, S.A.
- 8) Banco Nacional del Ejército y la Armada, S.A. de C.V.
- 9) Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A.
- 10) Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, S.A.
- 11) Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A.
- 12) Banco Nacional de Fomento Cooperativo, S.A. de C.V.
- 13) Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A.
- 14) Banco Provincial de Sinaloa, S.A.
- 15) Casa Films Mundiales, S.A.
- 16) Cobre de México, S.A.
- 17) Comisión del Papalcatépec
- 18) Comisión del Maíz
- 19) Comisión del Papaloapan
- 20) Comisión Federal de Electricidad
- 21) Compañía Azucarera del Río Guayalejo, S.A.
- 22) Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A.
- 23) Compañía Continental de Navegación, S.A. de C.V.
- 24) Compañía Eléctrica Guzmán, S.A.
- 25) Compañía Eléctrica Morelia, S.A.
- 26) Compañía Hidroeléctrica Occidental, S.A.
- 27) Compañía Industrial del Atoniquique, S.A.
- 28) Compañía Terminal de Veracruz, S.A.
- 29) Cooperativa Obrera de Vestuario y Equipo
- 30) Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro
- 31) Establecimiento Público "Ingenio del Nante", S.A.
- 32) Exportadora de Películas, S.A.
- 33) Fabrica de Maquinaria y Motores Anahuac, S.A.
- 34) Ferrocarril Mexicano
- 35) Financiera de León, S.A.
- 36) General Afianzadora, S.A.
- 37) Guanos y Fertilizantes de México, S.A.
- 38) Instituto Mexicano del Seguro Social
- 39) Internacional de Películas, S.A.
- 40) La Forestal, S.C.J.
- 41) La Mutualista de México, Compañía General de Seguros, S.A.
- 42) Lotería Nacional de México para la Asistencia Pública
- 43) Nacional Financiera, S.A.
- 44) Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A. de C.V.
- 45) Nueva Compañía Eléctrica de Chapala, S.A.
- 46) Operadores de Teatros, S.A.
- 47) Películas Mexicanas, S.A. de C.V.
- 48) Películas Nacionales, S. de R.L.
- 49) Petróleos Mexicanos
- 50) Productora e Importadora de Papel, S.A.
- 51) Puertos Libres Mexicanos
- 52) Radio de México, S.A. de C.V.
- 53) Seguros México, S.A.

- 54) Servicio de Transportes Eléctricos del D.F.
- 55) Sociedad Cooperativa Agrícola e Industrial del Ingenio San Francisco, S.C.L.
- 56) Sociedad Cooperativa de Ejidatarios y Obreros del Ingenio de Emiliano Zapata, S.C. de R.S. de P.S.
- 57) Sociedad Nacional de Productores de Alcohol, S. de R.L. de I.P. y C.V.
- 58) Talleres Gráficos de la Nación, Cooperativa de P.E.
- 59) Unión Nacional de Productores de Azúcar, S.A. de C.V.
- 60) Vidrio Neutro, S.A.
- 61) Colonias Agrícolas Militares
- 62) Combustibles, Turismo y Transportes, S.A.
- 63) Compañía Agrícola Industrial Colonizadora del Tlahualilo, S.A.
- 64) Compañía Agrícola y Colonizadora Nacional, S. de R.L. de C.V.
- 65) Compañía Agrícola y Colonizadora del Soconusco, S. de R.L. de C.V.
- 66) Fabrica de Cemento Hidalgo, H.L.
- 67) Ferrocarril del Río Mayo, S.A.
- 68) Ferrocarril Kansas City, México y Oriente de México
- 69) Fondo de Fomento Industrial de Garantía de Valores Mobiliarios
- 70) Líneas Ferreas de México, S.A. de C.V.
- 71) Compañía Mexicana de Terrenos del Río Colorado
- 72) Minas Federales Mineras del Estado de Oaxaca (54).

En la propia ley de 1947 se mencionaba que correspondía a la - Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la supervisión exclusiva de todos los fideicomisos del gobierno federal, tanto en los otorgados directamente por éste como los otorgados a través de alguna Institución Nacional de Crédito. A la propia Secretaría le correspondía el control y vigilancia operativa de los organismos y empresas de participación estatal quedándole a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa las facultades de revisar e inspeccionar las adquisiciones y contratos de obra realizados por las empresas públicas.

La ley de 1947 es la base del control que sobre las empresas públicas se tiene. Podría decirse que es a partir de esta ley - en donde se comienza a regular y controlar de manera general

los entes parastatales, dando por primera vez una definición, de lo que se entendería por organismo descentralizado y por empresa de participación estatal.

No obstante que se auguraban grandes avances con la Comisión de Inversiones esta tuvo que ser disuelta un año después (55) por no haber sido operativa y por rebasar el ámbito de funciones de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, bajo la cual estaba encomendada.

En el mismo año de 1949 se dispuso que sería la Comisión Nacional Bancaria la que se encargaría de vigilar a las instituciones nacionales de crédito. Igual suerte correrían las instituciones de seguros, solo que estas quedando bajo la supervisión de la Comisión Nacional de Seguros (56). Las empresas públicas que cubrían otras áreas fueron paulatinamente encomendadas a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa (57).

Para el término del régimen de Miguel Alemán -1952- la inversión pública destinada a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal correspondió a 1471 y 160 millones de pesos respectivamente (58).

No hay que dejar de lado que si bien la inversión del Estado en empresas públicas fué grande, se debió en gran parte a la creación de un gran volumen de dinero no respaldado por mercancías, es decir, que hubo una cantidad considerable de recursos financieros sobregirados que permitieron al Estado, por medio de empresas públicas primordialmente, acrecentar las obras de infraestructura. A pesar de la inflación creada por las causas antes expuestas, el Estado sí logró acrecentar la producción y

la expansión de la actividad económica, extendiendo así su propio poder.

El sucesor de Miguel Alemán en el puesto de presidente de la república viene a ser Adolfo Ruíz Cortines quien, en su primer año de gobierno vuelve a formar un órgano de control con respecto a los entes paraestatales, esta vez, con el nombre de Comité de Inversiones, cambiando su denominación para el año de 1954 - (59) en donde adquiriría nuevamente en nombre de Comisión de Inversiones, con la única diferencia de que, a partir de este año, dicho órgano pasa a depender directamente del Presidente de la República, logrando con ello, tener un mejor éxito que los dos órganos anteriores.

Así pues, una de las primeras preocupaciones del presidente en turno fué la de controlar el creciente número de empresas estatales que acrecentaban continuamente su importancia dentro de la economía nacional. No obstante las acciones tomadas con respecto a la empresa pública en este sexenio, el gobierno, se enfrenta a una crisis económica, ocasionada principalmente por factores exteriores (60), lo que influye en la disminución de la inversión extranjera en el país. Al interior, la crisis se manifiesta en la reducción de la producción industrial, la contracción de las ventas nacionales y el descenso de importaciones de bienes de capital.

Con la crisis, el gobierno incrementa la inversión pública en el área industrial, ya que dicha área era considerada fundamental para el proceso de "desarrollo" económico en general. Así para el año de 1954 se crea el Fondo de Garantía y Fomento de

la Mediana y Pequeña Industria (61) a fin de garantizar y avallar los créditos privados, destinados a este renglón. De esta manera, se trata de fomentar la industrialización a través de estímulos (como los subsidios) a la vez que se le mantiene en un segundo lugar de importancia dentro de la inversión pública, unicamente detrás de las comunicaciones y transportes. Para ilustrar lo antes mencionado se tiene que, al inicio del sexenio de un total de 3280 millones de pesos de la inversión pública, se dedicaron 697 al fomento industrial y 1778 a las comunicaciones y transportes, pasando a ser al final del sexenio de 2090 millones de pesos para el fomento industrial y 2377 millones de pesos a las comunicaciones y transportes, de un total de 6190 millones de pesos de la inversión pública (62).

A pesar de los esfuerzos del gobierno federal, desde principios del sexenio, para fomentar la actividad industrial, estos no vienen a cristalizarse sino hasta mediados y finales del régimen, en donde se crean empresas como: Servicios Sociales Industriales, A.C. en 1955; Aceros de Sonora, S.A. de C.V.; Compañía Industrial de Ayotla, S.A. e Inmobiliaria Mexicana Industrial, S.A. de C.V. en 1956 (63).

Hay que hacer mención que si bien el fomento industrial jugó un rol primordial durante el sexenio, las industrias más apoyadas durante el mismo fueron las más modernas, que además utilizan tecnologías avanzadas y de alta productividad, en detrimento de las industrias tradicionales, que es en las que trabaja primordialmente el empresario nacional. Ya para finales del sexenio, se ve una gran absorción, por parte del primer tipo de -

industrias con respecto a las segundas.

En lo que se refiere a la agricultura, esta empezó a ser un -- tanto descuidada a pesar de que en 1954 se creó el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura -- (64) para tratar de impulsar la inversión y el crédito privados hacia el campo. La inversión pública al fomento agropecuario en 1952 fué apenas de 561 millones de pesos de un total de 3230 millones, para aumentar únicamente en 137 millones de pesos para el año de 1953 (65).

Al igual que en la industria, la agricultura más moderna fué -- la más respaldada y beneficiada, resalta dentro de esta, la rama agrícola-comercial-exportadora de alta productividad, concentrada en pocas manos privadas en detrimento de las ramas en -- donde predomina el minifundio y los cultivos dedicados al consumo interno.

Por lo que respecta a las comunicaciones y transportes, éstas se mantienen en el primer lugar dentro de la inversión pública (66). Se crean durante el sexenio el Ferrocarril del Pacífico, S.A. de C.V. y el Ferrocarril de Chihuahua al Pacífico, S.A. de C.V. en 1952 y 1953 respectivamente (67).

Cabe hacer mención que ya para estos años se nota claramente -- como se dedica una mayor cantidad de recursos a los organismos descentralizados (68), principalmente a la electricidad, ferrocarriles y petróleo, correspondiéndole una ínfima cantidad al renglón social que, para el año de 1952 se le dedican únicamente 600 millones de pesos del total de la inversión pública para ese año, para aumentar en 276 millones en 1958 (69).

Por lo que respecta a las empresas de participación estatal -- (70) se nota que dentro de estas, se le dedican más recursos al renglón industrial y al bancario, con la consecuente baja en -- los demás renglones de actividad.

De esta manera finaliza el sexenio de Adolfo Ruíz Cortines, en donde se hereda del sexenio anterior un crecimiento económico a través de la industrialización, a la cual se le dió un nuevo im pulso durante el mismo, lo que no sucedió con las demás ramas - de la economía nacional.

II.4 De 1959 a 1970: Desarrollo Estabilizador

Con el comienzo del nuevo régimen, empieza una etapa en la que el Estado se debilita. Debilitamiento llevado a cabo a través de una política, actualmente denominada, de desarrollo esta bilizador, con una duración de más de una década.

Una de las primeras acciones que se toman con el comienzo del régimen de López Mateos, es la de promulgar en su primer año de gobierno la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958 (71), en la que se llevan a cabo transformaciones de suma importancia con respecto a la organización gubernamental, primordialmente en lo que respecta a las Secreta-- rías, Departamentos de Estado y en lo referente a las empresas públicas.

Con respecto a las Secretarías vemos, primeramente, que se --- crea la Secretaría de la Presidencia, a la cual le correspondería elaborar el Plan General de Gasto Público e Inversiones del poder ejecutivo así como coordinar y vigilar los programas de -

Por lo que respecta a las empresas de participación estatal -- (70) se nota que dentro de estas, se le dedican más recursos al renglón industrial y al bancario, con la consecuente baja en -- los demás renglones de actividad.

De esta manera finaliza el sexenio de Adolfo Ruíz Cortines, en donde se hereda del sexenio anterior un crecimiento económico a través de la industrialización, a la cual se le dió un nuevo impulso durante el mismo, lo que no sucedió con las demás ramas -- de la economía nacional.

II.4 De 1959 a 1970: Desarrollo Estabilizador

Con el comienzo del nuevo régimen, empieza una etapa en la que el Estado se debilita. Debilitamiento llevado a cabo a través de una política, actualmente denominada, de desarrollo estabilizador, con una duración de más de una década.

Una de las primeras acciones que se toman con el comienzo del régimen de López Mateos, es la de promulgar en su primer año de gobierno la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958 (71), en la que se llevan a cabo transformaciones de suma importancia con respecto a la organización gubernamental, primordialmente en lo que respecta a las Secretarías, Departamentos de Estado y en lo referente a las empresas públicas.

Con respecto a las Secretarías vemos, primeramente, que se --- crea la Secretaría de la Presidencia, a la cual le correspondería elaborar el Plan General de Gasto Público e Inversiones del poder ejecutivo así como coordinar y vigilar los programas de -

inversión de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal (72).

Por lo que respecta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ésta seguiría teniendo bajo su cargo a las Instituciones Nacionales de Crédito, a las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito y a las Instituciones Nacionales de Seguros y -- Fianzas (73).

Por último, en lo referente a la reformada Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, red denominada Secretaría del Patrimonio Nacional, se queda con el "control y vigilancia, financiera y administrativa, de la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y demás empresas que manejen, posean o que exploten bienes o recursos naturales de la Nación, o las sociedades o instituciones en el que el Gobierno Federal posea acciones o intereses patrimoniales o que no estén expresamente encomendados o subordinados a otra Secretaría o Departamento de Estado" (74). Con esto, las -- funciones que correspondían a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pasan a ser competencia de la Secretaría del Patrimonio Nacional, a excepción de los entes encomendados a la primer Secretaría.

Ya con la Secretaría del Patrimonio Nacional, la vigilancia y control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal quedaron encomendados y coordinados bajo la autoridad de la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas de Estado (75) fungiendo ésta como órgano administrativo encargado de aplicar la Ley de 1947.

Por lo que respecta al desarrollo estabilizador se tiene que, durante el primer régimen, de los dos que abarca, el Estado a través de su política económica logra que se lleve a cabo un -- crecimiento económico sostenido, tanto por la estabilidad de -- precios lograda y el mantenimiento del tipo de cambio como por sus políticas instrumentadas; políticas como la industrial --en-- marcada dentro de la sustitución de importaciones. Complementa-- rio a esto, el Estado, a través del gasto público federal, ejer-- ció un papel vigoroso como promotor de la industrialización, al tener sus expresiones más evidentes en los incrementos sucesi-- vos de gasto público en infraestructura urbana, en las bajas ta-- rifas de los servicios proporcionados por el propio Estado, --- principalmente a través de los entes paraestatales y en los sub-- sidios que el Estado otorga a actividades industriales específi-- cas. De hecho, en el sexenio de López Mateos, la inversión pú-- blica en el renglón industrial pasa a ocupar el primer lugar, -- relegando a las comunicaciones y transportes a un segundo plano dentro de esta (76), hecho que se puede apreciar a partir de -- 1961 (77).

La inversión estatal en la industria se ve grandemente acrecen-- tada por la inversión en ferrocarriles, petróleo y electricidad. En ésta última se tiene la nacionalización de la industria eléc-- trica que para el año de 1960 (78) se adquieren por parte del -- gobierno federal seis compañías eléctricas, dentro de las cua-- les destacan las empresas extranjeras Mexican Light Power Co. y American Foreign Power (79), enajenándose una más para el 14 de agosto de 1963, que fué la Compañía de Fuerza del Suroeste de --

México, S.A. (80). Con esto, el Estado controla de manera total la energía eléctrica en todo el país. Es a partir de entonces - cuando la industria de la energía eléctrica se convierte en una actividad pública de carácter nacional (81).

Si bien la industria se beneficia y crece por el apoyo estatal recibido, sólo una parte de esta (la gran industria) es la que obtiene mayores beneficios en detrimento de la pequeña y mediana industria.

Ya dentro de éste sexenio se ve, con más claridad, la tendencia que había empezado a darse desde el sexenio anterior, es decir, el desarrollo en polos, esto no es solo aplicable a la industria sino también a la agricultura, al comercio, etc..

En un nivel macroeconómico se ve que la industria es el polo que más crece con la consecuente disminución del crecimiento en la agricultura y en otras áreas, pero aún dentro de éstas áreas económicas, se tiene un crecimiento polarizado al beneficiarse solo una parte de ellas.

Las empresas industriales estatales creadas durante el sexenio son: En 1959 Mexicana de Autobuses, S.A.; en 1960 Avíos de Acero, S.A.; en 1961 Astilleros de Veracruz, S.A. y CORDELEX, S.A..

Para 1962 se crean Astilleros Unidos del Pacífico, S.A.; Equipos Automotores, S.A. de C.V. y Torres Mexicanas, S.A. (82).

En lo que respecta al campo de la agricultura, esta se beneficia pero solo en sus ramas tecnificada, industrial y moderna. Sin embargo, para el año de 1963, con la asignación de precios de garantía (83), establecidos por el Estado, la producción agrícola crece, dicho crecimiento se extiende hasta finales del

sexenio, para mantenerse casi inánvil durante el régimen de Cus
tavo Díaz Ordaz. Dentro de esta área el gobierno crea para el -
año de 1961 -25 de mayo- la Compañía Nacional de Subsistencias
Populares (CONASUPO) como organismo estatal en pro del incremen
to de la producción de alimentos. De hecho es en esta época ---
cuando adquiere muchas de sus características actuales. Así ---
pues, CONASUPO intensifica su intervención en la compra, comar
cialización, distribución, venta y regulación de productos de -
primera necesidad, además de que se encarga de regular y mante
ner los precios agrícolas, constituyéndose así en un organismo
regulador del mercado de los productos agrícolas básicos.

Complementaria a CONASUPO se crea la Productora Nacional de -
Semillas para producir y distribuir éstas de acuerdo a las nece
sidades que en el país se tenga de ellas (84). Se crea también
a principios del sexenio el Instituto Mexicano del Café (85) pa
ra impulsar esta actividad además de la exportación de dicho --
producto.

Con respecto a la política financiera llevada a cabo durante -
el sexenio, se puede decir que fué exitosa, lo unico malo fué -
que dicha actividad impulsó el crecimiento económico a través -
de grandes empresas (frecuentemente trasnacionales que compra--
ban o liquidaban empresas nacionales, desnacionalizando de esta
manera a la empresa mexicana), se financió e impulsó también al
comercio y a los servicios, pero se obstaculizó el financiamien
to a la pequeña y mediana empresa. De esta manera el sistema fi
nciero apoyó a las unidades de alta productividad industrial
y a las actividades comerciales. Marginó las que producían bie-

nes de consumo generalizado y a las actividades agrícolas en general, dentro de éstas, a las actividades agrícolas tradicionales.

Por último, en el área social, la cual estuvo marginada de toda consideración de política económica, se crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado - (ISSSTE) en 1960 (86). En el año siguiente se crea el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI) (87), además de que el Instituto Mexicano del Seguro Social amplió su cobertura con la cual tuvo más derechohabientes (88). De esta manera, la protección social otorgada por el Estado, se extiende, al ampliar su cobertura. De hecho es a partir de estos años cuando el Estado se ve obligado a intensificar su participación en el área ya que la iniciativa privada se mantenía apartada, ya por razones de interés o ya por la poca atracción de las mismas para con ella.

Dentro del régimen Lopezmateista, las causas nocivas del desarrollo estabilizador, para el Estado, no fueron tan alarmantes como en el siguiente período, durante el cual si se sufrió el rápido agotamiento del modelo, adoptado desde un régimen atrás, de manera total.

El presidente Gustavo Díaz Ordaz continua, desgraciadamente para México, con el modelo planteado en el sexenio de López Mateos, con las consecuentes causas que perjudicaron a la nación, formando la base y fundamento de la crisis aguda que vive el país en años posteriores.

Una de las primeras acciones que se llevaron a cabo durante el

primer año de gobierno, fué la de incorporar, para el año de -- 1965, al Presupuesto de Egresos de la Federación a 20 entidades --entre las empresas públicas más importantes-- con el fin de que los ingresos y gastos de las mismas estuvieran mejor regulados (88).

Las empresas comprendidas en dicho presupuesto fueron:

- (1) Petróleos Mexicanos
- (2) Comisión Federal de Electricidad
- (3) Ferrocarriles Nacionales de México
- (4) Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos
- (5) Instituto Nacional de la Vivienda
- (6) Lotería Nacional
- (7) Instituto Mexicano del Seguro Social
- (8) Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
- (9) Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A.
- (10) Industrial Eléctrica Mexicana, S.A. de C.V.
- (11) Nueva Compañía Eléctrica de Chapala, S.A.
- (12) Compañía Eléctrica Morelia, S.A.
- (13) Compañía Eléctrica Manzanillo, S.A.
- (14) Compañía Eléctrica Guzmán, S.A.
- (15) Compañía Hidroeléctrica Occidental, S.A.
- (16) Ferrocarril del Pacífico, S.A. de C.V.
- (17) Ferrocarril Chihuahua al Pacífico, S.A. de C.V.
- (18) Ferrocarriles Unidos de Yucatán, S.A.
- (19) Aeronaves de México, S.A.
- (20) Compañía Nacional de Subsistencias Populares (90).

Durante el mismo año de 1965 se crea, dentro de la Secretaría de la Presidencia, la Comisión de Administración Pública, para estudiar las reformas requeridas dentro del sector público. La Comisión de Administración Pública -CAP- para el año de 1967, -elaboró un diagnóstico sobre la situación en que se encontraba la administración pública en general, dando ciertas recomendaciones acerca de las posibles reformas a esta (91).

Para el segundo año de gobierno se reformó la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descen-

tralizados y Empresas de Participación Estatal (92), contando ya para esos años (como se puede constatar con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1953) con la Secretaría del Patrimonio Nacional y la Secretaría de la Presidencia. Se quedan bajo la autoridad de la primera, el control y vigilancia de operación de los organismos y empresas públicas (93). Sin embargo se continua con un control triangular al seguir la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Presidencia, jugando papeles de autoridad y control con respecto a dichos entes.

Con la Ley para el Control de 1966, deja de ser la Junta de Gobierno para el Control de los Organismos y Empresas la que se encarga de esa función, pasando a la Dirección General de Control y Vigilancia de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, pero funcionando, dicha dirección, ya dentro de la estructura orgánica de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Se puede decir que la Ley de 1966 es simplemente una adecuación de la Ley de 1947 y de los cambios sucesivos que hubo después de aparecida ésta última. La única aportación nueva que se hace con la Ley de 1966 es el Registro de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal que llevaría a cabo la propia Secretaría del Patrimonio Nacional (94). De hecho, para el año de 1964, dicha Secretaría contaba ya con un directorio general en el que se tenían registradas 417 empresas públicas (95). Ver cuadro 1.

Es verdaderamente cierto que el control económico y hacendario

C U A D R O 1

PRODUCCION Y DISTRIBUCION DE BIENES Y SERVICIOS PARA EL MERCADO		INCREMENTO ECONOMICO Y SERVICIOS CULTURAL Y SOCIAL		NATURALEZA JURIDICA	
INDUSTRIA EXTRACTIVA	7	DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL	109	ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	52
INDUSTRIA DE TRANSFORMACION	46	FOMENTO CULTURAL E INVE <u>S</u> TIGACION CIENTIFICA	54	EMPRESAS DE PARTICI <u>P</u> ACION ESTATAL	96
INDUSTRIA ELECTRICA	25	SERVICIO SOCIAL	82	ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS	90
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	12	O T R O S	24	COMITES	8
COMERCIALES	21			COMISIONES	57
INSTITUCIONES DE CREDI <u>I</u> TO SEGUROS Y FIANZAS	37			JUNTAS	82
S U B T O T A L	148	S U B T O T A L	269	INSTITUTOS	32
T O T A L G E N E R A L			417	T O T A L	417

Elaborado del Directorio General de Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Establecimientos Públicos, Comisiones, Juntas e Institutos del Gobierno Federal, Secretaría del Património Nacional, México 1969.

llevado por el gobierno sobre los organismos y empresas públicas no fué muy bueno si se considera que de estos proviene o de de provenir un gran porcentaje del financiamiento de la inversión pública federal a nivel interno (96). Esta nueva actividad directriz del Estado, hace que las bases financieras del aparato político se fortalezcan (aunque el control que sobre las empresas públicas se ejerce no sea bueno) debido a que las empresas públicas poseen, manejan y controlan grandes cantidades de recursos sobre todo económicos.

Nuevamente durante el régimen de Díaz Ordaz, se da mucha importancia al renglón industrial, sobre todo al nacional, al protegerlo a través de un régimen legal ventajoso que lo ayuda e impulsa por medio de la inversión pública que lo mantiene en un primer lugar de importancia dentro de esta. Se vuelve a relegar a las comunicaciones y transportes a un segundo plano durante los primeros años del sexenio (97), no obstante que se crean Repuertos y Servicios Auxiliares en 1965 y el "Metro" -Sistema de Transporte Colectivo- en 1967 (98).

La política industrial proteccionista, favorable al empresario nacional, llevada por una parte, no da los frutos deseados ya que por otra parte se abren las puertas al capital extranjero (hecho que se lleva a cabo desde finales del sexenio Lopez---teista), el cual se deja venir a México en forma de un torrente de inversiones que se colocan o ligan con la gran empresa nacional, ubicandose además, en áreas estratégicas de la actividad industrial; como en industrias de maquinaria pesada y empresas alimenticias, antes nacionales. Así, los empresarios e inversio

nistas extranjeros relegan a los medianos y pequeños empresarios nacionales a áreas poco dinámicas de la economía, ya que estos no tienen la capacidad de competir con las grandes corporaciones multinacionales de gran capacidad tecnológica y productiva que vienen a México.

El Estado Mexicano, ante tal coyuntura, deja que las cosas sigan su marcha y simplemente se encarga de desempeñar un papel complementario respecto a la iniciativa privada, es decir, que prosigue su papel, predominantemente, en industrias básicas que cumplen un papel estratégico en la economía y que estimulan los mecanismos privados de acumulación de capital. Se construyen así obras de infraestructura, como carreteras, las cuales amplían sus redes de caminos con un total de 14199 kilómetros, entre carreteros, diversos tipos de caminos y autopistas (99); obras hidráulicas e instalaciones eléctricas, todas estas forman una base para el establecimiento de nuevas industrias.

Dentro del renglón público se crean las siguientes empresas industriales: en 1967 Consorcio Minero Benito Juárez-Paña Colorada; en 1968 Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas y para 1970 Acros, S.A., entre las que más destacan (100). De esta manera el Estado preserva el camino del desenvolvimiento económico, al mantener una acción complementaria a la iniciativa privada y al mantener la estrategia desarrollista del propio aparato estatal.

Con respecto a la política agraria, se favorece a los grandes latifundistas en perjuicio de los ejidatarios y de los campesinos sin tierra, se disminuye el crédito al campo a pesar de la creación, entre 1965 y 1967 del Banco Nacional Agropecuario, S.

A. y de los Bancos Agropecuarios del Sureste, S.A., del Noroeste, S.A., de Occidente, S.A., del Norte, S.A., del Centro, S.A. y del Sur, S.A. (101).

Al renglón social se le dedican grandes recursos unicamente a finales del sexenio, después de que estallan movimientos sociales como el estudiantil y el de los médicos, en los que el Estado no tiene otra salida mas que reprimir con violencia, al utilizar al ejército, contra dichos movimientos.

Si bien el desenvolvimiento económico se lleva a cabo (gracias al endeudamiento externo y a la inversión extranjera, primordialmente, como por créditos nacionales, secundariamente) esto solo se logra a costa del desequilibrio social y a la mayor dependencia externa. Durante el período que abarca el desarrollo estabilizador, se mantuvo a la inflación a un nivel muy bajo y se sostuvo además, la estabilidad cambiaria. Esto se debió a -- que, como se mencionó anteriormente, se optó por créditos externos e inversiones extranjeras directas, que hacían depender el funcionamiento del renglón público y de la industria nacional -- del exterior, principalmente, de Estados Unidos, que es el país de donde provienen los mayores capitales.

Al aumentar más la dependencia del Estado para con el exterior el mismo se ve debilitado en su capacidad económica, en virtud de las condiciones en que recibe el financiamiento --créditos -- con una tasa alta de interés y plazos cortos para el pago. A pesar de esto, el Estado, a través del gasto público federal, e--jerció, a nivel interno, un vigoroso papel promotor, especial--mente en obras de infraestructura y en la producción de bienes

y servicios, a través de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, y se dejó a la iniciativa privada los renglones más productivos, que además dejan, amplias y rápidas ganancias. El papel de promotor jugado por el Estado se diluye en los últimos años de la década de los sesenta, tanto por la rigidez de precios que se mantuvo en los bienes y tarifas de los entes paraestatales como por las escasas recaudaciones fiscales del Estado las que, unidas, provocaron el declive de la inversión pública que, para finales de la década, llegó a un nivel impresionantemente bajo. Estas cuestiones provocaron que la deuda pública creciera en forma alarmante, al ser el medio por el cual el Estado se allegaba de recursos. La deuda externa pasa de 1327 millones de dólares a principios de la década a 4200 millones de dólares en 1970 (102).

Pareciera ser que la política más exitosa del desarrollo estabilizador fué la financiera, ya que ésta impulsó el crecimiento económico a través del financiamiento a grandes empresas, industrias, comercios, servicios, etc.. Las medianas y pequeñas empresas quedaron fuera de tal financiamiento.

No es aventurado decir que es en el desarrollo estabilizador donde se gestan la gran mayoría de causas por las cuales, en años posteriores, se sufre una crisis profunda que obliga al Estado a tomar una serie de medidas correctivas para contrarrestarla.

II.5 De 1971 a 1976: La Nueva Orientación

Dentro de esta coyuntura desalentadora, el nuevo régimen, a --

partir del primer año, trata de reducir las causas nocivas del desarrollo estabilizador para volver a fortalecer el papel promotor del Estado en el crecimiento económico, a fin de darle -- nuevamente fuerza para alentar y conducir el desenvolvimiento e económico del país.

