

23
1 sem.



Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA EMPRESA PUBLICA COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO DE LA ACTUAL ECONOMIA MEXICANA 1976 - 1982

T E S I S

Que para obtener el título de:

LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA

P r e s e n t a :

PEDRO RAMIREZ HERNANDEZ



México, 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.

I N D I C E

| | |
|---|----|
| INTRODUCCION | I |
| CAPITULO I MARCO DE REFERENCIA Y ASPECTOS GENERALES DE LAS EMPRESAS PUBLICAS | 1 |
| 1.1 <i>Economía Mixta</i> | 2 |
| 1.1.1. <i>Sector Público</i> | 4 |
| 1.1.2. <i>Sector Privado</i> | 8 |
| 1.1.3. <i>Sector Social</i> | 15 |
| 1.2. <i>Funciones Generales de la Empresa Pública</i> | 19 |
| 1.2.1. <i>La Empresa Pública productora de bienes y servicios</i> | 25 |
| 1.2.2. <i>La Empresa Pública y la redistribución del ingreso</i> | 28 |
| 1.2.3. <i>La Empresa Pública como productora de bienes de capital</i> | 31 |
| 1.3. <i>Marco Jurídico de la Empresa Pública</i> | 34 |
| 1.3.1. <i>Normas Constitucionales</i> | 36 |
| 1.3.2. <i>Ley Orgánica de la Administración Pública Federal</i> | 39 |
| 1.3.3. <i>Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público</i> | 41 |

CAPITULO II LA EMPRESA PUBLICA COMO MEDIO DE INTERVENCION 42
DEL GOBIERNO EN LA ECONOMIA

| | | |
|----------|--|----|
| 2.1. | <i>El Gobierno Económico y la Empresa Pública</i> | 43 |
| 2.1.1. | <i>La Política Económica y la Empresa Pública.</i> | 43 |
| 2.1.2. | <i>El Gobierno Empresario</i> | 49 |
| 2.1.3. | <i>Política de Subsidios</i> | 52 |
| 2.2. | <i>Sectorización</i> | 56 |
| 2.2.1. | <i>Fundamento Jurídico</i> | 56 |
| 2.2.2. | <i>Sectores Económicos</i> | 59 |
| 2.2.3. | <i>Sectorización Administrativa</i> | 62 |
| 2.2.3.1. | <i>Los Coordinadores Sectoriales</i> | 65 |

CAPITULO III EMPRESA PUBLICA Y DESARROLLO ECONOMICO 67

| | | |
|--------|---------------------------------------|----|
| 3.1. | <i>Desarrollo Económico de México</i> | 68 |
| 3.1.1. | <i>Porfiriato</i> | 68 |
| 3.1.2. | <i>Revolución</i> | 72 |
| 3.1.3. | <i>Post-Revolución</i> | 74 |
| 3.1.4. | <i>Consolidación Institucional</i> | 79 |
| 3.1.5. | <i>Segunda Guerra Mundial</i> | 84 |
| 3.1.6. | <i>Post-Guerra</i> | 87 |
| 3.1.7. | <i>Desarrollo estabilizador</i> | 92 |
| 3.1.8. | <i>Desarrollo compartido</i> | 96 |

| | |
|--|-----|
| 3.2. Causas Nacionales del surgimiento de las Empresas Públicas | 105 |
| 3.2.1. Estabilización del Sistema Econó- mico Nacional | 107 |
| 3.2.2. Explotación de Recursos Estraté- gicos | 107 |
| 3.2.3. Absorción de Empresas Privadas | 108 |
| 3.2.4. Inversión a largo plazo de madu- ración | 109 |
| 3.2.5. Empresas Públicas que atiendan - objetivos de bienestar social | 110 |
| 3.2.6. Otras de las modalidades de crea- ción de Empresas Públicas son la fusión y provisional | 110 |
| 3.2.7. Liquidación de Empresas Públicas | 111 |
| 3.3. Monopolio Público | 113 |
| 3.3.1. Inversión Pública en el Sector Primario | 116 |
| 3.3.1.1. Ganadería | 119 |
| 3.3.1.2. Silvicultura | 119 |
| 3.3.1.3. Pesca | 121 |
| 3.3.2. La Inversión Pública en el Sec- tor Secundario | 122 |
| 3.3.2.1. Industrias Extractivas y de Transformación | 122 |
| 3.3.2.2. Energéticos | 124 |
| 3.3.2.3. Energía Eléctrica | 126 |
| 3.3.2.4. La Industria de la Cons- trucción | 128 |

| | |
|---|------------|
| 3.3.3. Inversión Pública en el Sector Tercinario | 129 |
| 3.3.3.1. Sector Comercial | 129 |
| 3.3.3.2. Sector Servicios | 132 |
| 3.3.3.3. Sector Comunicaciones y Transportes | 134 |
| CAPITULO IV LA EMPRESA PUBLICA Y LA MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA | 136 |
| 4.1. El Presupuesto Público | 141 |
| 4.1.1. Antecedentes del Presupuesto Público en México | 143 |
| 4.1.2. Implantación de un Sistema de Presupuesto con orientación - programática | 145 |
| 4.1.3. El Presupuesto Público en la - Reforma Administrativa | 147 |
| 4.1.3.1. Ley de Presupuesto, - Contabilidad y Gasto Público | 148 |
| 4.1.4. El Papel de la Empresa Pública - y el Presupuesto Público | 149 |
| 4.2. Programación del Gasto Público | 152 |
| 4.2.1. Reforma Administrativa y Gasto Público | 155 |
| 4.2.2. Programación del Gasto Público | 157 |
| 4.2.3. Cuenta Pública | 162 |

| | |
|--|-----|
| 4.3. La Empresa Pública y la Planeación Nacional | 165 |
| 4.3.1. Planeación | 165 |
| 4.3.2. Antecedentes de la Planeación en México | 167 |
| 4.3.3. La Empresa Pública y el Plan Global | 171 |
| 4.3.4. Planeación de la Empresa Pública | 173 |
| 4.4. La Empresa Pública como instrumento de desarrollo | 179 |
| 4.5. Coordinación, Evaluación y Control | 185 |
| 4.5.1. Evaluación | 187 |
| 4.5.2. Control | 192 |
| CAPITULO V CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES | 197 |
| BIBLIOGRAFIA | 206 |

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

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

El sistema económico mexicano se caracteriza principalmente por la convivencia de sectores con diferentes objetivos y propósitos pero complementarios entre sí.

Estos sectores conforman la mixtura de la economía del México moderno, en donde el Sector Público constructor de la infraestructura necesaria y determinante para el desenvolvimiento de -- los sectores privado y social, funge como rector de la economía en su conjunto.

Por otra parte tenemos un Sector Privado inversor junto con el Gobierno de grandes cantidades de capital, pero precavido, temeroso y convenenciero en cuanto a la obtención del beneficio monetario. Y el Sector Social, único desprotegido en la convivencia -- de los sectores económicos mexicanos, que actúa como propietario de la fuerza de trabajo necesaria para el desenvolvimiento de -- las actividades económicas de los sectores público y privado.

De esta manera, las Empresas Públicas como unidades productivas portadoras de objetivos estatales que son dirigidas a la sociedad, cumplen funciones que las empresas del sector privado no pueden cumplir satisfactoriamente por no responder a sus ambiciones de lucro, en cuanto a que es el Gobierno el principal interesado en cumplir los requerimientos sociales en el momento y lugar necesario.

El sector paraestatal con sus diferentes unidades administrativas prestadoras de servicios y unidades productivas de bienes - cumple una función social y económica muy importante al redistribuir el ingreso de los trabajadores por medio de entidades públicas subsidiadas para tal fin; además de ser productora de bienes y servicios estratégicos, sin dejar de lado la rentabilidad económica, no en la medida que lo hace la Empresa Privada pero si en forma relativa, lo cual le da a la empresa pública una importancia determinante para el desarrollo económico del país, ya que sus funciones generales ayudan al Gobierno a realizar sus tareas en forma efectiva.

Del mismo modo, la legislación aplicable a la empresa pública no tiene la unidad ni la coordinación necesaria para llevar a cabo un marco uniforme y adecuado para evitar confundir las funciones correspondientes, lo que es más grave aún no existe una ley que trate los aspectos generales de las Empresas Públicas.

Unicamente con la Ley Orgánica de la Administración Pública-Federal se le está dando importancia jurídica a la Empresa Pública.

Dentro de este estudio se trata a la empresa pública como uno de los medios más importantes con que cuenta el Gobierno para intervenir en la economía. Ya que gracias al Sector Paraestatal se ha solidificado la imagen del Gobierno como rector de la Economía, por medio de la política económica. Es evidente que las entidades administradas por el Gobierno no sólo se dedican a la promoción social, sino también a la de apoyo a la industria y a la producción

y distribución de satisfactores, lo cual le da al Gobierno un poder social, político y lo más importante, un poder económico.

Por otra parte, implantar una definición prototípica sobre la empresa pública es muy difícil en cuanto a que hay demasiadas definiciones y todas diferentes. Lo que si es conveniente destacar es la importancia que tiene la empresa como instrumento del Gobierno para orientar el proceso de desarrollo.

Para desempeñar funciones tan importantes y determinantes en forma efectiva fue necesaria la Sectorización Administrativa y Económica de tal forma que las funciones del Sector Paraestatal se orientaran hacia actividades administrativas y económicas pero sin duplicar las funciones, ya que éstas son coordinadas por la cabeza de sector la cual determina, planea y coordina las actividades de cada una de las empresas que conforman su sector. Sin embargo no todas las entidades fueron sectorizadas, por realizar funciones comunes con los diferentes sectores lo que impidió situarlas en un sector determinado.

El desarrollo económico del México moderno está muy relacionado con la Empresa Pública, ya que es a partir de la Constitución de 1917 cuando se destaca la importancia del Sector Paraestatal -- como coadyuvante en las tareas del Gobierno. Por medio de la Empresa Pública el Gobierno empezó a intervenir directamente en la economía y dejó a un lado sus funciones de gendarme del orden social.

El surgimiento de las Empresas Públicas se debe al proceso de intervención incipiente del Gobierno en la economía del país dirigida hacia actividades de fomento favorable para la actividad privada, creando la infraestructura necesaria para posteriormente estabilizar el sistema económico nacional, y al mismo tiempo llevar el manejo de los recursos estratégicos más importantes para conducir, de esta forma, la economía sin presiones de ninguna naturaleza.

La intervención del Gobierno al paso del tiempo se fue diversificando conforme las condiciones económicas y sociales lo fueron requiriendo, de tal forma que se llegó a la nacionalización de empresas importantes que estaban en manos extranjeras, se absorvieron empresas privadas con problemas financieros y se crearon otras en áreas donde la iniciativa privada no se decidía a intervenir, - pues las funciones sociales no reditúan ganancias.

De esta forma y gracias a la gran diversificación del Sector Paraestatal llegamos al Monopolio Público. Monopolio en cuanto a - que es el Gobierno el que acapara estratégicamente algunas áreas determinantes en la economía (Pétroleo, Teléfonos, Vías de Comunicación, etc.,) lo cual no puede dejar en manos del Sector Privado. - Aún cuando las funciones del Gobierno no son consideradas como monopólicas en cuanto a que realizan funciones sociales y contrarrestan el poder económico del sector privado.

La modernización de la Administración Pública trajo consigo muchos adelantos; como son , la concentración de funciones que es taban dispersas en varias dependencias en una sola con el fin de llevar a cabo los objetivos de regulación y apoyo global; la im- plantación de un presupuesto público con orientación programática, mismo que correspondiera con la captación de recursos, la agrupación por sector de actividad a las entidades paraestatales, etc.

Este presupuesto con orientación programática va dirigido a la Planeación General al contener programas y presupuestos así - como recursos asignados para realizar las acciones públicas.

Para esto, la Programación del Gasto Público es determinante como instrumento del Gobierno que permita planear, controlar y eva- luar las acciones del Gobierno Federal para lograr mayor congruen- cia en los objetivos de desarrollo.

Con la Reforma Administrativa se ha modernizado la concep- - ción y manejo del Gasto Público de tal modo que su programación - y ejercicio respondan a necesidades reales ya que es en base a la programación como se podran lograr los objetivos principales, así como una mayor coordinación entre el Sector Público y el Sector - Privado, con esto el Gobierno entrega la Cuenta Pública, resulta- do de las acciones programadas, lo que requiere que las acciones gubernamentales se realicen con congruencia, eficacia y eficiencia.

Del mismo modo, se le da mayor importancia a la Planeación -

Económica ya que es la única forma de conseguir lo que se busca, Los antecedentes de la Planeación dirigida por el Gobierno Federal parten de la Constitución Política de 1917 al tomarse ésta - como Plan General. Posteriormente fueron surgiendo planes y programas de importancia relativa a su momento pero siempre buscando la mejor distribución de los recursos del país.

Ahora bien la empresa pública como instrumento del Gobierno debe influir en forma determinante en la planeación nacional, pues como política económica debe ser programada en base a requerimientos, necesidades y prioridades económico-sociales del país, de esta forma el Gobierno tiene un coadyuvante del quehacer público y del desarrollo económico. La empresa pública moderna es ahora un instrumento de desarrollo por su gran diversidad de acción y su importancia económica en el país. Por lo tanto su acción debe coordinarse de tal forma que los objetivos se cumplan paulatinamente en base a un control bien establecido para llegar a una evaluación real de los resultados que reflejan la situación verdadera del México Actual.

Cabe destacar que este estudio abarca hasta fines de la Administración de José López Portillo el llamado Desarrollo Compartido, ya que precisamente en ese sexenio se llevaron a cabo con la Reforma Administrativa modificaciones importantes en el Sector Parac--tatal en especial.

Pedro Ramírez Hernández.

C A P I T U L O I

MARCO DE REFERENCIA Y ASPECTOS GENERALES DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

1.1 ECONOMIA MIXTA

Desde los inicios del sistema capitalista la intervención del Gobierno en la economía nacional ha sido determinante para lograr el desarrollo económico y social. Por eso la economía moderna aparece con figurada por la articulación de sectores que se determinan por su actividad económica.

La Economía Mixta surge principalmente de las frecuentes crisis económicas debidas a la gran concentración del capital; hasta ese momento todo lo relacionado con la economía se llevaba a cabo sin la intervención del Gobierno, esto es, la libre concurrencia, donde éste actuaba únicamente como gendarme en las constantes luchas económicas, así, el gobierno debería fundamentalmente cuidar de la seguridad y defensa de los ciudadanos y de sus derechos de propiedad, garantizando las condiciones para que las actividades económicas, propiamente dichas, se organizaran al gusto de los intereses privados. Por lo tanto, el Gobierno proporcionaría el esquema jurídico-institucional mientras que los individuos y grupos -- particulares suministrarían la sustancia económica del sistema.

El carácter Mixto de una economía se basa no sólo en la agregación de diferentes sectores económicos sino a la relación equilibrada entre ellos mismos. Estos diferentes Sectores son, el Sector Público, el Sector Privado y el Sector Social.

Se puede hablar de la división de la economía entre el Sector Privado sometido a consideraciones de la rentabilidad y un Sector Público menor y no basado en la búsqueda de la ganancia; el Sector Privado debe realizar sus ganancias mediante las transacciones del mercado. El Sector Público opera independientemente del mercado; si bien su existencia y sus actividades afectan a las relaciones de mercado del Sector Privado, son necesarias en cuanto a las aspiraciones de desarrollo del país.

Los empresarios privados han polemizado bastante sobre la intervención directa del Gobierno en la economía. Pero en México, como en otros países subdesarrollados tal ingerencia es necesaria, ya que el capital privado ya sea nacional o extranjero no alcanza la los logros obtenidos en el aspecto económico sin la participación del gobierno en la creación de la infraestructura básica necesaria.

"Nuestro sistema se manifiesta en lo que se ha dado en llamar una economía mixta, en la que el Sector Público tiene ingerencia directa en la inversión a través de obras de infraestructura económica y social, empresas y organismos descentralizados que -- juegan un papel de apoyo sustantivo a objetivos nacionales de desarrollo como expresión de un Estado de Servicio"1.

1. Pascual Moncayo, Eduardo. "La Programación y las Empresas Públicas". Empresas Públicas. Presidencia de la República, México, -- Coordinación General de Est. Administrativos 1978, p.69 (Colección Seminarios No.7).

Las obras de infraestructura económica y social en las que el Gobierno invierte son por ejemplo las grandes presas, carreteras, puentes, instituciones de seguridad pública, instituciones de beneficiencia, etc., obras que recalcan el objetivo del Gobierno, el bien social.

En razón del concepto dicho de Economía Mixta, configurado por Sectores económicos con características diferentes que se equilibran en función de convivencia cotidiana dentro del mismo contexto analizaremos en seguida cada uno de los sectores protagonistas del sistema económico mexicano.

1.1.1. SECTOR PUBLICO

El Sector Público como productor y prestador de servicios, empieza a nacer en el siglo pasado como inversionista con la fundación del Banco del Avío*, primer organismo financiero que tenía -- como objetivo promover la industrialización del país. Posteriormente ya a principios de este siglo el gobierno de Porfirio Díaz otorga facilidades al capital extranjero para invertir en el país quedando a cargo del Gobierno la creación de infraestructura necesaria para el mejor desenvolvimiento del capital privado. Después del movimiento revolucionario y con la Constitución Política de 1917 el Estado "legítima" su intervención Económica.

Como rector de la economía, el Estado tiene la función de conducir a la nación al logro de sus objetivos generales, de intere-

*Consultar Colón Reyes, Linda Ivette. "Los Orígenes de la Burguesía y El Banco de Avío". Ed. El Caballito. México, 1982.

ses públicos; con esto el Gobierno asienta su legitimidad sobre su capacidad para conducir, regular y participar en el proceso de desarrollo económico y social del país.

"La intervención del Estado en la vida económica de nuestro país se ha desarrollado en diversos contextos y con pluralidad de propósitos, determinados por las condiciones históricas. Sin embargo, es sin duda a partir de la etapa postrevolucionaria cuando su responsabilidad se acentúa y se hace permanente como agente de cambio social y de crecimiento económico con equidad, para lo cual ha tenido que intensificar y hacer más eficiente su participación"².

Es así como el principal objetivo de la intervención económica del Gobierno desde su inicio ha sido el propiciar el desarrollo sostenido y equilibrado de la economía, para mantener elevados niveles de vida del conjunto de su población, proporcionar bienes y servicios a la sociedad, crear infraestructura, o invertir donde la iniciativa privada no se atreve a intervenir por ser grandes inversiones con un largo plazo de recuperación. De igual forma, el Gobierno siente la necesidad de intervenir en las áreas estratégicas de la economía con el fin de preveer grandes problemas a nivel nacional.

2.-Izquierdo, Jorge Jesús. "Los Organos de Gobierno del Sector Parastatal como Instrumento de coordinación y control". Empresas Públicas, Presidencia de la República, México, Coordinación General de Est. Administrativos, 1978. p.51 (Colección Seminarios No.7).

Los recursos no renovables del país, no pueden otorgarse libremente a particulares quienes movidos por un afán de lucro, harían de estos un uso irracional, desde el punto de vista de beneficio nacional. Se justifica así, que el Gobierno controle y explote racionalmente esos recursos con fines de beneficio común, muy especialmente aquellos que son fundamentales para el desarrollo del país.

"El predominio de la Economía Mixta equivale a admitir que el capitalismo caería en la depresión si no fuera por la expansión - del sector de la economía controlada por el gobierno"3.

Es parte de la política del gobierno mexicano considerar que la intervención estatal en la economía, es decir, la creación del Sector Público Paraestatal, es un producto necesario de la evolución del Gobierno mexicano postrevolucionario. Dado que se reconoce que este Gobierno ha sido el creador de la actual estructura de clases del país, se le asigna el carácter de árbitro; situado por encima de los grupos de presión y de las mismas clases sociales, ya que para tomar el papel de árbitro que se le confiere el Estado - debe tener un grado muy elevado de autonomía relativa, autonomía - que se deriva de la legalidad, de la disposición de abundantes recursos económicos y de la jurisdicción que representa.

3.-Matrick, P. de Marx a Keynes, México, ERA, 1978. p. 152.

"Corresponde al Estado mexicano, la grave responsabilidad de conducir la vida económica del país, ello implica la obligación de velar por el adecuado comportamiento de las fuerzas productivas, así como el imperativo de promover las acciones que conduzcan al constante mejoramiento social y cultural del pueblo"4.

En cumplimiento de esta responsabilidad el Gobierno tiene funciones que le dan su razón de ser como son; proporcionar educación, seguridad social, crear fuentes de trabajo, crear la infraestructura necesaria para que se desarrolle y reproduzca el capital privado, y con ello, crear las condiciones necesarias para que la comunidad, objeto del esfuerzo público, cuente con los elementos necesarios para su desarrollo.

4.-Echeverría Alvarez, Luis. "La Política Económica en el VI informe Presidencial", Rev. El Mercado de Valores, año XXXVI, - No. 36 (Septiembre de 1976) p.689.

1.1.2. SECTOR PRIVADO

Desde el punto de vista del Capital privado plasmado en el Ideario del Consejo Coordinador Empresarial de 1980 el Sector Privado estima que existen únicamente dos Sectores; el Sector Privado y el Sector Público cumpliendo cada uno sus funciones de acuerdo a su importancia, el capital reconoce así mismo su papel preponderante en la vida económica del país, argumentan que sólo permiten la acción del Gobierno en la creación y manejo de aquellas empresas estatales que reclaman el bien común, basándose en que la actividad económica corresponde principalmente a los particulares los cuales tienen a su cargo la creación de la riqueza. Para el sector privado el desarrollo económico corresponde a los privados aunque ayudado y fomentado por el Gobierno.

El Sector Privado aparece en la vida económica del país en virtud de las concesiones otorgadas a los inversionistas extranjeros, evidentemente el capital privado era extranjero ya que el capital nativo permanecía en un sistema semifeudal incapacitado para intervenir económicamente en las ramas que así lo requerían; el crecimiento económico que se da en México a principios de este siglo se debe al Sector Privado, apoyado eso sí, por la infraestructura creada por el gobierno. Después de la Constitución de 1917 y con la ingerencia directa del Gobierno en la economía el capital privado nativo empieza a surgir del gran letargo en el que había permanecido durante mucho tiempo; el gobierno lo promue

ve, lo apoya y en cierta forma lo protege con el fin de tener a un aliado que compitiera y desplazara al capital extranjero existente en todas las ramas de la economía.

A pesar del interés de los gobiernos posrevolucionarios por estimular el desarrollo de los grupos empresariales, éstos no van a empezar a adquirir importancia sino a partir de la década de los cuarenta. Según la opinión de William Patton Glade* los grupos empresariales son, en gran medida, creaciones del Gobierno, a los cuales se les ofrecía estabilidad política y monetaria, un sistema fiscal extremadamente liberal, altos niveles de protección y la contención de las reivindicaciones salariales, para promover directamente su rápido fortalecimiento.

"El análisis de la política económica del grupo gobernante - desde los años cuarenta, muestra claramente el propósito de estimular la participación del sector privado en el proceso de desarrollo y, en todo caso, los datos de la creciente participación de este sector en la formación de capital total del país muestra que éste ha sido el resultado logrado. Entre 1940-46 el capital-privado (Nacional y Extranjero) contribuyó con menos de la mitad de la inversión que incrementó el PIB, en cambio entre 1954 y -- 1960 el sector privado contribuyó ya con las tres cuartas partes de dicha inversión"⁵.

5.-Labastida Martín del Campo, Julio. et al. El Perfil de México - en 1980, 5ª ed. México, siglo XXI, 1978, p.127.

* Patton Glade William. Las Empresas Gubernamentales Descentralizadas, Aportaciones al Conocimiento de la A.P.F. (Autores Extranjeros) Coordinación General de Estudios Administrativos, 1977.

Con el paso del tiempo y con los grandes beneficios obtenidos con el apoyo del Gobierno el sector privado adquiere un poder económico muy fuerte a tal grado que trata de desplazar al Gobierno como rector de la Economía.

"Bastaría comprobar este hecho para entender que la actividad económica del Estado es hegemónica, aunque luego, en la práctica, esa enorme fuerza se abandone negligentemente a leyes de mercado en que los particulares tienen la ventaja"⁶.

Caso concreto: los grupos financieros oligopólicos, ya que al ser el capital monopolístico la relación dominante dentro de la estructura económica con respecto a las demás fracciones del capital monopolista, busca formas propias de organización independiente del Gobierno y dentro de la sociedad que correspondan a esa relación de dominio.

El sector privado reconoce el principio de convivencia armónica entre los sectores que forman la economía mixta ya que ambos sectores (Público y Privado) son indispensables y complementarios uno del otro para el desarrollo económico del país, siendo éste una tarea y responsabilidad común, así pues, mientras más armónico sea el trabajo realizado mejores resultados se pueden obtener.

6. "Las Empresas y la Constitución", Uno más Uno. (México, D.F.-- 28 de Enero, 1982), p.3.

"Pese al planteamiento de convivencia armónica, el sector privado niega la tesis de que el sector público es el único representante del interés nacional, correspondiendo al sector privado ser representante de intereses particulares. De hecho, se indica que - el llamado sector privado está integrado no sólo por los grandes - empresarios, sino también por los agricultores, ganaderos, artesanos, empleados y obreros"7.

Que ciertamente no forman parte del sector público, sino del privado pero con diferentes objetivos económicos que lo diferencia de ambos, estos sectores conjuntados (público y privado) y cada -- uno en su ámbito de acción cumplen a su manera sus funciones representativas del interés nacional o del bien común.

Va que el sector privado representa el aspecto social de la propiedad, pues el empresario responde a una función social satisfaciendo las necesidades de la sociedad (ofreciendo bienes y servicios) pero rebasando el objetivo del lucro individual.

Para este sector el capital privado es la fuerza motriz de - desarrollo, dejando al Gobierno actuar sólo como subsidiario y salvador de empresas en crisis, pero sin llegar a cumplir funciones

7.-Casar, Ma. Amparo y Pérez, Wilson."El Discurso sobre la Economía Mixta Mexicana una noción, tres Proyectos", Documentos de - trabajo no.2 México, CIDE, 1982, p.3 (Serie Estudios Políticos).

básicas; porque el Sector Privado al servir al consumidor* realiza una función pública muy importante, convirtiéndose así, no sólo en factor de la economía, sino en factor de desarrollo, dejándole al Gobierno las cargas pesadas de inversiones improductivas como la política y la guía del gobierno como representante del pueblo. Va - que sin un previo desarrollo político, es muy difícil lograr un - desarrollo económico pleno.

"La intervención del Estado en la Economía puede, sin embargo, adquirir diferentes modalidades que según la percepción del - sector privado van desde las legítimas intervenciones que le confiere la Constitución, hasta aquellas en las que se detecta una - clara intromisión en asuntos que corresponden a los empresarios - privados. Desde esta perspectiva, para el sector privado la función primordial del Estado respecto a la economía está en garantizar la propiedad y defenderla contra todos los ataques y acechanzas y al tiempo resguardar la libertad económica de carácter constitucional"⁸

8.-Casar, Ma.Amparo y Pérez,Wilson. ob. cit. p.6.

*Es el Sector Privado el que establece el mecanismo del mercado, producción, distribución y consumo, pero si tal intervención -- tiene como finalidad la estabilización de la economía de mercado, la producción inducida por el gobierno no debe ser competitiva.- Las compras del gobierno deben permanecer fuera del sistema de - mercado; tal producción inducida debe ser suplementaria a la producción del mercado, por lo tanto el gobierno debe interesarse principalmente por los bienes y servicios que no tiene lugar en el mercado, esto es por las obras públicas y los gastos de todo tipo.

Este tipo de Gobierno que el Sector Privado desea es el guardián, en donde se imponen la paz social y la seguridad pública como síntomas de un desarrollo político. Sin embargo el privado acepta la participación económica del Gobierno eliminando obstáculos y creando infraestructura para lograr un desarrollo sostenido y actuando como - promotor tanto en política fiscal, en infraestructura suficiente - que permita la expansión y crecimiento industrial, como en política social, ya sea dando facilidades por medio de rebajas o suspendiendo los impuestos o subsidios; es decir el Gobierno debe abstenerse y dejar la actividad económica al sector privado, que según él atenderla con mayor eficiencia, a menos costo y con mejores resultados para el conjunto de la sociedad, ya que de no hacerlo (el Gobierno) contradice su objetivo primario y en vez de beneficiar le causa -- daño a la comunidad.

La limitación de la participación del Gobierno en el proceso-económico es muy importante para los empresarios privados, ya que para ellos, el Gobierno propicia el desequilibrio imperante en la economía mixta del país rebasando los límites de sus actividades - industriales y comerciales, e interviniendo en áreas de la iniciativa privada.

El proyecto del capital privado es administrar las Empresas ineficientes del Gobierno y que éste retorne a sus funciones liberales de salud, beneficencia y servicios, como simple regulador del ciclo y moderador entre el capital y el trabajo. Pero a fin de cuentas aceptan que el Estado tenga una participación muy importan

*importante y definitiva en la actividad económica del Sector Privado.
"Sería insensato pretender que el gobierno se abstuviera de toda in-
tervención en el desarrollo socio-económico de la nación"9.*

1.1.3 SECTOR SOCIAL

Por ser representante de la comunidad, el Gobierno reconoce la participación del Sector Social en el proceso económico del país, en cambio el Sector Privado no considera la existencia de un Sector Social autónomo en la economía mixta.

El Sector Social es un elemento más en el sistema de economía mixta. "Esta sencilla visión de lo que es una economía mixta ha -- sido profundizada a través de la incorporación de un tercer sector, que presenta características diferenciales a los Sectores Privado y Público; el Sector Social que, en México, incluye la propiedad ejidal, la de las comunidades y las de las cooperativas"10.

Además de estas formas de propiedad social existen infinidad de asociaciones en las diferentes áreas de la economía, esto es, la agrupación de los trabajadores que configuran a este sector.

Sin embargo es evidente que dentro de una economía mixta propiamente dicha conviven el Sector Público, como representante de la comunidad, y el Privado como parte integrante de esa comunidad, es decir el Sector Privado es el pueblo y el Sector Público es el grupo de personas que representan al pueblo, y no puede establecerse una controversia entre sectores y mucho menos una oposición de intereses porque el Sector Privado representa un interés particu-

lar de carácter general que comprenda a todo el pueblo y el pueblo configura al Sector Social. Y cualquiera que sean sus características (ejidos, cooperativas, propiedad comunal, etc.), la propiedad social no deja de ser privada, teniendo eso si sus objetivos que la diferencian del Sector Privado.

Para el Gobierno, el Sector Social es considerado tanto social como políticamente importante, porque en él (junto con el Gobierno se reconocen las fuerzas motoras del cambio de las estructuras -- económicas, de ahí que se intenta invertir la tendencia de la acumulación de capital en favor del Estado y los trabajadores, ampliando el área estatal de la economía y, promoviendo al Sector Social -- para supeditar la inversión privada, es decir, que dentro de la economía trisectorial se fortalezca al Gobierno y al capital Social a expensas del capital privado, esto es, para que el Gobierno se fortalezca asegurando las acciones del Sector Público y Social a la vez que garantice el desarrollo independiente del Sector Social.

Estos planteamientos vienen a raíz de las últimas décadas en donde la política económica se orienta a favorecer la acumulación privada de capital a través de un modelo de crecimiento económico que ha conducido al empobrecimiento de las mayorías, a una gran concentración de la riqueza y a una dependencia creciente del exterior, siendo así, tal modelo de acumulación no sólo está frenando el desarrollo económico del país, sino que además puede incrementar las contradicciones sociales, las desigualdades económicas

ylas diferencias culturales de no aplicarse una serie de medidas económicas y políticas que contribuyan a una equitativa distribución de la riqueza.

Para el Gobierno, el Sector Social es muy importante ya que es gracias a este Sector que el sistema capitalista se puede reproducir en cuanto a que es el trabajador quien aporta el factor necesario para esto, la fuerza de trabajo, ya sea en la agricultura, en la minería o en la industria, amén de que es precisamente el Gobierno el representante de la sociedad.

Sin embargo, el sistema de economía mixta refleja una realidad aunque sea falseada, éste es un sistema de relaciones en las cuales el Gobierno cumple una función económica pero no al margen ni en contra de las relaciones capitalistas dominantes sino incerta en éstas. Se trata así mismo del intento de convivencia del Sector Estatal de la economía con la propiedad privada, con la llamada iniciativa privada. Pero esta última no quiere convivir pacíficamente, quiere que todo se subordine a sus intereses, a su búsqueda permanente de la ganancia máxima y de la acumulación. Admite la nueva función económica del Gobierno, pero únicamente hasta el punto en el cual no se inicie la competencia; así mismo, aspira a que la actividad económica del Gobierno sea complementaria, un simple eslabón del proceso de reproducción social del capital, cuya apropiación sigue siendo privada. En el desarrollo admite la participación del Gobierno en el proceso de la socialización de la producción pero nunca en la apropiación.

Por lo tanto, la denominada Economía Mixta es sólo una manera de nombrar la coexistencia de tres esferas económicas: la pública, la privada y la social. Ahora bien, la amplitud, profundidad y duración de la actividad intervencionista del Gobierno depende de la capacidad de las fuerzas del Estado para ajustarse por sí misma. Entre más grandes sean los desequilibrios que se produzcan en la economía mayor será la necesidad de que se amplie, profundice y sostenga la participación estatal.

1.2. FUNCIONES GENERALES DE LA EMPRESA PUBLICA.

A partir de la revolución de 1910-1917, México ha tenido un desarrollo gradual de unidades gubernamentales que funcionan fuera de las secretarías y Departamentos establecidos. Estas unidades, creadas por la ley y sujetas a vigilancia actúan como actividades corporativas y participan en la actividad económica junto con la industria privada y a la vez la suplementan. Muchos de estos Organismos son financiados por medio de acciones y funcionan como industrias privadas, sólo que las acciones pertenecen total o parcial al Gobierno.

Muchas de estas unidades creadas por el Gobierno son Organismos crediticios y bancarios cuyo objetivo principal es reunir fondos para fomentar la industria del país y otras con el fin de que se encargasen de desempeñar las funciones asignadas al Gobierno - en los campos económico, social y cultural como coadyuvante o auxiliar de las tareas públicas.

Como lo señala Alejandro Carrillo Castro en su libro *La Reforma Administrativa en México*, en el inicio de su intervención directa en la economía del país (1930), el Gobierno Mexicano canalizó básicamente su inversión hacia actividades de fomento que propiciaría un marco adecuado para la actividad privada, ejemplo de este tipo de empresas son el Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas, la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, Nacional Financiera y Ferrocarriles Nacionales de México.

En México académicamente suele entenderse como Empresas Públicas a las Entidades integrantes de la Administración Pública Paraestatal. En el Sector Paraestatal se agrupan los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria y los Fideicomisos, creados como coadyuvantes en las funciones del Gobierno, con el objeto de producir y distribuir satisfactores en el mercado.

Los Organismos Descentralizados son definidos por el artículo 45 de la LOAPF "como las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por decreto del Ejecutivo Federal con personalidad jurídica propia y patrimonio propios cualquiera que sea la estructura legal que adopten". Complementando esta afirmación nos basamos en el artículo 2º de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal que literalmente señala "...son Organismos Descentralizados las personas morales creados por la Ley de Congreso de la Unión o Decreto del Poder Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o la estructura que adopten siempre que reúnan los siguientes requisitos:

- 1.-Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que la aporten u otorguen al Gobierno Federal, o con el rendimiento de un impuesto específico; y

2.-Que si el 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.

Algunos de estos Organismos Descentralizados están dotados de autoridad como el Banco de México en asuntos monetarios y la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor en controversias comerciales. Sin embargo, pese a que estos organismos tienen patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión muchos de ellos han pasado a depender presupuestariamente de la organización central, entre otros tenemos a Petróleos Mexicanos, CFE., Ferrocarriles Nacionales, CONASUPO, Instituto Mexicano del Café, IMSS, etc.

Por su parte, las Empresas de participación estatal mayoritaria se consideran en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal incluyendo a las Instituciones Nacionales de Crédito y organizaciones auxiliares y las Instituciones Nacionales de Seguros y fianzas, siempre u cuando que el Gobierno del Distrito Federal, uno o más organismos descentralizados, otra u otras empresas de participación estatal, una o más Instituciones de Crédito o varias Instituciones Nacionales de Seguros o de Fianza, uno o más fideicomisos considerados conjunta o separadamente aporten o sean propietarios del 50% del capital social.

Así mismo, que en la constitución de su capital se hagan - figurar acciones de sello especial que sólo pueden ser suscritas por el Gobierno Federal. A la vez que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del -- Consejo de Administración, junta directiva u organo de gobierno, designar al presidente, al director o al gerente.

La principal fuente de creación de este tipo de empresas es la Ley del Congreso de la Unión o un decreto del Ejecutivo Federal. Pero también deben su existencia a un acuerdo presidencial; o en otros casos a una adquisición directa del Gobierno Federal- por compra de empresas ya existentes.

Las Empresas de Participación Estatal minoritaria se contemplan en el artículo 48 de la Ley Orgánica de la Administración - Pública Federal y se define como aquellas sociedades mercantiles en las que una o varias Instituciones Nacionales de Crédito, uno o más organismos descentralizados y otra u otras empresas de participación estatal mayoritarias consideradas conjunta o separadamente, posean acciones o parte del capital social que represente menos del 50% y hasta el 25%.

De la misma forma que las Empresas de participación estatal mayoritarias, las empresas minoritarias en general adquieren como forma de organización la sociedad anónima.

FIDEICOMISOS

Una de las formas que se ha recurrido en México para la creación de Empresas Públicas es el Fideicomiso el cual se define como "un contrato por medio del cual el Gobierno Federal (Los gobiernos de las entidades federativas o los ayuntamientos), con o sin la participación de particulares, a través de sus dependencias o en su carácter fideicomitente, transmite la titularidad de bienes - del dominio público o del dominio privado de la federación, o -- afecta fondos públicos, en un institución fiduciaria, para realizar un fin lícito, de interés público"¹¹.

Ahora bien, para estudiar las funciones de la Empresa Pública (que en primer instancia son funciones del Gobierno) debemos saber lo que es una Empresa Pública.

Para Sergio García Ramírez. La Empresa Pública es una unidad de producción de bienes o prestación de servicios, que posean una partida patrimonial directa, formada por decisión inmediata del Estado.

En cuanto a Ruiz Massieu la empresa pública es una entidad-económica personificada en la que el Estado ha contribuido con capital por razones de interés público, social o general.

11.-Witker, Jorge. La Empresa Pública en México y España. Un Estudio Comparativo de Derecho Administrativo, ed. Cívitas, España, 1982.

Para el teórico francés Charles Debbach, las empresas públicas son el conjunto de explotaciones industriales y comerciales públicas dotadas de una gran autonomía cualquiera que sea su denominación o su forma jurídica.

No existe sólo una definición de lo que significa Empresa Pública debido a la gran controversia entre los estudiosos del tema en cuanto a su espacio, tiempo, contexto, etc., motivo por el cual, sin tratar de llegar a un concepto puro o prototípico y para las razones de este estudio entenderé por Empresa Pública a la organización estatal de los factores de la producción, dirigida a producir y/o distribuir bienes y servicios en el mercado y que responde a una gran estrategia nacional de desarrollo, conducida por el Gobierno. Sin embargo, cualquiera que sea la definición, la Empresa Pública no es más que una construcción doctrinal administrativa.

La creación o la vida de la Empresa Pública "dentro de la economía, obedece a objetivos de Política Económica, para (actuar) como elemento distribuidor del ingreso, proporcionar la infraestructura que como país se requiere, generar fuentes de empleo y fomentar el desarrollo"¹².

12.-de la Madrid, Miguel. Seminario Internal. sobre regulación de la Empresa Pública, S.P.P. 15 Nov. de 1979 p.7 México, D.F.

1.2.1. LA EMPRESA PUBLICA PRODUCTORA V/O DISTRIBUIDORA DE BIENES Y SERVICIOS

Como expresión de un Gobierno de Servicio la Empresa Pública tiene la función de crear y distribuir satisfactores para la sociedad en forma de bienes y servicios. La importancia del Sector Paraestatal en la economía nacional proviene de ser productor de gran parte de los bienes y servicios económicos y sociales necesarios - para satisfacer necesidades básicas de la población.

El Ejecutivo Federal está facultado* para reglamentar la iniciación de nuevas actividades industriales en determinadas ramas - de la producción, cuando haya peligro de que la excesiva competencia produzca disminución en el salario de los trabajadores o perjuicio al público en general; restringir la producción de artículos determinados, cuando haya receso en relación con la demanda - interior y exterior y pueda organizarse una crisis por sobreproducción de determinados artículos de consumo necesarios en finalidades de aquellas a que normalmente están destinados y, cuando ello produzca escasez en el mercado y encarecimiento de precios.

La articulación de los factores de la producción (instrumentos, capital y fuerza de trabajo) e insumos absorbidos por el Sector -- Paraestatal, se efectúa dentro de las Empresas Públicas, muchas veces similares a las Empresas Privadas, así a través de éstas el --

*Las facultades y obligaciones del poder ejecutivo están fundadas en diversos artículos de la Constitución, pues su actividad esta sujeta a reglas del derecho.

el Gobierno opera con características de "organizador de la producción" ya que tiene bajo su mando fracción de la mano de obra, del capital existente y tecnología, que los moviliza motivado por la satisfacción de necesidades colectivas y demás fines políticamente decididos.

A partir de las entidades productoras que se agrupan en torno al Gobierno, llegan al sistema económico gran cantidad de bienes y servicios que por su naturaleza se pueden clasificar en:

a) Insumos: de los cuales destacan los servicios de energía eléctrica, petróleo, acero, etc., productos básicos en la operación y función de cualquier actividad y cuya obtención ha sido atribuida al Sector Público.

b) Bienes y Servicios, vitales para el funcionamiento de la economía y el bienestar social, son entre otros; energía eléctrica, transportes, comunicaciones, etc., que tienden en última instancia a proporcionar las condiciones mínimas para el buen funcionamiento del sistema; además, salud y educación, a través de las cuales el Gobierno procura asegurar las condiciones de bienestar y ampliar las oportunidades de acceso social y claro está, en contribuir simultáneamente en la eficiencia con que opera la fuerza de trabajo disponible en el sistema.