Con la renovada función rectora del Estado en el proceso de -- crecimiento, éste se ve obligado a una mayor intervención en la actividad económica, dicha intervención se manifiesta en el --- gran incremento de empresas públicas que, por su diversidad y - complejidad hicieron necesario reformar la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, además de pretender agrupar a instituciones así como planear y coordinar sus actividades a través de Comisiones Sectoriales, las cuales estaban orientadas a lograr el fortalecimiento de la capacidad productiva del renglón parastatal.

Con respecto a la Ley para el Control, ésta es promulgada para el año de 1970 (103). Las reformas llevadas a cabo en ésta Ley, son una adecuación nuevamente a la Ley original de 1947 y, un - tanto, a la Ley de 1966, con las novedades de que en la Ley de 1970 se incluyen tanto a las empresas de participación estatal minoritaria como a los fideicomisos y a las empresas de participación estatal mayoritaria que eran controladas por Instituciones Nacionales de Crédito (104). Sin embargo, al igual que en - las otras dos Leyes para el Control, en ésta última las sanciones para su cumplimiento están ausentes, lo que en su momento - provocó que dicho control no haya operado en forma adecuada.

Se sigue además con el control administrativo y financiero --- triangular por medio de la Secretaría del Patrimonio Nacional, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Presidencia. Se exceptúan de dicho control y vigilancia a -- las Instituciones Nacionales de Crédito y a Las Instituciones - Nacionales de Seguros y Fianzas, por estar encomendadas a la au- toridad de otros órganos. Exceptuadas de dicho control se en--- encuentran también las instituciones docentes y culturales (105).

Con la nueva Ley para el Control de 1970, se amplía el univer- so de entidades que el Estado controla, además de que se agrega rían durante el sexenio una multitud de empresas estatales que van desde las de participación estatal mayoritaria hasta los fi- deicomisos que, en 1974 alcanzan la cifra récord de 387, por su parte las empresas de participación estatal mayoritaria, para - 1975, alcanzan su número mayor con 403 enter. Ver cuadro 2.

En cuanto a las Comisiones sectoriales se tiene que ante el -- vasto número de empresas públicas, la Secretaría del Patrimonio Nacional estableció estos mecanismos de coordinación con el pro- pósito de elevar la eficacia de su propia vigilancia y control.

Se formaron así para fines de 1970, la Comisión Nacional de la Industria Azucarera; para 1972 la Comisión Coordinadora de la - Industria Siderúrgica; en 1973 la Comisión Nacional de Energéti- cos y para 1975 la Comisión Coordinadora de Política Industrial del Sector Público y la Comisión Mixta de la Industria Textil - del Algodón, además de la Comisión Coordinadora de la Industria de Maquinaria y Equipo. La Secretaría de la Presidencia integró, por su parte, la Comisión Coordinadora del Sector Agropecuario

C U A D R O 2

ENTIDADES PARAESTATALES REGISTRADAS EN LA
SECRETARIA DEL PATRIMONIO NACIONAL 1970-76

AÑOS	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	45	54	61	63	65	117	176
EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIA	39	148	176	229	282	323	403
EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MINORITARIA	-	27	24	28	36	41	55
FIDEICOMISOS	-	48	167	383	387	325	211
T O T A L	84	277	428	703	770	806	845

Tomando de Carrillo Castro, Alejandro "La Empresa Pública y la Reforma Administrativa", P.23.
En Alegría, Rosa Luz, Empresas Públicas, Presidencia de la República, C.G.E.A., No. 7.

(107).

En lo referente a la política industrial, se tiene que esta, - al igual que en sexenios anteriores, ocupa el primer lugar dentro de la inversión pública federal durante todo el sexenio. De hecho, las inversiones públicas en fomento industrial se incrementaron de 11510 millones de pesos en 1971 a 39929 en 1976, tocando un mayor porcentaje al petróleo, la electricidad y la industria siderúrgica (107).

A pesar de las grandes inversiones públicas en el fomento industrial, la política de fomento a esta actividad se revisó y - se apoyó únicamente a la industria que pudiera competir con el exterior, ya que el fomento a la promoción de las exportaciones se veía como una salida, en parte, de la crisis.

Para tal efecto se crea en 1971 el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (103) además de fideicomisos como el Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX) y el Fondo Nacional para Equipamiento Industrial (FONEI) (109), con el fin de financiar el desarrollo manufacturero para exportación.

Otra acción tomada fué la de reestructurar al Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. para tratar de que el país obtuviera divisas por medio de la exportación, hecho que es conseguido -- muy parcialmente, gracias también a las restricciones impuestas a las importaciones. Así pues las facilidades otorgadas para exportar tuvieron que enfrentarse a una demanda externa débil, -- causada por la recesión internacional, por la que se estaba atravesando. Hay que hacer mención que el grueso de las exporta-

siones mexicanas estaba conformado por materias primas y no por productos elaborados, los que generalmente producen un valor agregado. Para darnos cuenta de como nadaban las exportaciones -- tenemos los siguientes datos: de 1971 a 1974 las exportaciones sobrepasan el 22% para bajar a 15.4% a finales del sexenio, --- mientras que las importaciones se mantuvieron a razón de 20% en promedio durante todo el régimen (110).

Siguiendo con la política industrial, se puede apreciar que se crean órganos estatales con el fin de dinamizar dicha actividad, para ello se establecen el Fondo de Garantía y Fomento de la Pequeña y Mediana Industria (FOGAMI) alentando a este tipo de entes para desarrollarse, sin embargo, y a pesar de que se les -- trata de impulsar, las industrias más beneficiadas fueron las -- que trabajan con alta eficiencia, con lo cual pueden competir -- en el exterior. Se crea también el Fondo Nacional de Fomento Industrial (FONFI) además del Programa Especial de Industrialización de las Fronteras (111). Se pretendía que mediante la modernización del aparato productivo se recuperara, para el Estado, las funciones de director del proceso de crecimiento de la economía.

Si bien la industria recibió un gran impulso durante el régimen, el crecimiento de esta es irregular, con desaceleraciones, y aún peor, con estancamientos. Dentro de las industrias que -- más crecieron están las ramas claves controladas por el Estado como la siderurgia, el petróleo (que alcanzó aumentos progresivos, bastante considerables, en su precio) y la electricidad -- con la construcción de obras hidroeléctricas y termoeléctricas.

Otras industrias que fuertemente crecieron fueron la manufactu-
rera, la construcción, los alimentos procesados, la producción
de textiles sintéticos y la industria de los fertilizantes (ca-
si en su totalidad en manos del Estado). Por su parte la mine-
ría creció en forma de asiado irregular, a excepción de algunas
ramas dentro de ella, controladas o impulsadas por el propio Es-
tado.

En general durante este cenario se busca que las empresas pú-
blicas no tengan pérdidas, además de que éstas en su conjunto,
generen un remanente para su futura expansión, hecho que en par-
te se consigue mediante la elevación de los precios y tarifas -
de los bienes y servicios otorgados por el Estado. Sin embargo,
a dichos precios y tarifas no se les dió la flexibilidad requeri-
da para lograr los propósitos que se pretendía con ellos, por
lo que, los recursos resultaron insuficientes para financiar --
los programas de inversión, aconteciéndose además, la descapitati-
zación de algunas empresas públicas. Esto obligó al gobierno fe-
deral, a otorgar crecientes subsidios y aportaciones de capital
(112) que se allegaba, principalmente, por medio de un crecien-
te uso de fuentes externas de financiamiento.

Por su parte las comunicaciones y transportes, siguieron con un
lugar preponderante dentro de la inversión pública, atendieron
la red aérea nacional, la cual pasó de 71520 kilómetros en -
1970 a 126000 kilómetros para el año de 1976 (113).

En lo referente a la actividad agropecuario si hay una varian-
te con respecto al régimen anterior, ya que, en el cenario de G
cheverría, la inversión pública federal, aumentó en dicho cen-

glón hasta hacerla ocupar el tercer lugar de importancia dentro de esta (114). Dichos aumentos se realizaron con el fin de lograr la autosuficiencia en alimentos e insumos provenientes del campo. Una gran proporción de recursos estatales se orientaron a zonas agrícolas de alta productividad por la urgente necesidad de productos del campo, no siendo lo mismo por lo que respecta a las zonas agrícolas tradicionales, las cuales no eran capaces de ampliar la oferta de productos del campo con la rapidez deseada.

De hecho, para el año de 1975 se reestructura el aparato financiero rural con la fusión de tres bancos oficiales que operaban en el renglón. Así se fusiona el Banco Ejidal, el Agropecuario y el Forestal, para dar lugar al Banco Nacional de Crédito Rural el que, una vez constituido, aumenta los volúmenes de financiamiento además de que reduce las tasas de interés (115).

La acción institucional durante el sexenio, a favor del agro, hace que se promulgue la creación de la Promotora Nacional para la Producción de Granos Alimenticios. Se fusionó Almacenes Nacionales de Depósito con Bodegas Rurales CONASUFO. Se creó el Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FONAFE) (116) además de que se erigieron otras empresas estatales con fines de fomento a dicha actividad. Otros organismos creados fueron el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y la Comisión Intersecretarial de Colonización Ejidal (117). Otro tipo de empresas creadas, dentro del renglón, son TABAMEX en 1972 (118), en la que el Estado participa conjuntamente con la iniciativa privada y los trabajadores con el fin de crear fuentes de empleo. Se com-

Una vez, la importación estatal, la privada y la trabajadora.

Por otro lado se llevaron a cabo intentos de reorganización en empresas ya creadas con anterioridad, tanto en CONASUFO como en la industria azucarera. En la primera, se le fortalece financieramente, apoyando la política de autosuficiencia de productos básicos además de tratar de aligerar el pesado aparato comercial que se desarrollaba (119). En la segunda, el gobierno federal, otorgó créditos a los industriales azucareros para la modernización de sus plantas, todo esto a pesar de que, posteriormente, casi la mitad de los ingenios pasan a manos del Estado, iniciándose con esto una readecuación administrativa dentro del área azucarera. La Operadora Nacional de la Industria Azucarera se funda para tal efecto además de que toma en control de todos los ingenios estatales. Se reforzó asimismo, dentro de esta área, a la Financiera Nacional Azucarera, S.A., para darle en exclusiva, el financiamiento de dicha industria (120).

El renglón agropecuario (que comprende la agricultura, la ganadería, la silvicultura y la pesca) crece muy ligaramente (121). Acusan dentro de esta actividad mayores deterioros, la agricultura, que representa el 60% de la actividad; las actividades ganaderas, que representan el 36% del producto agropecuario. Descienden su ritmo de actividad la silvicultura y la pesca, a pesar de que, en ésta última se crean Productos Pesqueros Mexicanos en 1971. No obstante de que en México se tiene un gran potencial, con respecto a estas dos últimas actividades, hasta el momento no se han aprovechado.

A pesar de los grandes esfuerzos del Estado por impulsar la ac

tividad agrícola, la crisis que ésta vive durante el sexenio, - constituye el principal estrangulamiento del crecimiento económico en general, además de que decrece la disponibilidad de productos agrícolas y resurge y se agudiza el aparato insuficiente e ineficiente de comercialización que entorpece la distribución y eleva los precios de este tipo de productos en forma desproporcionada.

En el campo financiero, el gobierno federal, dirigió una política de intervención en varios renglones fundamentales de dicha actividad al ampliar los fondos públicos de financiamiento además de tratar de reforzar y consolidar a las instituciones nacionales de crédito, entre otras. La política financiera llevada a cabo institucionalizó los fideicomisos financieros de fomento, los cuales recanalizaron recursos a actividades productivas que capta la banca privada y mixta y que son obtenidos, algunos de ellos, a través del encaje legal, complementados, con recursos presupuestales y créditos del exterior.

Dentro de la creación de fideicomisos destacan el Fondo para el Fomento de Exportaciones de Productos Manufacturados (FOEMEX), el Fondo Nacional de Equipamiento Industrial (FONEI) -ambos mencionados con anterioridad-, el Fondo de Garantía y Fomento a la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FIRA), el Fondo Nacional de Fomento al Turismo y el Fondo de Garantía y Fomento de la Industria Mediana y Pequeña (FOGAIN) (122).

Otros fideicomisos creados para el beneficio social y no propiamente productivos son: Fondo Nacional de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT), Instituto del --

Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y el Fondo para la Vivienda de los Trabajadores (FOVISEP) (123).

Siguiendo con el renglón social, pero en la rama educativa se crea la Universidad Autónoma Metropolitana, el Colegio de Bachilleres, los Colegios de Ciencias y Humanidades y los Institutos Tecnológicos Regionales (124). De hecho, la inversión en actividades de beneficio social ocupó el segundo lugar de la inversión pública durante los tres primeros años del sexenio. Así pues, la política económica llevada a cabo en este sexenio da énfasis a renglones desatendidos en regímenes anteriores, renglones como el empleo, la reducción de la deuda externa (que no se consigue) y mejores condiciones de vida.

Volviendo al campo financiero tenemos que con la nueva Ley Bancaria que se da, se fusiona a la Comisión Nacional Bancaria y a la Comisión de Seguros, con lo cual la nueva Comisión Nacional Bancaria y de Seguros queda como el órgano de vigilancia de todo el renglón financiero. Sus funciones aumentan al agregarsele la de fiscalizar a las compañías de finanzas, a las instituciones de seguros, a los fideicomisos del gobierno federal, a los fondos financieros de vivienda, a las oficinas de representación de bancos extranjeros y a los intermediarios financieros que auxilian a la banca en la captación de recursos además de sus funciones tradicionales de vigilar a la banca (125).

Ya para el año de 1976 las empresas públicas alcanzan las novecientas, abarcando todo tipo de actividades económicas. Dentro de este total de empresas públicas el 43% correspondía a las empresas de participación estatal mayoritaria, 25% a los fideico-

mos (126), 21% a los organismos descentralizados y el 6% restante a las empresas de participación estatal minoritaria (127).

A pesar de que de 1971 a 1976 la inversión pública federal se incrementó sustancialmente, esto se debió a una gran inflación provocada por un circulante monetario no respaldado por mercancías, por la estrechez del mercado interno, por el aparato productivo orientado a la producción de artículos suntuarios y por que no había otra salida, para el gobierno federal, debido al decremento de la inversión privada y el descenso de la actividad económica provocadas por el desarrollo estabilizador.

Dentro de la evolución de la empresa pública se pueden resaltar fenómenos muy interesantes tanto por lo que respecta al Estado como por lo referente a la propia empresa pública. En el primero se puede ver como este, a través de la empresa pública trata de alcanzar las políticas específicas de cada momento ya sea por medio de la creación de empresas o a través de mecanismos que se cristalicen en acciones concretas y específicas, hecho que se logra primordialmente por medio de las empresas públicas.

Un fenómeno muy interesante que se puede apreciar dentro de la evolución de la empresa pública es el referente a la creación de las mismas, puesto que la gran mayoría de estas, hasta antes de 1970, son creadas como empresas públicas propiamente dichas aunque con el tiempo, algunas de ellas cambian su estructura, convirtiéndose en organismos descentralizados. Surgen pues como empresas estatales y en muy raras ocasiones como organismos descentralizados o como fideicomisos. A partir de 1970 esta tendencia cambia, ya que se crean en ese régimen presidencial varios organismos descentralizados y una cantidad enorme de fideicomisos que surgen o se crean como tales.

Ya con una visión clara de la evolución de la empresa pública, que servirá como fundamento al desarrollo del trabajo, se prosigue a puntos más específicos en cuanto al estudio de la misma y principalmente, dentro de ella, en lo referente a la sectorización, campo en el cual se delimita y enfoca el presente trabajo.

NOTAS

- (1) Se adquieren priméramente acciones del Ferrocarril Central Mexicano y del Ferrocarril Nacional Mexicano.
- (2) Silva Herzog, Jesús De la historia de México 1810-1973, documentos fundamentales, ensayos y opiniones, p.159, Ed. Siglo XXI, México 1980. En Mancisidor, José Historia de la revolución mexicana, p.23, Ed. COSTA-MEIS, México 1981 y en Cosío Villegas, Daniel "El porfiriato: la vida económica" en Historia moderna de México, p.613, Vol. 1, Ed. Hermes, - México 1974.
- (3) González Ramírez, Manuel La revolución social de México, p. 421, F.C.E., México 1965.
- (4) Ruiz Cassieu, José Fco. La empresa pública, p.83, INAP, México 1980.
- (5) En 1921 el presidente Obregón envió al Congreso de la unión un proyecto de ley para autorizar al ejecutivo federal un crédito limitado (10 millones de pesos) 'para la construcción de viviendas para obreros, empleados y personas de clase media imposibilitadas por sus bajos ingresos para adquirir o edificar sus hogares'. Esto no viene a ser una realidad sino hasta el régimen de Calles con la Dirección de Pensiones Civiles de Retiro, que impulsó préstamos hipotecarios para la adquisición o construcción de viviendas para empleados gubernamentales. Ver González Ramírez, Manuel, op. cit., p.415 y la Ley de Ejidos del 15 de marzo de 1921 (con la cual se trataba de beneficiar a los campesinos). Ver nobles, Gonzalo "El desarrollo industrial" en México cincuen-

ta años de revolución, p.180, F.C.E., México 1960.

- (6) El 15 de febrero de 1923 aparece en el Diario Oficial el decreto en donde el Congreso de la Unión autoriza al ejecutivo para organizar un banco unico de emisión denominado Banco de México. Diario Oficial del 15 de febrero de 1923.
- (7) Palavicini, Félix F. México, historia de su evolución constructiva, Vol. III, Distribuidora Editorial, México 1945.
- (8) Suárez, Eduardo "El sistema financiero: Bases constitucionales, realizaciones, estado actual" en La constitución de 1917 y la economía mexicana, p.176, UNAM, Escuela Nacional de Economía, México 1958, Conferencias. Ortiz Mena, Raúl "Moneda y crédito", p.400 y Campos Salas, Octaviano "Las instituciones de crédito", p.429, ambos en México cincuenta años de revolución, F.C.E., México 1960.
- (9) Robles, Gonzalo op. cit., pp.179-180.
- (10) Ibid., p.180. Solís, Leopoldo La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas, p.85, Siglo XXI, México 1970 y en Orive Alba, Adolfo "Las obras de irrigación" en México cincuenta años de revolución, p.472, F.C.E., México 1960.
- (11) Secretaría de la Presidencia México, inversión pública federal 1925-1963, p.41, Dirección de Inversiones Públicas, México 1964.
- (12) Para el 28 de diciembre de 1959 esta Dirección pasa a ser el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Ver Salas Campos, Octaviano op. cit.

- p.442.
- (13) Secretaría de la Presidencia México inversión...op. cit. p.41.
 - (14) Flores Caballero, Romeo R. Administración y política en la historia de México, p.192, INAP, México 1981.
 - (15) Robles, Gonzalo op. cit. p.180 y Campos Salas, Octaviano op. cit., pp.434-435.
 - (16) En el Maximato gobiernan tres presidentes que son: Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez sucesivamente.
 - (17) Lerner de Sheinbaum, Bertha y Ralsky de Cimet, Susana El poder de los presidentes, p.94, INEP, México 1976.
 - (18) Calles ocupó el puesto de Secretario de Guerra en el gobierno de Portes Gil e influyó a través del PMR en el gobierno de Ortiz Rubio.
 - (19) Lerner de Sheinbaum, Bertha, et. al., op.cit., p.94.
 - (20) Salas Campos, Octaviano op. cit., p.432.
 - (21) Plan sexenal del Partido Nacional Revolucionario, PMR, México 1937.
 - (22) Es hasta 1941 cuando esta empresa adquiere un objetivo específico que es el de actuar en favor de la promoción del desarrollo económico. Ver Salas Campos, Octaviano op. cit. p.431.
 - (23) Diario Oficial del 28 de septiembre de 1934.
 - (24) El 20 de diciembre se instituye dicho banco. Diario Oficial del 20 de diciembre de 1935.
 - (25) González Ramírez, Manuel op. cit., pp.530-531.

- (26) Ibid., p.531.
- (27) Secretaría de la Presidencia México inversión... op. cit. pp.42-43.
- (28) En 1961 esta empresa cambia de denominación, pasando a ser la Compañía Nacional de Subsistencias Populares.
- (29) Bajo el gobierno de Ávila Camacho esta empresa se convierte en un organismo descentralizado. Ver Secretaría de la Presidencia Base legal de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal e instituciones nacionales de crédito, p.120, DGEA, México 1974.
- (30) Campos Salas, Octaviano op. cit., p.433 y Bennett, Robert L. The financial sector and economic development: the --mexican case, p.43, John Hopkins, Baltimore, U.S.A. 1965.
- (31) Secretaría de la Presidencia Base legal... op. cit., p. - 412.
- (32) González Ramírez, Manuel op. cit., p.447. Lar. Beautell, Cristóbal "La industria de energía eléctrica" en México - cincuenta años de revolución, p.246, F.C.E., México 1960 y Ortiz Mena, Raúl et. al. El desarrollo económico de México y su capacidad para absorber capital del exterior, p. - 199, Nacional Financiera, S.A., México 1953.
- (33) Lobato López, Ernesto "El petróleo en la economía" en México cincuenta años de revolución, pp.325-326, F.C.E., México 1960 y Flores Jaballero, Romeo R. op. cit., p.218.
- (34) Esta política de industrialización viene a ser sustituida a partir de la siguiente década, por la política de "desarrollo estabilizador" que abarcó básicamente dos sexenios,

de 1958 a 1970.

- (35) Carrillo Flores, Antonio "El desarrollo económico de México" en la Revista Problemas Agrarios e Industriales de México, p.19, No. 4, Monografías del Banco de México, México 1949.
- (36) González Ramírez, Manuel op. cit., p.531 y Bennett Robert L. op. cit., p.57.
- (37) Secretaría de la Presidencia Base legal... op. cit., p. 412.
- (38) Esta ley es reformada el 31 de diciembre de 1945, manteniendo básicamente los mismos principios. Ver Robles, Gonzalo op. cit., p.189 y Velasco, Ciro "El desarrollo industrial de México en la década de 1930-1940, las bases del proceso de la industrialización" en Desarrollo y Crisis de la economía mexicana, p.63, F.C.E., México 1981.
- (39) Secretaría de la Presidencia Base legal... op. cit., p. 201.
- (40) Con la reorganización de la empresa tuvo varias filiales localizadas en Coahuila, Monterrey y Distrito Federal.
- (41) Esta empresa es reorganizada por Nacional Financiera el 10 de junio de 1943.
- (42) Secretaría de la Presidencia, Base legal... op. cit., pp. 125,139 y 193.
- (43) Secretaría de la Presidencia México inversión...op. cit. pp.42-43.
- (44) González Ramírez, Manuel op. cit., pp.450-451 y Secretaría de la Presidencia México inversión... op. cit., p.43.

- (45) En los dos años siguientes (1949-1950) Nacional Financiera se enfocó a consolidar industrias ya establecidas. Ver Ortiz Mena, Raúl et. al., op. cit., p.265.
- (46) Secretaría de la Presidencia Base Legal... op. cit., pp. 211,153 y 243.
- (47) Bennett, Robert L. op. cit., p.58.
- (48) Secretaría de la Presidencia Base legal... op. cit., p.58 y Bennett, Robert L. op. cit., p.57.
- (49) Bennett, Robert L. op. cit., p.53.
- (50) González Ramírez, Manuel op. cit., p.418.
- (51) En el año de 1963 esta empresa cambia de denominación, adquiriendo el nombre de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos. Ver Secretaría de la Presidencia Base legal... op. cit., p.74.
- (52) Ley del 30 de diciembre de 1947, publicada en el Diario Oficial al día siguiente.
- (53) Diario Oficial del 31 de enero de 1948. Ver también Flores Caballero, Romeo K. op. cit., pp.230-231 y Glade Patton, William Jr. "Las empresas gubernamentales descentralizadas" en la Revista Problemas Agrícolas e Industriales de México, p.53, Vol. XI, No. 1, México 1959.
- (54) Glade Patton, William Jr. op. cit., p.54.
- (55) Disuelta el 7 de diciembre de 1949, publicada en el Diario Oficial el 19 de diciembre de 1949.
- (56) Aparecen en el propio decreto del 19 de diciembre de 1949.
- (57) Con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958, publicada en el Diario Oficial del -

día siguiente, la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa pasa a ser la Secretaría del Patrimonio Nacional.

- (58) El total de la inversión pública para ese año fué de 3280 millones de pesos.
- (59) Es precisamente el 17 de septiembre de 1954 cuando adquiere nuevamente el nombre de Comisión de Inversiones. Publicado en el Diario Oficial del 29 de octubre de 1954.
- (60) Se refiere al receso de la economía norteamericana al final de la Guerra de Corea.
- (61) Lerner de Sheinbaum, Bertha et.al., op. cit., p.207.
- (62) Secretaría de la Presidencia México inversión... op. cit. pp.28,44 y 45.
- (63) Secretaría de la Presidencia Base legal... op. cit., pp. 186 y 328.
- (64) Lerner de Sheinbaum, Bertha et. al., op. cit., p.280.
- (65) Secretaría de la Presidencia México inversión... op. cit. pp.28,44 y 45.
- (66) Con 1378 millones de pesos en 1952 de un total de la inversión pública para ese año, de 3280 millones de pesos, para pasar a 2377 millones de un total de 6190 en 1958. Ver Secretaría de la Presidencia México inversión... op. cit. - pp.28,44 y 45.
- (67) Secretaría de la Presidencia Base legal... op. cit., pp. 263 y 265.
- (68) Se les dedican 1471 millones de pesos en 1952 y 3130 millones en 1958. Ver Secretaría de la Presidencia México in--

versión... op. cit., pp.44-45.

(69) Ibid., pp.44-45.

(70) Se les dedican 160 millones de pesos de un total de la inversión pública de 3230 millones en 1952, para pasar a 413 millones de pesos en 1958, de un total de 6190 millones. - Ver Secretaría de la Presidencia México inversión... op. cit., pp.44-45.

(71) Publicada en el Diario Oficial de la Federación al día siguiente.

(72) Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1953, artículo 16, fracciones II y V.

(73) Ibid., artículo 6, fracción XV.

(74) Ibid., artículo 7, fracción XII.

(75) Diario Oficial del 13 de marzo de 1959.

(76) Las comunicaciones y transportes pasan a un segundo plano no obstante la creación, en 1963, de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.

(77) En 1961 de un total de 10372.2 millones de la inversión pública, 4601.4 correspondieron al fomento industrial en tanto que las comunicaciones y transportes se quedaron en --- 2800.7 millones. Para los años siguientes la inversión en fomento industrial acusa aumentos sucesivos al igual que - las comunicaciones y transportes. Ver Secretaría de la Presidencia México inversión... op. cit., p.119.

(78) La fecha exacta es el 21 de abril de 1960. Ver López Gallo, Manuel op. cit., pp.555 a 559.

(79) Barquín Álvarez, Manuel "El control del ejecutivo y la ad

ministración pública federal sobre el sector paraestatal" en Anuario Jurídico No. VIII, p.36, UNAM, México 1981.

- (80) López Gallo, Manuel op. cit., p.559.
- (81) No es sino hasta el 4 de febrero de 1975 cuando se adiciona a la Constitución con un séptimo párrafo en su artículo 27 y otro en la fracción X de su artículo 73, reservándose al gobierno federal, la generación de energía eléctrica. - Ver Barquín Álvarez, Manuel op. cit., p.36.
- (82) Secretaría de la Presidencia Base legal... op. cit., pp. 208,242,256,303 y 348.
- (83) Ángeles, Luis Crisis y coyuntura de la economía mexicana, p.21, Ed. El Caballito, México 1982.
- (84) Secretaría de la Presidencia Base legal...op. cit., p.169.
- (85) Ibid., p.133.
- (86) Ibid., p.129 y Flores Caballero, Romeo R. op. cit., p.252.
- (87) Secretaría de la Presidencia Base legal...op. cit., p.147.
- (88) Flores Caballero, Romeo R. op. cit., p.252.
- (89) De hecho, es desde 1964 cuando se toma la decisión de incorporar a dichos entes en el Presupuesto de Egresos de la Federación del año siguiente.
- (90) Carrillo Castro, Alejandro "La regulación jurídico-administrativa de la empresa pública en México" en Anuario Jurídico No. VIII, p.86, UNAM, México 1981.
- (91) El estudio se denominó Informe sobre la reforma de la administración pública mexicana, publicado por la Secretaría de la Presidencia en 1967.
- (92) Ley del 26 de diciembre de 1965, publicada en el Diario C-

- ficial el 4 de enero de 1966.
- (93) La Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, - de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1966, artículo 5.
- (94) *Ibid.*, artículo 3, fracción I.
- (95) Dicho documento es el Directorio General de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Establecimientos Públicos, Comisiones, Juntas e Institutos dependientes del Gobierno Federal. Publicado por la - Secretaría del Patrimonio Nacional en 1964.
- (96) El porcentaje promedio, durante el sexenio, representó un 35.5%. Ver Secretaría de la Presidencia Inversión pública federal 1965-1970, México 1970.
- (97) En los últimos años del régimen, la inversión en beneficio social ocupó el segundo lugar en la inversión pública. Ver Secretaría de la Presidencia Inversión pública... op. cit., p.99.
- (98) Secretaría de la Presidencia Base legal... op. cit., pp. 70 y 175.
- (99) Flores Caballero, Romeo R. op. cit., p.261.
- (100) Secretaría de la Presidencia Base legal... op. cit., pp. 137,233 y 330.
- (101) Secretaría de la Presidencia Base legal... op. cit., pp. 333,390,392,393,394 y 395.
- (102) Angeles, Luis op. cit., p.29.
- (103) Ley del 29 de diciembre de 1970, publicada dos días después en el Diario Oficial.