"El fin social de la Empresa Pública condiciona su naturaleza y actuación, dominando el interés público sobre los objetivos

de la propia unidad económica. Con esto tenemos que el Sector Paraestatal es un eficaz instrumento de corrección de deficiencias del mercado, es decir, "corrige" los efectos negativos que, sobre el bien social, tienen actividades privadas en los que sólo se computa el costo social del mismo"13.

13.-Ma. Casar. ob. cit. p.17

1.2.2. LA EMPRESA PÚBLICA Y LA REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO.

La función de redistribución del ingreso de la sociedad es parte estructural de algunas Empresas Públicas subsidiadas por el Gobierno; el subsidio es una transferencia económica que hace el Gobierno Central a aquellas entidades que por su naturaleza y para cumplir sus objetivos requieren de tal. La rentabilidad social imperativo básico de estas empresas se alcanza cuando se satisface una o varias necesidades de la comunidad, es evidente que en el caso de una Empresa Pública esta circunstancia adquiere un relieve superior a la representada por una recuperación efectiva de los recursos invertidos, esto hace que el Gobierno se vea como derrochador del erario público sin que obtenga ninguna ganancia". El problema no está en que el Estado sea mal administrador como se pregona, lo que pasa es que en muchas ocasiones subsidia a Empresas Privadas a través de alguna entidad paraestatal, como sucede por ejemplo, con la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México y Conasupo entre otros"14. De haberse propuesto el Gobierno recuperar sus inversiones y ampliar sus recursos en la medida en que lo hace la iniciativa privada, los precios de los bienes y servicios habrían tenido que ser mucho más altos y las tasas de ganancia de los empresarios y en especial del capital monopolista privado habrían sido, a su vez, mucho menores, y en tal virtud habrían faltado el estímulo que el lucro representa para los empresarios privados.

14.-Serna Elizondo, Enrique, Las Empresas Públicas en la Economía Nacional, Revista de Administración Pública No.42 (Abril-Junio 1980) p.54.

Con los grandes desequilibrios en la distribución de ingresos y en el mercado, se hizo necesaria la operación de ciertos órganos destinados a proteger al consumidor de bajos ingresos. A ello obedeció la creación de la Compañía Nacional de Subsistencia Populares (Conasupo) y sus filiales, de los Almacenes Nacionales de Depósito, S.A. (ANDSA) y recientemente la del Fondo Nacional de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT) y el Instituto Nacional del Consumidor.

Alejandro Carrillo señala que algunas veces el Gobierno ha acudido en auxilio del Sector Privado adquiriendo, fusionando o interviniendo en empresas que serían de gran importancia para el desarrollo del país, por su producción estratégica o por ser fuente de trabajo indispensable. Esta función ha sido desarrollada especialmente por, Nacional Financiera, S.A. (NAFINSA) Sociedad Mexicana de Crédito Industrial (SOMEX) y el Banco Nacional de Fomento Cooperativo (BANFOCO).

Uno de los aspectos más delicados de la operación de las Empresas Públicas, es el efecto negativo que sobre ellas tiene la política de precios y salarios que sigue el sector público, específicamente en periodos inflacionarios. En efecto, la demanda de mayores salarios es más difícil de contener dentro de los límites de la costeabilidad financiera, "Es necesario que el Estado marque en forma precisa los límites de los incrementos salariales, que no deben ir más allá de la costeabilidad de la empresa, porque toda pérdida es una transferencia financiera al sector privado"¹⁵.

15.- Flores de la Peña, Horario "Empresa Pública y Desarrollo, Teoría y Práctica del Desarrollo, México, F.C.E. 1976, p.188.

Esto es, cuando venden a precios bajos, y sobre todo cuando lo -- hacen con pérdidas reales, ya que no valorizan su capital y por -- lo tanto trasladan parte de la plusvalía producida por sus traba-- jadores a las grandes empresas privadas, independientemente del -- nivel de precios a que vendan, el sólo hecho de que provean al -- sistema de ciertos bienes y servicios básicos tienen gran signifi-- cación para el desarrollo del capitalismo.

La intervención del Gobierno en nuestro país es una necesidad inevitable no sólo porque las fuerzas del mercado son insuficien-- tes para controlar y corregir los desequilibrios que pretende com-- batir, sino porque con frecuencia los agudizan o crean otros nue-- vos, con esta intervención se busca lograr un auténtico desarrollo económico y social, y no sólo el mero crecimiento de la producción. Esto implica superar los mecanismos ordinarios de distribución--- del ingreso que impiden que el progreso beneficie a quienes más -- lo necesitan . De ahí que esa intervención no puede reducirse a -- los instrumentos tradicionales de política económica para orientar la producción de bienes y servicios, tales instrumentos tradicio-- nales no bastan para cumplir las responsabilidades que tiene el -- Gobierno en la sociedad moderna.

1.2.3 LA EMPRESA PÚBLICA COMO PRODUCTORA DE BIENES DE CAPITAL.

Como productora de bienes de capital, la Empresa Pública de sempaña un papel muy importante en el desarrollo económico del país. Los bienes de capital son aquellos factores que intervienen en el proceso productivo susceptible de producir ingresos, ya sean herramientas, maquinaria, locales dedicados a la actividad productiva (edificios), etc., indirectamente la tecnología puede formar parte de los bienes de capital.

En México la Empresa Pública productora de bienes de capital tiene en realidad muy poco tiempo funcionando como tal, ya que, en primera instancia, como ya lo explicamos, a la Empresa Pública se le ocupó en la producción de bienes de consumo inmediato para satisfacer demandas sociales, posteriormente con el programa de sustitución de importaciones y en especial durante el período de producción de bienes de consumo durables 1955-1970, algunas empresas, sin dejar de cumplir su función social se ocupan de la producción de bienes de capital. "En la primera etapa, la acción de las Empresas Estatales fue mínima; en la etapa de crecimiento industrial la situación cambió radicalmente, ante todo, el proceso mismo de industrialización no hubiera sido viable sin la protección estatal. Sólo en una etapa más avanzada de la industrialización el Estado participó plenamente como empresario y productor de bienes de capital"16.

16.-Arancibia, Armando y Pérez Wilson. "La Polémica en torno a las Empresas Públicas en América Latina". México, CIDE 1981 p.31 - (Serie Estudios Políticos).

La función principal de las Empresas Públicas es la de actuar como instrumento de desarrollo produciendo un elevado volumen de excedentes que el Gobierno desea captar a efectos de ampliar el campo de inversiones y para inducir, por vía de su demanda el crecimiento de la industria de bienes de capital. Hay en este momento un peso muy grande de las exportaciones petroleras; sin embargo, como lo plasma el programa de energía propuesto por López Portillo, hay que racionalizar el uso de los energéticos y diversificar las fuentes primarias, atendiendo principalmente las de origen renovable, cuidando desde luego que el petróleo no sea una panacea que nos lleve al desarrollo, sino buscar otras fuentes de ingreso que vigore de una manera balanceada al conjunto de la economía. Esta situación se vincula con problemas de independencia nacional al producir la tecnología que anteriormente se adquiría del exterior.

Con la producción de bienes de capital las Empresas Públicas generan recursos suficientes para su expansión y su posible recuperación económica basada fundamentalmente en la determinación estatal de expandir las áreas de inversión en función de las necesidades de desarrollo general del país.

Como un principio rector, los recursos derivados de la explotación petrolera deberán destinarse a sectores prioritarios de la actividad nacional. A la vez, "se contempla en forma muy especial el aspecto de estimular la fabricación de bienes de capital utilizados por las entidades generadoras, fundamentalmente Petróleos -

Mexicanos, La Comisión Federal de Electricidad y las Empresas Mineras"17, que permitan reducir el volumen de importaciones de bienes de capital.

17.-Oteyza, José Andrés de."Objetivos y Prioridades del Programa de Energía". Rev. Comercio Exterior. Volumen 30, Núm.11 México, (Noviembre, 1980) p.1263.

1.3. MARCO JURIDICO DE LA EMPRESA PUBLICA

El régimen aplicable a las Empresas Públicas no es unitario y se encuentra disperso en diferentes cuerpos normativos que se refieren a distintos tipos de empresas.

La reglamentación correspondiente parte desde la Constitución Política del país. Diversas Leyes y reglamentos tratan lo relativo a su creación, funcionamiento, capacidad de contratación, privilegios y modalidades impositivas, entre otros aspectos.

Las disposiciones de la Ley General de Sociedades Mercantiles que norman a las empresas privadas atañen a las Empresas Públicas o Sociedades Anónimas, también las regulaciones sobre inversiones extranjeras y la transferencia de tecnología.

Las Empresas del Gobierno están regidas también por la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, en los apartados que no se anulan con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al mismo tiempo, han de observar las normas que regulan las adquisiciones y los contratos de obras en los que -- participa el Gobierno Federal. Por último, las atribuciones y objetivos de estas empresas se contienen en el texto legal que las crea o en que en algunos casos, tienen categoría de Ley del Congreso, decreto del Ejecutivo o acuerdo presidencial.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es el -- avance más importante en este aspecto ya que abarca los renglones estructurales de la Empresa Pública como son; organización de la Administración Pública Paraestatal, la constitución de su capital, la vigilancia de la participación estatal, las relaciones entre la Administración Pública Centralizada y la Administración Paraestatal en cuanto a la Sectorización, entre otras.

Las formas jurídicas que adoptan las Empresas Públicas son -- muy diversas, pueden caracterizarse como organismos descentralizados o como sociedades anónimas de participación estatal. Dentro de estas últimas la mayoría tienen participación mayoritaria del Gobierno donde se asimilan las sociedades civiles y asociaciones civiles lo cual la mayoría de los asociados son Dependencias o Entidades del Gobierno Federal, pero también existen ejemplos en que este lo hace en forma minoritaria. Han proliferado -- también los fideicomisos estatales, que cubren aspectos de fomento a actividades económicas y sociales, y las Cooperativas Estatales.

Las entidades públicas han surgido en momentos históricos muy diferentes, respondiendo a su vez a objetivos diversos, lo que impide unidad, congruencia y homogeneidad en su marco jurídico.

1.3.1 NORMAS CONSTITUCIONALES

La conceptualización que se hace acerca de la propiedad, del dominio de las riquezas naturales y su transmisión, surge por primera vez en el país en la Constitución de 1917 y queda plasmada en su artículo 27.

En este artículo se señala que no se puede enajenar ni se da derecho a la explotación, el uso o aprovechamiento de ciertos recursos naturales... "tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos de minerales radioactivos no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva".

Corresponde exclusivamente a la Nación, generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgan concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requiere para dichos fines. También corresponde a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicadores en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo para tener fines pacíficos y para la investigación científica.

Se señala en la Constitución en su artículo 28* que las empresas administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal deberán supeditarse a las Leyes de Trabajo existentes (art.123), y marcar disposiciones para empleados públicos aplicables a Organismos Descentralizados.

Las Empresas Públicas adoptan diversas formas jurídicas. Los Organismos Descentralizados y algunas Empresas de Participación Estatal mayoritaria se rigen por la Ley, decreto o acuerdo que -- los crea. (El Banco de México, Comisión Federal de Electricidad, Teléfonos de México, Petroleros Mexicanos, etc.). Las Empresas Públicas organizadas en cualquiera de las formas previstas por la -- Ley General de Sociedades Mercantiles** se rigen en general por -- esta en sus lineamientos y, en lo específico, por su escritura -- constitutiva, como las empresas privadas.

Las Empresas Públicas adoptan una amplia gama de tipos legales, cada uno de los cuales, deriva su existencia de diversas disposiciones jurídicas que dan lugar a distintos modelos de organización.

*El Estado ha establecido directamente algunas empresas llamadas -- Públicas que tienen a su cargo la producción o distribución de -- bienes de consumo popular, sin desplazar necesariamente a los -- particulares.

**Véase Leyes y Códigos de México. Sociedades Mercantiles y Coope -- rativas, 27ª Ed., México. Porrúa, 231 pp. (Colección Porrúa).1977.

La Ley suprema prohíbe también la existencia de monopolios; sin embargo, no se presumen monopolísticas las actividades de las empresas de servicios públicos concesionados que funcionen conforme a tarifas aprobadas oficialmente y las actividades de las empresas en que participa el Gobierno como accionista o asociado -- como son: Teléfonos de México, Comisión Federal de Electricidad, - Petróleos Mexicanos, Guanos y Fertilizantes, Lotería Nacional, entre otros.

1.3.2. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

Esta ley señala que el Presidente de la República para realizar sus funciones eficaz y eficientemente se auxiliara de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal como son; los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal y -- Fideicomisos. Estas entidades aunadas con las dependencias de la Administración Pública Centralizada conducirán sus actividades, - políticas, prioridades y restricciones que establezca el Presidente para lograr los objetivos y metas de los planes del gobierno.

Las Entidades de la Administración Paraestatal se podrán integrar a las comisiones intersecretariales que se constituyan para realizar actividades donde intervengan varias secretarías, cuando se trata de asuntos relacionados a su objeto.

Para la vigilancia de la participación estatal se designará a un comisario asignado por el Secretario de estado, Jefe de Departamento Administrativo coordinador de Sector.

Además, el Ejecutivo Federal podrá determinar agrupamiento de entidades de la Administración Pública Paraestatal en sectores definidos con el fin de que sus relaciones con el Ejecutivo se realicen por medio de la Secretaría o Departamento de Estado asignado como coordinador correspondiente, el cual se encargará además de la coordinación del Sector, planear, coordinar y evaluar la operación de las actividades de las entidades asignadas en cada sector

correspondiente.

De esta manera, La nueva Ley Orgánica de la Administración - Pública Federal "permitió simplificar las estructuras y precisar las responsabilidades que competen a las dependencias directas - del Ejecutivo, eliminando gran parte de la duplicación y superposición de funciones"18

18.-Carrillo Castro, Alejandro. Reforma Administrativa en México en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. abril-Junio 1978, N.92

1.3.3 LEY DE PRESUPUESTO CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO.

Esta Ley norma y regula el presupuesto, la Contabilidad y el Gasto Público Federal en general y de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, llamadas para estos fines Entidades. La Secretaría de Programación y Presupuesto será la encargada de llevar a cabo las disposiciones del Ejecutivo Federal, en cuanto a la programación del Gasto Público, basándose en directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social.

Cada Entidad tendrá una unidad que planee, programe, presupueste, controle y evalúe sus actividades respecto al Gasto Público. El Presidente podrá autorizar por medio de la Secretaría de Programación el grado de participación estatal en las empresas, sociedades o asociaciones civiles o mercantiles, ya sea que se creen nuevas empresas, que aumenten su capital o patrimonio o adquiriendo todo o en partes. Las Entidades formularán su presupuesto con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades ejecutoras. Así mismo, llevarán su propia contabilidad incluyendo tanto los activos, pasivos, capital o patrimonio, ingresos, costos y gastos correspondientes a los programas y partidas de su propio presupuesto para suministrar a la Secretaría de Programación y Presupuesto con la periodicidad que se determine, como la información presupuestal, contable financiera y de otra índole que se solicite.

C A P I T U L O I I

LA EMPRESA PUBLICA COMO MEDIO DE INTERVENCION DEL GOBIERNO EN LA ECONOMIA

2.1. EL GOBIERNO ECONOMICO Y LA EMPRESA PUBLICA.

Es hasta una época relativamente reciente en que las exigencias de la intervención estatal como postulado económico, político y social, se empiezan a traducir en actos legislativos concretos y claros, expresado en nuestra Constitución Política, del 5 de febrero de 1917, en que por primera vez se plasman jurídicamente las ideas y objetivos de la intervención estatal en la economía, con respecto a esto, Sergio García Ramírez* opina que la Constitución de 1917 es la precursora de la dirección y la gestión sociales y económicas del Estado la cual forma parte de las decisiones políticas fundamentales de la nación, de sus propias definiciones sobre ser y como ser. Es a partir de aquí que se alzan todos los conceptos de la Empresa Pública.

De la misma forma el Lic. Miguel de la Madrid** sostiene que-- a partir de la constitución de 1917, la legitimidad del poder público se mide ya no a la luz de los criterios tradicionales de la democracia liberal sino en gran parte en función de la Responsabilidad del Estado para conducir regular y participar en el proceso de desarrollo económico y social del país. A partir de este momento, el Gobierno diversifica sus funciones administrativas añadiendo a las de gendarme las de fomento (apoyo a la industria), las -

*Vease: García Ramírez, Sergio, "Organización y Funcionamiento de la Empresa Pública. Marco Conceptual" ciclo de Conferencias, CENAPRO (1981).

** De la Madrid, Miguel. "La participación de las Empresas-- Pùblicas en el proceso de desarrollo económico y social del país. Plan Global de Desarrollo" CENAPRO (1981)

de servicio público (agua potable, energía eléctrica, drenaje), y las de producción o distribución de satisfactores en el mercado, - contando así con mayores instrumentos para provocar los resultados que busca, "la intervención y participación del gobierno en la vida económica del país han servido, casi en todos los casos, -- para acelerar en gran medida el ritmo de la actividad económica"- (William Patton p.359).

2.1.1. LA POLITICA ECONOMICA Y LA EMPRESA PUBLICA.

La Política Económica se refiere a la participación premeditada del gobierno en los asuntos relacionados con el manejo de la economía. El Gobierno debe ser un protagonista ya no sólo en áreas como el campo, los energéticos o el acero, sino, resueltamente en la producción de bienes y su intermediación.

El Gobierno representa a la nación, y como tal debe utilizar a las Empresas Públicas como un instrumento de política económica y social, su función de otorgar servicios públicos lo obliga a utilizarlas en el seno del interés general. Desde esta perspectiva - las Empresas Públicas son conocidas como un medio de poner en marcha políticas diversas- de desarrollo, empleo, energía, salario - y precio, etc., para el cuadro de una planificación global. Es -- así como "el aspecto económico de la política gubernamental en -- general; es la intervención deliberada del gobierno en los asuntos económicos para conseguir sus fines. Para la consecución de sus - fines, el gobierno ha tenido a fixar, por sí mismo ciertos objetivos

vos específicos que puedan ser expuestos en términos económicos"18 como lo son las Empresas Públicas.

A la Empresa Pública se le puede entender como un instrumento más de la política económica para complementar los medios del Gobierno y así alcanzar ciertos objetivos fundamentales en el funcionamiento, mantenimiento y expansión del actual sistema económico. Entre los aspectos que podrían estar comprendidos en las diversas áreas de la política económica son:

a) Condicionamiento de la actividad económica

En donde además de su intervención indirecta el gobierno puede condicionar o determinar por medio de las empresas públicas - los aspectos de:

- 1) Crecimiento económico; donde se contempla la producción en sectores estratégicos, la expansión de la capacidad productiva, provisión de la infraestructura necesaria, el fomento y financiamiento de la inversión productiva con el fin de aumentar la oferta de bienes y servicios y contribuir al desarrollo.
- 2) Equilibrio Sectorial; en este aspecto abarca la integración del aparato productivo nacional, apoyar actividades estratégicas, asegurar suministros.

18.-E.S. Kirschen, Política Económica Contemporánea, España, Oikos TAN, 1968, p.15.

3) *Desarrollo regional; por medio del programa de descentralización, las empresas públicas pueden contribuir a disminuir los retrasos regionales, apoyando a zonas deprimidas o enmarcándose en los planes que crean polos de desarrollo industrial y portuarios.*

b) *Manejo del Sector externo (balanza comercial y de pagos). Esta política comprende entre otros elementos*

1) *La sustitución de importaciones.*

2) *Aumento de las Exportaciones; estas acciones debido a la importancia del Sector Paraestatal, constituyen instrumentos fundamentales del gobierno para el logro de la independencia económica del país.*

c) *Control de la inflación; en este aspecto, la política de empresas públicas se manifiesta por medio de:*

1) *El aumento de la oferta de bienes de consumo popular y la regulación de los mercados, para evitar la variación de precios y la especulación.*

2) *Una política de precios y tarifas realistas que elimine los subsidios innecesarios.*

3) *Una política de salarios y empleo que no frene el desarrollo, pero que tenga como base el aumento a la productividad.*

d) Nivel de empleo; la generación de empleos de las empresas públicas debe de corresponder a un incremento de la productividad -- mediante la capacitación de los trabajadores.

1) Utilizar el poder de compra del Sector Paraestatal para impulsar la creación de empleos.

2) Adoptar en lo posible tecnologías intensivas en mano de obra.

e) Distribución del Ingreso.

1) Apoyar a la pequeña y mediana empresa como al Sector Social

2) Reorientar Subsidios y fijas precios y tarifas.

3) Provisión de productos básicos de consumo y de servicio a grupos marginados a precios accesibles que además de constituir una política económica es una misión de la empresa pública.

De esta manera, es importante señalar que a medida que las empresas públicas sean utilizadas como mecanismos de transferencia social los subsidios requerirán más transparencia, más claridad, -- para evitar que sirvan de disfraz la ineficiencia operativa de las empresas públicas. "Fortalecer el papel del Estado como orientador e impulsor del desarrollo económico y social de México cons

tituye un requisito de primer orden para aumentar la producción - y el empleo al ritmo y con la orientación que ha señalado la política económica"19.