- (104) Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1970, artículo 4,25 y 27.
- (105) Ibid., artículo 1, fracción II.
- (106) Carrillo Castro, Alejandro op. cit., pp.89-90 y Flores Caballero, Romeo R. op. cit., p.268.
- (107) Ángeles, Luis op. cit., p.85.
- (108) Secretaría de la Presidencia Base legal... op. cit., p. 134.
- (109) Ángeles, Luis op. cit. pp.97-98.
- (110) Ibid., p.97.
- (111) Ibid., p.97.
- (112) Para 1976 alcanzan un monto de 10000 millones de pesos -- los subsidios, en tanto que las aportaciones de capital -- alcanzan la cifra de 175 500 millones de pesos para el -- mismo año. Ver Ángeles, Luis op. cit., p.89.
- (113) Ángeles, Luis op. cit., p.87.
- (114) De 14 154 millones de pesos de inversión en 1965-1970 pasa a 63 507 millones en el período que va de 1971 a 1976. Ver Secretaría de la Presidencia Inversión pública... -- 1965-1970, op. cit., p.99 y Ángeles, Luis op. cit., p.87.
- (115) Carrillo Castro, Alejandro op. cit., p.32 y Ángeles, --- Luis op. cit., p.73.
- (116) Ángeles, Luis op. cit., p.73.
- (117) Flores Caballero, Romeo R. op. cit., p.271.
- (118) Ibid., p.271. Lerner de Sheinbaum, Bertha et. al., op. - cit., p.471 y Ángeles, Luis op. cit., p.86.

- (119) Ángeles, Luis op. cit., p.112.
- (120) Secretaría de la Presidencia Base legal... op. cit., p. 431.
- (121) Crece 1,3% a precios constantes, tasa inferior a la de la economía en su conjunto y sobre todo a la del crecimiento demográfico, el cual migra masivamente del campo a otras áreas, sobre todo a las ciudades, acrecentandolas y agran dandoles también sus problemas.
- (122) Ángeles, Luis op. cit., pp.117 a 119.
- (123) Secretaría de la Presidencia Base legal... op. cit., p. 132 y Flores Caballero, Romeo R. op. cit., p.272.
- (124) Flores Caballero, Romeo R. op. cit., p.272.
- (125) Decreto del 23 de diciembre de 1970 y Diario Oficial del 10 de agosto de 1971.
- (126) Gracias a la depuración que hubo con ellos, su cantidad - disminuyó, pasando de 387 en 1974 (que es el año cuando - alcanzan su cifra más alta) a 211 en 1976.
- (127) Carrillo Castro, Alejandro op. cit., p.23.

C A P I T U L O II

III.- LA REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1976

III.1 Clasificación legal de la denominada Empresa Pública

III.2 Definición de la Empresa Pública

III.3 Antecedentes de la Sectorización

III.4 Sectorización de los Entes Paraestatales a partir de 1977 y su relación con las Secretarías y Departamentos de Estado

III.5 Posteriores reformas a la Sectorización

III.6 Plan Global de Desarrollo 1980-1982

III.1 Clasificación legal de la denominada Empresa Pública

La clasificación legal que se da en México a las empresas públicas es todavía muy ambigua ya que aún no se define lo que se entiende por esta. Sin embargo se dice que la administración pública paraestatal estará conformada por: organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, empresas de participación estatal minoritaria y fideicomisos, conformando así las bases de su organización pero no una definición de lo que propiamente es la empresa pública.

Personalmente soy de la convicción de que los organismos descentralizados abarcan principalmente áreas tradicionales en las que el Estado ejerce un control cuasi-monopólico o monopólico sobre cierta actividad.

Por su parte, las empresas de participación estatal mayoritaria entran dentro de las actividades más recientes del Estado, que son las industriales y comerciales, en donde compiten dentro de un mercado al igual que las empresas privadas.

En cuanto a las empresas de participación estatal minoritaria, estas se encuentran más regidas aún por el derecho privado ya que la participación del Estado en estas juega un papel de un socio más sin tener preponderancia en ningún aspecto dentro de ellas.

Finalmente los fideicomisos, en los que las actividades tan disímiles que desempeñan los hacen más difícilmente diferenciables en tanto que además existen diferentes tipos de fideicomisos, como son los de inversión, de administración y de garantía. A mi juicio los fideicomisos deberían de ser temporales, es de

cir que una vez que hayan cumplido el objeto para el cual fueron creados, deben desaparecer, lo mismo sería en el caso de -- que no cumplan con el objetivo por el cual fueron creados. Sin embargo, habría que hacer estudios específicos para determinar la conveniencia o inconveniencia de su extinción.

Organismos Descentralizados

Según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal son "organismos descentralizados las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por el ejecutivo federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios -- cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten" (1).

Por su parte la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1970, define a dichas entidades como "las personas morales creadas por ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten" (2) siempre que reúnan los requisitos de:

I.- Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el Gobierno Federal o con el rendimiento de un impuesto específico y

II.- Que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o -

seguridad social (3).

Así pues, los organismos descentralizados adquieren por ley - una personalidad jurídica propia, diferente a la del Estado y - una autonomía que podría considerarse como técnica y orgánica. Por medio de este tipo de entes el Estado ejerce controles cuasi-monopólicos o monopólicos sobre áreas consideradas como estratégicas sobre determinados campos de la economía.

Algunas consideraciones que se pueden hacer sobre los organismos descentralizados son: los requisitos que en la ley se mencionan para conformar un ente de esta naturaleza son tan generales que no contribuyen a que se constituya un organismo específico dando como resultado un ente multifacético que adopta la forma de institutos, fundaciones, universidades, fondos, comisiones, centros, patronatos, etc. y que presta desde un "servicio público o social, hasta la investigación científica y tecnológica" (4).

La segunda consideración es la que se refiere a entidades e instituciones. Según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los organismos descentralizados son entidades de la administración pública paraestatal (5), a su vez la propia ley menciona que son instituciones (6) creadas por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal. Una entidad es una corporación o colectividad considerada como unidad por lo cual este -- concepto resulta demasiado general ya que dentro de él cabrían las mas diversas formas de organización. Una institución es un órgano fundamental de un Estado o sociedad, así pues habría que precisar el concepto y dejar el de institución solamente ya que

es el que resulta más acorde con respecto a los organismos descentralizados. Hay que recordar también que estos tienen una -- "personalidad de derecho público o sea que derivan su personalidad de un ordenamiento administrativo ya sea mediante una ley o mediante un decreto" (7).

Los organismos descentralizados tienen como órgano supremo de gobierno ya sea a una junta de administración, a un consejo de administración o a un consejo directivo, siendo éste último el que debería de fungir como órgano superior de gobierno dentro -- de casi todos los entes de este tipo, no importando la forma -- que el organismo tenga. De esta manera se daría uniformidad a -- los órganos de gobierno de los organismos descentralizados.

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal considera como empresas de participación estatal mayoritaria (8) a las que reúnen los siguientes requisitos:

- a) Que el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal, uno o más organismos descentralizados u otras empresas de participación estatal, una o más instituciones nacionales de crédito, una o varias instituciones nacionales de seguros o de fianzas o uno o más fideicomisos a que se refiere la fracción III del artículo 3 de esta ley (9) considerando conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios del 50% o más del capital social.
- b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que solo pueden ser suscritas --

por el Gobierno Federal.

- c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva u órgano de gobierno, designar al presidente, al director, al gerente o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración o de la junta directiva u órgano de gobierno equivalente (10).

Dentro de este tipo de empresas se dió un cambio en el porcentaje de la composición del capital ya que en tanto que la Ley para el Control de 1947 y 1966 estipulaban que uno de los requisitos era que el Gobierno Federal aportara o fuera propietario del 51% o más del capital o acciones (11), la Ley para el Control de 1970 y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal estipulan que solo con el 50% o más del capital social o de las acciones (12) estas pasan a ser empresas de participación estatal mayoritaria.

Este tipo de empresas tienen un caracter eminentemente económico en el que el Estado tiene una participación conjunta con los particulares, siendo el primero el socio mayoritario, lo que le permite manejar a la empresa con un gran margen de acción. La empresa de participación estatal mayoritaria tiene una "estructura jurídica de sociedad mercantil y casi siempre de sociedad anónima" (13) ya que esto puede darle a los particulares cierto grado de control o de influencia justificado por la cantidad del capital que aporten, además de que se adopta mejor a la transferencia total de la empresa al área privada, si así se de

sea.

Hay casos de empresas en que la participación estatal es mayoritaria y sin embargo se les da la forma jurídica de organismo descentralizado, esto se puede corroborar sobre todo en algunos bancos (14).

El campo de acción de las empresas de participación estatal mayoritaria es inmenso y solo el gobierno federal les puede asignar el objeto o acción que considere conveniente, siendo predominantes las actividades industriales y comerciales, es decir, las actividades más recientes del Estado en la actividad económica.

Empresas de Participación Estatal Minoritaria

Este tipo de empresas empiezan a ser controladas a partir de la Ley para el Control de 1970 en donde se mencionaba: "para los efectos de esta ley son empresas de participación estatal minoritaria las sociedades en las que una o varias instituciones nacionales de crédito, uno o más organismos descentralizados y otra u otras empresas de participación estatal mayoritaria, consideradas conjunta o separadamente posean acciones o partes del capital que representen menos del 50% o hasta el 25% de aquél" (15).

Con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se cambia dicho ordenamiento quedando como sigue: "para los efectos de esta ley, serán empresas de participación estatal minoritaria las sociedades en las que uno o más organismos descentralizados, u otra u otras empresas de participación estatal mayo-

ritaria, consideradas conjunta o separadamente, posean acciones o partes del capital que representen menos del 50% y hasta el 25% de aquél" (16).

Las empresas de participación estatal minoritaria son prácticamente nuevas en cuanto al control ya que ni la Ley para el Control de 1947 ni la de 1956 estipulaban nada acerca de ellas. Tanto estas empresas como las de participación estatal mayoritaria, son las empresas públicas propiamente dichas, ya que en ellas se tiene un carácter eminentemente económico del Estado. Estos tipos de empresas, como se mencionó anteriormente, se ubican en campos relativamente nuevos (industrial y comercial) de la intervención estatal en la economía "rigiéndose por una lógica más productivista que los organismos descentralizados y que tienden a actuar en condiciones de mercado más competitivas" -- (17).

Al igual que las empresas de participación estatal mayoritaria, las empresas de participación estatal minoritaria son sociedades mercantiles, y sin excepción, sociedades anónimas que se rigen por el derecho privado. Las Secretarías cabezas de sector que tienen a su cargo este tipo de empresas pueden designar a un representante con "derecho a voz en las asambleas generales y consejos y a vetar las resoluciones que tomen" (18) además de que se "designa a un comisario encargado de la vigilancia del interés patrimonial de la administración pública federal en esa empresa" (19).

Hay que remarcar que los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, tanto mayoritarias como minori

tarias, deberían de estar reguladas bajo normativas diferentes ya que los primeros son personas de derecho público y las segundas son personas de derecho privado.

Fideicomisos

La Ley para el Control de 1970 decía lo siguiente en torno a los fideicomisos: "los fideicomisos constituidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único del Gobierno Federal que tenga por objeto la inversión, el manejo y administración de obras públicas, la prestación de servicios o la producción de bienes para el mercado, serán objeto de control y vigilancia por parte de un comisario que será designado por la Secretaría del Patrimonio Nacional" (20).

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal cambia dicho ordenamiento y dice: "los fideicomisos a que se refiere esta Ley serán los establecidos por la Administración Pública Centralizada así como los que se creen con recursos de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas y de los fideicomisos" (21). Como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada en los fideicomisos que esta constituya, queda la Secretaría de Programación y Presupuesto en vez de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (22).

Al igual que las empresas de participación estatal minoritaria los fideicomisos empezaron a ser controlados con la Ley para el Control de 1970 y posteriormente con la Ley Orgánica de la Admi

nistración Pública Federal.

El fideicomiso es un negocio jurídico y no una entidad como lo menciona la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. El fideicomiso se encuentra regulado por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Dicha ley mercantil no otorga al fideicomiso personalidad propia ya que este es un negocio jurídico. El fideicomiso tampoco tiene un patrimonio propio sino que es el fideicomitente el que deposita en una fiduciaria (generalmente instituciones nacionales de crédito) cierta cantidad monetaria que se va a administrar de tal manera que el que se beneficie sea el fideicomisario. La organización fiduciaria es la que tiene la personalidad jurídica en todo acto relativo al fideicomiso.

Este tipo de entes pueden ser creados a través de diferentes actos jurídicos ya sea por ley del Congreso de la Unión (23) o por decreto del ejecutivo federal, siendo éste último acto el más común por medio del cual son constituidos los fideicomisos. De hecho el ejecutivo, a partir de 1970, ha abusado de esta figura jurídica "utilizándolo no solo en fundaciones o fondos de índole cultural o asistencial y para la realización de obras o la prestación de un servicio de naturaleza temporal sino en la prestación de servicios o la producción de bienes que se destinan al mercado en forma permanente, lo cual no debería de ser ya que esto es una deformación de su función original, es decir del trust anglo-sajón" (24).

Si bien la Ley para el Control de 1970 fija ciertos límites a los fideicomisos en tanto que dice que su objeto será el de a)

inversión, manejo o administración de obras públicas, b) prestación de servicios y c) producción de bienes para el mercado (25) estos límites al objeto de los fideicomisos resultan demasiado ambiguos ya que no se precisan el tipo de servicios a prestar - ni la clase de bienes a producir por lo que su objeto puede ser tan amplio que en realidad sus fronteras son más bien aparentes.

Para finalizar con lo que respecta a los fideicomisos, se tiene que la Secretaría de Programación y Presupuesto, como fideicomitente único del gobierno federal, puede disolver los fideicomisos en forma discrecional para lo que se requiere que el ejecutivo federal así lo acuerde a instancias de ésta Secretaría. Hecho que es bien importante ya que a través de esto se pueden extinguir fideicomisos que no cumplan con sus funciones o que ya hayan cumplido con las mismas, con lo cual, su razón de ser es nula.

En tanto que no se defina lo que es la Administración Pública Paraestatal y lo que es la empresa pública la ley seguirá siendo muy ambigua lo que dará margen a que las empresas públicas sigan flotando en un mar sin un mapa en el que puedan localizarse.

Es también cierto que el alcance de las empresas públicas es bastante amplio ya que no se pueden fijar límites a su acción - en tanto que son un producto social que como tal actúan en todos los lugares que se considere necesario.

XIII.2 Definición de la Empresa Pública

Determinar lo que es la empresa pública es arto complicado, ni los doctos en la materia han podido dar una definición universal sobre la misma, incluso a nivel nacional es difícil distinguir lo que es la empresa pública por lo tanto mi propósito mas que dar una definición, se orientará a dar los elementos de los que se conforma una empresa pública tomando en consideración componentes que ayuden a distinguirlas.

Según Sergio García Ramírez las empresas públicas "son unidades de producción de bienes o prestación de servicios, que poseen una contrapartida patrimonial directa, formada por decisión inmediata del Estado (incluso en los casos de constitución de una sociedad mercantil o de un fideicomiso, pues siempre se requiere la autorización gubernamental para la participación estatal), con recursos que éste o sus conductos paraestatales reciben de fuentes fiscales o crediticias, o de asociación con capitales sociales o privados, o de la aplicación de los precios y tarifas que ponen a disposición del público y sujetos al cumplimiento forzoso y directo de los planes y programas gubernamentales y a un régimen específico de control autoritario" (26).

Otra definición es la de José Francisco Ruiz Massieu en donde dice: "la empresa pública es la organización autónoma de los factores de la producción, dirigida a producir o distribuir bienes o servicios en el mercado, con personalidad jurídica o que se manifiesta a través de una fiduciaria; organización en la que el Estado (o algún ente paraestatal) ha hecho un aporte pa-

truncional que deberá pasar a formar parte del capital social o del patrimonio financiero. De ello se desprende para el aportante el status de asociado, justamente porque ha hecho tal aportación, o el de responsable o corresponsable de la administración de la empresa. Resumiendo: se trata de una entidad económica -- personificada en la que el Estado ha contribuido con capital -- por razones de interés público, social o general" (27).

Una última argumentación más general pero igual de importante es la de Elia Larúm Espinosa en donde se dice lo siguiente: "a la empresa pública se le entiende como el instrumento de política económica que usa el Estado para alcanzar ciertos objetivos fundamentales para el funcionamiento, conservación y ampliación del sistema social" (28).

Dadas ciertas explicaciones de autores que se han dedicado, -- en gran parte, al estudio de la empresa pública, continuaremos a delimitar los elementos que conforman lo que es la empresa pública considerando ciertos puntos fundamentales que son valiosos para conformar una delimitación o diferenciación de esta.

Se puede concluir, según las definiciones antes dadas sobre la empresa pública, que éstas tienen los siguientes elementos:

- unidad de producción y distribución de bienes y servicios que coloca en el mercado.
- asociación del Estado con particulares.
- contribución del Estado con capital por razones de interés público, social o general.
- instrumento de política económica.

A lo que habría que agregar ciertas consideraciones ya que si

bien estas explicaciones nos dan, en cierta forma, una orientación de lo que es la empresa pública, tienen deficiencias y fallas al tratar de generalizar, dentro de una definición, a los diferentes tipos de entes parastatales que hay en México, dentro de la administración pública parastatal.

Se tiene pues, que una empresa pública propiamente dicha, denota también lo siguiente:

- tiene una doble naturaleza al ser, en cuanto a su capital y actividades, pública y privada (29).
- denota una actividad empresarial del Estado al ser una empresa económica del mismo (30).
- su propiedad y control es por parte de autoridades públicas aunque no en forma total.
- su actividad empresarial es mercantil o de negocios (31).
- implica las ideas básicas de inversión y rendimiento (32).
- además de producir y distribuir, industrializa y comercializa los bienes y servicios que produce.
- su existencia solo se debería justificar por el logro de fines públicos o colectivos.
- compiten en un mercado.

Se puede decir que una empresa pública tiene las características mencionadas, de esta manera, ni los organismos descentralizados ni los fideicomisos son, propiamente, empresas públicas ya que tienen otras características muy diferentes que, aunque se encuentran englobados dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal bajo un mismo rubro, tienen por su naturaleza características diametralmente diferentes al de las

empresas públicas propiamente dichas. De hecho en la ley mencionada, la empresa pública no está identificada ni definida, únicamente lo que la ley identifica y reconoce como sujetos de derecho es a los organismos descentralizados, a las empresas de participación estatal, tanto mayoritarias como minoritarias, y a los fideicomisos, englobándolos a todos ellos dentro de la administración pública paraestatal, así pues, habría que hacer -- ciertas modificaciones a la ley ya que esta resulta muy ambigua y hasta podría llegarse a pensar que las empresas públicas son todas aquellas consideradas dentro de la administración pública paraestatal, lo que resultaría ciertamente falso.

Si bien la administración pública paraestatal nos da una idea de uniformidad, también esconde en ella la heterogeneidad que hay dentro de los entes enunciados ahí que, tanto por su naturaleza y estructura son diferentes.

III.3 Antecedentes de la Sectorización

La sectorización tiene como primer antecedente el llevado a cabo por la Comisión de Administración Pública en el año de 1967 que es cuando dan su estudio sobre la reforma a la administración pública mexicana. En dicho documento se menciona que se puede adoptar el agrupamiento y clasificación en sectores para:

- 1) Agrupar y clasificar, por sectores de actividad nacional a las Secretarías y Departamentos de Estado, los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal, especialmente aquéllas o aquéllos que se consideren de mayor importancia para el desarrollo del país y determinar el papel que les corresponda desempeñar en cada sector, aunque algunas entidades deban ser consideradas en varios, según las funciones que realicen.
- 2) Analizar, dentro de cada sector, las funciones que desempeñan las diversas entidades, y si éstas se encuentran distribuidas adecuadamente; sus sistemas de proyección; sus procedimientos de ejecución; sus interrelaciones; la clase de actos que ejercen, etc..
- 3) Localizar los puntos estratégicos de la actividad administrativa en cada sector, y analizar los impedimentos para el debido desarrollo de dicha actividad.
- 4) Completar lo anterior con el análisis de las comisiones intersecretariales y las multidependientes, en pos de idénticos propósitos.
- 5) Proponer lo necesario con el fin de que la organización administrativa responda con mayor precisión a las finali-

dades que se persiguen con la programación, por sectores, de la actividad del sector público.

- 6) Orientar los sistemas de coordinación y comunicación, capacitación de personal y presupuesto-programa, en función de la integración por sectores (33).

El mismo documento señala la conveniencia de agrupar y clasificar a las entidades públicas por "sectores de actividad nacional" y de determinar el papel que les corresponde desempeñar en cada sector. Esto permitiría proponer los cambios necesarios para que la organización administrativa respondiera, con mayor -- precisión, a las "finalidades que se persiguen con la programación de la actividad del sector público" (34). De esta manera -- los trabajos de la Comisión de Programación del Sector Público y los de la Comisión de Administración Pública quedaron coordinados en tanto que queda adoptado el agrupamiento sectorial y -- su clasificación en "subsectores" con el fin de estar acordes -- con la planeación económica.

Convencionalmente, para finales del sexenio del presidente -- Díaz Ordaz (1969-1970) se les da a los entes paraestatales una agrupación por sectores de actividad económica-social al quedar de la siguiente manera: Sector Agropecuario, Forestal y Pesque-- ro con 41 entes bajo el sector; Sector Industrial contando con 66 entes; Sector Comunicaciones y Transportes con 15 entes; Sec tor de Bienestar Social que contaba con 53 entes y por último -- el Sector Financiero, Comercial y otros Servicios con 60 entes, lo que da un total de 235 entes paraestatales. Sin embargo, se contaba para ese entonces con información de únicamente 92 en--

tes siendo el gran total de los mismos de 247 (75).

Posteriormente para el sexenio de 1970-1976 se dicta un documento (76) en el que se considera la macroreforma sectorial, -- también llamada reforma macroestructural, en donde se mencionan ciertas características fundamentales de la sectorización. En dicho documento se dice que los sectores de actividad económica y social existen como conceptos analíticos mas no como una realidad administrativa. "La agrupación convencional de actividades o productos sociales es fundamental para la racionalización de la acción pública en su conjunto" (37); sin embargo, dentro de un sector siempre hay más de una institución lo que provoca que "los sectores administrativos mas que administrables sean coordinables" (38).

Cuando las funciones de las Secretarías, Departamentos de Estado y entes paraestatales son muy disímolas, su descoordinación provoca una desvinculación de actividades dentro de los diversos renglones en los que el Estado participa. Con este esquema "se hacen urgentes ciertas reformas estructurales en la administración pública para coadyuvar a neutralizar la descoordinación y en ocasiones la naturaleza antagónica de instituciones intrasectoriales, otorgando mayor coherencia a la política sectorial. Esto puede ser conseguido a través de una unidad normativa para cada sector que coordine las diversas instituciones -- para evitar la duplicación de funciones y el desperdicio de recursos" (39).

Dentro de la macroreforma sectorial, se consideraba en uno de sus puntos, la agrupación sectorial de las distintas institucio

nes y organismos oficiales, definiendo en cada caso las unidades normativas o coordinadoras de sector. Así la integración de un sector y su coordinación por una institución, daría cabida a la fijación de objetivos comunes y coherentes así como la evaluación y control de sus actividades, es decir, que la institución marcaría las directrices en tanto que los órganos coordinados deberían de seguir estas al tener sus bases en fórmulas legales. Muchas de éstas bases y acciones son llevadas a cabo hasta un sexenio después. Lo único que se logró durante ese sexenio fué la creación de comisiones sectoriales o subsectoriales que actuaron, ya en campos específicos o ya en campos bastante amplios.

Se establecieron de esta manera la Comisión Nacional de la Industria Azucarera, la Comisión Coordinadora de la Industria Siderúrgica, la Comisión Nacional de Energéticos, la Comisión --- Coordinadora de Política Industrial del Sector Público, la Comisión Mixta de la Industria Textil de Algodón, la Comisión Coordinadora de la Industria de Maquinaria y Equipo y la Comisión - Coordinadora del Sector Agropecuario (40), mismas que desaparecen con el comienzo de la administración de José López Portillo, ya que éste manda al Congreso de la Unión una serie de iniciativas de ley, que al ser posteriormente aprobadas dan cabida a un nuevo tipo de sectorización en la administración pública paraestatal en particular.

En el primer sexenio de la década de los setenta, se da otro antecedente de la sectorización llevada a cabo en 1977, en donde se diversifica aún más la agrupación en sectores. Durante el

sexenio mencionado la sectorización que se hace queda de la siguiente manera: El Sector agropecuario y forestal con tres Secretarías al frente (SAG, SIF y DAAC) y con 139 entes paraestatales; el Sector de beneficio social con la SEP, SSA y STPS como dependencias centrales al frente del sector, con 109 entes; Sector financiero con la SHCP y 48 entes; "Sector" política interior con la SG, SDN, SM, SPM, SP, DT, DDF, DI, PGR y PGRDTF con 99 entes; el Sector industrial, comercial y pesquero con la SIC al frente y 268 entes, siendo este el sector que engloba a más entes paraestatales. El Sector de comunicaciones y obras públicas con la SCT y la SOP contando con 73 entes; el Sector de servicios con 29 entes y ninguna dependencia central al frente; finalmente el "Sector" política exterior con la SRE y 17 entes enmarcados bajo el sector (41). De esta manera queda conformado un universo de 782 entes hasta el año de 1972, cantidad que aumentaría a lo largo del sexenio.

Así pues, de una clasificación convencional dada a finales -- del sexenio de 1964-1970, con cinco sectores de actividad, se pasa al sexenio siguiente a una resectorización que trata de -- darle menos ambigüedad a dicha organización, dando como resultado una división en ocho sectores de actividad, poniendo ya a -- ciertas Secretarías al frente de cada uno de estos sectores. Si bien esto fué un gran paso, también dió lugar a muchos traslapes y duplicaciones en las funciones de las dependencias centrales para con los entes paraestatales ya que no siempre hubo una buena coordinación entre las propias dependencias englobadas -- dentro de un sector, y menos aún, con respecto a los entes para

estatales coordinados bajo su sector de actividad.

III.4 Sectorización de los Entes Paraestatales a partir de 1977 y su relación con las Secretarías y Departamentos de Estado

Desde el año de 1976 el ejecutivo federal manda al Congreso de la Unión una serie de iniciativas de ley que, posteriormente se convierten en leyes propiamente dichas y que dan como resultado la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y la Ley General de Deuda Pública, las cuales dan cierto grado de avance en cuanto al control administrativo y financiero de los entes paraestatales.

Es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el fundamento legal a partir del cual se da una sectorización más efectiva de los entes paraestatales. Sin embargo, también las funciones de las Secretarías y Departamentos de Estado sufren una modificación quedando de la siguiente manera:

- Se fusiona la Secretaría de Agricultura y Ganadería con la Secretaría de Recursos Hidráulicos para dar lugar a la nueva Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- Se crea el Departamento de Pesca, en lugar de la Subsecretaría respectiva adscrita a la antigua Secretaría de Industria y Comercio.
- Se divide ésta última Secretaría para dar lugar a la nueva Secretaría de Comercio y las facultades en el área industrial pasan a formar parte de la nueva Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.
- Se transforma la antigua Secretaría de Obras Públicas en -

la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, - concentrando las distintas funciones vinculadas con el desarrollo urbano, anteriormente adscritas a otras dependencias.

- Se incorporan a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes las funciones relativas al fomento de la marina mercante, anteriormente ubicadas bajo la responsabilidad de la - Secretaría de Marina.
- Se concentran en la Secretaría de Gobernación las facultades para regular el funcionamiento de los medios de información como radio, televisión y otros.
- Se integran dentro de la nueva Secretaría de Programación y Presupuesto las funciones de programación, presupuestación, auditoría, control, evaluación e información estadística. Estas funciones antes dispersas en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la Secretaría de Industria y Comercio y en la Secretaría del Patrimonio Nacional se concentran así, únicamente en esta nueva Secretaría. (42).

De esta manera las funciones de las Secretarías de Estado y la coordinación de éstas para con los entes paraestatales, encomendados bajo su sector, sufren dichas modificaciones con el fin de hacerlas más congruentes en sus políticas. Un gran avance es que a partir de la sectorización de 1977 cada Secretaría o Departamento de Estado funge como una cabeza de sector y ya no como anteriormente se había hecho en donde varias Secretarías se encontraban dentro de un solo y mismo sector.

Con el acuerdo de sectorización del 13 de enero de 1977 (43)

se dan 17 sectores administrativos y ya no ocho como en el sexenio anterior, quedando los entes paraestatales de esta manera, mejor organizados. Este tipo de sectorización llevada a cabo a través de sectores administrativos tiene su primer antecedente para los años cincuenta, en donde la Secretaría de Hacienda y Crédito Público funge como coordinadora de sector al quedarle - bajo su autoridad las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares de Crédito y las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas, siendo de esta manera el primer antecedente de la sectorización administrativa que conservamos -- hasta nuestros días (44).

La sectorización que se da a partir de 1977, con la división de las dependencias y los entes paraestatales en sectores administrativos tiene su origen y fundamento legal en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, específicamente en su artículo 50 y 51 que textualmente dicen lo siguiente:

Artículo 50.- El Presidente de la República estará facultado para determinar agrupamientos de entidades de la administración pública paraestatal, por sectores definidos, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que en cada caso designe como coordinador de sector correspondiente (45).