Uno de los objetivos del Gobierno Mexicano postulado dentro de la Constitución es su propio fortalecimiento, para así regir - la actividad económica y encauzarla hacia la realización del Proyecto Nacional. La fuerza del Gobierno se manifiesta en la creciente dependencia de los gobernados ante la importancia adquirida por la Empresa Estatal; ese poder económico y social del Gobierno se ejerce en proporción creciente a través de las Empresas Públicas que atienden tanto los requerimientos de la sociedad civil -- y de la economía en su conjunto como de grupos sociales específicos, así pues las empresas son vehículos del poder estatal y al mismo tiempo son fuente de su poder. Con esto tenemos que "El -- Estado, abastecido con una organización extensa, rica y ubicua, puede racionalizar y ordenar la economía, conducir a la sociedad civil, garantizar su independencia, someter a los grupos marginados e imponer un proyecto Nacional"20

19.-Plan Global de Desarrollo, 1980-1982, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1980, p.194 (Edición de Bolsillo).

20.-Rufz Masieu, José Francisco, La Empresa Pública, un Estudio de Derecho sobre México, México, INAP, 1980. p.26.

2.1.2 EL GOBIERNO EMPRESARIO

En las distintas concepciones en torno a la Empresa Pública existe el consenso de estudiarla desde el enfoque estatal, es decir, para analizarlas es necesario entender, primero que las Empresas Públicas se comportan de distinta manera que las Empresas Privadas; segundo que su producción de bienes y servicios no se basa en criterios de rentabilidad en el mismo nivel que la Empresa Privada y, por último, que la dinámica de la Empresa Pública, está sujeta a un proceso más amplio que incluye necesariamente el proceso político, económico y social.

"El carácter de Empresa Pública reposa, no en la calificación jurídica, sino en el hecho de que el Estado es propietario de esas empresas" 21.

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

La importancia distintiva de las Empresas Públicas como instrumento para orientar y conducir el proceso de desarrollo es el

21.-Rufz Massieu, José F. Op. cit. p.28

hecho de que mediante ellas, la participación del Gobierno no sólo es de carácter normativo o de creador de infraestructura, sino que asume la forma de una intervención directa en la producción de bienes y servicios que tiendan a garantizar el suministro de insumos básicos. "El Sector de Empresas Públicas es un instrumento -- que permite una elevada capacidad de manejo de la economía por parte del Estado, es decir, que la función rectora del Estado descansa en buena parte, en el potencial que le otorgan las Empresas Públicas"22.

Así tenemos que gran parte del producto nacional es generado por la administración pública central o por sus empresas; un elevado porcentaje del comercio exterior corresponde a las Empresas Públicas; y que el índice de la población económicamente activa ocupada por estas empresas es cada vez mayor."De la inversión del Sector Paraestatal (en 1975) el 65% se destinó a la generación de electricidad, extracción y refinación del petróleo y gas; el 17.5% a siderurgia y el resto, 16.4% a minería y otras industrias."23.

El ensanchamiento de la propiedad pública y la nacionalización de actividades económicas y empresas situadas en el Sector Privado, han dado origen en México a empresas públicas de gran importancia, específicamente cuando los bienes nacionales no pueden

22.-Ma. A. Casar ob. cit. p.16.

23.-Villareal René y Villareal Norma R. de. "La Empresa Pública - como instrumento de política Económica en México, opciones de Política Económica después de la devaluación", México, F.C.E. 1978 p.264 (Trimestre Económico Vol.XLV N.178).

ser objeto ni de contrato ni de concesión, es el Gobierno el único que puede, por sí mismo o a través de sus empresas, explotarlos. La complejidad técnica o las condiciones del mercado, propician frecuentemente la creación de Empresas Públicas con un vasto margen de autonomía para garantizar su eficacia. Tal es el caso de Petróleos Mexicanos, en materia de hidrocarburos; de Uramex* en cuanto a minerales radiactivos, o la Comisión Federal de Electricidad en el servicio eléctrico. La participación de las Empresas Públicas se orienta principalmente al fomento industrial, ya que el Gobierno ha canalizado sus esfuerzos a la producción de bienes y servicios estratégicos para impulsar el desarrollo económico.

*Hasta el 1º de Marzo de 1984 en Liquidación

2.1.3 POLITICA DE SUBSIDIOS

El desarrollo de las Empresas Públicas ha tenido una significativa y creciente aportación en la elevación de la capacidad de manejo y conducción de la economía por parte del Gobierno, por lo tanto, ha determinado, en buena medida, el desenvolvimiento económico y social del país, el cual, a su vez realimenta el proceso - dirigiendo la expansión y operación del sector paraestatal para - que éste, adecuándose a las cambiantes condiciones socioeconómicas coadyuve al cumplimiento de las funciones del Gobierno como rector del desarrollo.

Se advierte que las Empresas se apegan al criterio de los subsidios que es común en México, según el diccionario enciclopédico-HACHETTE-CASTELL el subsidio es una ayuda o auxilio financiera extraordinaria concedida por un Estado a otro, una organización o - una persona a otra, con el cual el Gobierno participa en los me-dios de producción para apoyar y fomentar las áreas de la activi-dad privada.

En opinión de Gordon Schaeffer el Sector Privado depende de los apoyos que le proporciona el Gobierno a través de precios y - tarifas de promoción y subsidios, así como otras medidas de estí-mulo (como la protección arancelaria) que permiten a la empresa-privada aprovechar el mercado y mantener su tasa de beneficio, ya que los empresarios privados no son capaces de invertir en empre-sas industriales importantes sin recurrir a la ayuda del gobierno.

la transferencia de ingresos de las Empresas Públicas a las Privadas vía tarifas y precios bajos (teléfono, energía, electricidad, etc.) no se ha cristalizado en un aumento equivalente de la inversión privada total y menos aún de la inversión productiva por lo que se ha incurrido en un sacrificio inútil, pues toda pérdida de una empresa del Gobierno que no se ocupe exclusivamente de los -- sectores populares (siguiendo sus objetivos), es una transferencia de utilidades al Sector Privado.

"La estrategia a seguir en el Sector Paraestatal continuará siendo orientada a generar suficiente ahorro corriente para financiar una proporción importante de la inversión que realicen las -- Empresas Públicas, mediante niveles adecuados de precios y tarifas eliminando gradualmente los subsidios implícitos en los casos en que no correspondan a objetos prioritarios de política económica y social" 24 .

Precisamente, parte del gasto corriente se destina a subsidios para elevar el bienestar, lo mismo que a la atención de responsabilidades sociales asumidas por el Gobierno y que requieren de mayores recursos en la medida en que crecen la población y sus demandas. Si estas transferencias no corresponden a los objetos-- establecidos previamente "Se continuarán eliminando los subsidios innecesarios, tanto los directos como los que se otorgan a través de precios y tarifas de las entidades paraestatales con el propósito de sanear, la situación financiera de las mismas. Se buscará la transparencia de los subsidios existentes y la claridad de los propósitos que se siguen" 25 .

24 .-Plan Global de Desarrollo, 1980-1982 ob.cit.p.155

25 .-Ibidem. p.191

Es saludable pretender que los subsidios a las Empresas Públicas no sean permanentes y crecientes con el fin de buscar la autosuficiencia financiera ya que provocarla la ruina de la Hacienda Pública. Lo deseable sería reducirlos paulatinamente, y siempre otorgales transparencia para localizar con precisión su origen y su destino, y así acreditar su conveniencia, racionalidad y efectos en el presente y en el futuro inmediato y mediato.

El subsidio, siempre y cuando no sea excesivo, se justificará no sólo cuando cumpla el objetivo de distribución del ingreso, sino que cumpla también propósitos de estímulo dentro de las prioridades observándose que las aportaciones del Gobierno "significan crear, centenares de empleos al año; dotar de energéticos, más lo que con ello se produce a millones de mexicanos; o para sostener la escolaridad superior; o para trasladar diariamente un número creciente de pasajeros o un volumen de carga que constantemente aumenta; o para fortalecer la producción en el campo y el consumo popular; o para suministrar servicios médicos o de otro tipo a millones de asegurados, y así sucesivamente"²⁴.

Con esto, tenemos a Empresas Subsidiadas como las que en forma exclusiva manejan los combustibles para la generación de energía nuclear; la que produce fertilizantes; la que interviene en el proceso de suministro de subsistencias populares la que provee el transporte ferroviario nacional y el que se ocupa del colectivo -

24.-García Ramírez, Sergio. Derecho Social Económico y la Empresa Pública en México. México, INAP. 1982 p.118.

en la ciudad de México; la que produce la mayor parte de los productos siderúrgicos y muchas más de estas empresas, que dejan de ganar lo que en otros países podría, sólo para permitir al consumidor la adquisición de sus productos.

2.2 SECTORIZACION

Se ha definido a la sectorización* como una convención de análisis programático que implica considerar y diferenciar los distintos niveles de preparación de decisiones que funcionan dentro de la Administración Pública Federal y que corresponden a las dependencias de orientación y apoyo global-Secretaría de Programación y Presupuesto y Secretaría de Hacienda y Crédito Público-; a las dependencias coordinadoras de sector- Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Antes de proceder al agrupamiento por sectores de las entidades paraestatales se ordenaron las funciones de las dependencias coordinadoras de sector y de las dependencias de orientación y apoyo global con el fin de depurar y simplificar las estructuras de las dependencias que después serían cabeza de sector, reduciendo funciones duplicitarias y contradictorias.

2.2.1. FUNDAMENTO JURIDICO.

El fundamento jurídico de la sectorización de la Administración Pública Federal se encuentra en el artículo 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que faculta al Presidente de la República para "determinar agrupamientos de entidades de la Administración Pública Paraestatal, por sectores definidos a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, en cumpli-

*Vease: Bases Legales y Lineamientos para el Funcionamiento Institucional y Sectorial de la Administración Pública Federal. Coordinación General de Estudios Administrativos, 1977.

miento de las disposiciones legales aplicables, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que - en cada caso se designe como coordinador de sector correspondiente"27, La Sectorización de la acción pública fortalecerá a las Secretarías de Estado que se definan como unidades normativas o coordinadoras - de sector frente a las otras entidades que integren el sector respectivo, esta medida implica una importante reforma estructural -- tanto en el seno de las Secretarías como en las entidades. A su vez, la figura del coordinador sectorial para efectos de planear coordinar y evaluar las operaciones de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, el artículo 51 de la misma ley da las facultades necesarias a dicho coordinador.

La implantación iniciada por el poder ejecutivo de uno de los mecanismos para lograr la coordinación del sector paraestatal se - cristaliza en la promulgación del dfa 13 de enero de 1977 y su publicación en el Diario Oficial de la Federación del acuerdo por el que las entidades de la Administración Pública Paraestatal se agrupan por sectores definidos.

Otro acuerdo presidencial con fecha de 17 de marzo de 1981, - dispone un reagrupamiento de la Administración Paraestatal, ya que las experiencias recogidas en la aplicación del acuerdo presidencial anterior sugiere la conveniencia de llevar a cabo una reubicación de determinadas entidades, así como el retiro de los secto-

27.-Art.50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Porrua, México, 1979.

res administrativos de aquellas que ya se han liquidado. Así mismo y en virtud de la creación de nuevas entidades es necesario ubicarlas en los sectores cuyas funciones se relacionen con el objeto -- para el que fueron constituidas dichas entidades. En consecuencia se requiere actualizar el agrupamiento de las entidades por sectores vigentes.

En este contexto, se concibe a la sectorización como un conjunto organizado de partes que funcionan de manera articulada y coherente y dentro de la cual destacan los siguientes objetivos básicos:

- a) Organizar en grupos sectoriales a la Administración Pública Paraestatal con el fin de lograr una mayor coordinación y control y al mismo tiempo elevar su eficiencia y eficacia.
- b) Modalizar y adecuar los sistemas de planeación, programación, presupuestación, información y evaluación con la nueva existencia sectorial a efecto de dar coherencia global, institucional y sectorial.

2.2.2 SECTORES ECONOMICOS.

Se establece el sector económico, con carácter funcional, con el fin de programar el gasto público en la medida de las asignaciones selectivas del sector, conforme lo dicten las prioridades funcionales.

"La sectorización económica es un agrupamiento de entidades - de la Administración Pública Federal, establecido en atención a la rama de actividad económica y social en la que se inscriben y engloban las acciones sustantivas que dichas entidades realizan; se emplea como medio de análisis en los procesos de programación y evaluación de actividades gubernamentales, tendientes a orientar - las funciones del Estado hacia el desarrollo integral del país"²⁸.

En el concepto sectorial se encuentra incluida la determinación de una instancia globalizadora de las acciones sectoriales a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público con funciones de orientación y apoyo global para efectos de la programación presupuestal, evaluación y control. De las entidades que le son adscritas por sectores de actividad económica y social del país. Estas Secretarías tienen un triple carácter; normativas o definitorias en tanto que son órganos de autoridad de vigilancia y control global y de apoyo y de asistencia técnica, para rehabilitar a los coordinadores de sector.

28.-Carriedo Saenz, Héctor O. Bases para el control de la gestión del Gasto Público Federal (1976-1982). Tesis Profesional, México, UNAM, FCPyS. 1982, p.109.

"La regulación y tutela de la Empresa Pública debe ser una -
responsabilidad compartida entre las diferentes Secretarías de Es-
tado, de acuerdo con las atribuciones de cada una así, la Secreta
ría de Programación y Presupuesto interviene en los aspectos de -
planeación, presupuestación, seguimiento, control y evaluación del
comportamiento de la Empresa Pública. La Secretaría de Hacienda y
Crédito Público, fundamentalmente regula a la Empresa Pública a -
través del establecimiento de el régimen fiscal correspondiente,
que tiene en varios casos, diferencias importantes respecto del-
régimen fiscal ordinario de las Empresas Privadas"29.

Es importante señalar que un sector económico puede contener
a más de un sector administrativo, cuando éste no tiene bien defi-
nidas o son afines con otras entidades y cuando para efectos glo-
bales la programación necesite una mayor consolidación de las ---
actividades de la Administración Pública Federal. "La sectoriza-
ción económica, por tanto, presenta el marco global en el que se
distribuyen de manera selectiva y atendiendo las prioridades del
país, los recursos necesarios para la gestión político-administra-
tiva de las instituciones públicas, facilitando con ello, la iden
tificación de los ambitos programático-funcionales en los que se
ha de analizar el gasto del Gobierno Federal" 30

29.- de la Madrid Hurtado, Miguel. Estudios de Derecho Constitucio-
nal, México, Bodoni 1981, p.50.

30.- Carriedo Saenz, Hector. ob. cit. p.109-110.

Conforme al acuerdo del diecisiete de enero de 1977 se han agrupado las entidades paraestatales en 12 sectores económicos - por actividad como son:

- 1) Sector Agropecuario Forestal
- 2) Sector Pesca
- 3) Sector Industrial
- 4) Sector Política Económica
- 5) Sector Comunicaciones y Transportes
- 6) Sector Asentamientos Humanos
- 7) Sector Comercio
- 8) Sector Turismo
- 9) Sector Administración y Defensa
- 10) Sector Educación
- 11) Sector Político Laboral
- 12) Sector Salud y Seguridad Social

2.2.3 SECTORIZACION ADMINISTRATIVA.

Un sector administrativo³¹ es un acuerdo de análisis programático, que se emplea para obtener coherencia en las acciones que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con objetivos comunes. Es un sistema de trabajo por medio del cual se interrelacionan la actividad de las dependencias centralizadas con aquellas entidades paraestatales, que coinciden en el cumplimiento de los mismos objetivos para incrementar su eficiencia y eficacia global.

La sectorización administrativa obedece a un sistema de organización y funcionamiento de la Administración Pública Federal con el fin de coordinar y controlar la actividad de las entidades paraestatales por medio de las dependencias de la Administración Pública Centralizada.

"La sectorización de la Administración Pública Federal consiste básicamente en el establecimiento de sectores administrativos - configurados por el coordinador o cabeza de sector y un conjunto - de entidades paraestatales que el Presidente de la República determina agrupar en dicho sector para efectos de compatibilizar sus - acciones hacia propósitos comunes y prioritarios"³¹. La integración

31.- Juárez Mejía, Godofino. "La Sectorización de la Administración Pública" Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos. México, Boletín de Estudios Administrativos No.9 p.9

* Véase Base Legal y Lineamientos para el Funcionamiento Institucional y Sectorial de la Administración Pública Federal. Ob. cit.

de sectores administrativos, ha originado un proceso de adecuación de estructuras y funciones bajo la coordinación de una Secretaría - de Estado o Departamento Administrativo; con el fin de mejorar los procesos de planeación, programación, presupuestación, evaluación de acciones y empleo de recursos, así como precisar las normas y principios generales que deben regular las actividades públicas - dentro del marco sectorial.

El agrupamiento sectorial administrativo implica, además, - delimitar funciones y atribuir competencias, así como encomendar la formulación y ejecución de planes, programas y proyectos a las entidades agrupadas en cada sector administrativo, con el propósito de lograr el funcionamiento congruente y homogéneo de cada grupo de instituciones, y de coadyuvar en la realización conjunta de los objetivos globales de la Administración Pública Federal.

"La sectorización administrativa ha venido a facilitar la - integración del concepto de sectores de actividades económica y - social para efectos de la programación global. La sectorización - deberá entenderse siempre como un sistema de trabajo que hace posible el ordenamiento, la coordinación y la racionalización del - proceso Administrativo. La coordinación de las entidades para estas - tales por las dependencias centralizadas no implica la abolición de la autonomía legal, patrimonial técnica, administrativa y financiera que caracteriza a los entes que componen a la Administración Pública Paraestatal"³².

32.- Juárez Mejía, Godolfino. ob. cit. p.20.

La sectorización económica y administrativa se agrupa de la siguiente manera:

POR ACTIVIDAD *

Sector Económico
Sector Administración y Defensa
Sector Política Económica
Sector Agropecuario y Forestal
Sector Pesca
Sector Industrial
Sector Comercio
Sector Comunicaciones y Transportes
Sector Asentamientos Humanos
Sector Política Laboral
Sector Educación
Sector Salud y Seguridad Social
Sector Turismo

POR DEPENDENCIA*

Sector Administrativo
SG, SRE, SDN, SM, PQJDF
SPP, SHCP.
SARH, SRA.
D.P.
S.P.F.I.
S.C.
S.C.T.
S.A.H.O.P.
S.T.P.S.
S.E.P.
S.S.A.
S.T.

* Consultar.-Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. Ed. Miguel Angel Porrúa, S.A. México, 1980 Gráfica 11.

2.2.3.1 LOS COORDINADORES SECTORIALES.

Los coordinadores sectoriales son una instancia intermedia entre las Secretarías Globalizadoras o de Responsabilidad General, (Secretaría de Programación y Presupuesto y Secretaría de Hacienda y Crédito Público), y las entidades propiamente dichas. La figura del coordinador sectorial contempla atribuciones específicas en materia de planeación, coordinación y evaluación de las operaciones de las entidades públicas que se le adscriben, a fin de que logren intervenir cohesionar y dar congruencia a las operaciones de los organismos, empresas y fideicomisos que le corresponden tutelar, en función de planes y programas de amplitud sectorial e intersectorial, que deben cumplirse para satisfacer los objetivos generales de la Administración Pública Federal.

Específicamente, la responsabilidad de coordinación conferida a la dependencia cabeza de sector consiste en normar compatibilidad, proponer y vigilar las políticas y las acciones de las entidades de su sector. En cuanto a las directrices y lineamientos -- emitidos por el coordinador se enmarcan en las políticas dictadas por las instancias normativas y decisorias globales de tal forma que los participantes para la coordinación global son el consejo de ministros, los Gabinetes Económico, Agropecuario y de Salud, - la Comisión Gasto-financiamiento y las Reuniones Intersectoriales.

Las dependencias coordinadoras de sector deben plantear una -

concesión integral de sector, así como precisar el papel que desempeñan las entidades bajo su coordinación. Se ha concebido pues a la coordinadora de sector, como el canal de integración y presentación de los planes y programas de dichas entidades ante las dependencias responsables de las decisiones a nivel global. Queda a su cargo el establecimiento y vigilancia del cumplimiento de los objetivos y metas institucionales del sector administrativo.

Las entidades paraestatales dentro del marco sectorial, conservan su autonomía relativa en lo patrimonial, técnica, administrativa y operativa, aunque deben perseguir los mismos objetivos consignados para el sector en su conjunto.

C A P I T U L O I I I

EMPRESA P U B L I C A Y D E S A R R O L L O E C O N O M I C O

3.1 DESARROLLO ECONOMICO EN MEXICO.

Lo característico de la economía mexicana durante casi todo el siglo XIX fue el estancamiento más que el desarrollo, es interesante notar que en 1830 se estableció un organismo gubernamental del tipo que hoy llamamos un banco de desarrollo, con la intención de estimular la formación de empresas, dar préstamos, importar maquinaria, etc.

Con la fundación del Banco del Avío en 1830, primer instancia crediticia gubernamental, el Gobierno trata de impulsar la industrialización nacional, pero por falta de respuesta del capital nativo fracasa este primer intento.

3.1.1 PORFIRIATO.

Es durante el régimen de Porfirio Díaz cuando se empieza a tratar de sacar al país del atraso económico y social en el cual había caído debido a las constantes pugnas políticas internas. -- "Aún cuando la reputación del general Díaz es terrible, fue él quien dió al país estabilidad política y estimuló la inversión del capital extranjero para la explotación de los recursos naturales"33.

33.- Hanson, A.H., La Empresa Pública y el Desarrollo Económico, México, INAP, 1978, p.157.

El Gobierno Porfiriano sabía bien cuáles era su búsqueda y cuáles los medios disponibles para alcanzar su fin; lograr el desarrollo del proyecto capitalista a través de la injerencia del Gobierno en la economía.

Si el estatismo hispánico subordinaba el desarrollo de la colonia, el del Porfiriato tendía a desarrollar a la nación y vincularla a la economía internacional. Con las inversiones extranjeras en nuestro país concesionadas por Díaz y con la participación incipiente del Gobierno en la economía nacional, se creó la infraestructura necesaria, ya que la burguesía nativa apenas se daba a conocer en inversiones pequeñas en la industria y el comercio por lo tanto era incapaz de realizar inversiones de tal magnitud. De esta forma se empieza a configurar el desarrollo económico buscado desde que se logró la independencia del país.

"Durante el período de gobierno de Díaz México se elevó hasta convertirse en el primer productor de petróleo; la producción de carbón, que solamente pudo iniciarse siete años después de la ascensión de Díaz al poder, alcanzó en 1910 los 2.7 millones de toneladas; se establecieron más de cien Compañías de Luz y Fuerza; se incrementó el número de kilómetros de vías férreas de 650 que había en 1876, a 20,000 en 1911; se expandió rápidamente la industria ligera en las ramas de textiles, papel, aceite de algodón, jabón, cerveza y tabaco; las cosechas para su exportación crecieron en forma tal que para los primeros años del siglo XX rivalizaban

con los minerales y el petróleo como fuente de divisas, y en Monte rey apareció la primera planta de hierro y acero de toda América-Latina" 34 .

El principal causante de este rápido crecimiento económico - fue el capital privado, mínimamente nacional y mayoritariamente - extranjero, ya que era el que más invertía en el país. El gobierno en cambio, tomó el papel de gendarme; usando métodos severos y en ocasiones sangrientos, obligó al pueblo de México a pagar el - elevado precio que implicaba un crecimiento rápido, ligado como es - esta este a los accionistas extranjeros.

"El beneficio del desarrollo industrial y comercial tampoco fueron a parar a manos de los obreros y empleados. Los industriales y comerciantes preferían disfrutar y derrochar las ganancias en -- viajes a París (el centro de la burguesía mexicana), que compartir sus ganancias con la fuerza de trabajo que las posibilitara con el esfuerzo. Los obreros trabajaban de sol a sol los siete días de la semana con sueldos que sólo alcanzaban para no morir de hambre" 35 .

Los ferrocarriles si bien conectaron a muchas ciudades de la República, también facilitaron la explotación de los metales extraí- dos y su transporte hacia Estados Unidos. México no desarrolló una -

34.-Hanson, A.H. La Empresa Pública y el Desarrollo Económico, ob. cit. p.158.

35.-Flores Caballero, R. Romero. Administración y Política en la Historia de México, México, INAP. 1981, p.136

industria nacional y en cambio sí acentuó su condición de abastecedor de materias primas. Por su parte, la minería era explotada por extranjeros, los bancos financiaron principalmente los negocios de los acaudalados inversionistas extranjeros. Por lo tanto, México no fue capaz de aprovechar la ventaja de estas inversiones para desarrollar su propia industria y, con ello fortalecer su capacidad de negociación e iniciar el cambio a su independencia económica.

En ausencia del capital privado en grandes inversiones sólo el capital extranjero podría llevar a cabo o se interesaría en proyectos de la magnitud y naturaleza como se requerían, la alternativa entonces era desarrollarse con intervención estatal o acentuar la dependencia.

3.1.2 REVOLUCION

"El resultado de estos treinta años (1880-1910) de desarrollo económico fueron pagados al precio de 20 años de revolución política; revolución violenta, desordenada, salvaje y destructiva. La muerte de Díaz marcó el inicio de una revuelta popular cuyas consecuencias habrían de sentirse hasta los años treinta"³⁶.

Pero la revolución no sólo destruyó las barreras sociales y económicas que impedían la movilidad de la mano de obra sino que puso las bases para la expansión de la burguesía nacional.

Con la revolución de 1910, las grandes compañías extranjeras que controlaban sectores estratégicos de la economía pasaron de una posición privilegiada, (puesto que el Gobierno Porfiriano les había otorgado amplias concesiones sin ejercer prácticamente ningún control sobre ellas y manteniendo una política fiscal muy benevolenta) a una relación conflictiva con los dirigentes revolucionarios primero y con el nuevo grupo gobernante posteriormente.

El movimiento revolucionario afectó a casi todos los sectores de la economía en especial durante su fase más violenta (1911-1921) principalmente la producción agrícola se vio gravemente afectada, - el volumen de la producción manufacturera bajó considerablemente - (de un índice de 47% en 1910, hasta 37.5 en 1921), bajó también - la producción de cobre, zinc, plomo y plata. A pesar de esto, la producción de petróleo se incrementó rápidamente después del movimiento armado.

Con el triunfo de las fuerzas populares se elaboró una Constitución que impuso nuevos objetivos de carácter económico y social al Estado mexicano y puso las bases para transformar al Gobierno Federal en un instrumento encargado del mejoramiento de las condiciones de vida de la población tanto en el aspecto económico, - como en el político, social y cultural.

Para cumplir sus nuevos objetivos el Gobierno tuvo que instrumentar una nueva y más compleja administración pública. Llevándose a cabo la primera transformación incremental pero no programada, al crearse constitucionalmente un nuevo tipo de órgano dependiente del presidente; los Departamentos Administrativos, organismos distintos a las Secretarías de Estado, encargados de dar apoyo al Gobierno Federal.

3.1.3 POST REVOLUCION

En algún momento de la reconstrucción que sucedió al movimiento armado, se vio claro que había una insuficiente acumulación capitalista anterior y que, ante la debilidad patente de los inversionistas privados nativos, los grandes protagonistas de la inversión productiva en el país tendrían que ser el Gobierno, por una parte y los empresarios extranjeros por la otra.

Como resultado del movimiento revolucionario aparece la primera constitución social en el mundo, con lo cual, el país cuenta con el primer proyecto socioeconómico, iniciando el desarrollo institucional del Gobierno Federal. La Constitución de 1917 representa por un lado, una alianza de clases y grupos guiados por el Gobierno, que procura alcanzar y sostener un cierto equilibrio social, y por el otro, programa la estructura económica y social del país, facultando al Gobierno para que intervenga; inclusive, limitando la propiedad privada en beneficio de la colectividad, de tal manera que se convierta en un factor de equilibrio económico y social. Así el Gobierno tiene que enfrentarse a sus nuevas tareas como rector de la economía.

Al principio, el Gobierno empieza a intervenir para ejercer funciones que hasta ese momento no ejercía. Así empieza a operar en el sector financiero- creando el Banco de México en 1926 para ordenar el sistema monetario y crediticio, además de establecer en

el país un régimen bancario con orientación económica y social.

Con el paso del tiempo llega a operar en distintos sectores - como el industrial, el comercio y los servicios; participa también en las ramas de la economía que requieren fuertes inversiones y - largos períodos de recuperación (construcción de carreteras, puentes, hospitales, etc.), hecho que no es atractivo para la iniciativa privada pero que es necesario para el desarrollo económico y social del país.

Interviniendo abiertamente en las diferentes ramas de la eco nomía nacional gradualmente se alcanzó la restauración y con ello una estabilidad relativa en el gobierno de Obregón trayendo consi go, cierta estabilidad económica y, en algunos campos dió lugar a avances (se duplicó la producción de plomo, se triplicó la de zinc y la de cobre se incrementó en una tercera parte, sin embargo, la - producción agrícola no mostró ninguna tendencia definida), todo - esto con la intervención directa del Gobierno en la economía, pero sin excluir a la inversión extranjera mermada durante el movimiento revolucionario.

"La realidad es que la intervención del Estado no es "capricho de gabinete" ni producto de la imposición de un criterio de - minorías en el poder; más bien es el fruto de un importante movimien to revolucionario de carácter popular, que se cristalizó en - un proyecto histórico nacional que establece la intervención del Estado en la Economía" 37.

37.-Serna Elizondo, Enrique. Las Empresas Públicas en la Economía Nacional ob.cit.p.54.

Esta intervención del Gobierno provocó una tensión entre el grupo gobernante y los inversionistas extranjeros, ya que los dirigentes del país presionaban para que el Gobierno percibiera un porcentaje de los beneficios de las compañías a través de la política fiscal, lográndolo posteriormente.

La debilidad de las finanzas públicas se empieza a atacar con la renegociación de la deuda extranjera; con la rehabilitación de los bancos y con la reforma fiscal, que incluye el establecimiento del impuesto sobre la renta en 1925, y con la reducción del gasto destinado a la administración y a las fuerzas armadas encaminado al equilibrio presupuestal.

La racionalización presupuestal y el saneamiento hacendario generaron un residuo que pudo canalizarse a la creación de las -- empresas públicas que significaban mayor prioridad dentro del proyecto nacional revolucionario. "A mediados de la década de los -- veintes el Estado crea instituciones descentralizadas con autonomía jurídica, técnica y financiera, en la búsqueda de nuevas figuras jurídicas que permitiesen abstraer a las nuevas instituciones de una excesiva centralización que propiciara, entre otras cosas, la toma de decisiones con oportunidad y con mayor eficiencia en -- las diferentes actividades a realizar para satisfacer las diversas necesidades de una población en crecimiento"³⁸.

La intensidad de la intervención del Gobierno mexicano en la economía se explica por las condiciones históricas en que se dió el proceso de desarrollo en México; un sector empresarial nacional muy débil y un sector externo controlado por compañías extranjeras que no se interesaban en el sector interno de la economía dada la estrechez del mercado.

En 1929 los esfuerzos de pacificación del país culminaron en el ámbito político con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), que procuró establecer los mecanismos que conciliaran los diferentes intereses faccionales prevaletentes en esa época, y terminar pacíficamente con la incertidumbre política, la inestabilidad gubernamental y la creación del nuevo Estado.

En el aspecto económico se imponía la necesidad de poner orden y generar los recursos mínimos necesarios. Sin embargo, como todos los países latinoamericanos, México que dependía en gran medida de las exportaciones (principalmente minerales e hidrocarburos), fue dañado por la depresión mundial del período 1923-1933.

Con esta gran depresión, las exportaciones del país bajaron casi la mitad del promedio de 1918-1928 viéndose con ello la gran dependencia de la economía nacional frente a las exportaciones, esto llevó a considerar la urgente e indispensable industrialización del país como la vía más segura para construir una economía nacional independiente que reflejara los objetivos plasmados en -

el proyecto nacional, la Constitución.

"La privación que sufrió México de muchas de sus fuentes extranjeras de suministro en los años de posguerra* estimuló más todavía la industria manufacturera y el incremento de la producción continuó durante este período a un ritmo aún más rápido."39

El presidente Abelardo L. Rodríguez (1932-1934) se manifestó en su carta gestión como un eficaz promotor de la actividad económica, mediante el apoyo de los particulares y la creación de empresas estatales de trascendencia. Abelardo L. Rodríguez dejó de lado los aspectos políticos de su cargo y se dedicó a los problemas económicos y administrativos. Entre las instituciones que se crearon entre 1932 y 1934 destacan por su importancia para el fomento de desarrollo, el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A., Petróleos de México, S.A., Nacional Financiera, S.A., y la Comisión Federal de Electricidad.

La crisis de 1930 provocó la ruptura de las economías de exportación con los países capitalistas avanzados. Así, la economía mexicana conoció un inicio de industrialización sustitutiva de importaciones. Para responder a la demanda interna, un cierto número de mercancías antes importadas de las economías desarrolladas se empiezan a producir en el país.

* Movimiento Revolucionario.

39.-Hanson, A.H. op. cit. p.159.

3.1.4 CONSOLIDACIÓN INSTITUCIONAL.

Lograda ya la pacificación del país y la estabilidad política necesaria-concebida de la posibilidad real de sucesión pacífica -- del poder- se entra al período de la consolidación institucional el cual "se caracteriza por la adopción de una estrategia que pretendía dar sentido y contenido al papel asignado al Estado para modernizar socialmente al país."40.

Es durante el gobierno de Lázaro Cárdenas que el sistema político buscó el establecimiento de los instrumentos legales y los -- mecanismos institucionales que, a nivel nacional y en forma coherente, fuesen capaces de coordinar y transmitir las demandas y aspiraciones de los grupos sociales que surgían con el proceso revolucionario, Cárdenas estableció por una parte la promoción de los grupos activos dentro de la economía y por la otra, coadyuvó al -- fortalecimiento de los grupos relativamente más débiles, con el fin de evitar tensiones sociales.

Con el avance "del proceso de su intervención directa en la economía del país, el Estado mexicano canalizó básicamente su intervención- como muchos otros países en desarrollo-hacia actividades de fomento que proporcionaron un marco adecuado para la actividad privada"41. En esta época el Gobierno postrevolucionario

40.-Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México, México, Miguel Angel Porrúa, 1980, p.27

41.-Carrillo Castro, Alejandro. "La Empresa Pública y la Reforma Administrativa". Empresa Pública. ob.cit.p.18.

apoyó la expansión del sistema económico no sólo sin obstaculizar, sino, estimulando los mecanismos privados de acumulación de capital. La participación del sector público en la economía ha sido fundamental en industrias básicas que cumplen un papel estratégico en el desarrollo.

Se le dan grandes estímulos a la iniciativa privada nacional, el Gobierno cada vez más va incrementando su participación en la economía creando más instituciones y organismos descentralizados (entre otros CONASUPO, IMSS, ISSSTE, Altos Hornos de México, el Complejo Industrial Cd. Sahagún, etc.) A los trabajadores ya se les va promoviendo con el saneamiento del movimiento obrero y campesino creando la organización sindical. Además Cárdenas crea el Banco Obrero de Fomento Industrial para financiar las empresas de los trabajadores (cooperativas) y para establecer empresas estatales cuya administración sería entregada a los obreros. Con esto, Lázaro Cárdenas utiliza a la empresa pública para impulsar la reforma agraria, la producción agropecuaria y el proceso de industrialización y para ampliar la participación de los trabajadores en los medios de producción. "La creación y organización de nuevos grupos de interés no sólo respondió a una necesidad política sino de mayor importancia todavía, a un imperativo de desarrollo económico".⁴² Ya que los esfuerzos anteriores se habían enfrentado a

42.-Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. ob. cit. p.28.

una falta de consolidación definitiva del sistema político a tal grado que los programas de progreso social y económico se habían abandonado siendo la base del nuevo proyecto nacional.

El conflicto entre el Gobierno y los inversionistas provocado a raíz del movimiento revolucionario se incrementó en virtud de la expropiación de las compañías petroleras durante el régimen de Cárdenas. "A pesar de que los intereses extranjeros mantuvieron el control de las compañías mineras y de gran parte de los servicios, su importancia en la economía disminuyó notablemente no sólo porque el petróleo era el renglón más importante y la economía decaía, -- sino también por el retraimiento de la inversión externa, como consecuencia de la crisis de los años treinta y posteriormente, por los efectos de la segunda guerra mundial".⁴³

Lázaro Cárdenas consolida el modelo de sustitución de importaciones de tipo nacionalista y populista, pues concebía un desarrollo económico y político con independencia del extranjero, en la política, el PRM (Partido de la Revolución Mexicana) antes PNR, integraba a los obreros, campesinos, militares y capas medias; en lo económico se remarcaba en la disminución de la dependencia y en la promoción de industrias mexicanas pequeñas y medianas. Ya con la nacionalización de ferrocarriles e industria petrolera, el

43.-Labastida Martín del Campo, Julio. El Perfil de México en 1980, ob.cit. p.128.

Gobierno pasa a desempeñar el papel de promotor de la economía en forma directa, se siguen creando más instituciones de las cuales destaca el Banco de Comercio Exterior.

"La sustitución de importaciones en México se presenta con una relativa mayor intensidad en los bienes de consumo no duraderos, mientras que en bienes intermedios y de capital no hay avance. Las industrias que tuvieron mayor sustitución fueron: hule, textiles, productos metálicos, vestidos y calzado, alimentos, bebidas y tabaco, maquinaria eléctrica, minerales no metálicos, madera, corcho y transporte. En maquinaria no eléctrica y metales básicos las importaciones siguieron aumentando".⁴⁴

De esta forma quedaron las bases definitivas para el crecimiento económico capitalista en todas las áreas de la economía. Las inversiones industriales privadas aumentaban y el Gobierno había nacionalizado sectores claves de la economía. El proyecto de la industrialización mexicana pasó a ser más importante a partir de -- 1940; en los años siguientes, el sector industrial se convirtió en el más importante de la economía.

Sin embargo a pesar del carácter nacionalista de la ideología oficial, y las restrictivas directrices generales sobre inversión extranjera, México es uno de los países que ha captado un porcen-

44. - Moreno Moreno, Prudencio. Desarrollo Económico y acumulación de Capital en México, México, Trillas, 1982, p.85.

taje más alto de capital extranjero que se invierte en la región.

"La inversión extranjera fue desplazada de los sectores que tradicionalmente controlaba, pero sin dejar de tener una decisiva participación en el sistema económico".⁴⁵ Esta participación - extranjera no pierde poder económico con el desplazamiento a otras ramas de la economía, únicamente pierde importancia como inversionista en sectores estratégicos, ya que el Gobierno da más preferencia y estímulos al capital privado nacional, para crear una industria netamente mexicana, la cual irá creciendo continuamente hasta alcanzar un poder económico muy grande que se traduciría en poder político.

45.-Labastida Martín del Campo, Julio. ob.cit.p.129.

3.1.5 SEGUNDA GUERRA MUNDIAL.

El conflicto bélico trajo consigo una demanda de exportaciones (materias primas y productos manufacturados). A ello se agrega el avance en materia de política económica y social, la existencia de inversionistas actuales y potenciales (debido a las trabas que se pusieron a la movilización de los capitales durante la época de la guerra) y debido también al flujo de inmigrantes y refugiados que llegaban capacitados en diversos oficios, algunos de ellos poseedores de capital y tecnología avanzada.

Avila Camacho aprovecha la coyuntura favorable de la segunda guerra mundial para ampliar el sector paraestatal y enlazarlo al proceso de industrialización por la vía privada.

La crisis de confianza y de popularidad provocada por las -- acciones cardenistas entre el sector capitalista y la pequeña burguesía urbana, exigieron que Manuel Avila Camacho modificara la -- postura sostenida por Cárdenas en materia de empresas públicas. La II Guerra Mundial facilitó el giro del presidente Avila Camacho -- al proporcionarles recursos financieros y una tregua en la lucha -- social a fin de que el país participara en el conflicto mundial. La enemistad del sector privado con el Gobierno por las medidas socializantes del régimen anterior (reparto de tierra, nacionalizaciones, cooperativismo, etc.). Se trató de corregir con una política económica de estímulo a la inversión privada y de reorientación funcio-

nal de la empresa pública.

La tregua social (terminada con un pacto obrero-patronal) se cristalizó en el frente nacional desplazando al frente popular cardenista, y los recursos financieros excedentes, obtenidos de las exportaciones de materias primas, las remesas de los braceros y las inversiones extranjeras que huían de los países en conflicto, ayudaron al gobierno a establecer empresas que apoyaran a la actividad privada. La expansión del sector paraestatal satisfizo a los inversionistas, ya que se retomó la tendencia de las empresas paraestatales creadas después de la revolución; impulsar el desarrollo industrial vía sector público y sector privado, y se apartaron las modalidades introducidas por Cárdenas. Se acabó el patrocinio de las empresas sociales (ejidales y cooperativas) y se acabó con la gestión obrera de las empresas industriales del Gobierno.

La respuesta del Gobierno frente a la coyuntura interna se orientó a permitir y proporcionar el máximo aprovechamiento, por parte del sector privado, de las oportunidades que la situación internacional ofrecía. Esta estrategia implicaba si no una reducción del papel activo del Gobierno si una actividad fundamentalmente de conservación del equilibrio alcanzado hasta entonces. El sector público continuó invirtiendo grandes sumas orientadas, sobre todo, a consolidar las posiciones ya ganadas en el petróleo y los ferrocarriles.

Avila Camacho logra impulsar la actividad manufacturera con una nueva legislación de fomento (Ley de Industrias de transformación) y con una Nacional Financiera abocada ya al establecimiento de empresas industriales privadas o mixtas. En esa etapa se fundaron empresas mixtas importantes como la Compañía Industrial Atencuique, S.A., Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S.A., Guanos y fertilizantes de México, S.A., entre otras.

La participación del Gobierno en las empresas dedicadas a actividades industriales o comerciales, se definió a través de la Ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica, que establecía la fijación de precios, comercialización, importación y exportación de alimentos básicos y materias primas.

3.1.6 POST-GUERRA.

El fin de la guerra marcó el inicio de una nueva coyuntura - para México. Por una parte, se confrontó una disminución del ali- ciente externo; y por otra, la disminución interna de capital de- bida a la salida de los inversionistas refugiados y al consumo di- ferido por cinco años de austeridad forzada, provocando desequili- brios económicos en el país.

El problema principal a enfrentar en esta etapa en el aspecto económico consistía en determinar la forma más adecuada de conti- nuar el ritmo de industrialización. Si bien para esto se podría - utilizar ciertas capacidades marginales (reservas de divisas duran- te la guerra), era necesaria una política para enfrentar las contin- gencias de su agotamiento. Para evitar esto, se empezó por aligerar las restricciones al crédito que hasta entonces había aplicado el Banco de México, cuidando no obstaculizar la importación de pro- ductos básicos y capitales útiles con lo cual se buscaba contribuir a elevar la inversión del sector privado.