Por su parte el artículo 51, de la misma ley, menciona:

Artículo 51.- Corresponderá a las Secretarías de Estado o De

partamentos administrativos encargados de la coordinación de los sectores a que se refiere el artículo anterior, planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades de la administración paraestatal que determine el ejecutivo federal -- (46).

De los artículos antes citados podemos considerar un control sectorial y una agrupación de entes paraestatales en sectores administrativos bajo la responsabilidad de una Secretaría o Departamento de Estado, las cuales desempeñan el papel de coordinadores de sector y planean, coordinan y evalúan la operación de la administración pública paraestatal que determina el ejecutivo federal (47). A éste último le corresponde la definición de los grupos en sectores, así como la inclusión o exclusión de los entes en estos.

Con lo anterior se da que, en el control por sectores, se tiene un contacto más próximo y directo entre las dependencias centrales y los entes paraestatales cuyas características, objetivos y actividades, de ambos, son más homogéneas o guardan más semejanza o afinidad, lo que permite un mejor control, sobre todo político, de los mismos en lo que se ha denominado convencionalmente sector administrativo.

En varios casos, la adscripción de algunos entes dentro de un sector resulta muy difícil por las funciones polifacéticas que desempeñan y si bien es cierto que los entes paraestatales quedan distribuidos con la sectorización, esta distribución es sumamente dispareja ya que a algunas Secretarías les toca coordinar una multitud de entes en tanto que otras solo coordinan u--

nos cuantos.

Al modelo sectorial descrito se le ha dado en mal llamar modelo descentralizado, lo cual no es adecuado ya que para que se de una verdadera descentralización se requiere primero de una desconcentración. De esta manera es mejor llamarle modelo sectorial ya que este concepto no implica una descentralización, acción que de hecho, no se ha dado. Lo que si se ha tratado de hacer es la programación, coordinación, control y vigilancia de los entes paraestatales en tres niveles operativos como son el nivel global, sectorial e institucional (48).

El primer control (global) queda a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en tanto que tienen funciones normativas globales en la planeación, presupuestación, información, estadística y evaluación (SPP) y de financiamiento (SHCP). Según los primeros lineamientos para la sectorización de la administración pública federal (49) dichas Secretarías tendrían un triple carácter para efectos de la sectorización: a) normativas o definitorias, en tanto que son órganos de autoridad; b) de vigilancia y control y c) supletorias, cuando esto resulte necesario ante la inacción o inadecuada función de las entidades agrupadas en sector, o en su caso, del coordinador sectorial de acuerdo con lo establecido en la ley (50).

Por otra parte, el mismo acuerdo de sectorización de 1977, en su artículo 4 incluyó el procedimiento para llevar a cabo la reestructuración del sector o sectores, en donde planteó que la Secretaría de Programación y Presupuesto a propuesta o previa -

opinión del Coordinador del Sector correspondiente, someterá a consideración del ejecutivo federal:

- A) La modificación de la estructura y bases de organización y operación de las entidades de cada sector, siempre que se requiera para el mejor desempeño de sus funciones, el cumplimiento de sus fines o la más eficaz coordinación -- de sus actividades y
- B) la iniciativa para fusionar o disolver y liquidar las entidades agrupadas en cada sector que no cumplan sus fines u objeto social o cuyo funcionamiento no sea ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público (51).

Además, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público - Federal establece la facultad de la Secretaría de Programación y Presupuesto para que, a nombre del ejecutivo federal, autorice la participación estatal en las empresas, sociedades y asociaciones civiles o mercantiles, ya sea en su creación, para aumentar su capital o patrimonio o adquiriendo todo o en parte de estos así como constituir o aumentar fideicomisos públicos y la modificación o disolución de los mismos cuando así convenga al interés público (52).

Como se puede apreciar, la Secretaría de Programación y Presupuesto se queda con las actividades normativas en tanto que los Coordinadores Sectoriales, representan más bien, una instancia intermedia entre esta Secretaría y los entes paraestatales.

Ya dentro del nivel sectorial, le corresponde a cada Secreta-

ría e Departamento de Estado, como coordinadoras de sector, las facultades relativas a la planeación, coordinación y evaluación además de la operación desempeñada por los entes parastatales agrupados bajo su sector, los cuales quedan bajo su coordinación.

Según el acuerdo de sectorización de 1977, las atribuciones de los coordinadores sectoriales son:

- a) Planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades agrupadas en el sector correspondiente en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- b) Orientar y coordinar la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto de las entidades listadas en el sector respectivo, para lo cual los coordinadores presentarán a la Secretaría de Programación y Presupuesto los proyectos de presupuesto anual de las entidades agrupadas en su sector, en los términos previstos por los artículos 6, 17 y 21 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- c) Presentar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debidamente aprobados por la Secretaría de Programación y Presupuesto, los proyectos y programas de actividades de las entidades agrupadas en el sector bajo su coordinación que requieren financiamiento para su realización, en los términos del artículo 2o de la Ley General de Deuda Pública.
- a) Vigilar la utilización de los recursos provenientes de f

nanciamientos autorizados a las entidades bajo su coordinación, con la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conforme a las disposiciones de la Ley General de Deuda Pública.

- e) Vigilar el cumplimiento de los presupuestos y programas anuales de operación, revisar las instalaciones y servicios auxiliares e inspeccionar los sistemas y procedimientos de trabajo y producción de las entidades agrupadas en el sector correspondiente y
- f) Someter a la consideración del ejecutivo federal las medidas administrativas que se requieren para instrumentar la coordinación de las entidades agrupadas en el sector respectivo (53).

Así pues, lo que se encomienda es la responsabilidad de armonizar las políticas y acciones de las entidades paraestatales correspondientes con las políticas tanto de su sector como de la administración pública federal en su conjunto.

Las Secretarías y Departamentos de Estado, coordinadoras de sector, están facultadas para hacer divisiones subsectoriales en su respectivo sector a efecto de que las funciones que les correspondan desempeñar puedan ser llevadas a cabo con una mejor organización o para efectos internos de cada coordinación sectorial.

La agrupación sectorial que se da en 1977, con sus posteriores reformas queda en definitiva como se muestra en el cuadro número 3.

Finalmente, en el nivel institucional, el cual queda a cargo

Fechas Diario Oficial	1977	17-Mayo-1977**	10-Abril-1978	27 Febrero-1979	28-Feb-1980	Sub- Total
Secretaría de Gobernación	22	+ 4	+ 4 - 3		+ 1 - 1	27
Secretaría de Relaciones Exteriores	1					1
Secretaría de la Defensa Nacional	2					2
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	141	+ 1 - 5 + 3	+ 5 - 11	+ 4 - 8	+ 14 - 8	146
Secretaría de Programación y Presupuesto	2	- 2		+ 16	+ 1 - 1	16
Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial	247	+ 12 - 10 + 42	+ 6 - 12 + 4 - 1	+ 10 - 13 + 6 - 7	+ 20 - 15 + 2	291
Secretaría de Comercio	39	+ 3 - 1	+ 1 - 1	- 1	- 3	37
Secretaría de Agricultura y Recursos Hídricos	85	+ 3 - 4 + 5	+ 5 - 6	+ 4 - 9	+ 11 - 6	88
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	61	+ 4 - 1 + 6	+ 2 - 3 - 1 + 1	+ 1 - 2	+ 1 - 3	66
Secretaría y Asentamientos Humanos y Obras Públicas	89	+ 19 - 3	+ 2 - 3	+ 6	+ 7 - 19	99
Secretaría de Educación Pública	32	+ 10 - 2	+ 4 - 2			45
Secretaría de Salubridad y Asistencia	18	+ 1	- 2	+ 1 - 5	+ 1	14
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	5	+ 1			+ 2 - 1	7
Secretaría de la Reforma Agraria	3	+ 1	+ 2			6
Secretaría de Turismo	19	+ 4 - 1 + 2	+ 3 - 1	+ 5 - 3 + 1	+ 4 - 3	30
Departamento de Pesca	29	- 3 + 1	+ 1 - 3		+ 1 - 2	24
Departamento del Distrito Federal	5		+ 2			7
S U B T O T A L	806	+ 73 - 31 + 59	+ 37 - 44 - 4 + 5 + 1	+ 49 - 42 + 7 - 7	+ 66 - 63 + 2	906
T O T A L	806	901	894	901	906	906

* 1 Acuerdo del 13 de Enero de 1977, publicado en el Diario Oficial del 17 de Enero de 1977

** 2 Se incluyen Empresas de Participación Estatal Minoritaria.

Puentes: Diario Oficial: 17 Enero 1977, 12 Mayo 1977, 10 Abril 1978, 27 Febrero 1978 y 28 Enero 1980.

de los órganos de gobierno o dirección de cada ente paraestatal, se llevan a cabo las disposiciones normativas dictadas por la Secretaría de Programación y Presupuesto y por la regulación intermedia de cada coordinadora sectorial. Este nivel es fundamentalmente operativo ya que es aquí ~~en~~ donde se hacen las funciones prácticas conforme a las normas dictadas por las Secretarías normativas o de apoyo global.

Como se puede observar, en el modelo sectorial, la vigilancia y control se encuentran estrechamente vinculados a la planeación, programación, evaluación, encontrándose la presupuestación ligada a la programación además, por el establecimiento de los objetivos y prioridades a nivel nacional (que posteriormente van a quedar plasmados en planes) se pretende que los entes paraestatales sean más eficientes y eficaces en cuanto a su función como coadyuvantes en la obtención de resultados en los programas gubernamentales.

La sectorización de la administración pública federal constituye un objetivo básico dentro de la reforma administrativa, -- "organizarnos para organizar". Dentro de este esquema se llevan a cabo tres etapas de la propia reforma administrativa consistentes en:

- a) La reorganización institucional de las dependencias centrales en sí mismas y como coordinadoras de sector
- b) la reorganización de los distintos sectores de actividad económica y social y
- c) la coordinación intersectorial de las dependencias y entidades que conforman la propia administración pública fede

ral.

La sectorización, dentro de la reforma administrativa, ha tenido cuatro fases que son:

- 1a. De agrupamiento sectorial
- 2a. De emisión de lineamientos para la sectorización de la -
administración pública federal
- 3a. De depuración de los sectores y
- 4a. De emisión de lineamientos y criterios en materia de efi
ciencia, eficacia, rentabilidad social y financiera de -
las entidades de la administración pública federal (54).

Estas cuatro fases se encuentran íntimamente relacionadas con los objetivos básicos del esquema de organización y funciona---
miento sectorial de la administración pública federal, entre --
los que destacan los siguientes:

- a) El ordenamiento de la vasta y compleja Administración Pública Paraestatal en grupos sectoriales que permitan una mayor coordinación y control de las entidades que la inte
gran, a fin de elevar la eficiencia, eficacia y congruen-
cia de este ámbito de la Administración Pública Federal, así como agilizar el proceso de su depuración, reestructu-
ración y, en su caso, fortalecimiento.
- b) Convertir a las entidades paraestatales agrupadas en cada sector administrativo en coadyuvantes fundamentales de --
las políticas sustantivas a cargo de la dependencia cen-
tralizada correspondiente.

- c) Modalizar los sistemas de planeación, programación, presupuestación, información y evaluación de la Administración Pública Federal con la nueva instancia sectorial, a efecto de dar mayor precisión y coherencia al plan y a los programas globales que permitan la compatibilización de los planes y programas sectoriales e institucionales.
- d) Dar unidad y direccionalidad al Gasto Público Federal en su conjunto (55).

"La sectorización debe entenderse, básicamente, como un esfuerzo de armonización de los objetivos y metas de las entidades paraestatales con aquéllas de la dependencia coordinadora de sector, a fin de que, a partir de planteamientos nacionales, puedan derivarse objetivos y metas de carácter sectorial, así como los correspondientes planes y programas sectoriales que permitan a la Secretaría de Programación y Presupuesto analizarlos en conjunto y hacer un esfuerzo de compatibilización y congruencia global en el proceso simultáneo de programación-presupuestación. El énfasis debe recaer en la armonización de los objetivos, metas y acciones programáticas, para propiciar que la presupuestación correspondiente fortalezca la congruencia de dichas actividades" (56). De esta manera la sectorización trata de garantizar que los entes paraestatales sigan las directrices generales, las cuales dan coherencia a las actividades que desempeña el sector conforme a la política global de la Administración Pública Federal.

Se puede decir pues, de todo lo antes mencionado, que la sectorización es un "acto jurídico-administrativo" en el que el e-

jecutivo federal determina la conformación de un conjunto de entes paraestatales en un grupo que queda bajo la coordinación de una Secretaría o Departamento de Estado, la cual tutela y armoniza las acciones de los entes agrupados en su sector. El o la coordinadora sectorial integra y presenta los planes y programas de los entes de su sector a las dependencias normativas además de que, en un sentido contrario, se encarga de conformar -- los objetivos y metas institucionales, los cuales se derivan de objetivos y metas nacionales o de las políticas generales de la nación.

Así pues, la sectorización es también un "sistema de trabajo por medio del cual se interrelaciona la actividad de las dependencias centralizadas con las de los entes paraestatales que -- concurren al cumplimiento de los mismos objetivos" (57).

Un fin más de la sectorización, y tal vez uno de los más importantes, es el que se refiere a la eficiencia administrativa y a la elevación de la productividad, ya que es ésta última la más importante para los momentos actuales.

El establecimiento "jurídico-operativo de la sectorización y específicamente de los sectores administrativos, tiene por objeto vincular estrechamente las tareas de programación, presupuestación, financiamiento, información, evaluación y control de -- las actividades de las Secretarías y Departamentos de Estado -- con los entes de la administración pública paraestatal, con el propósito de que dichas actividades alcancen mayor coherencia y se eviten desperdicios y contradicciones" (58).

"Un sector administrativo es una convención de análisis para

obtener consistencia tanto en las acciones de las Secretarías y Departamentos de Estado como en los entes de la administración pública federal cuando ambos concurren al cumplimiento de objetivos comunes" (59). Sin embargo es necesario ampliar la definición de sector con el objeto de dar mayor claridad al concepto.

Alejandro Carrillo Castro menciona a los sectores de actividad "como los casos en que las actividades operativas o productivas finales de dos o más instituciones, inciden en un mismo ámbito de actividad -como el agropecuario o el beneficio social- o en torno a un problema específico, aunque éstas no puedan encasillarse en un solo sector convencional. Se ha convenido en llamarles sectores de actividad, pese a que en la realidad presentan un conjunto de interacciones tan complejo que, frecuentemente, no se puede trazar una línea entre unos y otros" (60).

Raúl Carrillo Landeros da una definición general de sector, al cual define como "una abstracción analítica que permite visualizar un ámbito de la actividad humana a través del cual se materializan las políticas, estrategias, objetivos y metas de un gobierno, se dirige y controla la acción de las instituciones públicas y se induce y orienta la de los particulares" (61).

Así pues, un sector administrativo es una convención de análisis programático que busca congruencia en las acciones que llevan a cabo las Secretarías y Departamentos de Estado con los entes paraestatales, buscando objetivos y metas comunes, sin embargo, los sectores de actividad económica y social no existen como una realidad administrativa, en virtud de que su concepto es básicamente analítico (como ya se mencionó en otra parte del

trabajo) pero, la agrupación convencional de actividades es fun
damental para la realización de la acción pública en su conjun-
to.

III.5 Posteriores Reformas a La Sectorización

La sectorización dada en el año de 1977 sufre modificaciones en los años subsiguientes, modificaciones en cuanto a que se crearon entidades paraestatales, otras que habían sido omitidas, unas más fueron extinguidas o liquidadas, algunas retiradas y finalmente otras fueron resectorizadas. Así pues la "sectorización es un proceso dinámico sujeto a cambios permanentes a fin de que el aparato administrativo público este cada vez en mejores condiciones de hacer frente a las necesidades y demandas de un medio ambiente en continuo cambio y desarrollo" (62).

En general, la integración de los sectores administrativos se llevó a cabo considerando los objetivos y actividades específicos de cada ente paraestatal y su afinidad con las atribuciones, funciones y actividades de la Secretaría o Departamento de Estado que fungiría como coordinador de sector, sin embargo con respecto a algunos otros entes (he ahí su difícil adscripción) fué necesario atender a criterios diferentes como el de las empresas de participación estatal mayoritaria o minoritaria en donde las instituciones nacionales de crédito, la banca mixta y las instituciones de seguros y fianzas tienen participación, no siempre quedaron bajo la coordinación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ya que sus actividades no eran afines con los de la propia Secretaría. Otras corrieron, para efectos de la sectorización, la suerte de la empresa matriz, ya que de hecho hay algunos grupos de empresas que se integran por consorcios que responden a una matriz. Con respecto a los fideicomis-

Los sectores financieros y operativos, estos corrieron suertes diferentes en tanto que los primeros quedaron agrupados en el sector coordinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mientras que los segundos fueron distribuidos en los sectores administrativos en donde su afinidad de funciones además de sus atribuciones y propósitos tuvieran más conexión. Por último los entes paraestatales (principalmente organismos descentralizados) que desarrollan funciones polifacéticas fueron agrupados en función del peso relativo de sus objetivos con las políticas prioritarias gubernamentales (63).

En los sectores administrativos se da una depuración tanto del sector como del proceso de análisis de los objetivos, estructuras, funciones, naturaleza jurídica y actividades de las entidades paraestatales, el cual es llevado a cabo por la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Coordinación General de Estudios Administrativos y los Coordinadores de Sector, con el fin de "determinar la eficacia de los entes en cuanto al cumplimiento de los objetivos y metas sectoriales, precisar sus fines u objetos sociales, definir su conveniencia desde el punto de vista nacional o del interés público y esclarecer las áreas de duplicación o complementariedad con el propósito de estructurar e instrumentar un programa de depuración de sectores" (64).

Se tiene una primer reforma sustancial a la sectorización de 1977. Dicha reforma se da en el año de 1981 (65) quedando en definitiva como se muestra en el cuadro número 4.

En dicha sectorización se vuelven a dar 17 sectores adminis--

	ORGANISMOS DESCENTRALIZA DOS	EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIA	EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MINORITARIA	FIDEICOMISOS	SUB- TOTAL
Secretaría de Gobernación	2	20		4	26
Secretaría de Relaciones Exteriores				1	1
Secretaría de la Defensa Nacional	1			4	5
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	5	59	1	62	127
Secretaría de Programación y Presupuesto	5	11		2	18
Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial	12	254	46	11	323
Secretaría de Comercio	7	26		3	36
Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos	12	43	4	21	80
Secretaría de Comunicacio nes y Transportes	4	42	9	4	59
Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas	2	10		52	64
Secretaría de Educación Pública	16	11		15	42
Secretaría de Salubridad y Asistencia	13				13
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	3			6	9
Secretaría de la Reforma Agraria	1	1		5	7
Secretaría de Turismo		18	3	10	31
Departamento de Pesca		22	1	1	24
Departamento del Distrito Federal	5	2			7
				T O T A L	872

Fuente: Diario Oficial del 31 de Marzo de 1981.

C O U A D R O

102

trativos. Como entes paraestatales no sectorizados quedan el -- Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Universi-- dad Autónoma Metropolitana, Universidad Nacional Autónoma de Mé xico y el Fondo Nacional para Actividades Sociales. En este a-- cuerdo de sectorización (1981) se ve una clara disminución de - los entes paraestatales, al pasar de 906 -con el acuerdo de --- 1977- a unicamente 872 en el año de 1981.

Posteriormente, para el año de 1982 (66) se vuelve a resecto- rizar a los entes paraestatales y 'se da nuevamente un aumento - considerable al pasar a 964 entes, cantidad máxima que el Esta- do llegó a tener hasta antes de la nacionalización de la banca y desde que empieza a darse la sectorización. El acuerdo de sec- torización de 1982 (ver cuadro 5), con sus posteriores reformas, aún sigue vigente hasta la actualidad.

En las sucesivas resectorizaciones llevadas a cabo desde 1977 hasta la fecha, no dan sino una reubicación de los entes paraes- tatales de un sector administrativo a otro, viéndose que las em- presas cambian de un lugar a otro sin tener una modificación -- que resulte en un aumento de su productividad, sino que se ha - mantenido la misma línea de acción desde la primera sectoriza-- ción. En los momentos actuales las resectorizaciones deben de - responder a otras directrices y objetivos, puesto que las cam-- biantes necesidades de la sociedad y la nueva realidad actual - así lo exigen.

	ORGANISMOS DESCENTRALIZA DOS	EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MAXORITARIA	EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MINORITARIA	FIDEICOMISOS	SUB- TOTAL
Secretaría de Gobernación	2	40		1	43
Secretaría de Relaciones Exteriores				1	1
Secretaría de la Defensa Nacional	1	1		4	6
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	5	54	2	63	124
Secretaría de Programación y Presupuesto	5	15		2	22
Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial	12	316	37	11	376
Secretaría de Comercio	7	21		3	31
Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos	12	50	4	20	86
Secretaría de Comunicacio nes y Transportes	4	43	10	4	61
Secretaría de Asentamien tos Humanos y Obras Púb.	2	17		43	62
Secretaría de Educación Pública	18	17		17	52
Secretaría de Salubridad y Asistencia	17	1		1	19
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	3			4	7
Secretaría de la Reforma Agraria	1	1		5	7
Secretaría de Turismo		19	2	11	32
Secretaría de Pesca		24	1	2	27
Departamento del Distrito Federal	6	2			8
				T O T A L	964

Fuente: Diario Oficial del 3 de Septiembre de 1982.

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

Los entes paraestatales como unidades operativas de la administración pública federal o como célula básica de ésta contribuyen, sobremanera, al cumplimiento de la planeación, por lo que en el Plan Global de Desarrollo de 1980-1982, se les dedica un capítulo especial dada la importancia que tienen dentro de la administración pública en general. Dicho documento es analizado en el siguiente apartado.

III.6 Plan Global de Desarrollo 1980-1982

Con el arribo de José López Portillo a la presidencia de la República, las condiciones por las que atravesaba el país no eran muy promisorias, puesto que la crisis de esos años, hacía que el país se encontrara con una multitud de problemas difíciles de ser resueltos o por lo menos de ser paliados en buena forma.

Las primeras acciones del presidente en turno fueron las de enviar al Congreso de la Unión una serie de iniciativas de ley para reorganizar y controlar el aparato central y paraestatal del gobierno federal. Así en el año de 1976 se da una ley (67) que viene a sentar las bases para dicha reorganización. A las Secretarías de Estado, mediante esa ley, se les reasignaron funciones (remitirse al punto III.4 del texto) dando una más clara asignación de estas además de sentar las bases para la sectorización de los entes paraestatales que quedan, todos ellos, bajo la coordinación de las diferentes Secretarías y Departamentos de Estado.

Para el control se dictaron la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (68) y la Ley General de Deuda Pública (69), años más tarde se dió la Ley sobre Adquisiciones, Arrendamiento y Almacenes de la Administración Pública Federal (70). La primera ley mencionada impone la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto conforme a objetivos y metas (71) además de la concertación de créditos para financiamientos (72). La segunda ley se refiere a la deuda

pública tanto interna como externa, así como a las condiciones para el otorgamiento de créditos y financiamientos. La última ley tiene el propósito de regular las adquisiciones de las dependencias y entes de la administración pública federal así como el arrendamiento de bienes muebles y contratación de servicios relacionados con los bienes muebles y almacenes, siendo actualmente la dependencia encargada, primordialmente, de esta ley la Secretaría de Programación y Presupuesto en tanto unidad normativa.

Una acción más tomada en el sexenio es que para el año de 1979 se incluyen 27 entes paraestatales al control presupuestal que son:

- 1) Petróleos Mexicanos
- 2) Comisión Federal de Electricidad
- 3) Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A.
- 4) Ferrocarriles Nacionales de México
- 5) Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos
- 6) Aeropuertos y Servicios Auxiliares
- 7) Ferrocarril del Pacífico, S.A. de C.V.
- 8) Ferrocarril Chihuahua al Pacífico, S.A. de C.V.
- 9) Ferrocarriles Unidos del Sureste, S.A. de C.V.
- 10) Ferrocarril Sonora-Baja California, S.A. de C.V.
- 11) Aeronaves de México, S.A.
- 12) Compañía Nacional de Subsistencias Populares
- 13) Instituto Mexicano del Café
- 14) Productos Forestales Mexicanos
- 15) Forestal Vicente Guerrero
- 16) Fertilizantes Mexicanos, S.A.
- 17) Productos Pesqueros Mexicanos, S.A. de C.V.
- 18) Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular
- 19) Instituto Mexicano del Seguro Social
- 20) Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
- 21) Lotería Nacional para la Asistencia Pública
- 22) Instituto Mexicano de Comercio Exterior
- 23) Diesel Nacional, S.A.
- 24) Siderúrgica Nacional, S.A.
- 25) Constructora Nacional de Jarros de Ferrocarril, S.A.
- 26) Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S.A.
- 27) Productora e Importadora de Papel, S.A. de C.V. (73)

Mediante esta acción se trata de ampliar el universo de entes bajo control presupuestal, es decir, principalmente, de sus recursos económicos y financieros que representan un fuerte gasto o aporte para el gobierno federal.

Con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el control de los entes paraestatales queda bajo la responsabilidad de todas las Secretarías y Departamentos de Estado, pero -- principalmente bajo la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que estas fun-- gen en el nuevo contexto como las Secretarías normativas y glo-- balizadoras de acciones en diferentes ámbitos como son la pla-- neación, programación, presupuestación, control, evaluación, es-- tadística, etc. entanto que las demás Secretarías y Departamen-- tos están presentes, según la ley mencionada, en la planeación, coordinación y evaluación y, además, como entes intermedios en-- tre las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público y los entes paraestatales.

Desde el principio del sexenio se hacen así cruces sectoria-- les en donde a la vez que cada Secretaría es una cabeza de sec-- tor administrativo, fungen también dentro de sectores más am-- plios de actividades económicas-sociales como son el renglón in-- dustrial, de bienestar social, de comunicaciones y transportes, de fomento agropecuario y desarrollo rural, de turismo, de admi-- nistración y defensa y, para el año de 1979, de comercio antes integrado al renglón de fomento agropecuario y desarrollo rural (74).

Las acciones tomadas por el Estado en el terreno económico, -

en el régimen anterior, no habían sido del todo exitosas debido al bajo nivel al que cayeron con el desarrollo estabilizador.

Finalmente para la segunda mitad de la década (principalmente los años que van de 1977 a 1979) se empezó a dislumbrar cierta superación de la crisis que agobiaba al país. Las políticas tomadas por el Estado para contrarrestar la propia crisis empezaron a dar resultados positivos al lograrse una reactivación en la producción, la inversión, el empleo y las finanzas públicas.

La inversión pública nuevamente "fortalecida" se orientó al renglón industrial, principalmente a los energéticos, dentro de los cuales destaca el petróleo y la electricidad, pero sobre todo el primero por la importancia que alcanzó a representar (y aún representa) para México. De un total de 154 000 millones de pesos de la inversión pública en 1977, 67 608 millones se dirigieron al renglón industrial (75) convirtiéndose así en el renglón primordial de toda la economía, cantidad que casi se duplica únicamente en dos años (76).

Hay que recalcar que durante el sexenio los entes paraestatales creados por el Estado fueron pocos y más bien se encaminó a reimpulsar, consolidar, etc. a los ya existentes, es decir que se trató de impulsar más que un cambio cuantitativo, un cambio cualitativo, con el propósito de desconcentrar territorialmente a la industria y de apoyar (como ya se venía haciendo desde años anteriores, aunque no se declarara abiertamente) e impulsar las ramas de la industria de más alta y rápida productividad, todo esto en detrimento de la mediana y pequeña industria, la cual llega a tener un número considerable de quiebras para fina

les del sexenio.

Otro de los renglones básicos, que en gran manera apoyó el Estado, fué el agropecuario al cual se le asignaron crecientes -- cantidades de inversión pública (77), se hace especial énfasis en las áreas temporaleras que son potencialmente productivas y en las áreas de una alta producción, las cuales se encuentran u bicadas en los distritos de riego del norte del país, ya que és tas últimas áreas tienen una alta capacidad de respuesta en --- cuanto a aumentar la productividad.

En el sector agropecuario, que también incluía la pesca, se - mantuvo a finales del sexenio en un tercer lugar de importancia dentro de la inversión pública únicamente detrás del renglón in dustrial y del de bienestar social, al llegar para el año de -- 1982 a los 300 686 millones de pesos en el renglón (78).

Al igual que en la industria, las empresas del renglón agrope cuario fueron consolidadas y no aumentadas cuantitativamente, - para tratar de lograr con ello un cambio cualitativo en su con- formación y funciones. Dentro de éste esquema es creado el Sis- tema Alimentario Mexicano cuyas metas serían la planeación en - materia alimentaria y nutricional, impulsando, como ya se men- cionó anteriormente, las zonas temporaleras y los distritos de riego. Tanto en la industria como en la agricultura se trataron de fomentar las exportaciones debido a las pocas divisas que se tenían al interior del país; sin embargo, en los primeros años fué únicamente el petróleo, el energético que más sobresalió en el área de exportación. Se continuó además con la racionaliza-- ción de las importaciones, lo cual protegía y beneficiaba a la

industria nacional.

Por su parte, las comunicaciones y transportes que siempre ocuparon un lugar preponderante dentro de la inversión pública, en este sexenio caen hasta ocupar un cuarto lugar dentro de la misma. Se destinaron asimismo más recursos en la construcción de carreteras y ferrocarriles. En las primeras se trató de comunicar a comunidades aisladas y marginadas para integrarlas, un tanto, al crecimiento económico general, sin embargo la infraestructura carretera siguió siendo insuficiente por su limitada extensión y sus malas condiciones. La longitud de las carreteras para esos años era de: 210 000 kilómetros, de los cuales 60 000 son pavimentadas, 30 000 carreteras revestidas, 60 000 caminos rurales y 10 000 son carreteras y caminos en construcción, el resto lo constituyen las brechas mejoradas (79).

Con respecto a los ferrocarriles se trató de modernizar su estructura física, ya que desde muchos años antes, esta no había sufrido modificaciones importantes.

Dentro del renglón comunicaciones y transportes se hizo una adquisición importante, por parte del gobierno federal cuando éste adquirió la Compañía Mexicana de Aviación. Es relevante dicha adquisición por la importancia del transporte aéreo y por la rentabilidad de la empresa además de su coadyuvación en la creación de divisas para el país.

Con respecto al bienestar social, se invierten crecientes cantidades para llegar a ocupar, durante el último año del sexenio un lugar importante dentro del gasto público. La cantidad fué de 716 383 millones de pesos (80), unicamente detrás del rubro

industrial. Dentro del renglón es creada la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados - (COPLAMAR) para atender especialmente el gasto público dirigido a la población marginada del país.

Los cuatro grandes rubros antes mencionados fueron los más importantes durante el sexenio. Tanto el turismo como el comercio empiezan a ser considerados como sectores que van adquiriendo gran importancia dentro de la inversión pública federal además del tradicional renglón de administración y defensa.

En el turismo para 1977 fueron invertidos 1073 millones de pesos en tanto que en el comercio se dedicaron por primera vez, - en 1979, 2636 millones (81), esto principalmente, debido al impulso que se le trató de dar a las exportaciones y al comercio interior, siendo CONASUPO un ente paraestatal que influyó sobre manera en el renglón mencionado.

Dentro de la nueva coyuntura, que empezaba a ser nuevamente promisorio, se da el Plan Global de Desarrollo 1930-1932. Así el futuro próximo venidero para el país se veía con grandes esperanzas ya que la situación de ese momento así lo hacía sentir sin embargo, hay que recordar que vivimos en un sistema en el cual se dan crisis cíclicas que se repiten en determinado número de años. Las crisis más actuales son las que se desarrollan con más rapidez por la aceleración de los ciclos capitalistas de producción.

El Plan Global de Desarrollo, sumamente optimista, preveía -- crecimientos en todos los renglones de actividad económica, a veces superiores al crecimiento necesario o requerido para el -

país.

El Plan por muchos motivos no pudo ser elaborado sino hasta - para finales del sexenio, siendo la pretensión oroginal, hacerlo desde principios del mismo para que sirviera como guía a todas las actividades por desarrollarse dentro de la economía, -- sin embargo, se dieron planes menores durante la primera mitad del régimen. Dichos planes muchas veces no estaban coordinados por no tener una guía general en la cual basarse, su obvio resultado fué una descoordinación y duplicación de funciones. A continuación se examina el Plan y los nefastos resultados del mismo.

En el Plan Global de Desarrollo se menciona que la política de empresas públicas (sin definir que se entiende por éstas) es tará orientada a aumentar la generación de ahorro corriente a través de aumentos en la productividad de sus elementos humanos y mejoras en sus finanzas, administración y operación eficiente de sus recursos físicos y financieros, tomándose medidas para incrementar sus ingresos propios y generar un volumen elevado de ahorro corriente suficiente para financiar sus inversiones, además de racionalizar su gasto y profundizar en la revisión -- del sector.

Al Estado, en este contexto, le corresponde promover el forta lecimiento de dichas empresas, las cuales son consideradas como agentes dinamizadores del "desarrollo" del país, ya que a través de ellas, el Estado interviene en forma más directa en la producción de bienes y servicios que garantizan: el suministro de insumos básicos, la disponibilidad de energéticos, la crea--

ción de economías externas, la competencia en los mercados nacional e internacional, el avance técnico y la correcta distribución de los beneficios además de que constituyen instrumentos para la ampliación de la infraestructura, los servicios esenciales y la industria básica así como coadyuvantes en la generación de empleos y expansión del mercado (82).

La capacidad de manejo y expansión de la economía, por parte del Estado, se debe primordialmente al renglón paraestatal, el cual impulsa engran manera las áreas económicas en las que participa. Sin embargo, menciona el Plan, las empresas sufren un rezago en los precios y tarifas de los bienes y servicios que producen y prestan, lo que hace necesario un creciente otorgamiento de subsidios y endeudamiento (principalmente externo), éste provoca incrementos considerables en los montos de los pagos y los intereses.

Las acciones que se deben de atender por las empresas públicas, según el Plan, son:

- a) Los precios y tarifas deben ser adecuados para que las empresas cubran sus gastos corrientes y de operación así como financiar su inversión.
- b) Los programas de la empresa deben comprender y reflejar su productividad y eficiencia.
- c) Los programas de inversión comprenderán (si es el caso) una política de endeudamiento de acuerdo a su generación de recursos.
- d) Las aportaciones patrimoniales deberán convertirse en el renglón de ajuste para superar problemas financieros.

e) Se buscará la adopción de tecnologías convenientes.

f) La gestión administrativa deberá de modernizarse, especialmente en los aspectos de evaluación, vigilancia y control (83).

Es en este Plan donde se pone en practica, por primera vez, - la división sectorial en tanto que ésta facilita el análisis y ponderación de metas en función del grado de desarrollo de cada sector. La sectorización sufre su primer gran prueba con el --- Plan e incluye un incremento de entes paraestatales ya que de - 845 entes hasta 1976, pasan a 906 con el primer acuerdo de sectorización administrativa, salido en enero de 1977 (84).

Dentro del Plan, en el renglón agropecuario y forestal se --- planteaba un crecimiento promedio anual, durante 1980-1982, del orden de 4.1% real a pesar de que en 1979 el crecimiento del -- renglón estuvo en -3% (85). Este crecimiento esperado suponía - un incremento superior al demográfico (lo cual no era necesario) con el propósito de lograr la autosuficiencia alimentaria en -- los productos básicos. Todo esto conllevaría acciones destinadas al incremento de la productividad y al aumento de áreas cul tivadas, especialmente las temporaleras, que constituyen dos -- terberas partes del área cultivable total. Para estos efectos, se pretendía estimular la organización de los productores en so ciedades o cooperativas y se promovería, la investigación y desarrollo tecnológico adecuado a las condiciones del campo mexicano.

Un buen objetivo que perseguía el Plan era la ampliación y -- promoción de la mecanización del campo y la intensificación del

uso de insumos como los fertilizantes y las semillas mejoradas.

La compartición del Estado con los productores (campesinos) - en los riesgos que conlleva la agricultura, se trata de llevar a cabo, incrementándoles el crédito, principalmente, a los productores de cultivos básicos.

Otras dos acciones que se pretendían llevar a cabo son el impulso a la creación de sistemas agroindustriales, principalmente en costas y fronteras y el fomento a la ganadería, en forma intensiva, e incrementando a la vez, la producción forestal mediante explotaciones eficientes de dichos recursos naturales.

En el renglón industrial (incluye minería, petróleo, petroquímica, manufacturas, electricidad y construcción) el crecimiento real pretendido era de 10.8% anual durante 1980-82, tasa muy elevada si se considera el gasto e inversión que se tenía que -- realizar para alcanzar esa meta. Dentro del renglón las manufacturas crecerían a un ritmo de 10% real anual, lo que implicaba duplicar el aparato industrial en únicamente 7 años (lo cual resulta imposible). Así, dentro de las manufacturas, la industria de bienes de capital crecería 13.5%, los energéticos 13.1%, dentro de los cuales destacan el petróleo, la petroquímica, la electricidad y la minería (86). Para lograr esto la inversión pública estaría destinada a la creación de infraestructura económica y social, desconcentrando territorialmente la industria y promoviendo las ramas consideradas estratégicas dentro de la -- misma como son: energéticos, petroquímica básica, siderurgia y fertilizantes.

El Estado, para tales fines, daría estímulos y medidas protec

cionistas al conjunto de empresas que actúan dentro del renglón, en especial a la pequeña y mediana industria, otorgándoles financiamientos adecuados a todas ellas. Un paso importante era el apoyo a las exportaciones manufactureras, sobre todo a las que generan un valor agregado.

Con respecto a las comunicaciones y transportes se tiene que se esperaba alcanzar una tasa media anual de crecimiento del orden del 9.5% con lo que se pretendía lograr un aumento en el ritmo y crecimiento económico del país (87). Se trataba también, en coordinación con el sector agropecuario e industrial, una mejor utilización de los transportes y una ampliación de la red carretera rumbo a las zonas productivas de dichos sectores, impulsando de igual manera las exportaciones mediante la orientación hacia el exterior de estos sectores.

Según el Plan, las tarifas de los transportes reflejarían el costo de la prestación de los servicios.

En el transporte ferroviario se darían grandes inversiones en infraestructura, equipo y maquinaria para modernizar y adecuar la red ferroviaria. Mediante éstas acciones se podría dar un mejor desarrollo y una más alta productividad de los mismos.

En el transporte marítimo se impulsaría el fortalecimiento del sistema portuario, principalmente en los puertos industriales conectados con el ferrocarril.

Con respecto al transporte aéreo se ampliaría y mejoraría su estructura física y sus servicios. En otros sistemas de comunicación, como el servicio telefónico, los telex, telégrafos y servicios postales, se modernizarían sus sistemas y equipos con

el fin de hacerlos más eficientes y eficaces en su interior y - en cuanto a la satisfacción de la creciente demanda en sus servicios.

Otros tres sectores comprendidos dentro del Plan son el de Pesca, Comercio y Turismo. En el primero se pretendía alcanzar un crecimiento promedio real anual del 9.4% durante 1980-82, -- contribuyendo con el Sistema Alimentario Mexicano al llegar a ser un medio de satisfacción de necesidades básicas de alimentación para la población (83). Para ello se debería de diversificar e intensificar la captura de especies mediante el incremento de la flota y equipo, al promoverse además, la industrialización de estos recursos y al tratar de mejorar la comercialización y transporte de los mismos, entre otras acciones.

En el comercio se esperaba un incremento de 6.7% real anual - en el período 1980-1982 al apoyar programas especialmente dirigidos al pequeño comercio (89). Las acciones que se tomarían para ello serían las de crear una infraestructura física suficiente para el creciente sistema comercial, sobre todo en el impulso de centrales de abasto. Se pondría especial énfasis en los bienes básicos y en los precios de los mismos mediante una regulación directa por parte del Estado, dando protección y capacitación al consumidor.

Finalmente en el turismo se esperaba un crecimiento del 7.8% real anual promedio en 1980-82 (90), al perseguir un incremento en el turismo extranjero y, fomentando a la vez, el turismo nacional, al dar impulso a la pequeña y mediana empresa turística.

Las acciones dentro de este importante sector generador de di

visas serían: planear el desarrollo turístico para aprovechar eficientemente las zonas de atractivo al turismo. Se mejoraría la utilización de la capacidad física instalada además de que se incrementaría. Este sector debería de permanecer siempre con un contacto directo con las comunicaciones y transportes y con el comercio por la naturaleza de sus actividades.

Como se puede apreciar, el Plan auguraba grandes avances mediante las acciones que se pretendían llevar a cabo a través del mismo; sin embargo, se puso de manifiesto claramente una falta de comunicación y coordinación entre los diferentes sectores administrativos, en la consecución del Plan. Es ésta una razón primordial por la cual el Plan fracasó en varios aspectos, pero sobre todo en la política sectorial.

Cabe hacer algunas otras reflexiones sobre dicho Plan. Una de ellas se refiere a las altas tasas de crecimiento que se pretendían alcanzar. Si bien es sumamente necesario que se tenga un crecimiento, no es necesario que éste sea sumamente alto, puesto que entre más alto sea un crecimiento (innecesario como el que se pretendía alcanzar en el caso mexicano) mayores serán las consecuencias cuando este se detiene o inclusive cae. Tomando en cuenta las crisis cíclicas del capitalismo, podemos observar que es mejor tener un crecimiento menor pero que sea constante y firme, llevado a cabo en todos los ciclos capitalistas de producción. Sin embargo, si en los momentos de auge se puede lograr un crecimiento un poco mayor que pueda resultar beneficioso para el país, se tiene que este es bueno si se considera una no severa disminución del mismo en años difíciles.

Para lograr un crecimiento tan alto, se necesita de una inversión muy grande, con la cual el país no cuenta o no genera y generalmente se tiende a conseguir en el exterior, sometiendo al Estado a una fuerte dependencia extranjera, dependencia económica que transtoca otros campos no precisamente económicos.

El Plan rena en contra de una lógica del desarrollo capitalista que tiende a la monopolización en la producción. Al tratar de contrarrestar dicha tendencia, al impulsar pequeñas y medianas empresas, que tarde o temprano quiebran o son absorbidas -- por empresas mayores (principalmente extranjeras) con una capacidad financiera, tecnológica, etc. suficiente para sobrevivir y aún superar los momentos difíciles del ciclo de producción capitalista.

Ejemplo de lo anterior se puede constatar con Petróleos Mexicanos, que al ser un monopolio estatal en la producción de hidrocarburos superó la etapa crítica de la crisis y es actualmente el principal aportador de divisas para el país. Un caso más se puede ver en la Compañía Mexicana de Aviación, entre otras.

Por otro lado la falta de coordinación sectorial se evidenció en gran forma ya que los sectores administrativos no se coordinaron entre sí en forma adecuada. La falta de comunicación entre ellos influyó también en dicha descoordinación al no darse flujos de información oportuna y necesaria para realizar acciones coordinadas entre los diversos sectores administrativos. -- Gran parte de esto es debido a que la sectorización era todavía joven.

Para el año de 1982 se evidencia ya el fracaso, en muchos de

sus puntos, del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, ya que el crecimiento en todos los renglones de actividad económica fué nulo, con una crisis tan profunda y grave como la vivida en 1929-1933, con las diametrales diferencias que existen entre ambas en cuanto a causas y consecuencias.

La inflación para el año de 1982 alcanzó la cifra del 100%, - lo que es bastante grave si se considera que al llegar a esos niveles es muy difícil reducirla o por lo menos paliarla, y por el contrario es más fácil que aumente sus dimensiones.

Así pues, el Plan no logró lo que pretendía, principalmente dentro del campo económico, llegando a darse desequilibrios muy marcados del aparato productivo y distributivo al llevarse a cabo un desarrollo polarizado dentro de los diferentes sectores de actividad económica y dentro de ellos mismos.

Conforme al gasto que realiza el gobierno federal en los diferentes sectores de la actividad económica, se puede apreciar -- que para el año de 1982, se cuenta con una división de sectores económico-sociales más específica y desarrollada al darse doce sectores de actividad que son: 1) Administración y Defensa, 2) Política Económica, 3) Agropecuario y Forestal, 4) Pesca, 5) Fomento Industrial, 6) Comercio, 7) Comunicaciones y Transportes, 8) Asentamientos Humanos, 9) Trabajo, 10) Educación, 11) Salud y Seguridad Social y 12) Turismo (91).

Para el mismo año de 1982 se da un suceso de suma importancia para el país al nacionalizarse la banca y con ella la enajenación de acciones de 339 empresas comerciales, industriales, de servicios y casas de bolsa, de las 467 que originalmente habían

resultado afectadas con el decreto de expropiación del primero de septiembre de 1962 (92). Al nacionalizarse la banca se abren nuevas posibilidades en cuanto a la conducción y control de los entes parastatales.

La nacionalización se dió practicamente al término del régimen de José López Portillo, de esta manera la banca queda y funciona de igual forma pero con ciertas restricciones. No es sino hasta el régimen actual cuando se empieza a conformar a los bancos de tal manera que sean coadyuvantes en el logro de los objetivos y prioridades nacionales.

Las empresas afectadas por el decreto de nacionalización, posteriormente se pusieron a la venta ya que de no haber sido así, a las 969 empresas que existían (según la última sectorización, dada en el año de 1982) se les hubieran sumado si no 467 sí, -- por lo menos 339, hecho que resulta grave por la no capacidad del Estado, en ese momento, para controlar en forma efectiva a tal cantidad de empresas.

La decisión de ponerlas a la venta fué buena porque acabó con la incertidumbre en la que se encontraban las empresas afectadas por el decreto de nacionalización además de que acabó con otros problemas en torno a ellas.

NOTAS

- (1) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 24 de diciembre de 1976, artículo 45.
- (2) Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal del 29 de diciembre de 1970, artículo 2.
- (3) Ibid.
- (4) Ibid.
- (5) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 9.
- (6) Ibid., artículo 45.
- (7) Nava Negrete, Alfonso "El control jurisdiccional de la Empresa Pública" en Revista de Administración Pública, p.155, No. 51, México 1982.
- (8) Se consideran dentro de estas a las instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares de crédito y a las instituciones nacionales de seguros y fianzas. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 46.
- (9) La fracción III del artículo 3 se refiere a los fideicomisos
- (10) LOAPF, artículo 46.
- (11) Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947, artículo 3, inciso b) y Ley para el Control de 1966, artículo 3, fracción I.
- (12) Ley para el Control de 1970, artículo 3, fracción I y LOAPF artículo 46, inciso A).

- (13) Java Rogate, Alfonso op. cit., p.149.
- (14) Como el Banco Nacional de Crédito Rural, S.A.
- (15) Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de -- los Organismos Descentralizados y Empresas de Participa--- ción Estatal de 1970, artículo 27.
- (16) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artícu- lo 48.
- (17) Barenstein, Jorge La gestión de empresas públicas en Mexi- co, p.69, CIDE, México 1983.
- (18) Cue de Duarte, Irma "Las empresas de participación esta-- tal minoritaria", p.177, en Revista de Administración Pú-- blica, No.51, México 1982.
- (19) Ibid., pp.170-171.
- (20) Ley para el Control... de 1970, artículo 25.
- (21) LOAIF, artículo 3 y 49.
- (22) Ibid., artículo 49, párrafo 2.
- (23) Ejemplo de esto es el Fondo Nacional de Fomento al Turismo en la Ley Federal de Turismo.
- (24) Álvarez Barquín, Manuel op. cit., pp.50 a 52.
- (25) Ley para el Control... de 1970, artículo 25.
- (26) García Ramírez, Sergio Derecho social económico y la em-- presa pública en México, p.94, INAP, México 1982.
- (27) Ruiz Massieu, José Fco. op. cit., p.30.
- (28) Marum Espinoza, Elia "La importancia de la empresa públi- ca en México: proposición metodológica", p.30, en Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, Vol. II, No. 2, enero- abril 1981, México.

- (29) Barenstein, Jorge op. cit., p.41.
- (30) Nava Negrete, Alfonso op. cit., pp.137-138.
- (31) Barenstein, Jorge op. cit., p.42
- (32) Ibid., p.43.
- (33) Secretaría de la Presidencia Informe sobre la reforma de la administración pública mexicana, p.63, CAP, Colección: Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana, Serie: A) Documental, No. 1.
- (34) Ibid., p.11.
- (35) Secretaría de la Presidencia Manual de organización del gobierno federal 1969-1970, pp.419 y sig., CAP, México --- 1969.
- (36) Presidencia de la República Bases para el programa de reforma administrativa del poder ejecutivo federal 1971-1976 pp.185 y sig., CGEA, Colección: Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana, Serie: A) Documental - No. 4.
- (37) Ibid., p.135.
- (38) Ibid.
- (39) Ibid., p.186.
- (40) Presidencia de la República Manual de organización de la administración pública paraestatal SEPARATA, p.14, CGEA, - México 1982. Ver Carrillo Castro, Alejandro op. cit., pp. 39-90 y Flores Caballero, Romeo R. op. cit., p.268.
- (41) Presidencia de la República Bases para el programa... op. cit., pp.185 y sig..
- (42) Ver Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 y

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976. También en Méndez V., Sofía "La reforma administrativa, - la programación y el control de las empresas públicas en - México", p.433, en Anuario Jurídico No. VIII-1981, UNAM, - México 1981.

(43) Publicado en el Diario Oficial el 17 de enero del mismo año.

(44) Carrillo Castro, Alejandro op. cit., p.81.

(45) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 50.

(46) Ibid., artículo 51.

(47) Ibid.

(48) Carrillo Castro, Alejandro "La empresa pública y la reforma administrativa" en Empresas públicas, pp.446 a 449, Presidencia de la República, CGEA, México 1977.

(49) Estos lineamientos se encuentran en Base legal y lineamientos para el funcionamiento institucional y sectorial de la administración pública federal, CGEA, Colección: Lineamientos, No. 1, México 1977.

(50) Ibid., p.36.

(51) Acuerdo de sectorización del 13 de enero de 1977, publicado en el Diario Oficial el 17 del mismo mes y año, artículo 4.

(52) Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal - del 30 de diciembre de 1976, publicada en el Diario Oficial al día siguiente, artículo 8 y 9.

(53) Acuerdo de sectorización del 13 de enero de 1977, artículo

2.

- (54) Presidencia de la República Boletín de estudios administrativos No. 16, p.10, México 1980.
- (55) Presidencia de la República Base legal y lineamientos para la reforma administrativa global, sectorial e institucional del poder ejecutivo federal, p.27, CGRA, Colección: Lineamientos, No. 3, México 1979.
- (56) Ibid., p.30.
- (57) Presidencia de la República Manual de... SEPARATA op. cit., p.9
- (58) Presidencia de la República Base legal y lineamientos... 1977, op. cit., p.35.
- (59) Presidencia de la República Base legal y lineamientos... 1979, op. cit., p.30.
- (60) Citado en Carrillo Landeros, Ramiro "Antecedentes de la - sectorización en México" en Sectorización de la administración pública, p.2, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Colección Textos y - Conferencias 1, México 1977.
- (61) Ibid., p.2.
- (62) Presidencia de la República Manual de...SEPARATA op. cit. p.9.
- (63) Presidencia de la República Boletín de... No.16 op. cit. p.10
- (64) Ibid., p.11.
- (65) Acuerdo del 17 de marzo de 1981, publicado en el Diario Oficial el 31 de marzo del mismo mes y año.

- (55) Acuerdo del 19 de agosto de 1982, publicado en el Diario Oficial el día 3 de septiembre de 1982.
- (67) Dicha ley es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976.
- (68) Publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1976.
- (69) Publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1976.
- (70) Publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1979.
- (71) Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, artículos 7 y 13.
- (72) *Ibid.*, artículo 10.
- (73) Carrillo Jastro, Alejandro *op. cit.*, pp.36-87.
- (74) Secretaría de Programación y Presupuesto Plan Global de Desarrollo 1960-1982, anexo, Cuadro 22, México 1980.
- (75) *Ibid.*
- (76) En 1979 dicha inversión llega a la cantidad de 139 442 millones de pesos de un total de la inversión pública de --- 323 112 millones de pesos.
- (77) En 1977 se le asignaron 26 490 millones de pesos, en 1979 dicha cantidad se duplica al llegar al orden de los 65 651 millones de pesos.
- (78) Secretaría de Programación y Presupuesto Cuenta de la hacienda pública federal 1982, pp.73-74.
- (79) Secretaría de Programación y Presupuesto Plan... *op. cit.* p.42.
- (80) Secretaría de Programación y Presupuesto Cuenta...1982 - *op. cit.*, p.93.
- (81) Secretaría de Programación y Presupuesto Plan... Anexo, -

- op. cit., cuadro 22.
- (82) Secretaría de Programación y Presupuesto Plan... op. cit.
p.103.
- (83) *Ibid.*, pp.106 a 108 y en Cue de Duarte, Irma op. cit., --
p.168.
- (84) Remitirse al cuadro 2 y 3 del texto.
- (85) Secretaría de Programación y Presupuesto Plan... op. cit.
p.42 y Plan... Anexo op. cit., p.12.
- (86) *Ibid.*, p.159 y Anexo p.24.
- (87) *Ibid.*, p.164 y anexo p.45.
- (88) *Ibid.*, p.153 y Anexo p.19.
- (89) *Ibid.*, p.161 y Anexo p.32.
- (90) *Ibid.*, p.162 y Anexo p.37.
- (91) Carrillo Landeros, Ramiro op. cit., p.7.
- (92) revista *Expansión*, p.1, Marzo 28 de 1984 (quincenal), Vol.
XVI, No. 387, México 1984.

C A P I T U L O III

IV.- LA ADECUACIÓN A LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN 1982-83

IV.1 La organización actual de los Entes Paraestatales

IV.2 El gran volumen de los Entes Paraestatales y su reducción

IV.3 El papel de los Entes Paraestatales en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988

IV.4 El "nuevo" rol de los Entes Paraestatales

IV.5 La resectorización de los Entes Paraestatales

IV.6 La Comunicación Sectorial

IV.7 La Coordinación Sectorial

IV.8 Consorcios

IV.1 La organización actual de los Entes Paraestatales

Al principio del régimen actual se dió una reorganización en las diferentes Secretarías y Departamentos de Estado. Se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; la antigua Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial pasa a ser la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, -- las funciones que ésta transformada Secretaría tenía con respecto al fomento industrial pasan a la Secretaría de Comercio para conformar la nueva Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Otra Secretaría que sufrió cambios fué la de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, la cual pasa a ser la actual Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Las renovadas funciones que las Secretarías tienen a su cargo son múltiples y diversas, dentro de las cuales destacan, por la magnitud e importancia de los cambios, las siguientes:

- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, le corresponde entre sus nuevas funciones, la de proyectar y calcular los ingresos de los entes de la administración pública federal, considerando las nuevas necesidades del gasto público federal previsto por la Secretaría de Programación y Presupuesto, y la sanidad financiera de la administración pública federal además de tener a su cargo el sistema bancario del país que comprende el banco central, la banca nacional de desarrollo y las demás instituciones de banca y crédito, así como establecer, revisar o fijar las bases para establecer los precios y tarifas de los bienes y servi-

chos de la administración pública federal.

- La Secretaría de Programación y Presupuesto se encarga de proyectar el Plan Nacional de Desarrollo, establecer la política de modernización administrativa global, sectorial e institucional y dictar las normas de adquisiciones de las dependencias y entes de la administración pública federal, centralizada y paraestatal (1).
- La nueva Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal regula y promueve la investigación técnico-industrial así como la regulación de la industria petrolera, petroquímica básica, minera, eléctrica y nuclear y ya no solamente interviene en su producción. Una función más es la referente a la industria de los fertilizantes, tarea en la cual se tiene que coordinar con otros entes y dependencias.
- A la recién creada Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, entre sus nuevas funciones, le corresponde formular y conducir la política general de industria y establecer la política de industrialización así como regular la producción de ésta área además de su fomento y promoción. El paso del fomento industrial a esta Secretaría parece más lógico ya que lo que se produce es para comercializarse -- posteriormente, ya sea en el país o en el exterior.
- Las tareas de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en cuanto a la construcción de obras de comunicación, caminos, aeropuertos, etc. pasan a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- A la nueva Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (an-

tes Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas) le corresponde establecer criterios ecológicos en agua, -- tierra y aire.

- Tanto la Secretaría de Turismo como la de Pesca, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberán determinar, cada una en su respectiva área, los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales y financieros necesarios para el fomento de ambas actividades. Renglones muy importantes por el potencial -- con el que se cuenta en el país en ambos tipos de actividad.
- A la Secretaría de Gobernación se le atribuye la función -- de la política general de comunicación social.
- A la Secretaría de Salubridad y Asistencia se le asigna la función de establecer y conducir la política nacional en -- materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general. Se aumenta así su importancia y cobertura en el propio renglón al dar facilidades para que esta Secretaría pueda desempeñar mejor sus funciones como coordinadora sectorial. Se le robustecen sus funciones para que se encuentre en facultades de coordinar a entes muy fuertes que quedan bajo su ámbito de autoridad.
- Finalmente se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para planear, organizar y coordinar el -- sistema de control y evaluación gubernamental. Mediante éste sistema se podrá medir el desempeño productivo y económico-financiero de los entes paraestatales. Esta Secreta--

ría para efectos de la reestructuración, se agregó como institución globalizadora y normativa. De esta manera, en la actualidad, son tres Secretarías las que se encargan del papel globalizador y normativo, siendo las otras dos Secretarías la de Programación y Presupuesto y la de Hacienda y Crédito Público (2).

Con esta nueva reasignación de funciones en las Secretarías, se pretende dar mas claridad a aquéllas además de adecuarlas a la presente forma de organización que conlleva no solo una reorganización dentro de la administración pública federal central sino también en la paraestatal, la cual tendrá que sufrir modificaciones, principalmente resectorizaciones, al cambiar las -- funciones de las cabezas sectoriales.

Actualmente de doce sectores económico-sociales que se dieron en el sexenio pasado (3), se dan con el comienzo del nuevo régimen, trece sectores de actividad económica-social que son:

- | | |
|---------------------------------|---------------------|
| 1. Comunicaciones y Transportes | 7. Desarrollo Rural |
| 2. Bienestar Social | 8. Pesca |
| 3. Educación | 9. Industria |
| 4. Salud | 10. Energéticos |
| 5. Asentamientos Humanos | 11. Turismo |
| 6. Comercio y Abasto | 12. Administración |
| 13. Seguridad Nacional | |

Esta clasificación responde al gasto presupuestal sectorizable que realiza la Secretaría de Programación y Presupuesto (4), sin embargo, en el Plan Nacional de Desarrollo se consideran --

trece sectores de actividad económica-social que son:

- | | |
|-------------------------------|---------------------------------|
| 1. Desarrollo Rural Integral | 9. Sistema Integral de Trans-- |
| 2. Reforma Agraria Integral | portes |
| 3. Agua | 10. Modernización Comercial y A |
| 4. Pesca y Recursos del Mar | basto |
| 5. Bosques y Selvas | 11. Turismo |
| 6. Desarrollo Industrial y Co | 12. Desarrollo Tecnológico y -- |
| mercio Exterior | Científico |
| 7. Energéticos | 13. Sistema Integral de Comuni- |
| 8. Minería | caciones (5). |

Las Secretarías o Departamentos de Estado van a ser una segun da instancia, conforme el acuerdo sobre el funcionamiento de -- las entidades de la administración pública paraestatal y sus re laciones con el ejecutivo federal (6), ya que la primera instan cia la conforman las Secretarías globalizadoras y normativas.