"Los objetivos del nuevo régimen consistían en: A) Enriquecer al País; B) Luchar contra la pobreza; C) Impulsar la salubridad - nacional; D) elevar la calidad de la enseñanza y la cultura; E) man- tener las reformas sociales en favor de los trabajadores; F) apo-ayar los esfuerzos de toda empresa progresista; G) fortalecer las libertades humanas y los derechos políticos; y H) administrar con justicia " 46.

La política de Alemán estaba dirigida a lograr la normalidad monetaria, combatiendo la inflación. Por ello el gobierno decidió ajustar el tipo de cambio frente al dólar, de cuatro pesos ochenta y cinco centavos a seis pesos ochenta centavos en 1948, y posteriormente a ocho sesenta y cinco centavos. Además, se decidió --- utilizar prudentemente las reservas del Banco de México y disminuir el circulante. De esta forma, se pretendía estimular la --- producción industrial, equilibrar la balanza de pagos y mejorar la balanza comercial.

"Con ello el régimen cumplía dos de sus características más importantes: La estabilidad política y un crecimiento y diversificación de la economía acelerados. Se planteaba, además, la necesidad de continuar con la modernización de la economía, en la que - el Estado cumpliera con su función rectora de la misma a través del control de las industrias básicas para promover la inversión privada"47.

El sistema fiscal se reformó y se simplificaron los trámites y gastos de recaudación, la política se orientó en función de obtener beneficios de interés social. En el programa económico de Alemán destacaba la necesidad de combatir la inflación a través - de un sistema de mercados populares; equilibrar el presupuesto - con los ingresos oficiales; vigilar las ganancias excesivas mediante

47.-Ibidem p.228.

el impuesto del 15% sobre la renta, e implantar un sistema de crédito para que el campo y la industria se modernizara. De esta forma, la inversión en el campo se incrementó en los programas de investigación de la Secretaría de Agricultura y Ganadería que permitieron lograr avances en esta área.

Para 1947, las empresas del Gobierno se habían convertido en elemento fundamental de fortalecimiento de la independencia económica del país. El Gobierno cubría, a través de estas empresas, las áreas básicas del desarrollo industrial e intervenía en el proceso económico. Su diversidad y proyección abarcaba el área de las finanzas, los energéticos, las comunicaciones y transportes, el fomento industrial, el cinematógrafo y la infraestructura social. Sin embargo, su funcionamiento para propósitos administrativos, se hacía de manera más o menos independiente del aparato gubernamental. Para esto, previniendo y racionalizando su funcionamiento -- dentro de la economía del país, el régimen del presidente Alemán expidió la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, estableciendo con ésta los lineamientos legales para normar sus actividades con la supervisión de la Secretaría de Hacienda.

Este panorama económico, junto a las presiones sociales agravadas por la inflación, fueron determinantes para plantear una -- nueva estrategia, que implicaba un crecimiento económico balanceado, basándose en la importancia de promover el desarrollo de la -

industria como el de la agricultura. Alejandro Carrillo expone ---

sin embargo, que esta política económica no tuvo el éxito esperado en virtud del grave desequilibrio de la balanza comercial, por la urgencia de importar productos manufacturados, maquinaria y -- equipo que demandaba el desarrollo industrial y el descenso de los precios de las materias primas en el mercado internacional. Esta situación hizo crisis a mediados de 1954 al resentir la huida de capitales. En tales circunstancias el gobierno se vió obligado a decidir la devaluación del peso (de 8.65 a 12.50 por dólar). Esta devaluación, sin embargo, permitió situar a los productos agrícolas de México en mejores condiciones de competir en el extranjero. Significando un aumento de divisas y una mayor captación fiscal -- por impuesto a la exportación. Sin embargo, la estrategia impuesta por las circunstancias del momento dejó marginados a considerables sectores de la población porque, si bien permitió un crecimiento de la producción interna provocó una agudización de los problemas distributivos y de empleo.

"Durante el sexenio de Ruiz Cortines no se pudieron evitar -- los efectos negativos de una industrialización que no lograba distribuir el ingreso de manera equitativa, un desarrollo agrícola -- que si bien había aumentado sus rendimientos en un 20% no lograba aliviar las necesidades alimenticias de la población. El costo del nivel de vida se elevó por la disminución del poder adquisitivo -- de la moneda y el país experimentó serios desequilibrios estructu

rales que produjeron una inestabilidad social manifiesta en los - conflictos sindicales de los electricistas, cinematografistas, ferrocarrileros y del magisterio"48 .

El proteccionismo ilimitado y poco selectivo contribuyó a - crear una industria cara, de escasa eficiencia y de bajos salarios con un costo social y político alto. El comercio exterior -que podría haber ayudado a solucionar el endeudamiento- enfrentó una baja competitividad de nuestros productos manufacturados.

48.-Flores Caballero, Romero R. *Ibidem* p.239.

3.1.7 DESARROLLO ESTABILIZADOR.

El gobierno de Adolfo López Mateos se enfrentaba a una estructura productiva dinámica resultante del ciclo inflación-devaluación-inflación enfrentado anteriormente. Para salir de este círculo era necesario acelerar selectivamente el gasto, y a su vez, diseñar políticas propias para encausar los efectos estabilizadores del crecimiento, Es así como se caracterizó la estrategia del desarrollo en México en la década de 1960 a 1970 denominándosele desarrollo estabilizador.

En este período, el Gobierno amplió su función de financiero del capital privado y motivó la producción a través del gasto público - buscando el efecto multiplicador de la demanda. No obstante entró en una crisis fiscal, por carecer de recursos, enfrentándose a la necesidad de aumentar progresivamente su endeudamiento interno y externo, sus dificultades en la balanza de pagos fueron crecientes por lo que el capital bancario apoyo al Gobierno a cambio de un sistema impositivo benévolo.

Se pretendía aprovechar la propensión a ahorrar de las empresas, de los particulares y del gobierno, y con el fin de elevar al máximo la nueva inversión, se decidió aprovechar también la capacidad de endeudamiento externo. El ahorro interno, forzado por la inflación de la década anterior, alcanzó un pequeño aumento. Sin embargo, no llegó a ser lo suficiente. Por lo tanto, para finan-

ciar la inversión pública el gobierno consideró que no tenía más alternativa que recurrir a elevar los impuestos o a buscar préstamos en el extranjero si se deseaba mantener o mejorar el ritmo de desarrollo alcanzado. De esta forma, se hacía necesaria una reforma fiscal, considerando que el endeudamiento interno y externo, -acarrearía consecuencias negativas a largo plazo.

De estas alternativas la que parecía más viable era la reforma fiscal- aumentar los impuestos-, ya que México contaba con una de las cargas fiscales más baja de los países subdesarrollados. Sin embargo, debido a la inconformidad de los grupos de poder la reforma se ejecutó mínimamente sin lograr afectar los intereses -de los grupos de altos ingresos. Por ello, desde el inicio de la década, ya la mitad del financiamiento de la inversión fija del gobierno se hacía por medio de endeudamiento interno y externo. De tal forma que al aumentar el endeudamiento aumentaba también la -participación de los fondos de que se disponía para la inversión en la amortización de la deuda externa.

En tales condiciones se inicia "La expansión no planeada del sector público, consistente en la absorción por éste de empresas en quiebra (o poco rentables), con el fin básico de contrarrestar, aunque en mínima parte, el desempleo abierto"49.

49.-Ocaña, Lucila. "El Estado interventor y empresario", Rev. Estudios Políticos Vol.2 No.1 (Enero-Marzo 1983) p.45.

Así mismo, la fase de sustitución de importaciones (factor de estímulo para la economía) se agota porque requería de una mayor inversión en la industria de bienes de capital a la que la iniciativa privada no podía responder.

La década 1960-1970 se caracteriza por la intromisión masiva de empresas transnacionales al sector manufacturero y el consiguiente desarrollo de la gran empresa oligopólica. En este contexto el Estado fue cediendo en su posición de rector del proceso económico, y su alianza con la clase trabajadora terminó para dar lugar a una fuerte vinculación con la clase capitalista, a la cual le dió todo tipo de estímulos: "El predominio de la gran empresa monopolística - que resultó de este modelo, se debió tanto al apoyo estatal como - al papel decisivo del sistema financiero canalizando fondos hacia ese tipo de empresas"⁵⁰.

Por otra parte, el sector paraestatal creció a fin de mantener alta la rentabilidad del sector privado (vía energéticos, energía eléctrica, transporte ferroviario, etc.) y poder frenar la inflación. Con el gasto público se respaldó al capital privado y a sus proveedores, las empresas monopolísticas privadas. Es decir, durante el desarrollo estabilizador el déficit presupuestario aumentó considerablemente debido a la expansión del gasto corriente; a las inversiones fijas del gobierno dirigidas a la industria pesada, a la agricultura y al petróleo, pero sin un correspondiente aumento

50.-Ocaña, Lucila, ob. cit. p.46.

a los ingresos tributarios; y con la política de subsidios a través de las empresas paraestatales, en materia de energía, gasolina y transportes.

3.1.8 EL DESARROLLO COMPARTIDO.

En la década de los 70 se inició el ensayo de un nuevo modelo de desarrollo que procurara una revitalización del sistema político y una salida a la crisis económica.

El proyecto político se modificó en el estilo de gobernar, - volviendo a las raíces populistas. La apertura democrática que establece Luis Echeverría intentaba restablecer el diálogo del Gobierno con los grupos apartados y ampliar su base social con el fin -- de disminuir la represión, acción que había desgastado la imagen del Gobierno revolucionario populista.

De acuerdo con los principales objetivos del proyecto de Echeverría, se trató de recuperar la participación del Gobierno en la economía en diferentes aspectos:

- 1) Fomentar nuevamente (como en su primer etapa) a través de Nacional Financiera, S.A., y otras Instituciones Nacionales de Crédito, el desarrollo industrial y regional del país. El Gobierno dirigió sus actividades hacia áreas primordiales para la industrialización como la petroquímica, donde el sector privado no podía o no quería invertir.
- 2) Racionalizar el desarrollo industrial; se trataba de alcanzar una nueva etapa de sustitución de importaciones, atendiendo la fabricación de bienes de capital y absorbiendo empresas com

plementarias, como en el caso de la industria siderúrgica.

3) Disminuir el grado de control extranjero en la industria y en respuesta a los desequilibrios económicos se acentúa una política de intervención estatal en los aspectos de la minería, la agricultura, la industria pesada, electrónica y de máquinas y herramientas.

La expansión de las empresas públicas en la producción de petróleo, acero, fertilizantes, papel, obras de infraestructura (ferrocarriles, aeropuertos, carreteras, obras portuarias, etc.), fue con el fin de eliminar "cuellos de botella" que obstaculizaban el desarrollo económico retardando el ritmo de crecimiento.

Otro de los objetivos era modernizar el sector agrícola, aumentando las inversiones públicas en proyectos agrícolas que permitieran aumentar las tierras de riego y la construcción de caminos rurales para conectar al mercado nacional las regiones más atrasadas. Y por último, la negociación de la dependencia. Con esto, el gobierno intentó tener mayor control sobre el capital transnacional; se trató de orientarlo hacia sectores no estratégicos, y se tuvo mayor rigor, a través de NAFINSA, para que la participación del 49% del capital extranjero como máximo fuera respetado.

"El desarrollo compartido no sólo incluía la expansión de la economía mixta, sino también atender necesidades sociales que ha-

bían quedado rezagadas al crecimiento económico"51.

En este renglón, a costa de un incremento del gasto público, se atendieron las demandas de educación, salud y vivienda, se impulsó la acción de la Conasupo (Compañía Nacional de Subsistencias Populares) y del transporte colectivo, etc. Destacando sobre todo la política salarial y el control de precios de artículos de consumo popular, que en respuesta al proceso inflacionario, buscaba la recuperación del salario, política que provocó muchos enfrentamientos con la clase empresarial.

Sin embargo, la política echeverrista fracasó porque las reformas propuestas fueron aisladas, incoherentes e insuficientes - que no pudieron consolidar el desarrollo compartido, "en realidad se trató de un proyecto impreciso técnicamente y carente de una fuerza política para llevarlo a la práctica, es decir, no había un centro rector, pues el Gobierno no logró fortalecerse económicamente; las finanzas públicas en déficit creciente fueron determinantes en el debilitamiento del Gobierno. Se enfatizó demasiado en la vía política, el proyecto descansaba en el apoyo de las masas y la adhesión de la izquierda (dentro de los cauces legales) y - en los años 70's a raíz de una crisis política estos factores eran insuficientes para asegurar un cambio en la distribución del ingreso"52.

51.-Ibidem p.47

52.-Ibidem

Al inicio de su sexenio el presidente López Portillo propuso un "programa para gobernar juntos los acontecimientos" ya que el país demandaba un cambio de procedimientos y actividades constituyendo para esto la alianza popular nacional y democrática para la producción, ésta implicaba ofrecer alternativas viables que conciliaran los objetivos nacionales de desarrollo con las demandas de los diversos factores. La Alianza para la Producción estaba dirigida a combatir la inflación, reestablecer el equilibrio externo, incrementar la tasa de crecimiento económico y abatir el desempleo.

Esta alianza comprometía al Gobierno, al sector privado y a los trabajadores, el Gobierno debía manejar el gasto público con eficiencia y austeridad; además de iniciar la reestructuración de la administración pública y su política económica y fiscal debería orientarse a impulsar los objetivos de la propia alianza.

El sector privado debería invertir en ramas social y nacionalmente necesarias, incrementar su producción para bajar costos y estimular la creación de empleos. Finalmente los trabajadores se comprometían a moderar sus demandas salariales para evitar que aumentara el proceso inflacionario.

Al mismo tiempo el gobierno vio que la situación únicamente podía atenuarse recurriendo a un proyecto económico de conjunto; el Plan Global de Desarrollo. Con él se buscaba mantener un ritmo creciente en los incrementos reales del producto nacional, utili-

zando para ello los excedentes generados de las exportaciones petroleras. Además se buscaba reducir las distancias entre los sectores más favorecidos del país y aquellos cuyas condiciones de vida se deterioran día con día. El modelo del Plan Global de Desarrollo permitiría la acumulación sostenida de los excedentes para el sector privado pero con menos sacrificios para los sectores res-
tantes.

En términos generales, los objetivos del Plan Global de Desarrollo se lograron, y ese éxito inicial trajo consigo una recupera-
ción en todas las áreas económicas del país. Los excedentes productivos en poder del sector privado mexicano pudieron regresar al proceso productivo y la especulación monetaria se redujo entre --
1977 y 1979.

Nuevamente hacia fines de 1981 el sueño comenzó a desvanecerse, los precios de los hidrocarburos bajaron drásticamente a causa de la poca demanda en el mundo, originada por la recesión económica --
orillando a los países a racionalizar su consumo y diversificar --
las fuentes primarias de energía.

La cotización del barril de crudo bajó de 40 dólares en 1978 a 32 dólares provocando una disminución en los precios reales en un 45%, aunado a esto en México se venía arrastrando el peso de --
los costos crecientes en la producción y en el manejo de los ener-
géticos, y al combinarse estas situaciones, la reducción en el --

flujo real de las divisas hacia el país se hizo más impactante.

Al finalizar los años de crecimiento explosivo lo que quedó fue un sector privado ambicioso al que los años buenos hablan malacostumbrado a las grandes ganancias. En este sentido se vió claro que la burguesía mexicana es incapaz para aprovechar los momentos de auge y sentar una base productiva propia. Así pues, no hubo ningún intento de diversificación productiva o comercial que mejorara las relaciones de intercambio con el exterior. Ligado a esto, la necesidad de comprar insumos para la industria petrolera provocó un aumento elevadísimo del déficit comercial. Tal erogación de divisas es una de las razones más importantes de la descapitalización del país. La recesión final acabó con las buenas expectativas del sector privado entre 1981 y los primeros meses de 1982, esta vez, la burguesía mexicana se encontraba ante la especulación decisiva como el único camino para obtener las altas tasas de rentabilidad. Por otra parte, la libertad cambiaria permitió entre 1981 y 1982 fuga de divisas sin precedente en la historia moderna del país, "30 mil millones de dólares salieron de México rumbo a los Estados Unidos o hacia Bancos Europeos"⁵³.

Por otra parte, la Alianza para la Producción, estrategia aplicada igualmente para sacar del bache económico en el que había caído el país, no pudo sostenerse por mucho tiempo. El motor

53.-López Portillo, José, Sexto Informe de Gobierno, México, SPP. 1982.

de la Alianza para la Producción lo constituyeron las exportaciones de petróleo crudo, la aplicación de subsidios gubernamentales a las empresas paraestatales y la expansión de la infraestructura económica del país.

Sin embargo, la estrategia de la Alianza para la Producción no funcionó, ya que tenía el defecto de centrar, casi exclusivamente el impulso de la economía mexicana en las exportaciones del petróleo. El ahorro público externo no sustituyó al ahorro público interno, ya que el incremento de las exportaciones de petróleo para cubrir el déficit público provocó presiones inflacionarias que no pudieron ser combatidas. Con la quiebra de la Alianza para la Producción se originó una profunda inestabilidad de precios, una paralización productiva y un movimiento especulativo en general, orillando al gobierno a tomar una de las acciones de política determinante para la historia del país: la nacionalización de la banca, acompañada de un control integral de cambios. Estas medidas dan paso para que el Gobierno desempeñe una rectoría plena de la actividad económica.

El carácter intervencionista del Gobierno y el proceso de fortalecimiento de los grupos financieros oligopólicos, justifican la nacionalización de la banca como una medida realizada para mantener, en última instancia, la hegemonía, económica y política del Gobierno esto es, la recuperación irreversible de la capacidad del Gobierno para ser la última instancia en el proceso productivo na--

cional, con la fortaleza suficiente para racionalizar el funcionamiento del capitalismo.

La participación del Gobierno en el proceso económico no se debe a un acto de voluntad, sino a una necesidad estructural de asegurar la reproducción del sistema. El Gobierno debe entonces erigirse y asumir, conscientemente su carácter de rector de la economía impulsando una estrategia de control y dirección de la estructura productiva del país, como medio para recobrar su legitimidad, y así, poder aspirar a un desarrollo creciente, estable y participativo.

Por otra parte, es necesario remarcar el programa de reforma administrativa que se implantó en este período. Destacando la sectorización de la administración pública, en donde las entidades paraestatales con funciones afines fueron absorbidas por una dependencia del sector central a fin de que sus actividades sean planeadas y programadas previamente.

Esta sectorización trajo un adelanto en la modernización del aparato estatal, ya que toda la Administración Pública Federal se actualizó y se agilizó el quehacer gubernamental dándose avances muy importantes en cuanto que se evitó la duplicidad de funciones (característica en períodos pasados), se agilizaron las funciones públicas, el gasto gubernamental se destinó a lo prioritario y se responsabilizó más a los altos funcionarios.

Las empresas públicas, organizadas por sector de actividad y coordinadas por una dependencia tuvieron un papel destacado como uno de los instrumentos necesarios para lograr el desarrollo del país.

Es en esta etapa y a raíz de la sectorización que el sector paraestatal disminuyó el número de sus entidades (pero no en importancia) debido a los reacomodos, fusiones y liquidaciones de las empresas públicas en los sectores definidos. Sin embargo, no todas las entidades paraestatales se agruparon en su sector correspondiente, algunas quedaron fuera (IMSS, ISSSTE, DIF., etc.), no obteniendo los beneficios que implica la sectorización, pero quedando bajo la autoridad directa del Presidente de la República.

3.2 CAUSAS NACIONALES DEL SURGIMIENTO DE LAS EMPRESAS PUBLICAS.

Las empresas públicas en México, fueron naciendo a raíz de situaciones muy diversas, entre las cuales destaca la decisión del Gobierno surgido de la revolución de 1910, de crear entidades para realizar funciones que hasta ese momento no desempeñaba, algunas de las cuales fueron consideradas como necesarias para fomentar la industria privada y así dotar de cierta estabilidad al sistema económico nacional.

Se considera que las empresas públicas son un fenómeno revolucionario, ya que propiamente surgen después del movimiento armado 1910-1920, y encuentra su fundamento jurídico y social en la Constitución de 1917. Sin embargo, en esta carta no se atribuye una competencia específica a los poderes constituidos para establecer empresas estatales, más aún, no hay mención genérica a este tipo de empresas en ninguno de los artículos constitucionales y solamente se hace referencia al banco único de emisión en los artículos 28 y 73*.

Sin embargo, en su artículo 3º nuestra Constitución considera a la democracia económica como "un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo"; en el artículo 27 se determina que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que determine el interés público, así como el de regular, en beneficio

*Vease Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, 1981.

social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el fin de hacer una distribución equitativa - de la riqueza pública, cuidar su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En el artículo 28, se pretende proteger a los consumidores en cuanto a prohibir la concentración o acaparamiento en pocas manos de los artículos de consumo - básico con el fin de aumentarles el precio; y se determinan algunas atribuciones del Gobierno en el sistema productivo nacional, - al prohibir el monopolio y participar en renglones estratégicos de la economía nacional; y en el 123, se reconocen los derechos de - los trabajadores y se establecen las bases del derecho laboral.