Las Secretarías como instancia intermedia entre las dependen cias globalizadoras y los entes enmarcados bajo su coordinación, actúan con respecto a sus entes de manera que estos cumplan las directrices políticas y económicas delineadas por la política - general. Sin embargo, hay ciertos problemas entre las cabezas - sectoriales y los entes bajo su autoridad ya que a mayor hete rogeneidad de funciones de los entes controlados por una cabeza de sector, más generales y difíciles son los controles que ésta trata de aplicar" (7).

Las resectorizaciones que hasta la actualidad se han llevado a cabo siguen la misma línea de acción de la planteada en 1977,

manteniendo el criterio de que, por ejemplo, la ahora Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal en la actualidad ya no se hace cargo del fomento industrial, el cual pasa a la actual Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, al pasar dicha actividad a ésta última Secretaría, los entes que actuaban en ese campo, en la entonces Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, pasan a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, sin contarse hasta el momento con otro criterio en la sectorización, sino que mas bien son cambios del campo de acción de una Secretaría o Departamento a otra u otro en forma casi constante, dificultando a las Secretarías cabezas de sector la coordinación y vigilancia, de manera adecuada, de diversos entes.

Al problema de la gran movilidad de algunos entes hay que agregar el difícil criterio de sectorizar a algunos de ellos, como por ejemplo el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado o de la Universidad Nacional Autónoma de México que por la diversidad de acciones que llevan a cabo son difíciles de encuadrar dentro de una sola cabeza sectorial. Este difícil encuadramiento se debe también a la rigidez de los principios y normas de la sectorización.

Si bien las modificaciones a las funciones de las Secretarías se llevó a cabo desde iniciado el sexenio, la resectorización de los entes paraestatales, hasta el momento, no se ha llevado a cabo en forma total, lo que provoca un gran retraso y complica los problemas con respecto a los entes ya que en la actuali-

dad ciertas Secretarías ya no considerara dentro de su ámbito de competencia a algún o algunos entes. Sin embargo, y a pesar de los grandes y graves problemas antes descritos, esto no es algo que no tenga una solución más satisfactoria que la lograda hasta el momento, cuestión que será abordada en puntos más adelante.

IV.2 El gran volumen de los entes paraestatales y su reducción

En la actualidad el gran volumen de los entes paraestatales que el Estado tiene y que reúne en la administración pública paraestatal forman un vasto aparato que, en ocasiones, se convierte en pesado y un tanto incontrolable por parte de las Secretarías que fungen como cabezas sectoriales.

Con el presente régimen se trata de reducir el número de los entes paraestatales, lo que en realidad se está logrando a través de la finalización de la liquidación de ciertos entes, la extinción de algunos otros, la venta de algunos más, etc.. Primordialmente la reducción de este tipo de órganos se debe a las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 28 en donde se "delimita" la actividad del Estado, se menciona que corresponde a éste el manejo de las áreas estratégicas, las cuales son: " la acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite: emisión de billetes; petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y ferrocarriles (8).

Estas áreas eran controladas por el Estado, en gran manera, desde varios años atrás. Con respecto al petróleo (en el que el Estado ha venido produciendo todo su volumen) no se da ningún cambio, al igual que en la electricidad. En otras áreas el Estado controla casi de manera total la respectiva actividad, tal es el caso de la industria siderúrgica y de fertilizantes. Con respecto a las comunicaciones y transportes se ve también un --

control bastante grande (por parte del Estado) ya desde algún tiempo atrás.

La delimitación de las áreas consideradas estratégicas se amplía en gran forma al incurrirse en una gran ambigüedad cuando se menciona en la propia Constitución que, además de las actividades estratégicas ya mencionadas, se agregan las que señale expresamente la ley o leyes que expida el Congreso de la Unión -- (9), dejando de esta manera, al legislativo, el criterio de ampliar dichas actividades hasta renglones que por el momento no se consideran como tales.

Por su parte el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1983 menciona la puesta en práctica de lineamientos y criterios, tanto para la creación y adquisición de entes paraestatales como su fusión, liquidación y venta (10), facultad que queda delegada a los coordinadores sectoriales conforme a los nuevos lineamientos y criterios respecto a este tipo de órganos (11). De esta manera se trata de que, debido al mayor contacto que tienen las Secretarías con respecto a los entes que coordinan, aquéllas conocen mejor (sin olvidar lo planteado en el punto anterior) la conformación y problemática de los entes bajo su cargo. Sin embargo y especialmente para los momentos actuales tan difíciles por los que estamos atravesando, se hace necesario que en la creación o adquisición de entes, se aproveche la experiencia bancaria en el área de las paraestatales, ya que son los bancos los que mejor conocen si un ente es viable o no en determinada área.

Con respecto a la fusión de entes se aprecia que si correspon

de la cabeza sectorial ya que esta conoce mejor (no en todas -- las ocasiones) la situación de sus entes, con lo cual pueden integrar de varios, uno solo, o varios que actuen en común o como un "bloque" que englobe las funciones que son llevadas a cabo, actualmente, por varios entes en forma aislada. Dichas integraciones (o en su caso fusiones) se deberán de lograr, en los casos en los que sea posible, en entes medianos y pequeños ya que estos son poco eficientes y, en la etapa actual, son los que -- más difícilmente sobreviven a la crisis.

En el caso de lograrse la fusión de entes, se pueden obtener ventajas al tener un mejor acceso al financiamiento y, posible- mente, a la tecnología además de favorecer la reducción de sus gastos administrativos siempre y cuando se cuide de no agravar el desempleo. Con la fusión de entes el número de estos se reducirá, permitiendo con ello una mejor coordinación, en general, por parte de la cabeza sectorial.

En cuanto a la cesión, ésta puede llevar a ciertos problemas ya que las ambigüedades que queden conforme a la nueva reassignación de atribuciones a las Secretarías, van a provocar que algu- nas de ellas luchan por controlar determinados entes. Esto pro- vocará que algunas Secretarías sean recias en cuanto a la ce- sión de algunas paraestatales y el caso contrario conforme a o- tras.

Por último, con respecto a la liquidación o venta, es necesari- o que la primera se lleve a cabo con más agilidad para que -- los recursos que se distraen en los entes puedan ser empleados en otras áreas en donde actuen otros entes paraestatales. La --

venta de este tipo de órganos debe manejarse con criterios de selectividad, vendiendo aquellos en que la presencia pública no se justifique o no sea necesaria y que sean atractivas para los sectores social y privado. Dentro de las empresas que se pueden poner a la venta se encuentran aquellas que el Estado adquirió de capitalistas por encontrarse en una situación operativa o financiera crítica, pero que ahora una vez subsanadas, sería recomendable que fueran vendidas al sector social o al privado, por ser empresas que no actúan en campos estratégicos ni ramas prioritarias.

En general podemos apreciar una reprivatización de entes para estatales en países, aparte de México, como Chile, Argentina, Venezuela, Perú, Guatemala, Brasil, Gran Bretaña, Italia, España, entre otros (12). Tal acción ha llevado a la afirmación de que los países desarrollados están retornando a los principios liberalistas (13), imponiendo dicha política a los países subdesarrollados. Sin embargo, se puede apreciar que esta acción refleja también una incapacidad del Estado por atender y controlar funciones que llegaron a ser tan amplias que se llegó a tal punto de que ahora es imposible llevarlas a cabo en forma adecuada por un aparato centralizado, cediendo, en el caso de México, muchas de estas funciones a entidades federativas y municipios (mediante su fortalecimiento) e incluso vendiendo entes para estatales al sector social o al privado, en éste, tanto a los nacionales como a los extranjeros.

En México, lo que ha predominado hasta el momento es el criterio marcado en la Constitución ya que en el Informe de Ejecu---

ción del Plan Nacional de Desarrollo se concierne la revisión de la presencia estatal en entes que no justifiquen su participación directa o fin de dejar al Estado solo los entes paraestatales que actúan en campos estratégicos marcados por la Carta Magna (14) y que en esencia son los entes nacionalizados o expropiados en determinados momentos de nuestra historia como son, - en el régimen Cardenista, los ferrocarriles y el petróleo, y en el sexenio Lopezmateista, la industria eléctrica, áreas que por su magnitud e importancia actual solo pueden ser manejadas por el Estado.

En fin, en la reducción de los entes paraestatales se hace impostergable la actualización y redefinición de los entes que -- conforman la administración pública paraestatal, puesto que algunos de ellos, actualmente, justifican su existencia en tanto que otros, sobre todo ciertos fideicomisos y empresas de participación estatal minoritaria y mayoritaria, no justifican más su existencia.

En general el campo y número de los entes paraestatales es -- fuertemente cuestionada en la actualidad, sobre todo por el sector privado nacional y un tanto el extranjero que, aunque cuestionan sobre la amplitud y cantidad de campos en los que actúan los entes paraestatales, aceptan la actividad rectora del Estado.

IV.5 El papel de los Entes Paraestatales en el Plan Nacional de Desarrollo 1985-1993

A principios del régimen actual, la situación nada promisoría por la que atraviesa el país, hizo que se tomaran medidas drásticas, sobre todo en la economía, para superar la crisis actual. En la administración pública se modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reasignando funciones a las Secretarías, como ya se vió anteriormente, lo que tiene que conducir necesariamente a una reubicación de los entes paraestatales con el fin de adecuarlos a la nueva orientación.

Con respecto a las áreas de actividad económica, la situación prevaleciente a principios del sexenio, y que aún no se ha podido corregir hasta la fecha, es la siguiente: en el área agropecuaria se nota un estancamiento en la producción, principalmente en la agricultura extensiva, la cual es practicada por las masas campesinas, muchas de las cuales emigran masivamente a las ciudades, con lo que agravan los problemas de las concentraciones urbanas sobre todo la del Distrito Federal (15).

Dentro de la agricultura se ve un desarrollo polarizado al -- ser nuevamente, y ya como tradición, la agricultura más moderna la que recibe los beneficios en cuanto a créditos e insumos que en la mayoría de los casos se encuentran sumamente subsidiados. En la agricultura, actualmente, se cuenta con nuevos precios de garantía a los productos del campo (16) acción ésta tendiente a incentivar e incrementar nuevamente la producción del campo. -- Sin embargo, se sigue apoyando al campesino tradicional tempora

lero, hecho que se ha visto no ha dado resultado en el campo económico, lo que parece más viable en la actualidad es la organización campesina en grupos, tal vez en cooperativas, por medio de las cuales actúen unidos, con el fin de aumentar su productividad y lograr además, los beneficios que la agricultura moderna recibe. Si se continua apoyando al campesino individual, los resultados no serán diferentes a los obtenidos hasta la actualidad.

Otras áreas dentro del renglón agropecuario que tienen grandes problemas se encuentran en la ganadería, la cual ha sufrido una gran expansión mas no se ha intensificado.

El problema que agrava, aún más, la situación en el campo es la descapitalización del mismo al no reinvertirse en él los excedentes que produce.

Para el año de 1982 el gasto público destinado a éste renglón fué de 300 636 millones de pesos de un total de 2 billones ---- 624 277 millones del gasto público total para ese año (17) posteriormente, en el año de 1983, pasa a 546 300 millones del gasto. De esta manera pasa a ocupar el segundo lugar de importancia dentro del gasto público proyectado (13) para volver a caer en el año de 1984 (19).

En el área industrial, siempre preponderante y de mucha importancia dentro del crecimiento económico del país, se ve grandemente afectada por la crisis ya que el ritmo de actividad de la misma desciende y muchas plantas que actúan dentro de éste renglón se ven en dificultades para subsistir, sobre todo las plantas de medianas y pequeñas magnitudes, muchas de las cuales ---

quiebran. El aparato industrial que sobrevive es fuertemente dependiente del exterior ya que gran parte de los insumos que requiere para funcionar son de importación. Por su parte, la capacidad de exportación de las plantas del área, es baja, a excepción de algunas industrias controladas por el gobierno y de --- grandes empresas privadas (20).

El aparato industrial paraestatal es grande y de suma importancia. Se encuentran dentro de este renglón la industria del petróleo y sus derivados, la industria eléctrica, la industria de fertilizantes, la industria siderúrgica, entre las más importantes. Sin embargo, se cuenta también con varias empresas que el Estado salvó en momentos en que sus propietarios privados no pudieron mantenerlas, empresas que actualmente pueden ponerse a la venta a los grupos o sectores interesados por no justificarse, actualmente, la participación estatal dentro de ellas.

A pesar de que se han dirigido grandes esfuerzos hacia el renglón industrial, éste se sigue concentrando solo en algunas --- grandes ciudades del país, lo que provoca la concentración de la actividad económica en las mismas. Al igual que en el renglón agropecuario, la industria más beneficiada es la más grande y moderna (parte de la cual se encuentra en manos de extranjeros). La mediana y la pequeña industria son las que se ven en dificultades para subsistir, tanto operativa como financieramente, ya sea porque sus equipos ya no son adecuados, porque los créditos son más difíciles de conseguir, por su poca capacidad de respuesta y adaptación a las cambiantes necesidades, etc., --- lo importante es que nuevamente se da en esta área el desarro--

llo polarizado de la industria.

Para subsanar y paliar la situación prevaletiente, a principios del régimen actual, se tomaron ciertas medidas, sobre todo en la economía, como la devaluación de la moneda para hacer nuevamente competitivos los productos mexicanos en el exterior, de salientando a la vez, las importaciones. Hasta la actualidad la moneda se sigue devaluando a través del llamado deslizamiento - con el fin de facilitar la exportación (21) y la competitividad de la industria nacional en el extranjero.

El gasto público destinado a éste renglón, en el año de 1932, fué de 913 671 millones de pesos, lo que le coloca en primerísimo lugar de importancia dentro del mismo, para pasar en 1933 a 1 billón 209 400 millones de pesos (22) y en 1934 a 2 billones 440 900 millones (23).

En las comunicaciones y transportes se nota un claro rezago - de éstas con respecto a las crecientes necesidades que el país demanda, sobre todo en carreteras, transporte marítimo y ferrocarriles. Dentro de las primeras y en los últimos se puede constatar un creciente deterioro.

Para el año de 1932, las comunicaciones y transportes cayeron hasta un cuarto lugar de importancia dentro del gasto público - con 225 156 millones de pesos (24) para pasar en 1933 a 340 400 millones de pesos (25) y en 1934 a 643 500 millones (26).

Estos tres renglones de actividad que tradicionalmente fueron de los más importantes dentro del gasto público (además del renglón social y actualmente el educativo) se vienen a reafirmar - como tales dentro del presente régimen.

Dentro de la coyuntura antes descrita se da el Plan Nacional de Desarrollo 1981-1983 lo que lo obliga a ser un plan más realista que su antecesor. Dentro del Plan se dan las líneas generales de acción a seguir, correspondiendo a las Secretarías y Departamentos de Estado, la formulación de planes específicos dentro de su área de actividad. De esta manera se da una situación inversa con respecto al régimen anterior, ya que como sabemos en éste se dieron primero los planes específicos y posteriormente el Plan Global.

Dentro de las políticas más realistas y acordes que se dan en el Plan Nacional de Desarrollo se encuentra la política con respecto a los entes paraestatales (que en el Plan se engloban como empresa pública, sin definir lo que se entiende por ésta) -- que se puede resumir de la siguiente manera:

- Los entes paraestatales como instrumento para el logro de objetivos nacionales.
- Reforzadores de la rectoría económica del Estado.
- Dan apoyo directo a la política económica y social que instrumenta el sector público.
- Como interventores en sectores estratégicos de la economía (en el aparato productivo y distributivo).
- Reguladores e impulsores de la actividad económica y social de todos los sectores (27).

La política que se llevará a cabo con respecto a los entes paraestatales es:

- Autofinanciamiento

- Coordinación
- Precios y tarifas acordes a sus costos
- Política de compras orientada hacia el mercado interno (28)

Además de esto, los entes paraestatales, según el Plan Nacional de Desarrollo, tendrán como objetivos básicos la elevación de su producción y en especial de su productividad, para lo cual se tendrán que llevar a cabo acciones realistas que coadyuven en dicho propósito.

Con respecto al cambio estructural que de los entes se espera, se atenderán sectores de importancia social con el fin de reducir las tensiones que se pudieran provocar a causa de los ajustes en la economía, para ello se dará atención a renglones de "transporte, comercialización, abasto, salud, seguridad social, urbanización y vivienda" (29) tanto en el campo como en las ciudades.

No cabe duda que en la consecución de objetivos sectoriales, los entes paraestatales son de primordial importancia para el logro de los mismos.

En el área agropecuaria tendrán, los 71 entes paraestatales que actúan así (30) que coadyuvar en el incremento de la producción, principalmente en donde esta sea insuficiente o propicie malos manejos, tal es el caso de los alimentos. La inversión pública como instrumento de política económica con que cuenta el Estado se orientará a la rama agropecuaria con el fin de que esta aumente su productividad (31) tanto en el polo moderno como en el tradicional. Se pretende que esta actividad tenga una coordinación con otros sectores para que sea más eficiente y lo

gre, en gran manera, sus objetivos. Por ejemplo, se tendrá que coordinar con la industria para hacer una realidad las agroindustrias; con el comercio y los transportes para lo referente a la comercialización y el abasto, y en fin con otras áreas para que posibiliten su mejor funcionamiento.

En la pesca se pretende una generación de empleos alta y una captación de divisas mediante el crecimiento regional y la exportación respectivamente (32), para ello, los entes paraestatales tendrán que reorganizarse para llevar a cabo dicha labor, a demás de incentivar a los sectores social y privado para que se aboquen al área. Los entes paraestatales que actúan en este renglón, según el plan, deberán de elevar su eficiencia y productividad en la "flota y planta industrial, ya sea reubicando sus instalaciones o sustituyendo sus equipos, sistemas y servicios" (33). Al igual que en la agricultura, en la pesca se tratará de que sus productos se industrialicen, lo que necesariamente va a requerir de una buena coordinación de la pesca y la industria, además de la buena coordinación de los entes que actúan en la primera.

Dentro de la actividad forestal, los 3 organismos descentralizados, las 16 empresas de participación estatal mayoritaria, -- las 2 empresas de participación estatal minoritaria y los 2 fideicomisos (34) que hasta la actualidad funcionan en el área, -- tendrán que actuar en favor de la protección y el fomento al empleo además de aumentar la productividad del renglón coordinándose de tal manera que ambas actividades resulten en un mejoramiento dentro de la actividad.

En lo que respecta a la industria -con una gran participación estatal con 776 entes de los cuales 12 son organismos descentralizados, 316 empresas de participación estatal mayoritaria, 37 empresas de participación estatal minoritaria y 11 fideicomisos (75)- de primordial importancia desde hace varias décadas, se - tenderá a la modernización del aparato industrial para consti- tuirse en palanca del crecimiento económico, desarrollando él - mercado interno y compitiendo con el exterior. La industria de- berá "condujar a la descentralización territorial, a desarro- llar la oferta de bienes básicos, a fortalecer la industria de bienes de capital y a crear una base tecnológica propia" (36).

Algo muy importante que se considera en el Plan, es el refe- rente al crédito, el cual será orientado, por medio de la banca nacionalizada, a empresas que aseguren la rentabilidad de sus - proyectos.

De primordial importancia se consideran, dentro del Plan, las pequeñas y medianas industrias en tanto que son las que absor- ven gran cantidad de mano de obra; sin embargo, se requiere que actuen conjuntamente para que logren disfrutar de ventajas que solamente tienen las grandes industrias.

Dentro de la industria se puede considerar a los energéticos de primordial importancia al ser una de las actividades estraté- gicas llevadas a cabo por el Estado y al ser el pilar del creci- miento económico nacional, así como sustento para el desarrollo y modernización del aparato productivo, hecho que se esta tra- tando de llevar a cabo a través de la gran cantidad de recursos destinados a ésta área de actividad (37).

Dentro de las acciones que se pretendan llevar a cabo en el área industrial, muchas se tendrán que realizar en coordinación con otros sectores económicos, lo que necesariamente tendrá que conllevar una buena coordinación con ellos.

En la minería se pretende que las materias primas que ahora se exportan como tales, se industrialicen, lo que exigirá igualmente una buena coordinación con la industria y no solo con ésta sino también con otros sectores de actividad.

Respecto a los transportes se ve la necesidad de mejorarlos, tanto administrativamente como en su equipo e instalaciones, ya que como se mencionó en el primer capítulo, tanto estos como -- las vías de comunicación posibilitan el desarrollo y la expansión de la industria, además de que logran la integración y crecimiento de la economía. Los transportes tendrán que coordinarse entre ellos mismos y con otros sectores de actividad para la consecución de sus respectivos objetivos.

En las comunicaciones se pretende modernizar las prácticas operativas y administrativas en pro de una mayor productividad, igual propósito se persigue en el desarrollo tecnológico y científico propio que se pretende lograr en beneficio de las acciones mencionadas.

Como se puede apreciar, un elemento común a todas las actividades sectoriales, que se plasman en el Plan Nacional de Desarrollo, está presente en la coordinación (intersectorial e intrasectorial) y la productividad, hecho que refleja el problema que hasta el momento no se ha logrado en forma adecuada, ya sea por deficiencias que se dan en los sectores económico-sociales

y administrativos o por la imposibilidad de llevar a cabo ambas actividades en las formas de organización actuales.

Si bien la coordinación y la productividad se plantean como una necesidad, no se dan los mecanismos a través de los cuales se pudiera llevar a cabo, hecho que se aborda en otro punto del presente estudio.

IV.4 El "nuevo" rol de los entes Paraestatales

Los entes paraestatales en la actualidad vienen a jugar un papel primordial en las políticas económicas y sociales del Estado no siendo nuevo su papel puesto que ya desde varias décadas atrás el Estado se sirvió de estos en la consecución de diferentes tipos de objetivos. En los momentos actuales, los entes paraestatales son utilizados "como un instrumento de política económica inmediatista además de paliativo de los efectos de la crisis" (38).

Actualmente la injerencia estatal en la economía y el rol de los entes paraestatales en materia económica es el siguiente:

- "Control de la economía mediante la dirección de las políticas de producción y distribución de los bienes y servicios velando por el interés público" (39), al ser los entes paraestatales los primeros en cumplir las políticas -- dictadas por el Estado para tal efecto.
- "Conducción del crecimiento planteando el rumbo a seguir, al coordinar, estimular, encauzar y crear las condiciones propicias para el desenvolvimiento de la actividad de los particulares" (40). Sin embargo, los entes paraestatales -- no solo son promotores del crecimiento económico y reorientadores del mismo, sino que constituyen un instrumento primordial de política económica que los hace valiosos por lo que hacen y por lo que potencialmente se puede lograr con ellos.
- "Garantía de la soberanía mediante la conservación, por --

parte del Estado, del control de áreas estratégicas, ya -- que de no ser así, la producción y distribución de estas, se encontraría en poder de transnacionales, lo que provocaría que el poder público se encontrara a expensas de intereses particulares" (41). Es por esta razón que el Estado participa directamente en determinadas actividades económicas.

- Satisfacción de mínimos de bienestar ya que la empresa privada no produce siempre estos ya sea porque no le son costeables o porque los servicios particulares son insuficientes.
- "Actividades que por la cuantía de las inversiones, la magnitud de sus actividades, la baja rentabilidad y lo elevado de sus riesgos provoca que la empresa privada no concurre a ellas" (42), por lo que el Estado se ha visto obligado a promover empresas necesarias para cubrir dichas actividades, especialmente en aquellos casos en que se trata de insumos básicos para la expansión de la economía.
- Finalmente la construcción de obras de infraestructura que coadyuvan a la formación del capital social básico.

En la industria el Estado ha imprimido su dirección mediante la asignación de prioridades en ella, además de tratar de inducir a los particulares hacia la rama, sin embargo, "el Estado no sustituye ni elimina a los particulares sino que los estimula y fortalece" (43). De hecho, es posible ver que el Estado, - en este renglón, participa primordialmente en la industria pesada, como es el caso del petróleo, la electricidad, etc.. Actual

mente hay cierta participación estatal en áreas industriales -- que no son de vital importancia pero que, de alguna manera, tuvieron que pasar a manos del Estado.

Muchas de las empresas que el Estado adquirió no entran dentro de su conveniencia sino que su adquisición se debió a exigencias de orden político, social o económico, las cuales tienen la desventaja de que la localización de estos establecimientos se encuentra en donde la iniciativa privada los dejó, no pudiendo ser utilizados fuera de las regiones en que originalmente se encontraban. "Actualmente este criterio de rescate debe de terminar y empresa privada que deba desaparecer por no poder subsistir que desaparezca" (44) al menos de que se trate de una empresa de vital importancia para el país. El tipo de intervenciones de rescate que el Estado se vió obligado a hacer y -- que conforman parte del aparato actual fueron pues, operaciones aisladas de emergencia "que no constituyen la expresión de una política conciente del Estado o del rol que había que confiarles a las participaciones del Estado" (45), sin embargo, constituyen actualmente, parte del aparato estatal y parte importante, algunas de ellas, en la economía mexicana.

En México la participación del Estado en la industria es grande y diversificada, ya que a partir de los cuarenta, este renglón ha sido el motor del crecimiento de la economía mexicana.

Actualmente de acuerdo a los nuevos postulados, los entes habrán de consolidarse y concentrarse, prioritariamente en ramas estratégicas, de bienes de capital y de consumo básico. Dentro de las primeras, reservadas al Estado, se encuentran: el petró-

leo, los hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioac-
tivos, generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles,
acuñación de moneda, emisión de billetes, correos y telé-
grafos (46). Dentro de las segundas se comprenden actividades -
industriales que permiten al Estado ejercer su atribución recto-
ra de la economía y dentro de las cuales se encuentran la pro-
ducción de hierro y acero, carbón, fertilizantes, azufre (que -
son bienes intermedios, en muchos casos) así como la producción
de maquinaria, máquinas herramienta, electrónica, equipos de --
transporte, etc.. Por último en la tercera se encuentran el co-
mercio y el renglón agropecuario, principalmente, que es en don-
de el Estado "ejerce su acción de regulación y abasto de produc-
tos básicos, entre otras" (47).

De esta manera, el Estado, a través de los entes paraestata-
les, como instrumentos de política económica directos, ejerce -
su capacidad de manejo de la economía, no siendo estos los uni-
cos instrumentos de política económica con que cuenta el Estado
ya que como sabemos, el Estado también cuenta con instrumentos
indirectos como son la política monetaria, fiscal y comercial.

IV.5 La resectorización de los Entes Paraestatales

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 da las líneas generales de acción con respecto a los entes paraestatales y a la actividad de los sectores económico-sociales. La tarea primordial dentro de ambos es alcanzar una mayor productividad además de una buena coordinación para que el Plan resulte más viable en la consecución de los objetivos plasmados en él. Se entiende por productividad "el máximo rendimiento de los factores productivos (capital y mano de obra) que se conjugan para alcanzar objetivos específicos" (48) y por coordinación como "la acción en caminata a contribuir en forma oportuna a la consecución de un fin" (49).

Cabe hacer notar que la planeación y la programación en los momentos actuales, en que la rapidez e imprevisibilidad de los cambios que se suceden en la sociedad, hacen que dicha tarea se vuelva arto complicada puesto que las cambiantes condiciones si bien permiten planear no permiten programar con esquemas dignos de consideración de las acciones que habría que emprender para conseguir objetivos, los cuales son prefijados, todos juntos, en el momento de formular el respectivo programa, es por esto que la acción programada se debería de dar "además de una secuencia de acciones a realizarse en determinado tiempo, como la puntual coordinación de las nuevas iniciativas que el curso de los acontecimientos impone" (50).

Para lograr una mayor productividad y coordinación entre los sectores económico-sociales y administrativos, a través de los

entes paraestatales que actúan en ellos, se hace necesaria una resectorización (aunque la palabra resectorizar no es muy apropiada se usa igual que reforma o reestructuración para denotar un nuevo cambio) que logre estos objetivos o que coadyuve a lograrlos, es decir una reorganización hecha de tal manera que -- las funciones que realizan los entes paraestatales sean más -- acordes con los de las Secretarías o Departamentos de Estado que funjan como cabezas de sector. Es necesario dar resoluciones -- dentro del esquema que se tiene, tomando en cuenta las modificaciones necesarias para mejorarlo además de tratar de que los objetivos plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo se logren -- realmente en gran medida, o sea, que hay que tratar de hacer de dicho Plan algo viable para que este no se quede simplemente en el papel. Para este último fin se considera lo siguiente:

Con respecto a los organismos descentralizados, al ser los -- que actualmente cumplen, en general, con las actividades estratégicas que quedan reservadas al Estado se requiere, en los casos en los que sea posible, que formen junto con otros entes paraestatales consorcios, o en todo caso que los precios y tari--fas de los bienes y servicios que producen y prestan sean más -- acordes con sus costos y lograr de que en la mayoría de los casos se alcance su sanidad financiera para su futura operación y, en su caso, expansión. En el supuesto de que se logren amplias ganancias, destinar éstas a las demás áreas de actividad económica consideradas estratégicas y prioritarias.

Con respecto a las empresas de participación estatal mayoritaria se hace necesario la integración de varias de ellas, sobre

todo de medianas y pequeñas dimensiones, con el fin de integrar sus actividades para lograr que actúen como consorcios, procurando que al formar dichas unidades no escapen del control de una cabeza de sector. Dichas integraciones son más convenientes en el caso de las Secretarías que tienen bajo su autoridad una multitud de entes y que actúan en áreas como la forestal, industrial, comercial o como podrían ser "consorcios en la industria petrolera, minera, metalúrgica, eléctrica o bien en las comunicaciones y transportes o para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, un consorcio de actividades públicas de financiamiento" (51) entre otras.

Mediante la agrupación de entes se logrará su mejor coordinación al estar integrados como consorcio, así pues su coordinación será más efectiva no solo al interior del sector en donde se encuentran insertos sino también con otros sectores económico-sociales y administrativos. A manera de hipótesis se puede decir que entre menos empresas controladas por una cabeza de sector mayor y mejor será su coordinación.

Al integrarse cierto número de entes y al actuar estos como consorcio, obtendrán las ventajas y facilidades de un ente de dimensiones considerables al, por ejemplo, poder invertir en investigaciones científicas y tecnológicas para desarrollar una tecnología propia y adecuada a sus necesidades, lo que coadyuvaría (si se logra) a la independencia del país en éste renglón. Hecho que sería difícil de conseguir si se mantienen entes medianos y pequeños que actúan por separado, los cuales, no tienen posibilidades de invertir en éste renglón así como la no po

sibilidad de lograr economías de escala en los casos en los que se pretende lograrlas o alcanzarlas.

Mediante conjuntos de entes que actuen en forma integrada o conjunta se puede lograr el llegar a sustituir productos hasta ahora importados e inclusive se puede mejorar la cantidad de -- productos, bienes y servicios, al cubrir en forma más amplia el mercado interno.

Al conformarse un consorcio de varios entes medianos y pequeños se pueden lograr aumentos en su productividad al utilizar -- en forma más amplia su capacidad instalada. Las ventajas que se obtienen estando los entes integrados de esta manera es que se puede lograr reducir los costos de operación y obtener mayores ganancias para su futuro funcionamiento, e incluso para apoyar a empresas privadas, principalmente medianas y pequeñas, que actúan dentro de la economía, hecho que parece bastante difícil -- de lograr a través de entes paraestatales de medianas y peque-- ñas dimensiones, sobre todo en los momentos actuales.

En el caso de empresas que actúan con un doble control, es decir, financiero por parte de un banco y sectorial por parte de una Secretaría o Departamento de Estado, se hace necesario eliminar uno de esos dos controles, para que el ente quede ya sea bajo la autoridad de la Secretaría o Departamento de Estado o -- bajo la autoridad del banco, considerándose las ventajas, en cada caso, de que el ente quede enmarcado bajo alguno de los dos, siendo su productividad, coordinación y rentabilidad, criterios de primordial importancia dentro de su asignación.

Hay que recordar que el Plan Nacional de Desarrollo considera

como pilar fundamental a la industria y dado que la mayoría o un gran número de entes de participación estatal mayoritaria actúan en el área es recomendable hacer de éste renglón un aparato fuerte, no expandiéndolo sino consolidando y fortaleciendo el establecido para que pueda convertirse en una verdadera palanca del crecimiento económico, como se pretende en el Plan.

Con respecto a las empresas de participación estatal minoritaria se requiere que éstas se ubiquen dentro de un consorcio operativo o financiero como es la banca ahora del Estado, ya que en ellas el propio Estado actúa como un socio más, rigiéndose estas empresas por una ley privada, lo que hace necesario que aquellas leyes públicas que las incluyen se reformen para dejarlas exclusivamente en el ámbito mercantil privado.

La banca, como consorcio financiero, al controlar estos entes aplicaría, como es su caso, el criterio financiero y de rentabilidad de la empresa y de sus proyectos, influyendo solamente a través del peso relativo que le otorga la participación estatal dentro de ellas. El criterio preponderante con respecto a estas empresas debería de ser el de su rentabilidad para lograr, en los casos en los que sea posible una amplia ganancia. Afortunadamente el Estado tiene participación en un número relativamente reducido de estos entes, siendo conveniente en algunos casos, el cese de su participación o el aumento de la misma para lograr una directriz en el ente o simplemente para inducirlo, en el caso de que regrese a manos privadas.

Hay que recalcar algo que es muy obvio pero que a veces se olvida con respecto a las empresas de participación estatal mayo-

ritaria y minoritaria y es que los privados "aportan capital en ellas a cambio de obtener dividendos ya que cuando se incurre en pérdidas, los particulares se retiran" (52).

Con respecto a los fideicomisos se requiere que actúen dentro del área de actividad en la que están enmarcados, operando ape-
gadamente con las empresas y organismos que actúan en el ren-
glón. Los fideicomisos que tienen un carácter temporal deben de
saparecer por haber cumplido su función o porque desde su crea-
ción no se ha conseguido un avance significativo en la consecución de los objetivos para los cuales fueron creados. Hay que dejar únicamente aquellos que si están logrando los objetivos para los cuales fueron creados.

Mediante las acciones mencionadas para los diferentes tipos de entes paraestatales es posible lograr una mayor productivi-
dad y una mejor coordinación, objetivos estos que se pretenden alcanzar y que quedan plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo, para hacer de éste algo más viable y realista. A esto contribuye también la relación de una Secretaría o Departamento de Estado con respecto a sus entes ya que son aquéllas las que mar-
can el proceso de naturaleza política que, al llegar al punto de los entes, se vuelve un proceso de naturaleza técnico-económica que busca la eficiencia económico-administrativa y su eficacia en cuanto a la directriz política. Dentro de la primera, los entes del Estado actuarían de cierta manera con criterios de una empresa privada, sin embargo, la diferencia esencial es que mediante su acción se cubrirían o conseguirían fines públicos y políticos demandados por la sociedad y dirigidos por polí

ticas generales dictadas en planes.

Actualmente es necesario acabar con el criterio de salvamento que el Estado desempeñó en años anteriores por las desventajas (principalmente económicas) del mismo y dejar que "empresas privadas que no puedan subsistir, desaparezcan" (53) a menos de -- que se trate de empresas que sean de vital importancia para el país o que actuen en renglones prioritarios, según el lenguaje constitucional actual.

De hecho empresas privadas medianas y pequeñas, por lo gen-- ral, no actuan en áreas estratégicas y prioritarias y son solo algunas empresas privadas grandes las que si actuan en ellas, - como en su caso fué el salvamento, a través de la adquisición, de la Compañía Mexicana de Aviación (54). Sin embargo, se re--- quiere que el criterio en la creación o adquisición de empresas se haga con apego al mandato constitucional y con la voz y voto de la banca nacional en cuanto al éxito o posibilidades de ésto en el campo financiero por parte de una empresa. Lo anterior -- viene a colación debido a que recientemente se adquirió una es--- tación radiodifusora (55) lo cual no parece ser una tarea prio--- ritaria ni estratégica. Además, mientras que en otras áreas el Estado liquida, extingue o vende (56) entes para quitarse una carga innecesaria que representa manejar compañías que lo dic--- traen de su tarea primordial, por otro lado se hacen este tipo de adquisiciones que engrosan las actividades del Estado en for--- ma innecesaria. Innecesarios también parecen ser muchos entes - cinematográficos, las dulcerías, lavanderías, panificadoras, -- etc., que posee el Estado, las cuales deben de dejar de pertene

cer a éste o bien, desaparecer.

Por otro lado se tienen entes que no es conveniente que sean manejados por el gobierno federal y que podrían ser transferidos a los gobiernos de las entidades federativas o bien a los municipios en el caso de que esto último pudiera ser posible.

Como se puede apreciar, en resumen, lo que se propone como medio para alcanzar una mayor productividad y una mejor coordinación es la mayor utilización de la planta productiva y una sanidad financiera además de la agrupación de entes en consorcios, de los cuales se habla mayormente en el último punto del presente capítulo.

IV.6 La Comunicación Sectorial

Uno de los puntos en que la sectorización ha fallado es el referente a la comunicación sectorial, la cual tiene deficiencias tanto dentro de un mismo sector administrativo, como entre varios sectores, es decir, que tanto la comunicación vertical - como la horizontal no han sido buenas.

Se entiende por comunicación "la acción y efecto de toda ---- transmisión de información con vistas a una respuesta que no -- siempre implica una aceptación pasiva, es decir, se hace partícipe a otro de lo que uno tiene y se descubre, manifiesta o hace saber a uno alguna cosa" (57).

Para que se de una buena comunicación debe existir primero in formación, la cual deberá de ser confiable, buena, oportuna, ac tualizada, etc., de hecho, se ha considerado a la información - como un punto básico de la sectorización y es dentro del llamado Sistema Nacional de Información (58) donde se da a la Secretaría de Programación y Presupuesto, a los coordinadores de sec tor y a los entes paraestatales, la tarea de llevar a cabo la - información estadística de sus actividades, teniendo la Secreta ría antes mencionada, la función orientadora, normativa y de apoyo global con respecto a la información. Todas las demás Se-- cretarías y Departamentos de Estado se encargarían de la fun--- ción de producir la información requerida por la Secretaría de Programación y Presupuesto y por último, los entes paraestata-- les generan la información de acuerdo a los lineamientos de la Secretaría ya mencionada además de la información encomendada a

ellos a través de su respectivo coordinador sectorial (59). De esta manera la Secretaría de Programación y Presupuesto es la concentradora de la información.

Para el año de 1979 (60), al agregarse la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como dependencia de orientación y apoyo global, se dispone la creación de la Comisión Gasto-Financiamiento "como instancia de coordinación y preparación de la información entre la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que ambas puedan operar en sus funciones de dependencias de orientación y apoyo global" (61). Al considerarse a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como instancia orientadora y de apoyo global, se le encomienda la normatividad en lo referente a la información financiera.

Actualmente, al agregarse la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como dependencia de orientación y apoyo global, la función de la Comisión Gasto-Financiamiento tendrá que llevarse a cabo entre la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, lo que va a provocar que la tarea de dicha Comisión se amplie.

La información es tan importante en la comunicación que "la vitalidad de un sistema es tanto más grande cuanto más intensa es la circulación de informaciones útiles que se verifica en su interior" (62).

La comunicación debe de llevarse a cabo tanto dentro de un sector administrativo como entre los diferentes sectores, es de

oir, entre los entes y su cabera rectorial como entre sectores administrativos y los entes que actúan en ellos, o sea, una comunicación vertical y una comunicación horizontal.

Es conveniente recalcar que la información que se concentra en las Secretarías normativas y de apoyo global es únicamente estadística, lo que da solo una idea de las actividades que realiza el o los entes paraestatales más, las funciones que estos propiamente desempeñan o los planes que tienen para realizar en un futuro próximo son poco conocidos entre ellos, lo que refleja un hermetismo en cuanto a la información con que cuentan los entes y la poca comunicación que se da entre ellos para poder llevar a cabo planes en los que se vean involucrados dos o más entes.

Es necesario que exista una buena comunicación (lo que hará posible además, una buena coordinación) para conocer las actividades a realizarse por los entes con el fin de que se puedan llevar a cabo planes en forma conjunta, si es el caso, sobre todo si son entes que actúan dentro de una misma área de actividad.

La integración o conformación de varios entes paraestatales en consorcios logrará que la comunicación se haga más fácil en tanto que los entes van a actuar en una unidad. En los entes agrupados dentro de un consorcio, la comunicación se da de manera inmediata, rápida y eficiente. Esto mismo puede suceder con respecto a otros entes que se agrupen de igual manera.

Con lo anterior la comunicación se daría entre consorcios y no entre infinidad de entes de medianas y pequeñas dimensiones,

lo que resulta inconveniente por la dificultad en el manteni-
miento constante de una buena comunicación entre tantos entes.
Así pues, la comunicación se haría más activa y útil en tanto -
más recíproca sea la información que pasa de un ente a otro, o
bien, de un sector a otro.

En el caso de que no se conformen consorcios se deberá de ---
"reestructurarse, integrarse y reglamentarse el funcionamiento
de los órganos de gobierno de los entes paraestatales ya que --
con estos el vínculo más apropiado para la coordinación y comu-
nicación entre los entes paraestatales y la administración pú-
blica centralizada" (63), esto con el fin de una mejor comunica-
ción y coordinación sectorial.

IV.7 La Coordinación Sectorial

Etimológicamente coordinar significa establecer fórmulas - que permitan la unidad de acción en una organización compleja.

José Chanes Nieto define a la coordinación como el acto que - "consiste en hacer que la complejidad y la división alcancen u- nidad y una cierta simplificación" (64).

Gérard Limsit define a la coordinación por sus propósitos --- "que consisten en asegurar la coherencia y convergencia de las acciones de la administración" (65).

Por su parte Julieta Guevara da los elementos de la coordina- ción y dice: "la dotación de bienes y servicios en la cantidad, calidad, tiempo y lugar requeridos constituye uno de los facto- res más importantes para la operación coordinada" (66).

En este orden de ideas se entiende a la coordinación como la suma de esfuerzos parciales realizados por distintos órganos pa- ra la realización de un objetivo común dando coherencia, conver- gencia y unidad a sus acciones tomando en cuenta los elementos requeridos para llevarla a cabo.

La sectorización planteó entre sus objetivos básicos el orde- namiento de la administración pública paraestatal en grupos sec- toriales que permitieran una mayor coordinación de los entes a fin de elevar la eficiencia, eficacia y congruencia entre ellos (67). Sin embargo, la coordinación sectorial hasta el momento a dolece de fallas y aún no se ha podido neutralizar la descoordi- nación a pesar de que la atribución de funciones, en cada Secre- taría o Departamento de Estado, ha tendido a ser más clara en -

cuanto a que se ha hecho lo posible por acabar con la duplicación de funciones y por lo tanto el desperdicio de recursos entre las mismas, acción que se lleva a cabo, principalmente, a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de sus posteriores adecuaciones.

En la actualidad, la descoordinación al interior de los sectores administrativos (vertical) todavía representa problemas, sobre todo en aquellos sectores que tienen una multitud de entes bajo su coordinación. La descoordinación intersectorial (horizontal) adolece también de grandes deficiencias al no haber una coordinación adecuada entre los sectores administrativos y entre los entes que actúan en ellos. Este tipo de coordinación y su descoordinación se debe en gran parte a la falta de comunicación entre los sectores y los entes.

El problema de la descoordinación ha sido atacado, principalmente, a través de los acuerdos de sectorización posteriores al de 1977, en donde se trata de que la "afinidad de funciones, atribuciones y actividades de la dependencia coordinadora de sector" (68) sea afin con la de los entes paraestatales bajo su coordinación. Sin embargo, los criterios para la sectorización son todavía insuficientes para reducir la descoordinación inter e intrasectorial.

Si bien en sus primeros momentos y, aún en la actualidad, se plantea que las funciones básicas de la coordinación son, primordialmente, "la programación, presupuestación, evaluación, establecimiento de criterios de orden sectorial y la creación y la revisión de las unidades de apoyo administrativas" (69) es -

necesario aumentar la coordinación de actividades reales desarrolladas entre los entes de un sector y entre los entes de los varios sectores, acción que deberá de llevarse a cabo a través de los planes y programas específicos de cada sector administrativo, en los cuales se deberán de plantear los puentes específicos de interconexión, es decir cruces sectoriales en donde se coordinen las diferentes actividades.

Actualmente, al encomendarse a los distintos coordinadores de sector la "planeación, coordinación, evaluación y vigilancia de los entes de la administración pública paraestatal" (70) se les plantea la posibilidad de agrupar dentro de su sector a las paraestatales en subsectores, acción que debería de tomar muy en cuenta (de hecho algo se está haciendo al respecto) las posibles integraciones de entes para funcionar como consorcios, no solo para fines programáticos -ya que como se mencionó anteriormente, la programación deberá de ser la puntual coordinación de las nuevas iniciativas que el curso de los acontecimientos impone- sino para la coordinación verdadera de las actividades entre los entes que quedan bajo los diferentes sectores administrativos, ya que a pesar de que se encuentran bajo la autoridad de una cabeza sectorial, es precisamente en aquellos en donde también deberían de darse las conexiones específicas para la acertada coordinación de sus actividades.

La coordinación puede darse de una manera más adecuada cuando son menos los entes que se coordinan, es por esta razón que la integración de los entes paraestatales en consorcios coadyuvaría a disminuir la descoordinación que aún prevalece hasta la

cha y es muy posible que mediante estas agrupaciones sea más -- realidad la coordinación de los entes para con los gobiernos lo cales, entendiase entidades federativas o municipios, indepen-- dientemente de la capacitación a los recursos humanos locales - que se hace necesario llevar a cabo en forma simultánea. De es- ta manera, la descoordinación que existe entre los entes se ami noraría, por lo menos, dentro de los que se agrupan en un con-- sorcio, cuyo vértice tiene además, la ventaja de "visualizar el estado de actividades de cada ente en particular y del conjunto de ellos dentro del contexto de la economía nacional" (71).

Tanto la coordinación como la comunicación sectorial están in timamente relacionadas, de hecho a mayor comunicación mejor --- coordinación (y viceversa) tanto intra como intersectoriales.

IV.3 Consorcios

Los consorcios (también llamados holdings, entes de gestión, entes intermedios, entes matrices, etc.) son una alternativa viable, en el caso de México, para aumentar la productividad (72) y la coordinación de los entes paraestatales ya que -- sus características en cuanto a su conformación y funcionamiento así lo permiten. Entre las características de un consorcio -- se encuentran las de:

- "El consorcio elige y controla a sus altos dirigentes" (73) lo cual es algo positivo para el caso de México puesto que la centralización de nombramientos que se tiene actualmente es mala y únicamente ha demostrado funcionar en buena manera en regímenes en donde se tiene un número reducido de entes paraestatales, lo cual, actualmente, no es el caso de México.
- El consorcio dirige a sus empresas, "formulando sus programas de inversión y de producción, garantizando su financiamiento y crédito" (74).
- El consorcio controla a sus entes a través de los órganos de gobierno de los mismos, dichos órganos son elegidos dentro del propio consorcio además de que es éste el que nombra a los aparatos administrativos del mismo (75).
- Tiene personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía operativa (76).
- Es una unidad constituida por el Estado para ejercer el control operacional y de gestión de los entes (77),

- Esta constituido por un conjunto de empresas que se estructuran en base a un sistema jerárquico en cuyo vértice se encuentra el ente matriz y en la base se encuentran los entes operativos (78).
- "Son entes funcionalmente descentralizados" (79) que tienen a su cargo la ejecución de fines estatales gozando de cierta autonomía, lo que esta acorde con el modelo mexicano actual y al que se le ha dado en llamar modelo descentralizado.

Las ventajas que un consorcio ofrece, para el caso de México, son múltiples y diversas, dentro de las cuales se pueden destacar las siguientes:

- "Desarrollan dentro de ellos una actitud profesional, una experiencia técnica, las cuales son difíciles de desarrollar dentro de una dependencia central" (80). Mediante esta acción se propiciaría una profesionalización empresarial -- dentro de ellos ya que a éste nivel los recursos humanos -- preparados o profesionales con los que se cuenta, son muy escasos y unicamente se cuenta con el criterio eminentemente político para la elección del alto mando de los entes.
- Permiten la agrupación de entes paraestatales provenientes de diversos sectores, lo que permitiría terminar con las -- distribuciones sectoriales poco funcionales que obligan a -- la ubicación de ciertos entes (dentro de los diversos sectores existentes) con base en criterios unilaterales.
- Llevan a cabo un control por resultados y un control de ges

ción, particularmente en sus aspectos técnicos -gracias a - la conservación de una mayor independencia técnica" (31), - lo que permite que las Secretarías y Departamentos de Estado, ejerzan además de un control sectorial, controles de tipo presupuestal y de regulación de actos, como por ejemplo en los casos en los que se necesita la aprobación previa de la cabeza sectorial para la realización de cierto tipo de - actos por parte de los entes paraestatales. El control de - gestión se puede llevar a cabo también, en forma complementaria pero coordinada, mediante juicios y auditorias periódicas por parte de un órgano independiente situado fuera -- del consorcio. Control que puede ser realizado actualmente, por la Secretaría de la Contraloría General de la Federa--- ción, principalmente en cuanto a la revisión de sus siste-- mas contables, control interno, verificación de la eficien-- cia y eficacia de los entes y su gestión. De hecho, el "con-- sorcio estaría obligado a presentar informes, balances, --- cuentas y documentos de la gestión realizada por el grupo - en general y por cada empresa en particular, lo que permite visualizar el estado financiero de cada ente y su función e - conómica (del grupo) dentro del contexto de la economía na-- cional en su conjunto" (32).

- Poseen en forma permanente posiciones de mando en sus entes lo que les permite dar a los planes una solución de conti-- nuidad por ser relativamente ajenos a los frecuentes rele-- vos de la burocracia federal (33).
- El consorcio ejerce un control de tutela directo sobre cada

uno de los entes que lo integran lo que le permite estar en óptimas condiciones para evaluar los avances o retrocesos - en el logro de los objetivos asignados por el gobierno central (84).

- El consorcio ofrece mejores posibilidades para obtener facilidades de financiamiento en el mercado de capitales que -- los que podrían obtener los entes paraestatales aisladamente.
- Los consorcios permiten la creación de servicios comunes a todos los entes, lo que en forma aislada difícilmente podría conseguirse. Este es el caso de la "investigación científico-técnica para contribuir con una política de progreso tecnológico, aplicando tecnologías avanzadas que implican riesgos que la iniciativa privada no afronta" (85), éste renglón es de suma importancia ya que las "ganancias son generadas, en buena forma, por la innovación" (86).
- Los consorcios permiten disponer de cierto número de grupos de notables dimensiones capaces de dirigir más recursos en inversiones y no en gasto corriente. Sin embargo, los consorcios deben de ser capaces de llevar a cabo objetivos políticos aunados a la lucratividad de sus entes (87).

Actualmente se cuenta en México con un Plan Nacional de Desarrollo que da las directrices de política generales, se cuenta además, con un sistema de coordinación múltiple encargado de integrar los distintos sectores económicos y administrativos y se cuenta con un determinado número de entes paraestatales operando en la economía nacional.

Conforme al Plan Nacional de Desarrollo, el consorcio llevaría a cabo controles técnicos y comerciales siguiendo las directivas generales dadas por las Secretarías y Departamentos de Estado, de conformidad con los objetivos y criterios fijados por el Plan.

Por otro lado, analizando las agrupaciones por sectores cuya tutela, control y vigilancia corresponde a las Secretarías y Departamentos de Estado, se puede rescatar la gran posibilidad de estructurar, al interior de los sectores administrativos existentes, consorcios que actuen en forma inmediata entre las Secretarías y los entes, procurando que sus relaciones sigan coexistiendo en forma coordinada con respecto a las dependencias centrales.

Con respecto a la Secretaría de Programación y Presupuesto, - la cual lleva a cabo un control a nivel macroeconómico, el cual no es adecuado para los entes paraestatales ya que el control más efectivo en estos es el microeconómico. Los consorcios cumplirían la función de intermediación entre los controles y objetivos macroeconómicos y los microeconómicos, llevados (estos últimos) propiamente por el consorcio y los entes que actúan en él.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación podría llevar a cabo juicios y auditorías periódicas sobre el control de gestión en los consorcios para revisar (como ya se mencionó anteriormente) sus sistemas contables, su control interno y la verificación de la eficiencia y eficacia de los entes y su gestión.

En fin, dentro de la organización actual que tenemos en México, es posible la conformación de consorcios en muchas áreas de actividad con el fin de aumentar la productividad y disminuir la descoordinación que aún subsiste hasta la fecha. Lo único que faltaría, ya que actualmente se cuenta con un Plan Nacional de Desarrollo y planes específicos de cada sector, sería una política de objetivos para los entes paraestatales en particular.

Con respecto al Congreso de la Unión el consorcio "podría presentar sus cuentas generales, informes y programas" (88) lo que demandaría del Congreso un papel un tanto más activo con respecto a los entes paraestatales además de que aquél podría disponer de instrumentos particulares para el ejercicio de un control de tipo político que podría utilizar si conociera mejor la situación de los entes.

La posible limitante político-administrativa en la creación de consorcios en México sería el reagrupamiento de entes que, al efectuarse por actividades económicas, traería aparejados problemas políticos reales ya que algunas Secretarías de Estado perderían el control de algunos entes y que, por razones de prestigio y de poder no estarían en condiciones de aceptar lisa y llanamente estas desagregaciones.

El consorcio es así un instrumento idóneo para facilitar la mayor productividad, coordinación, dirección y control de los entes paraestatales "que por causa de una tutela mal dirigida o dirigida con criterios exclusivamente políticos, convierte estas en unidades económicas aisladas que compiten atomizadamente con otros entes y empresas entre sí" (89). El consorcio al unir

los esfuerzos públicos dispersos puede materializar una política económica activa, unitaria y coherente.

Es lógico pensar que se tendría que crear un tipo de consorcio no idéntico a los que se dan en otros países sino uno que resulte conveniente a la realidad específica de nuestro país, - es decir, con características acordes a nuestra realidad jurídico, política, económico, social y administrativa.

NOTAS

- (1) Esta última función correspondía anteriormente a la Secretaría de Comercio. Ver Diario Oficial del 3 de diciembre de 1973.
- (2) Ver la reasignación de funciones en el Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1932.
- (3) Los doce sectores eran: 1) Administración y Defensa, 2) Política Económica, 3) Agropecuaria y Forestal, 4) Pesca, 5) Fomento Industrial, 6) Comercio, 7) Comunicaciones y Transportes, 8) Asentamientos Humanos, 9) Trabajo, 10) Educación, 11) Salubridad y Seguridad Social y 12) Turismo. En Carrillo Landeros, Ramiro op. cit., p.7.
- (4) Secretaría de Programación y Presupuesto Proyecto de Presupuesto de egresos de la Federación 1983, tomo I, Cuadro del gasto presupuestal sectorizable.
- (5) Secretaría de Programación y Presupuesto Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, pp.273 a 390, México 1983.
- (6) Publicado en el Diario Oficial el 19 de mayo de 1983.
- (7) Deras Quiñones, Adolfo "Sectorización y desconcentración" en Sectorización de la administración pública, p.13, Colección Textos y Conferencias 1, Colegio de Licenciados en --- Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México - 1977.
- (8) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 28.

- (9) Ibid.
- (10) Secretaría de Programación y Presupuesto Plan...1983-1988
op. cit., p.179.
- (11) Estos nuevos lineamientos y criterios se encuentran en el Acuerdo sobre el funcionamiento de las entidades de la Administración Pública Paraestatal y sus relaciones con el Ejecutivo Federal del 17 de mayo de 1983, publicado en el Diario Oficial dos días después.
- (12) Ruiz Dueñas, Jorge La empresa pública y los procesos de estabilización económica: un enfoque comparado del caso mexicano, pp.13 a 18, INAP, Serie Praxis, No. 61, México --- 1984.
- (13) Ibid., p.19.
- (14) Secretaría de Programación y Presupuesto Plan Nacional de Desarrollo, Informe de Ejecución 1983, p.87, México 1984.
- (15) Para ver el crecimiento de la ciudad de México vease la revista TIME, pp.12 a 21, No. 32, Vol. 124, agosto 6 de 1984, Chicago, U.S.A..
- (16) Publicados en el Diario Oficial el 3 de mayo de 1984.
- (17) En esta cifra se incluye también la pesca. Secretaría de Programación y Presupuesto Cuenta... 1982 op. cit., Cuadro del gasto sectorial.
- (18) El total del gasto público proyectado para ese año fué de 3 billones 760 400 millones de pesos. Secretaría de Programación y Presupuesto Proyecto de presupuesto... op. cit., Cuadro del gasto presupuestal sectorizable.
- (19) Oae hasta el quinto lugar del gasto público, en cantidades

proyectadas. Secretaría de Programación y Presupuesto Presupuesto de gastos de la Federación 1984, p.49, Tomo I, - México 1984.

- (20) Secretaría de Programación y Presupuesto Plan...1983-1988 op. cit., pp.315 a 318.
- (21) Hecho que ha dado resultado puesto que se ha logrado una balanza comercial positiva durante lo que va del régimen.
- (22) Secretaría de Programación y Presupuesto Cuenta... 1982 - op. cit., Cuadro del gasto sectorial y Proyecto de Presupuesto... op. cit., Cuadro del gasto presupuestal sectorizable.
- (23) Estas cifras son en cantidades proyectadas. Secretaría de Programación y Presupuesto Presupuesto... 1984, op. cit., p.49.
- (24) Secretaría de Programación y Presupuesto Cuenta... 1982 - op. cit., Cuadro del gasto sectorial.
- (25) Secretaría de Programación y Presupuesto Proyecto de Presupuesto... op. cit., Cuadro del gasto presupuestal sectorizable.
- (26) Esta cifra es en cantidades proyectadas. Secretaría de Programación y Presupuesto Presupuesto...1984, op. cit., p. 49.
- (27) Secretaría de Programación y Presupuesto Plan...1983-1988 op. cit., pp.176-177.
- (28) Ibid., p.180.
- (29) Ibid., p.183.
- (30) Moreno Goycochea, Camilo "Las empresas paraestatales agro

pecuarias y la política sectorial" en Memoria del foro de consulta popular para la planeación de la empresa pública, p.97, INAP, México 1983.