Como vemos, la Constitución, si bien faculta el Gobierno para dirigir y promover el desarrollo económico velando por el progreso social y cultural de la sociedad, dicha función tiene límites en los derechos individuales de libertad económica y propiedad privada.

"Concretamente, en materia económica al Estado le corresponde crear, promover y mejorar la infraestructura sobre la cual la iniciativa privada, de los individuos particulares, los mexicanos - mismos pueden realizar su actividad económica"54.

54.-Wilter, Jorge. La Empresa Pública en México y España, un estudio comparativo de derecho administrativo, México, UNAM, 1982. p.43.

3.2.1 ESTABILIZACION DEL SISTEMA ECONOMICO NACIONAL

El Gobierno Federal Mexicano sentía la necesidad de incrementar los bajos niveles de la actividad económica que existían en la etapa posterior a la promulgación de la constitución de 1917. Por tal razón, se crearon la Comisión Nacional Bancaria y el Banco de México, para regular y vigorizar el deficiente funcionamiento del sistema bancario y contar con un emisor único de moneda.

Otras empresas, como Nacional Financiera, S.A. y el Banco Nacional Hipotecario Urbano de Obras Públicas, fueron creadas por la necesidad indispensable de proporcionar un desarrollo económico y social sostenido y su acción incidió en otros sectores sustantivos de la actividad económica y social del país.

A su vez estas empresas fueron coadyuvantes para el desarrollo de la actividad privada vía estímulos, precios, tarifas bajas, infraestructura, etc.

3.2.2 EXPLOTACION DE RECURSOS EXTRATEGICOS.

Una de las causas más importantes del surgimiento de las Empresas Públicas fue encargar al Gobierno la explotación y control de los recursos básicos y estratégicos que garantizaran la soberanía nacional, así como la prestación directa de ciertos servicios públicos considerados también de interés nacional. Tal es el caso -

de la nacionalización del petróleo y de la energía eléctrica, que dieron nacimiento a los importantes organismos descentralizados: Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad; éstas empresas públicas, además de desempeñar un papel estratégico en la economía nacional, buscan la industrialización interna como uno de los medios para lograr el desarrollo.

El papel estratégico de la intervención económica del Gobierno parte del artículo 27 constitucional, donde se señala que es el Estado el encargado de explotar los recursos naturales del país, para asegurar al pueblo mexicano su propio patrimonio, y así evitarse un conflicto a nivel nacional.

La importancia de los energéticos en la vida moderna es decisiva, por eso, el petróleo, los carburos de hidrógeno y las energías eléctrica y nuclear invariablemente deben ser explotadas y administrados por el Gobierno Federal.

3.2.3 ABSORCIÓN DE EMPRESAS PRIVADAS.

Las empresas privadas en quiebra por dificultades financieras tuvieron que ser absorbidas por el Gobierno con el objeto fundamental de mantener abiertas las fuentes de empleo. Así mismo, el Gobierno tiene la función de mantener empresas cuya rentabilidad económica, es poca o nula, pero cuya eliminación traería graves consecuencias sociales, desempleo, inflación, etc.

La empresa Ayotla Textil, S.A., es el caso más significativo en este renglón, la cual al encontrarse con problemas financieros se declara en quiebra y decide liquidar a los trabajadores. Viendo que con esto se generaría un gran desempleo regional, el Gobierno determina absorber la empresa y con esto resuelve el problema de desempleo.

3.2.4 INVERSIÓN A LARGO PLAZO DE RECUPERACION.

El Gobierno toma los campos de actividad económica que no --- habían podido ser atendidos adecuadamente por la iniciativa privada y los atiende a pesar de no ser servicios básicos para el país. En ocasiones, esto se debió a sus grandes inversiones que no podían ser o no eran cubiertos por la iniciativa privada, o bien, a los largos períodos de maduración que sólo el Gobierno podía cubrir.

Asegurar la demanda hizo, además, que las empresas públicas enfrentaran fuertes programas de inversión, con periodos largos de maduración y rentabilidad poco atractiva que les permitieran - disponer de la capacidad suficiente para satisfacer oportunamente la oferta de bienes y servicios, tanto en el corto como en el -- mediano y largo plazos, indispensables éstos para atender el crecimiento de la actividad productiva del país. Serían los casos -- de Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, Siderúrgica - Nacional, Diesel Nacional, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos y Astilleros Navales.

3.2.5 EMPRESAS PUBLICAS QUE ATIENDAN OBJETIVOS DE BIENESTAR SOCIAL.

La empresa pública es un medio que utiliza el Gobierno para alcanzar un fin social, obedece a objetivos de política económica para ser empleada como elemento redistribuidor del ingreso, más aún que atienda objetivos de bienestar social, enfocados a mejorar la situación de algunos sectores de la población, o bien, para servir como instrumento regulador del sistema de mercado. Por ejemplo, Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), Fondo de Fomento y Garantía para el consumo de los trabajadores (Fonacot) y los Almacenes Nacionales de Depósito (ANDSA).

3.2.6 OTRAS DE LAS MODALIDADES DE CREACION DE EMPRESAS PUBLICAS SON LA FUSION, Y PROVISIONAL.

- a) La fusión de empresas públicas se establece cuando por disposición del jefe del Ejecutivo y del encargado de algún sector -- determinado (cabeza de sector), agrupan a dos o más empresas productivas con características similares en una sola entidad por convenir así a los intereses de la nación, y del mismo sector.
- b) Provisional; una de las formas originales a que se ha recurrido en México para la creación de empresas públicas es el fideicomiso, al cual Jorge Wither lo define como el contrato por el cual el fideicomitente -en el fideicomiso estatal sólo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público actúa como fideicomitente-

único del Gobierno Federal- destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, que sólo puede ser inversión, manejo o administración de obras públicas, la prestación de servicios o la producción de bienes para el mercado, los fideicomisos nacen con un objetivo específico en una región determinada, el cual al cumplir su función desaparece. Los Fideicomisos pueden surgir a iniciativa del Ejecutivo Federal, el Departamento del Distrito Federal, o algunos de los Organismos Descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria.

Entre otros fideicomisos tenemos: Fideicomisos Bahía de Zihuatanejo (FIBAZI), Fideicomiso Caleta del Xel-Ha y del Caribe, Fideicomiso Ciudad Industrial Tizayuca, Hgo. etc.,

3.2.7 LIQUIDACION DE EMPRESAS PUBLICAS.

La liquidación de empresas públicas se establece cuando por algún conflicto interno o externo ésta no cumple con los objetivos por los cuales se creó provocando inestabilidad financiera-- por falta de rentabilidad, tal es el caso de Uranio Mexicano (en proceso la liquidación), al no cumplir con sus objetivos de producción de uranio y al estallar un conflicto laboral, la empresa se declara en quiebra entrando en proceso de liquidación.

SITUACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
PARAESTATAL, SUJETOS A CONTROL Y VIGI-
LANCIA DEL EJECUTIVO FEDERAL EN VIGOR

(1 9 8 2)¹

| SECTOR ENTIDAD | ORGANISMOS DESCENT. | EMPRESAS MAYORITARIAS | EMPRESAS MINORITARIAS | FIDEICOMISOS | INST. FIN. BAN. Y SEQ. | TOTAL |
|--|------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------|---------------------------|------------|
| 1-GOBERNACION | 2 | 40 | | 1 | | 43 |
| 2-RELACIONES EXTERIORES | | | | 1 | | 1 |
| 3-DEFENSA NACIONAL | 1 | 1 | | 4 | | 6 |
| 4-HACIENDA Y CREDITO PUBLICO | 5 | 19 | 2 | 63 | 35 | 124 |
| 5-PROGRAMACION Y PRESUPUESTO | 5 | 15 | | 2 | | 22 |
| 6-PATRIMONIO Y FOMENTO INDUSTRIAL | 12 | 316 | 37 | 11 | | 376 |
| 7-COMERCIO | 7 | 21 | | 3 | | 31 |
| 8-AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS | 12 | 50 | 4 | 20 | | 86 |
| 9-COMUNICACIONES Y TRANSPORTES | 4 | 43 | 10 | 4 | | 61 |
| 10-ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PUBLICAS | 2 | 17 | | 43 | | 62 |
| 11- EDUCACION PUBLICA | 18 | 17 | | 17 | | 52 |
| 12-SALUBRIDAD Y ASISTENCIA | 17 | 1 | | 1 | | 19 |
| 13-TRABAJO Y PREVISION SOCIAL | 3 | | | 4 | | 7 |
| 14-REFORMA AGRARIA | 1 | 1 | | 5 | | 7 |
| 15-TURISMO | | 19 | 2 | 11 | | 32 |
| 16-PESCA | | 24 | 1 | 2 | | 27 |
| 17-D. D. F. | 6 | 2 | | | | 8 |
| 18-MARINA | | | | | | |
| TOTAL | 95 | 586 | 56 | 192 | 35 | 964 |

De esta forma se procede a reubicar ciertas entidades y se retiran de los sectores administrativos aquellas que han sido liquidadas; igualmente se añaden y localizan dentro de los sectores que le corresponde a las nuevas entidades que han sido creadas .

¹ Consultar Diario Oficial del 3 de Septiembre de 1982.

3.3 MONOPOLIO PUBLICO.

Las condiciones en que ha tenido lugar el desarrollo de la economía mexicana ha determinado la creación de organismos descentralizados y empresas de participación estatal que representan, hoy día, instrumentos para la ejecución de los propósitos gubernamentales.

Durante la colonia, México estuvo sujeto a un estricto sistema económico caracterizado por monopolios y estancos, así como una serie de restricciones a la importación y exportación de productos; y por la prohibición de comerciar con cualquier otra nación que no fuera España. Los resultados de esta política fueron desastrosos, ya que, bajo la presión de tal sistema, el desarrollo económico fue muy débil y los pocos y malos provechos fueron para el exclusivo beneficio de la monarquía.

Con la independencia, abiertos los puertos de México al comercio exterior y eliminados paulatinamente los estancos, con un estricto sentido liberal, el constituyente de 1857 estableció en el artículo 28 el principio de que en nuestro país no habría monopolios ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones a título de protección a la industria y sólo se reconocieran los relativos a la acuñación de moneda, correos y concesión de privilegios, por tiempo limitado, a inventores o perfeccionadores de alguna mejora.

Con el profundo, conocimiento de la realidad mexicana, en la

constitución de 1917 se, recogen y se plasman en el artículo 28 - una vez más las aspiraciones revolucionarias y al prohibir los monopolios se estaba consiguando en la constitución otra garantía social.

Una característica esencial del nuevo sistema económico dejado por grandes y poderosas compañías fue la tendencia al monopolio comercial dentro de ciertas zonas y de determinadas mercancías o de ambas cosas. Las compañías que se establecieron primero en una zona determinada era la que predominaba en su tráfico, especialmente cuando su posición era reforzada por el apoyo gubernamental.

El monopolio* consiste en el privilegio exclusivo de que goza una empresa industrial o comercial para la producción y venta de un producto, cuyo precio puede fijar según convenga a sus intereses, tratando de evitar la competencia de otras compañías que puedan influir en la alteración de los precios o en la sustitución del producto. Nuestra constitución muestra claramente en su artículo 28 lo referente al monopolio señalando que queda prohibido todo acto que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción industrial o comercial y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva e indebida a través de una o varias personas con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

* Vease: Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero. Mexicano esta es tu Constitución. México, Cámara de Diputados, L. Legislatura 1982.

A pesar de que la constitución es muy específica en este renglón, es el Gobierno por medio de sus inversiones directas e indirectas en la economía nacional el principal monopolizador en diferentes ramas de la actividad económica del país. Sin embargo, no se presumen monopolísticas las empresas públicas que funcionen con tarifas aprobadas oficialmente, o que su funcionamiento responda a objetivos estratégicos del Gobierno "con esto, el Estado se transforma en empresario al intervenir y en ocasiones monopolizar algunas ramas de la economía (energéticos, emisión de moneda y ferrocarriles, entre otras); o en forma mixta (la industria del acero, en la que participa asociado con el capital privado); o bien para asegurar determinados servicios públicos, tales como transporte colectivo, educación o seguridad social" 55.

55.- Serna Elizondo, Enrique, Las Empresas Públicas en la Economía Nacional, ob.cit. p.55.

3.3.1 INVERSIÓN PÚBLICA EN EL SECTOR PRIMARIO.

Las actividades del sector primario son: la agricultura, la ganadería, la silvicultura y pesca, es decir, son actividades de importancia primordial.

En un país como México las funciones desempeñadas por el sector agrícola deben procurar en primer término, que se logre un adecuado abastecimiento del mercado interno, tanto de los productos para consumo de la población, como de los insumos para el sector industrial. También puede contribuir a mantener relaciones comerciales favorables para el país con el extranjero, mediante volúmenes de exportación que superen a las importaciones de productos agrícolas.

Al igual que otros países el Gobierno mexicano se convirtió en el principal promotor del desarrollo en el caso del sector agrícola no sólo con la realización de la reforma agraria, sino también a través de la inversión pública en obras de infraestructura. La importancia de estas obras descansa no sólo en la actividad que implica el hecho de llevarlas a cabo, sino además porque son un poderoso instrumento de política económica que permite al Gobierno equilibrar el desarrollo tanto en el plano sectorial como en el regional, así como redistribuir el ingreso entre las zonas y grupos sociales menos favorecidos.

La estructura sectorial y regional de la inversión pública refleja la política económica que en este sentido ha puesto en marcha el Gobierno con base a una identificación de prioridades en el orden económico y social. "De 1965 a 1978, la inversión pública creció a una tasa media anual del 24.1% en pesos corrientes, - mientras que a pesos constantes de 1960- es decir, eliminando el efecto de crecimiento de precios-, fue solamente del 11.5% anual. Empero, esta última tasa resultó superior a la media que registro el producto interno bruto.

En el mismo periodo de la inversión pública destinada a fomentar el desarrollo agropecuario aumentó a una tasa media anual de 31.5% a pesos corrientes y de 18.1% a pesos de 1960. Dicho - crecimiento fue mayor que el registro en el total de la inversión del sector público, lo cual fue producto de un significativo incremento de la misma en este campo, desde comienzos de la década de los setentas, lo anterior permitió que la inversión en el sector agropecuario pasara de un 8.6% del total en 1965 a 18.3% en 1978." 56.

Las obras de almacenamiento constituyen otro elemento importante de la infraestructura agrícola, ya que no sólo permiten la conservación de la producción, sino también la regulación del --

56.- Las actividades económicas de México, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, Serie: Manuales de Información Básica de la Nación, 1980, p.12.

mercado de los productos básicos en las diferentes regiones del país, asegurando así el abasto oportuno de estos bienes.

La capacidad global de almacenaje de propiedad del Gobierno, con que contaba el país hasta 1978 era de 5.8 millones de toneladas. La administración de este tipo de infraestructura corresponde a Conasupo y sus empresas filiales; Almacenes Nacionales de Depósito, S.A. (ANSA) y Bodegas Rurales Conasupo, S.A. (BORUCONSA).

Según lo antes visto, se puede afirmar que, en lo que respecta a infraestructura física para el desarrollo agrícola, se han llevado a cabo esfuerzos considerables por parte del Gobierno. La base material que sostiene las actividades agrícolas se ha ampliado en forma importante, sin embargo no se puede afirmar que esto se haya hecho de manera suficiente, si tomamos en cuenta las necesidades que plantea el país y la deficiencia alimenticia de la -- que padece un gran sector de la población.

3.3.1.1 GANADERIA

La importancia de la ganadería en el país radica en que es una actividad clave en la generación de productos alimenticios básicos, así como de los productos para uso industrial, y no tanto por su aportación al producto interno bruto. Se ha distinguido por ser una actividad exportadora, aún cuando en los últimos años ha disminuido esta capacidad de venta de productos al exterior, debido a que se ha visto frenado su ritmo de crecimiento, así como por el constante aumento de la demanda interna.

En este renglón de la economía, la intervención estatal es nula, limitándose únicamente a los productos derivados de la actividad ganadera para consumo humano, en donde destacan por su importancia la carne y la leche. Las empresas encargadas de desempeñar esta actividad son entre otras Industrial de Abastos y Alimentos Balanceados de México, S.A. de C.V.

3.3.1.2 SILVICULTURA

Dentro de las actividades económicas que conforman el sector agropecuario y forestal, la silvicultura es la rama que menor desarrollo relativo presenta, no obstante que el país cuenta con recursos forestales de bastante consideración.

Tradicionalmente la producción silvícola se ha dedicado a

satisfacer el consumo nacional, de tal manera que más del 90% de las ventas de la producción se realizan en el país. Estos recursos forestales con que cuenta el país tienen una magnitud considerable y pueden convertirse en una fuente importante de ingresos y productos si se explotan racionalmente.

En este sector el Gobierno tampoco interviene económicamente en forma directa (para darle la promoción necesaria), únicamente -- abarca la producción de papel, celulosa y otros derivados secundarios que no refleja la importancia creciente de la silvicultura.

Probablemente la carencia de infraestructura y los impedimentos naturales, dado lo intrincado de la zona donde se ubican dichos recursos, constituya un serio obstáculo para el desarrollo de este importante renglón del sector primario y de la economía nacional.

Algunas empresas públicas importantes en esta rama son: Productora e Importadora de Papel, S.A. de C.V.; Fábrica de Papel - Tuxtepec, S.A.; Forestal Vicente Guerrero, Productos Forestales Mexicanos y Aserraderos Técnicos Nacionales, S.A.

3.3.1.3 PESCA.

La pesca es una actividad que se practica en México desde la Época prehispánica pero no obstante la riqueza de recursos pesqueros con que cuenta el país, los esfuerzos realizados para su aprovechamiento no han bastado para que esta actividad alcance el grado de desarrollo deseado.

El desenvolvimiento del sector pesquero ha tenido un importante apoyo y promoción por parte del Gobierno Federal. Entre 1925 y 1950 el Gobierno sienta las bases y define el actual régimen de producción pesquera en el cual las cooperativas juegan un papel muy importante. En los años siguientes el gobierno inicia y fortalece la actividad industrial pesquera, diversifica las pesquerías e impulsa fuertemente la captura. Ya durante la presente década -- gracias al aumento de la flota pesquera, a los programas de educación, organización y capacitación pesquera, y la intervención -- estatal directa a través de empresas paraestatales y de varios fideicomisos; el gobierno establece una zona exclusiva de 200 millas marítimas y crea una Dependencia Federal encargada de todo lo relacionado con el sector: Secretaría de Pesca.

3.3.2 LA INVERSIÓN PÚBLICA EN EL SECTOR SECUNDARIO.

3.3.2.1 INDUSTRIAS EXTRACTIVAS Y DE TRANSFORMACIÓN

Hasta el inicio de la década de los cuarenta, México se caracterizaba por tener una estructura productiva predominantemente agrícola, pero conforme avanzó ese decenio, la conjunción de una serie de circunstancias, tanto internas como externas, posibilitaron la instauración de política de desarrollo con el fin de dinamizar la economía mexicana a través del fortalecimiento del sector industrial, que a partir de entonces se convirtió en la principal actividad económica; este proceso significó una modificación clara en la estructura del país, ya que se había caracterizado por ser un exportador de materias primas de origen agropecuario al iniciar la fabricación de bienes de consumo procedentes del sector industrial, en ese momento se transformó el carácter de la política de desarrollo económico, puesto que la diversificación productiva se dirigió a satisfacer los requerimientos del mercado interno, colocando las demandas del mercado internacional en segundo plano; esto es, las actividades primarias dejaron de figurar como eje de la economía, aunque no por ello fueron abandonadas, cediendo su lugar a la industrialización como motor del desarrollo económico.

La política de industrialización se fijó el objetivo de lograr la autosuficiencia de bienes de consumo, en primer instancia,

para posteriormente buscar la sustitución de bienes de producción, mediante la fabricación interna de bienes de capital y de ciertos artículos intermedios que se importaban.

Es evidente, que el continuo incremento de las actividades industriales en nuestro país a partir de los últimos años de la segunda guerra mundial, no hubieran sido posible sin la participación del Gobierno, el cual instrumentó una serie de mecanismos para alentar la inversión privada en el sector y en otros casos se hizo cargo directamente del desarrollo de algunas actividades.

"Esta intervención directa puede observarse en el comportamiento de la inversión pública dirigida al fortalecimiento del sector industrial, la cual en 1950 representaba el 29.8% del total invertido por el sector público; para 1970 alcanzó el 38%, - llegando en 1978 a abarcar el 48%, lo cual equivale al crecimiento medio anual de 9.6%. Las partes más significativas de la inversión pública en materia de fomento industrial se destinaron al sector energético (Pemex y CFE), destacando dentro de la rama de transformación las asignaciones a la industria siderúrgica y a los fertilizantes".⁵⁷

57.-Las Actividades Económicas de México, S.P.P. ob. cit. p.233.

3.3.2.2 ENERGETICOS.

La industria de los energéticos constituye una de las ramas más importantes en el marco de la actividad económica nacional.- Actualmente su importancia aumenta debido al papel que desempeña el abastecimiento de insumos básicos para la expansión y desarrollo de la economía en general y de la industria en particular.

En Mexico, el Gobierno controla la investigación, la planeación, la explotación y la comercialización de los recursos energéticos, enfocando su aprovechamiento hacia objetivos nacionales e impulsando a los sectores que más lo requieren; de esta manera, los re cursos energéticos contribuyen al fomento de la actividad económica.