- (31) Secretaría de Programación y Presupuesto Plan...1983-1988 op. cit., p.284.
- (32) Ibid., p.304.
- (33) Ibid., p.307.
- (34) Musalem L., Fco. Javier "Las empresas públicas forestales" en Memoria del foro de consulta popular para la planeación de la empresa pública, p.249, INAP, México 1983.
- (35) Gasca Neri, Rogelio "Las empresas públicas" en Memoria -- del foro de consulta popular para la planeación de la em-- presa pública, p.453, INAP, México 1983.
- (36) Secretaría de Programación y Presupuesto Plan...1983-1988 op. cit., p.319.
- (37) Basta ver la asignación del gasto público destinado a esta actividad en lo que va del sexenio. Ver Secretaría de Programación y Presupuesto Proyecto de presupuesto... op. -- cit., Cuadro del gasto presupuestal sectorizable y Presu-- puesto...1984, op. cit., p.49.
- (38) Nuñez Estrada, Hector "Empresas públicas y acumulación" - en Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, p.51, No. 2, Vol. II, enero-abril, México 1981.
- (39) R. Castelazo, José "La empresa pública y la rectoría del Estado", pp.91-92. R. Calderon, Francisco "Preponderancia gubernamental y empresa pública", p.73 y Moreno Goycochea, Camilo op. cit., p.98, todos ellos en Memoria del foro de

consulta popular para la planeación de la empresa pública,
INAP, México 1933.

(40) Ibid.

(41) Ibid.

(42) United Nations Organization and administration of public enterprises, pp.5 a 15, Department of Economic and Social Affairs, Selected Papers, New York, U.N. 1968.

(43) Martínez Corbalá, Gonzalo "Nacionalismo revolucionario" - en Memoria del foro de consulta popular para la planeación de la empresa pública, p.31, INAP, México 1933.

(44) Ruiz Massieu, José Pco. "Poder legislativo y empresa pública" en Memoria del foro de consulta popular para la planeación de la empresa pública, p.326, INAP, México 1933.

(45) Saraceno, Pasquale El sistema de las empresas con participación del Estado: la experiencia italiana, p.34, IFAP, Roma 1973.

(46) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 23.

(47) Terrones Langone, José "La empresa pública como regulador del mercado de bienes y servicios" en Memoria del foro de consulta popular para la planeación de la empresa pública, p.129, INAP, México 1933.

(48) Aguirre Velázquez, Ramón "El financiamiento y la productividad de las empresas públicas" en Secretaría del Trabajo y Previsión Social Productividad: esfuerzo sustantivo del gobierno federal, memoria, p.119, CENAPRO-ARMO, Serie Memorias No. 2, México 1931 y Centro Latinoamericano de Admi--

nistración para el Desarrollo Final report of the seminar on the management of public enterprises in Latin America - and Italy, p.74, CIAD, Roma 1978.

- (49) Esta definición (aunque posteriormente se dará una más amplia) es deducida del artículo de Doras Quiñones, Adolfo - op. cit., pp.11 a 14.
- (50) Saraceno, Pasquale op. cit., p.116.
- (51) Witker, Jorge "El holding como instrumento de control y - coordinación de las empresas públicas; su eventual aplicabilidad a la realidad jurídico-económica de México" en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, p.115, Nueva Serie, Año XII, No. 34, enero-abril, México 1979.
- (52) Ruiz Massieu, José Foo. "Las formas jurídicas de las empresas públicas en México" en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, p.100, Nueva Serie, Año XII, No. 34, enero-abril, México 1979.
- (53) Remitirse a la nota número 44.
- (54) Diario Oficial del 29 de julio de 1932.
- (55) La radiodifusora es la XEQM. Pérez-Stuart, José A. "Portafolios" en Excelsior, Sección Economía y Finanzas, pp.2 a 4, Año LXVIII, Tomo IV, No.24555, México 13 de agosto de 1984.
- (56) Hasta el momento la compra-venta de paraestatales ha cuantificado 85 mil millones de pesos que son susceptibles de ser utilizados en áreas de actividad económica o social o bien, en los propios entes paraestatales. Ibid., pp.2 a 4.
- (57) Flores de Gortari, Sergio y Orozco Gutierrez, Emiliano Ha

cia una coordinación administrativa integral, p.24, Ed. --
Trillas, México 1983.

- (58) Presidencia de la República Base legal y lineamientos...
1977 op. cit., p.42.
- (59) Ibid., pp.42-47.
- (60) Ver los lineamientos que se dan en ese año y que quedan --
plasmados en: Presidencia de la República base legal y --
lineamientos... 1978 op. cit..
- (61) Ibid., p.29.
- (62) Saraceno, Pasquale op. cit., p.92.
- (63) Juárez, Godolfino "La coordinación y el control de las en-
tidades paraestatales por parte del gobierno federal" en -
Revista Mexicana de Justicia, p.118, Vol. II, No. 7, julio
agosto, México 1980 y el oficio circular por el cual se ex-
piden los lineamientos generales para la integración y fun-
ción de los Organos de Gobierno de las Entidades de la Ad-
ministración Pública Paraestatal del 23 de septiembre de --
1983, publicado en el Diario Oficial el 11 de octubre del
mismo año.
- (64) Chanes Nieto, José "El mejoramiento de la coordinación en
la administración pública federal" en Coordinación adminis-
trativa, p.336, Secretaría de la Presidencia, DGEA, Colec-
ción Seminarios, No. 6, México 1977.
- (65) Timsit, Gérard "El concepto de coordinación adminis-
trativa" en Coordinación Administrativa, p.9, Secretaría de la
Presidencia, DGEA, Colección Seminarios, No. 6, México ---
1977.

- (66) Guevara B., Julieta "Bases para la coordinación de la administración pública" en Coordinación administrativa, p.33, Secretaría de la Presidencia, DGEA, Colección Seminarios, No. 6, México 1977.
- (67) Presidencia de la República Manual de... SEPARATA op. -- cit., p.41.
- (68) Presidencia de la República Boletín de... No.16 op. cit., p.16.
- (69) Heraz Soto, Sergio "La coordinación de la sectorización" en Sectorización de la administración pública, p.3, Colección Textos y Conferencias 1, Colegio de Licenciados en -- Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México 1977.
- (70) Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Acuerdo sobre el funcionamiento de las entidades de la Administración Pública Paraestatal y sus relaciones con el Ejecutivo Federal, aparecido en el Diario Oficial del 19 de mayo de 1983.
- (71) Witker, Jorge op. cit., p.112.
- (72) La medida de la productividad de los entes debe de ser diferente y acorde a las actividades que desempeñan. Ver Ardent, Gabriel "La medida de la productividad en las empresas nacionales y los servicios públicos" en Revista Internacional del Trabajo, Vol. XLVII, No. 5, mayo de 1953, Suiza.
- (73) Saraceno, Pasquale op. cit., pp.15 y 54.
- (74) Ibid., p.15.

- (75) Barquín Álvarez, Manuel op. cit., p.63.
- (76) Saraceno, Pasquele op. cit., p.56.
- (77) Witker, Jorge op. cit. p.109.
- (78) Ibid., p.109.
- (79) Ibid., p.109.
- (80) Barquín Álvarez, Manuel op. cit., p.66.
- (81) Ibid., p.68.
- (82) Witker, Jorge op. cit., p.112.
- (83) Barquín Álvarez, Manuel op. cit., p.69.
- (84) Witker, Jorge op. cit., p.111.
- (85) Ibid., p.113 y Saraceno, Pasquele op. cit., p.115.
- (86) Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Final report... op. cit., p.74.
- (87) Ibid., p.49.
- (88) Treves, Giuseppino "Las empresas públicas en Italia" en -
Documentación Administrativa, p.231, No. 100, abril 1966,
Madrid, España.
- (89) Witker, Jorge op. cit., p.113.

CONCLUSIONES

La evolución de la empresa pública con respecto al Estado es un fenómeno muy interesante sobre todo a partir de nuestro siglo. En la actualidad el Estado ha tratado de adecuar sus estructuras sociales, políticas y administrativas para dar una mejor organización al aparato estatal con el fin de responder en forma ágil y rápida a las crecientes, y cada vez más urgentes, demandas y necesidades de la población.

En México, el concepto de empresa pública es relativamente nuevo, es por ésta razón que se le confunde con otros tipos de organización. La ambigüedad que aún subsiste provoca que se le llame empresa pública a todos los entes paraestatales encuadrados dentro de la denominada administración pública paraestatal. Sin embargo, es necesario que se defina claramente lo que es propiamente este instrumento del Estado para que no se siga con la ambigüedad conceptual respecto a ella.

La sectorización es un fenómeno nuevo en nuestro país, aún muy poco tratado por los estudiosos de la empresa pública y de la administración pública en general.

La sectorización viene a reformar las estructuras administrativas a las cambiantes necesidades de la actualidad mediante la reforma administrativa, estructuras que vienen a ser complemento de una Reforma Política y de un Pacto Social que en su momento surgen para paliar la crisis en la que se encontraba el Estado. Con la nueva organización se refuerza el control político del ejecutivo con respecto a los entes paraestatales además de

que se trata de reforzar el control administrativo y sectorial en la administración pública.

La sectorización es un gran paso en la división de actividades puesto que las tareas que se desempeñan vienen a ser distribuidas en tal forma que las funciones de las Secretarías y Departamentos de Estado son más afines con las que llevan a cabo los entes paraestatales que quedan bajo su coordinación.

Con la sectorización se acaba con una multitud de órganos de coordinación que proliferaron en forma alarmante en regímenes anteriores. La presente organización vuelve innecesarios a muchos de estos órganos con su consecuente desaparición o bien integración a la nueva realidad.

Si bien, el fenómeno estudiado es aún joven, se pueden evaluar ya algunos resultados de la misma con el objeto de corregir desviaciones o deficiencias y de adecuarlo a las demandas y necesidades presentes. Dentro de las primeras se encuentra la comunicación y la coordinación sectorial ya que para nadie es desconocido la duplicación de funciones entre los sectores administrativos. En las segundas se encuentra la mayor productividad ya que los índices de esta, en la actualidad, son demasiado bajos. Es en estos rubros en los que se deben dirigir mayores esfuerzos y atenciones.

En la actualidad todavía hay deficiencias que se tienen con respecto a la sectorización como sería el caso de algunos entes que por su heterogeneidad de funciones, por la magnitud de las mismas, etc., son difíciles de encuadrar dentro de un sector administrativo.

Subsisten también problemas en los casos en que, por el peso específico que se les da a las funciones desempeñadas por un ente paraestatal incide en el ámbito de competencia de más de una Secretaría de Estado; aunado a estos problemas se presenta el de los entes que se encuentran como órganos desconcentrados de alguna Secretaría pero que a la vez están considerados dentro de la administración pública paraestatal.

En problemas como los mencionados es en donde se recomienda dirigir mayores esfuerzos, ya que estos casos son conocidos e identificados y por lo tanto deben ser superados.

Es cierto que las Secretarías como la de Programación y Presupuesto, la de Defensa Nacional o el Departamento del Distrito Federal, etc. no tienen muchos entes paraestatales bajo su coordinación, esto es debido a que, por la naturaleza y principios de la sectorización, solo algunas Secretarías agrupan bajo su campo de acción a, más o menos entes, según las actividades afines que realizan unas y otros.

La sectorización que se inicia en el período López-Portillista da al ejecutivo federal un mejor control político y en general un mejor control apriori, in-situ y aposteriori en los niveles de programación macro, mezo y microadministrativo. Sin embargo, a pesar de los diversos controles en y durante el sexenio pasado es en aquél en donde se da una cantidad inmensa en dispendio de recursos y una corrupción tremenda, que si bien, ésta última es un fenómeno muy antiguo y muy arraigado en nuestra sociedad, es durante el régimen pasado en donde encuentra su más alta expresión.

Con la presente administración se trata de corregir este tipo de actitudes, principalmente, por medio de la denominada renovación moral, mediante acciones tendientes a perfeccionar mecanismos de programación, presupuestación, evaluación, control, etc..

Los mayores esfuerzos con respecto a nuestro modelo sectorial deben de incidir con mayor fuerza en aquellos sectores administrativos en donde se tiene un mayor número de entes, para tratar de hacer de la sectorización un instrumento de control más efectivo, ya no tanto el control político por parte del ejecutivo y la fuerza centralizadora que éste ejerce dentro del renglón, sino un control administrativo y sectorial que se complementen con el político pero que funcionen de una manera más adecuada.

Recientemente, con el Plan Nacional de Desarrollo, se demandan necesidades que no son cubiertas o conseguidas de manera adecuada. Así la productividad y la coordinación son problemas que requieren soluciones. En la primera utilizando la capacidad instalada en una mayor escala además de la capacitación de los recursos humanos y su encuadramiento bajo una Secretaría o Departamento de Estado que sea más ad-hoc con respecto a los fines y objetivos del ente para con aquélla. En la segunda, principalmente, por lo que respecta a la coordinación horizontal o intersectorial.

En la actualidad hay una tendencia dentro de la sectorización a la conformación de consorcios que, aunque se encuentra en pañales, lo importante es que el germen esta presente.

La formación de grandes empresas en el sector privado es una

tendencia natural dentro del capitalismo. En México es posible constatarlo por la absorción de empresas de pequeñas y medianas dimensiones por grupos privados grandes y poderosos económicamente que las adquieren ya sea para reforzar su posición en cierta área o para abarcar nuevos campos y extender así su dominio.

En nuestros días las empresas privadas se conforman de tal manera para lograr alcanzar un tamaño mínimo eficiente. Las grandes, y un tanto, las medianas empresas son las que, en ciertas ramas de la actividad económica, controlan más de la mitad o -- por lo menos la mitad del campo en el que se encuentran, y no solo eso, sino que son las que ocupan a más población en sus empleos y las que alcanzan mayores índices de productividad.

En el sector público se puede apreciar que varios entes paraestatales actúan como matrices (que es otra forma de llamarle al consorcio) con características específicas acordes a nuestra realidad.

En el caso de ciertas Secretarías de Estado se estudia la posibilidad de la agrupación de sus entes en consorcios. En el caso de otras esto ya es una realidad e inclusive se propone que este tipo de organización se generalice dentro de la sectorización. Como se puede apreciar, el germen de este tipo de unidad lo tenemos actualmente y es muy posible que se refuerce en un futuro próximo.

En todo caso, la formación de consorcios se propone como una alternativa viable en la realidad mexicana. Es cierto que si esta tendencia no se generaliza en todas las Secretarías es por--

que en ciertos casos es casi imposible que se integren de esa manera, la alternativa sería entonces, un mayor énfasis en las actividades en donde actúan entes que, de alguna manera, están mostrando fallas o deficiencias.

Los sectores administrativos al alcanzar una buena comunicación y una mayor coordinación podrán reducir algunos de sus gastos y evitar la duplicación de funciones. Siendo tarea primordial, para la generalidad de los entes, el aumento de la productividad con el fin de dar a la población mayores satisfactores de manera más adecuada y razonable.

BIBLIOGRAFÍA

1. Aguirre Velázquez, Ramón "El financiamiento y la productividad de las empresas públicas". Productividad; esfuerzo - sustantivo del gobierno federal, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, CENALFO-ARMO, Serie Memorias, Número 2, México 1931.
2. Angeles, Luis Crisis y coyuntura de la economía mexicana, Ed. El Caballito, México 1982.
3. Ardent, Gabriel "La medida de la productividad en las empresas nacionales y los servicios públicos". Revista Internacional del Trabajo, Volumen XLVII, Número 5, Mayo de 1958, Suiza.
4. Barenstein, Jorge La captión de empresas públicas en México, CIDE, México 1987.
5. Barquín Álvarez, Manuel "El control del ejecutivo y la administración pública federal sobre el sector parastatal". - Anuario Jurídico No. VIII, UNAM, México 1931.
6. Bennett, Robert L. The financial sector and economic development: the Mexican case, John Hopkins, Baltimore, U.S.A. -- 1965.
7. Campos Salas, Octaviano "Las instituciones de crédito". - México cincuenta años de revolución, Ed. F.C.E., México 1960.
8. Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio Las empresas públicas en México, Ed. Porrúa, México 1983.
9. Carrillo Castro, Alejandro (coordinador) Las empresas públicas en México: su importancia en el sector industrial y comercial, IMAF, México 1976.
10. Carrillo Castro, Alejandro "La empresa pública y la reforma administrativa". Empresas públicas, Presidencia de la República, CCA, Colección Semanarios, Número 7, México 1977.
11. Carrillo Castro, Alejandro La reforma administrativa en México, Ed. Porrúa, México 1980.
12. Carrillo Castro, Alejandro "La regulación jurídico-administrativa de la empresa pública en México". Anuario Jurídico No. VIII, UNAM, México 1931.
13. Carrillo Flores, Antonio "El desarrollo económico de México". Problemas agrarios e industriales de México, Número 4 Monografías del Banco de México, México 1949.

14. Carrillo Landeros, Asisro "Antecedentes de la sectorización en México". Sectorización de la administración pública, Colección: Textos y Conferencias 1, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., - México 1977.
15. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Final report of the seminar on the management of public enterprises in Latin America and Italy, Coad, Roma 1978.
16. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editores Mexicanos Unidos, Colección: Nuestras Leyes, Texto al día, México 1983.
17. Cosío Villegas, Daniel "El porfiriato: la vida económica" Historia moderna de México, Volumen 1, Ed. Hermes, México - 1974.
18. Cua de Duarte, Irma "Las empresas de participación estatal minoritaria". Revista de Administración Pública, Número 51, México 1982.
19. Deras Quiñones, Adolfo "Sectorización y desconcentración" Sectorización de la administración pública, Colección: Textos y Conferencias 1, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México 1977.
20. Diario Oficial del 15 de febrero de 1923.
21. Diario Oficial del 23 de septiembre de 1934.
22. Diario Oficial del 20 de diciembre de 1935.
23. Diario Oficial del 31 de diciembre de 1947.
24. Diario Oficial del 31 de enero de 1948.
25. Diario Oficial del 19 de diciembre de 1949.
26. Diario Oficial del 29 de octubre de 1954.
27. Diario Oficial del 24 de diciembre de 1953. Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1953.
28. Diario Oficial del 13 de marzo de 1959.
29. Diario Oficial del 4 de enero de 1966. Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal del 26 de diciembre de 1965.
30. Diario Oficial del 23 de diciembre de 1970.

31. Diario Oficial del 31 de diciembre de 1970. Ley para el - Control, por parte del Gobierno Federal, de Los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal del 29 de diciembre de 1970.
32. Diario Oficial del 10 de agosto de 1971.
33. Diario Oficial del 29 de diciembre de 1976. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 24 de diciembre de 1976.
34. Diario Oficial del 31 de diciembre de 1976. Ley General - de Deuda Pública y Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, ambas del 30 de diciembre de 1976.
35. Diario Oficial del 17 de enero de 1977. Acuerdo por el -- que las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, se agrupan por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que se determina.
36. Diario Oficial del 3 de diciembre de 1978. Decreto de adi ción a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
37. Diario Oficial del 31 de diciembre de 1979. Ley sobre Ad- quisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administra- ción Pública Federal del 27 de diciembre de 1979.
38. Diario Oficial del 31 de marzo de 1981. Acuerdo por el -- que las Entidades de la Administración Pública Paraestatal se agrupan por sectores, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, se realicen a través de la Secretaría - de Estado o Departamento Administrativo, como se indica.
39. Diario Oficial del 29 de julio de 1982.
40. Diario Oficial del 3 de septiembre de 1982. Acuerdo por - el que las Entidades de la Administración Pública Paraesta- tal se agrupan por sectores, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se realicen a través de las Secre- tarías de Estado o Departamento Administrativo.
41. Diario Oficial del 29 de diciembre de 1982. Decreto de re- formas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración - Pública Federal.
42. Diario Oficial del 19 de mayo de 1983. Acuerdo sobre el - funcionamiento de las Entidades de la Administración Públi- ca Paraestatal y sus relaciones con el Ejecutivo Federal -- del 17 de mayo de 1983.
43. Diario Oficial del 11 de octubre de 1983. Oficio circular

por el cual se expiden los lineamientos generales para la integración y función de los Organos de Gobierno de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal del 23 de septiembre de 1983.

44. Editores "Las acciones políticas de las banco empresas" - Revista Expansión, Marzo 23, Volumen XVI, Número 387, México 1984.
45. Flores Caballero, Romeo R. Administración y política en la historia de México, INAP, México 1981.
46. Flores de Gortari, Sergio y Orozco Gutierrez, Emiliano Ha cia una comunicación administrativa integral, Ed. Trillas, México 1980.
47. García Ramírez, Sergio Derecho social económico y la empresa pública en México, INAP, México 1982.
48. García Sánchez, José La productividad, eje de nuestro proyecto histórico, INAP, Serie Praxis, Número 43, México 1982.
49. Gasca Meri, Rogelio "Las empresas públicas". Memoria -- del foro de consulta popular para la planeación de la empresa pública, INAP, México 1983.
50. Glade Patton, William Jr. "Las empresas gubernamentales - descentralizadas". Problemas agrícolas e industriales de México, Volumen XI, Número 1, México 1959.
51. González Ramírez, Manuel La revolución social de México - Ed. F.C.E., México 1965.
52. Juárez, Godolfino "La coordinación y el control de las entidades paraestatales por parte del gobierno federal". Re vista Mexicana de Justicia, Volumen II, Número 7, julio-ago-
sto, México 1980.
53. Lara Beautell, Cristóbal "La industria de energía eléctrica". México cincuenta años de revolución, Ed. F.C.E., México 1960.
54. Leal, Juan Felipe México: Estado, burocracia y sindicatos Ed. El Caballito, México 1975.
55. Lerner de Sheinbaum, Bertha y Halsky de Cinet, Susana El poder de los presidentes, INEP, México 1976.
56. Lobato López, Erasmo "El petróleo en la economía". Mé- xico cincuenta años de revolución, Ed. F.C.E., México 1960.
57. López Gallo, Manuel Economía y política de la historia de México, Ed. El Caballito, México 1975.

58. Mancisidor, José Historia de la revolución mexicana, Ed. COSTA-AMIC, México 1981.
59. Martínez Corbalá, Gonzalo "Nacionalismo revolucionario". Memoria del foro de consulta popular para la planeación de la empresa pública, INAP, México 1983.
60. Martínez Escamilla, Ramón "Las empresas paraestatales". - Administración y política, Tercera Época, Número 5, Primer cuatrimestre, Toluca, Estado de México, México 1983.
61. Marúm Espinoza, Elia "La importancia de la empresa pública en México: proposición metodológica". Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, Volumen II, Número 2, enero-abril, México 1981.
62. Méndez V., Sofía "La reforma administrativa, la programación y el control de las empresas públicas en México". Anuario Jurídico No. VIII, UNAM, México 1981.
63. Meraz Soto, Sergio "La coordinación de la sectorización". Sectorización de la administración pública, Colección: Textos y Conferencias 1, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México 1977.
64. Molina Enriquez, Andrés Los grandes problemas nacionales, Ed. ERA, México 1979.
65. Moreno Goycochea, Camilo "Las empresas paraestatales agropecuarias y la política sectorial". Memoria del foro de consulta popular para la planeación de la empresa pública, INAP, México 1983.
66. Musalem L., Francisco Javier "Las empresas públicas forestales". Memoria del foro de consulta popular para la planeación de la empresa pública, INAP, México 1983.
67. Nava Megrete, Alfonso "El control jurisdiccional de la empresa pública". Revista de Administración Pública, Número 51, México 1982.
68. Nuñez Estrada, Hector "Empresas públicas y acumulación". Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, Volumen II, Número 2, enero-abril, México 1981.
69. Orive Alba, Adolfo "Las obras de irrigación". México -- cincuenta años de revolución, Ed. F.C.E., México 1960.
70. Ortiz Mena, Raúl et. al. El desarrollo económico de México y su capacidad para absorber capital del exterior, Nacional Financiera, México 1953.
71. Ortiz Mena, Raúl "Moneda y crédito". México cincuenta a

ños de revolución, Ed. F.C.E., México 1960.

72. Palavicini, Félix F. México: historia de su revolución -- constructiva, Distribuidora Editorial, Volumen III, México 1945.
73. Partido Nacional Revolucionario Plan sexenal del partido nacional revolucionario, PNR, México 1937.
74. Pérez Stuart, José A. "Portafolios". Excelsior, Sección Economía y Finanzas, Año LXVIII, Tomo IV, Número 24555, agosto 13, México 1984.
75. Presidencia de la República Base legal y lineamientos para el funcionamiento institucional y sectorial de la administración pública federal, CGEA, Colección: Lineamientos, Número 1, México 1977.
76. Presidencia de la República Base legal y lineamientos para la reforma administrativa global, sectorial e institucional del poder ejecutivo federal, CGEA, Colección: Lineamientos, Número 3, México 1979.
77. Presidencia de la República Bases para el programa de reforma administrativa del poder ejecutivo federal 1971-1976, CGEA, Colección: Puentes para el estudio de la administración pública mexicana, Serie: A) Documental, Número 4.
78. Presidencia de la República Boletín de estudios administrativos No. 16, México 1980.
79. Presidencia de la República Manual de organización de la administración pública paraestatal por sector, CGEA, 17 volúmenes, México 1982.
80. Presidencia de la República Manual de organización de la administración pública paraestatal SEPAPPA, CGEA, México - 1982.
81. R. Calderón, Francisco "Preponderancia gubernamental y empresa pública". Memoria del foro de consulta popular para la planeación de la empresa pública, INAP, México 1933.
82. R. Castelazo, José "La empresa pública y la rectoría del Estado". Memoria del foro de consulta popular para la planeación de la empresa pública, INAP, México 1935.
83. Robles, Gonzalo "El desarrollo industrial". México cincuenta años de revolución, Ed. F.C.E., México 1960.
84. Ruiz Dueñas, Jorge La empresa pública y los procesos de estabilización económica: un enfoque comparado del caso mexicano, INAP, Serie Praxis, Número 61, México 1984.

35. Ruiz Massieu, José Francisco La empresa pública, INAP, México 1980.
36. Ruiz Massieu, José Francisco La empresa pública mexicana: diez cabos sueltos, INAP, Serie Praxis, México 1980.
37. Ruiz Massieu, José Francisco "Las formas jurídicas de la empresa pública en México". Boletín Mexicano de Derecho - Comparado, Año XII, Nueva Serie, Número 34, enero-abril, México 1979.
38. Ruiz Massieu, José Francisco "Poder legislativo y empresa pública". Memoria del foro de consulta popular para la -- planeación de la empresa pública, INAP, México 1983.
39. Saraceno, Pasquale El sistema de las empresas con participación del Estado: la experiencia italiana, IFAP, Roma 1978.
90. Secretaría del Patrimonio Nacional Directorio general de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, establecimientos públicos, comisiones, juntas e -- institutos dependientes del gobierno federal, México 1964.
91. Secretaría de la Presidencia Base legal de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal e instituciones nacionales de crédito, DGEA, México 1974.
92. Secretaría de la Presidencia Informe sobre la reforma de la administración pública mexicana, C.A.P., Colección: Fuentes para el estudio de la administración pública mexicana, Serie: A) Documental, Número 1, México 1967.
93. Secretaría de la Presidencia Inversión pública federal -- 1965-1970, Dirección de Inversiones Públicas, México 1970.
94. Secretaría de la Presidencia Manual de organización del - gobierno federal 1969-1970, C.A.P., México 1969.
95. Secretaría de la Presidencia México, inversión pública federal 1925-1963, Dirección de Inversiones Públicas, México 1964.
96. Secretaría de la Presidencia México a través de los informes presidenciales, sector paraestatal, Volumen 6, México - 1976.
97. Secretaría de Programación y Presupuesto Cuenta de la hacienda pública federal 1982, México 1982.
98. Secretaría de Programación y Presupuesto Plan global de - desarrollo 1980-1982, México 1980.
99. Secretaría de Programación y Presupuesto Plan global de -

desarrollo 1980-1982 Anexo, México 1980.

100. Secretaría de Programación y Presupuesto Plan nacional de desarrollo 1987-1988, México 1985.
101. Secretaría de Programación y Presupuesto Plan nacional de desarrollo, informe de ejecución 1987, México 1984.
102. Secretaría de Programación y Presupuesto Presupuesto de egresos de la federación 1984, Tomo I, México 1984.
103. Secretaría de Programación y Presupuesto Proyecto de presupuesto de egresos de la federación 1983, Tomo I, México 1983.
104. Silva Herzog, Jesús De la historia de México 1810-1938, documentos fundamentales, ensayos y opiniones, Ed. Siglo XXI, México 1980.
105. Solana Morales, Fernando "Educación, requisito de la productividad". Productividad: esfuerzo sustantivo del gobierno federal memoria, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, CENAPRO-ARMO, Serie Memorias, Número 2, México --- 1981.
106. Solís, Leopoldo La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas, Ed. Siglo XXI, México 1981.
107. Suárez, Eduardo "El sistema financiero: bases constitucionales, realizaciones, estado actual". La constitución de 1917 y la economía mexicana, UNAM, Escuela Nacional de Economía, Conferencias, México 1958.
108. Terrones Langone, José "La empresa pública como regulador del mercado de bienes y servicios". Memoria del foro de consulta popular para la planeación de la empresa pública, INAP, México 1985.
109. Trejo Reyes, Saúl "La concentración industrial en México el tamaño mínimo eficiente y el papel de las empresas". - Revista de Comercio Exterior, Volumen 33, Número 3, agosto México 1983.
110. Treves, Giuseppino "Las empresas públicas en Italia". - Documentación administrativa, Número 100, abril, Madrid, - España 1976.
111. United Nations Organization and administration of public enterprises, Department of Economic and Social Affairs, - Selected Papers, New York, U.N. 1968.
112. Velasco, Ciro "El desarrollo industrial de México en la década de 1930-1940, las bases del proceso de la industria

lización". Desarrollo y crisis de la economía mexicana, Ed. F.C.E., México 1981.

113. Wither, Jorge "El holding como instrumento de control y coordinación de las empresas públicas: su eventual aplicabilidad a la realidad jurídico-económica de México". Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva Serie, Año XII, Número 34, enero-abril, México 1979.