El artículo 27 de la Constitución Mexicana consagra la propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas comprendidas en su territorio, así como el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, y el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales. Este -- principio abarca a todos los recursos naturales, entre ellos los energéticos como el petróleo, el gas natural, el uranio y el carbón.

Petróleos Mexicanos es la empresa pública encargada de explotar los hidrocarburos; mientras que la Comisión Federal de Electri

cidad y la Compañía de Luz y Fuerza, son los que se encargan de generar y suministrar la energía eléctrica necesaria para el país.

"La Compañía Mexicana Petrolera, Petróleos Mexicanos (PEMEX), fue organizada por un decreto del congreso en junio 7 de 1938, -- después de la nacionalización de las compañías petroleras extranjeras. Es la Compañía Petrolera Pública integrada más antigua en el mundo subdesarrollado. Pemex es un organismo público descentralizado, propiedad absoluta del gobierno mexicano. Los objetivos principales de Pemex son los de explotación, refinación, transportación, almacenaje, distribución y venta de petróleo, gas natural y productos refinados. Pemex es la compañía más grande y a la vez el prestatario mayor del extranjero en México, con activos totales de 8.2 mil millones de dólares hasta diciembre 31 de 1977 y ventas netas de 3.4 mil millones de dólares para 1977"⁵⁸ En cambio el importe de las ventas realizadas en 1982 fue de 163 mil millones de pesos, 45.5% más alto que el de 1981.

Por lo tanto, con Petroleos Mexicanos, el Gobierno monopoliza (para el bienestar general) estratégicamente la industria petrolera, dirigiendo sus objetivos al desarrollo del país.

58.- Gutiérrez Santos, Luis E. El Petróleo y el Desarrollo Mexicano. Memoria, Seminario Internacional sobre la problemática Económica actual, caso de México, México, Junio 1978.p.19.

3.3.2.3 ENERGIA ELECTRICA.

La generación de energía eléctrica ha merecido especial atención por parte del gobierno mexicano. A partir de la década de los treinta, la demanda de electricidad empezó a crecer aceleradamente, debido al inicio del proceso de industrialización que experimentaba el país. Por esta razón el suministro de energía eléctrica por parte de las empresas establecidas resultó insuficiente, por lo que algunas empresas privadas construyeron sus propias plantas para poder realizar sus operaciones industriales.

Ante esta situación, el Gobierno decidió intervenir en la generación y suministro de energía eléctrica, debido a la importancia estratégica de ésta en el desarrollo de la economía nacional y a la necesidad de crear un sistema eficiente para el suministro del fluido. El Gobierno Federal, consideró que la generación y distribución de energía eléctrica era un servicio social fundamental, en el que el interés colectivo debería prevalecer sobre los intereses privados. De esta forma en el año de 1933 se autoriza al Presidente de la República crear un organismo gubernamental que se encargara de organizar un sistema nacional que generara, transmitiera y llevara a cabo la distribución de energía eléctrica; sin embargo, fue hasta 1937 cuando se constituyó la Comisión Federal de Electricidad.

"A partir de 1940 y hasta 1959, la intervención gubernamental aumentó fuertemente debido, por una parte, a las considerables -- inversiones realizadas por la Comisión Federal de Electricidad, -- tanto en plantas eléctricas como en generadoras termoeléctricas, y por otra, a que el Gobierno Federal adquirió diversas empresas dedicadas a la generación de energía eléctrica" 59.

Posteriormente, el Gobierno decide que la generación y distribución de energía eléctrica debía ser independiente de todo riesgo que en un momento dado, implicara graves obstáculos para la economía del país, por lo que en 1960 se adicionó el párrafo sexto del artículo 27 constitucional, el cual establece que corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga un objeto la prestación de servicio público. Además, de que en esta materia -- no se otorgarán concesiones a particulares y que la nación aprovechara los bienes y recursos naturales que se requieren para el --- buen desempeño de esta actividad. La nacionalización de la industria eléctrica proporcionó al Gobierno un instrumento de política-económica mediante el cual ha venido otorgando una serie de estímulos, vía precios, para impulsar el desarrollo económico.

59.-Las Actividades Económicas en México, S.P.P. ob. cit. p.289.

3.3.2.4 LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION.

En términos generales se define a la construcción como la -- "actividad que incluye la creación y reparación de todo tipo de estructuras fijas y sus instalaciones integrales, así como las -- obras de urbanización y demolición de estructuras existentes" 60.

A lo largo de toda la historia la humanidad ha realizado obras de construcción, primeramente para protegerse del medio ambiente - y posteriormente con fines productivos, de transporte y hasta de recreación. En la vida del hombre siempre ha estado presente la actividad constructora y actualmente desempeña, dentro de cualquier sociedad, un papel sobresaliente, ya que es la encargada de proporcionar la infraestructura básica, en el sentido más amplio que demanda el desarrollo económico y social de una comunidad. La acción estatal, en esta materia ha constituido un poderoso instrumento para el estímulo y desarrollo de la actividad constructora, a través de las grandes obras que demanda el país (presas, obras marítimas y terrestres, instalaciones, etc.).

La construcción constituye una actividad importante dentro de la economía nacional. Y el Gobierno es el principal constructor de infraestructura y grandes obras sustantivas generando gran cantidad de fuentes de trabajo y en esta forma coadyuva al atenuamiento del desempleo en el país.

60.-Cámara Nacional de la Industria de la Construcción (CNIC). Importancia Socioeconómica, Actual y Futura de la Industria de la Construcción. febrero 1977 p.4.

3.3.3 INVERSIÓN PÚBLICA EN EL SECTOR TERCIARIO.

3.3.3.1 EL SECTOR COMERCIAL.

El comercio⁴ es la actividad económica que consiste en la compraventa de bienes que realiza un intermediario, entre una unidad que los produce y otra que los consume, indispensablemente del carácter intermedio o final que posean las mercancías, ya sean materias primas para los distintos productores o artículos terminados.

La actividad comercial ha evolucionado paralelamente al desarrollo de las economías. En épocas remotas adoptó la modalidad de trueque, es decir, el cambio directo de un producto por otro. A medida que las sociedades progresaron surgió y evolucionó la división del trabajo dando origen entre otros, a la actividad de intermediación que constituye el comercio actual, donde los intermediarios juegan un papel importante al hacer llegar los bienes al consumidor en la forma, tiempo y lugar que los requieren. Para hacer llegar los diversos bienes al consumidor final, la economía requiere de un sistema de distribución, el cual está constituido por el comercio y algunos servicios como el transporte y los relativos al almacenamiento de productos.

Por otra parte, si bien la intermediación comercial es una actividad necesaria dentro del proceso económico, llevada a sus extremos puede convertirse en un elemento nocivo que sólo provoque

⁴Vease: Las Actividades Económicas en México. ob. cit.

el encarecimiento de los bienes. En algunos productos cuyo mercado se encuentra bajo el control de una larga cadena de intermediarios que van desde el productor último al último consumidor pasando por distribuidores mayoristas y minoristas, y que en cada etapa de comercialización agregan una fracción del precio final, la proporción del valor que se apropian los comerciantes sin haber realizado ninguna transformación a tales bienes, puede llegar a representar un alto porcentaje.

Ante la problemática que plantea la actividad comercial el Gobierno ha intervenido en ocasiones en forma directa a través de la comercialización de algunos productos y en otras mediante el establecimiento de normas y controles sobre la producción y los precios.

La intervención del gobierno en este sentido tiene como objetivos principales garantizar el abasto de satisfactores de primera necesidad, además de procurar precios accesibles para los grupos sociales de bajos ingresos y regular el mercado de ciertos bienes de cuya producción dependen amplios sectores de la población o bien que resultan básicos o estratégicos para el desarrollo del país.

"Con la reforma administrativa y con la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el -- diario oficial del 29 de diciembre de 1976 y la creación de la Secretaría de Comercio, se ha logrado un avance que ayudarla a una correcta estructuración del sistema comercial en México, sin embar

go, debemos reconocer que a pesar de los esfuerzos realizados en nuestros días, las clases sociales de ingresos bajos no tienen poder de compra para adquirir el cuadro básico de productos para una alimentación adecuada; esto presenta un gran reto para el sector público y todos los habitantes de nuestro país, ya que conjuntamente tiene que lograrse un desarrollo sostenido en la producción --- agrícola, industrial y comercial" 61.

61.-Memoria. Seminario Internacional, ob. cit. p.273.

3.3.3.2 EL SECTOR SERVICIOS.

El comercio y la prestación de servicios integran las llamadas actividades terciarias. Los servicios sin duda constituyen el sector económico más exclusivo tanto por sus características como por la gran variedad de actividades que lo conforman ya que agrupan desde la prestación de servicios bancarios y financieros, hasta los transportes y comunicaciones pasando por los educativos, -- profesionales, técnicos, recreativos y de hospedaje, entre otros.

Los servicios que proporciona la administración pública, integrada por los gobiernos federal, estatal y municipal se encuentran clasificados como sociales y comunales debido a que están referidos básicamente a las labores de administración, defensa del país, sanidad y enseñanza públicas, servicios sociales, promoción del crecimiento económico y del desarrollo científico y tecnológico. Aunque también se encuentran el servicio bancario (nacionalizado) y el transporte urbano (metro y ruta 100).

"En la época moderna el sistema bancario y financiero desempeña un papel de primer importancia, por sus funciones de intermediación en el mercado del dinero, fundamentalmente para el desarrollo de las actividades económicas. Las tareas esenciales que llevan a cabo consisten en captar el ahorro o excedentes de dinero de la -- sociedad, sea de personas físicas o morales, y canalizarlo mediante el suministro de créditos o financiamientos a los sectores que

lo requieren para el desenvolvimiento de sus actividades"60.

En la medida en que se ha expandido la población y se ha procurado elevar su nivel de vida, el Gobierno ha tenido que destinar crecientes recursos a la satisfacción de necesidades primordiales, tales como la educación, la salud y la seguridad social. Así mismo, el crecimiento del sector industrial ha requerido mayores servicios de apoyo y promoción por parte del gobierno cumpliendo con su papel de agente rector de la política económica. Por lo tanto, el alto crecimiento mostrado por los servicios que provee el --- gobierno en general, obedece a la importancia que éstos revisten en el desarrollo social y económico del país.

Este sector está muy ligado al sector de Comunicaciones y -- Transportes ya que gran parte de las actividades que desarrolla -- Éste sector son servicios a la sociedad ya sea en comunicación -- (teléfono, telégrafo, telex, la red carretera, etc.) o transporte (ferrocarriles Nacionales, Aeroméxico, Transporte Marítimo Mexicano etc). Teniendo con esto que el proceso de modernización de la economía requiere de una mayor integración y eficiencia de las comunicaciones y transportes ya que este sector sostiene todo servicio - y toda posibilidad de desarrollo.

60.-S.P.P. Las Actividades Económicas en México, p.238.

3.3.3.3 EL SECTOR COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

Los servicios de comunicaciones y transportes son factores de importancia fundamental en la vida moderna de la sociedad. Su desarrollo influye tanto en el progreso económico como en el bienestar general de la población ya que la ampliación y perfeccionamiento de ambos servicios ensanchan las posibilidades de contrato de la población en general. Así como entre los diferentes agentes económicos, propiciando en términos generales la integración de las diversas regiones del país permitiendo con esto un surgimiento y la consolidación de mercados de cualquier naturaleza.

La evolución y grado de desarrollo del sector comunicaciones y transportes es sin duda un indicador del nivel alcanzado por una economía. Por ello, su función en México ha sido considerada como básica y una de las áreas de intervención estatal, ya sea suministrando el servicio de correo, telégrafo y teléfono por lo que respecta a comunicaciones y de ferrocarriles y líneas aéreas en lo relativo a transportes, o indirectamente, proporcionando la infraestructura que le es necesaria, o regulando la actividad mediante el otorgamiento de concesiones y el establecimiento de normas de observancia general para los prestadores de estos servicios.

Lo anterior dió lugar al surgimiento de dependencias oficiales cuyas funciones están directamente relacionadas con las comunicaciones y transportes. Así la Dirección General de Correos y de -

Telégrafos son las responsables de prestar estos servicios. Teléfonos de México se encarga de las comunicaciones telefónicas, Ferrocarriles Nacionales, Aeromexico, el sistema de transporte colectivo (metro) y el sistema de transportes eléctrico del departamento del Distrito Federal prestan servicios de transportación, y es la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la que regula la operación de este sector.

Así mismo, el servicio de Telecomunicaciones es de gran importancia en este sector, ya que implica la transmisión, emisión y recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos, radioelectricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos.

Sin embargo, el sector de comunicaciones y transportes necesita de inversiones constantes en equipo, en investigación tecnológica, en capacitación de personal, que agregados a los gastos de operación de cada servicio, debieran atenderse con recursos generados en el propio sector, de tal manera que no influya negativamente en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y así los recursos destinados a la mayoría de servicios de este sector destinarlo a cubrir otras prioridades en el país.

C A P I T U L O IV

LA EMPRESA PUBLICA Y LA MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

IV LA EMPRESA PUBLICA Y LA MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

A partir de la década de los veinte, México se ha visto impulsado a extender y adaptar el aparato administrativo gubernamental - para convertirlo en promotor y responsable de la permanente elevación de los niveles de vida de la población en todos los órdenes, como lo establece el artículo 3º de la Constitución. No obstante, este proceso de adaptación y desarrollo administrativo se ha venido efectuando de manera parcial y discontinua por no haber con^utado, desde un principio, con un marco global de desarrollo como - el que trazó José López Portillo.

El crecimiento excesivo de la población, la expansión y diversificación de nuestra economía y, en general, las nuevas demandas - y necesidades de los habitantes del país, han exigido el estableci^umiento de nuevas estructuras y funciones administrativas a cargo - del Gobierno.

En 1976, la Reforma Administrativa propuesta por el presiden^ute López Portillo constituyó el cambio más profundo (pero no deter^uminante, ya que algunas estructuras siguieron igual, como son Pe^umex y la Comisión Federal de Electricidad) realizado hasta ahora - en la historia administrativa del país. Implicó una revisión a fon^udo de toda la organización gubernamental*, con el fin de hacerla -- congruente con el grado y nivel de desarrollo del país, en general se realizaron ajustes en el 95% de la estructura de la Administra^u-

*Vease: Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en -- México, ob. cit.

ción Centralizada. Se establecieron 5 nuevas Secretarías de Estado y un Departamento Administrativo.

Las funciones de regulación y apoyo global se asignaron a la nueva Secretaría de Programación y Presupuesto integrándose así, -bajo un solo mando, la Programación, el Presupuesto, la Estadística, la Evaluación y el Control, que antes correspondía a diversas dependencias.

Por otra parte, la Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal permitió simplificar las estructuras y precisar las responsabilidades que competen a las dependencias directas del Ejecutivo, eliminando gran parte de la duplicación y superposición de funciones que se fueron acumulando en las anteriores leyes de Secretarías y Departamentos de Estado.

No sólo se ajustaron los aspectos estructurales, también los aspectos funcionales han sido actualizados con apoyo en las nuevas Leyes del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, General de Deuda Pública, así como con las Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, encargada de la fiscalización del Gasto Público. Con estas leyes se instituyó la obligación de programar todas las acciones públicas conforme a -- objetivos y metas claramente establecidos, a presupuestar por programas y a contabilizar los costos a fin de estar en mejores condiciones de controlar las acciones y de evaluar los resultados de la actividad pública.

El importante desarrollo que a partir de 1929 ha tenido el sector paraestatal -que agrupa a los Organismos Descentralizados, a las Empresas de Participación Estatal y a los Fideicomisos- indicó la conveniencia de incorporar en la nueva Ley Orgánica las principales reglas para su funcionamiento y coordinación que se encontraban dispersas en un sinnúmero de ordenamientos, lo que imposibilitaba su conocimiento y su efectiva aplicación.

Hasta antes de la Ley Orgánica, las entidades se podían crear no sólo mediante ley del Congreso o Acuerdo del Ejecutivo, sino -por la simple decisión de los titulares de las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal ya que lo importante era contar con organismos aliados para llevar a cabo los propósitos del Estado, lo que provocó una gran desarticulación de las acciones públicas. Un claro ejemplo de estos organismos son los fideicomisos, creados en gran medida para desarrollar alguna actividad determinada, siendo sencilla su creación y su liquidación.

"Supuestamente las 900 o más entidades paraestatales debían acordar sus programas con el Presidente de la República; y esto, si bien hubiera resultado factible en 1930, cuando sólo existían 16 entidades paraestatales -entre las que destaca el Banco de México- se complicó para 1940, cuando su número aumentó a 71, pues ya se habían creado entre otras, Petróleos Mexicanos, Nacional Financiera, la Comisión Federal de Electricidad y los Bancos Agrícolas, y se hizo más difícil aún en 1950, en que ya alcanzaba la cifra de 151. Para 1960 se elevaron a 262 y en 1970 a casi 600. Al terminar

el año de 1976 llegaron a ser más de 900⁶³.

Este crecimiento entorpece no sólo a la coordinación del Presidente de la República, sino el adecuado control y vigilancia de sus actividades. Por ello la nueva Ley Orgánica establece que únicamente por disposición del Congreso de la Unión o con acuerdo del Ejecutivo Federal se pueden crear este tipo de entidades, y lo -- autoriza para encargar a los titulares de las dependencias centrales, como coordinadores o "cabeza del sector", la responsabilidad de programar, coordinar y evaluar la operación de las entidades que se decida agrupar en cada sector de actividad, encomendándoles igualmente el estudio y propuesta de las reformas administrativas necesarias en dichas entidades paraestatales.

Es en la segunda etapa, de cinco, iniciada en julio de 1977 -- cuando se asignaron dependencias centralizadas, encargándoles el estudio y planteamiento de las reformas a entidades paraestatales agrupadas en su respectivo sector de actividad.

Durante esta etapa y a propuesta de los propios coordinadores de sector hasta 1982 se han fortalecido, depurado, transformado, fusionado, consolidado y, en algunos casos liquidado más -- de 30 entidades paraestatales, y están en proceso de revisión -- otras 85.

63.-Carrillo Castro, Alejandro. Reforma Administrativa en México, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales No.92, UNAM, México, D.F. 1980, p.21.

4.1 EL PRESUPUESTO PUBLICO

La concepción moderna de las finanzas públicas es el reflejo de la evolución del sistema económico capitalista. Las finanzas modernas corresponden al neo capitalismo del siglo XX, donde el Gobierno dispone de poderes de intervención y de planeación sobre el conjunto de la economía. Donde un sector público se está desarrollando al lado del sector privado.

Como su nombre lo dice, presupuesto es lo que se supone de antemano, lo que se espera por medio de ciertas acciones. En realidad y de acuerdo a Francisco Vázquez Arroyo el presupuesto es el cálculo y balance de los gastos del Estado y sus organismos públicos, que deben contener el detalle de dichos gastos y de los ingresos previstos para cubrirlos durante un periodo determinado, por lo regular de un año.

"El presupuesto de Egresos de la Federación es la autorización expedida por la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, -- para costear las actividades oficiales, obras y servicios públicos a cargo del Gobierno Federal, durante el periodo de un año, a partir del 1° de enero de cada ejercicio fiscal" 64.

64.-Artículo 28° de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación, México, 1960, p.7.

El presupuesto constituye el centro nervioso de la economía pública, ya que en el sector público las decisiones, sobre quién recibirá los beneficios, así como quién pagará por dichos bienes y servicios se determinan por medio del presupuesto como instrumento para llegar a tales decisiones. De ahí se determina que el presupuesto tiene la función de conducir las actividades del gobierno - de tal forma que responda al control democrático, haga posible la selección y ejecución efectiva de los programas gubernamentales y que promueva el bienestar general a través de la combinación de -- las actividades públicas y privadas.

4.1.1 ANTECEDENTES DEL PRESUPUESTO PUBLICO EN MEXICO.

El Presupuesto Público refleja la situación específica que lo genera, al mismo tiempo que influye en la actividad económica, no sólo en su aspecto financiero, sino también en sus contextos político y social.

Al ir diversificando su intervención el Gobierno va adquiriendo mayor importancia como orientador y conductor de la política nacional, comienza a utilizar con fines de dirección económica instrumentos como la política fiscal y monetaria y en forma particular el gasto público, variando su monto y orientación hacia los fines que persigue.

Sin embargo, la administración presupuestaria durante el periodo 1928-1954 de hecho no presentó cambios importantes lo que propició la regularidad en su elaboración técnica.

A partir de 1954 se coordinaron las inversiones públicas y se evaluaron sistemáticamente los proyectos.

Para 1955 se introducen las clasificaciones económica y por objeto del gasto, que agrupan, según la naturaleza de la erogación, los gastos en corrientes o de capital y a la vez permiten establecer el impacto e influencia del Gasto Federal en la demanda total de bienes y servicios de la economía en su conjunto.

Durante 1958 se presenta por primera vez la clasificación económica del presupuesto en cuenta doble, con el fin de mostrar el ahorro o déficit corriente, el déficit en cuenta de capital y el financiamiento.

Un hecho significativo fue la incorporación en 1965 al Presupuesto Federal, de los principales organismos descentralizados y empresas de participación estatal* por juzgarlas más adecuadas para el eficiente desempeño de sus actividades en las que intervenía o se veía forzado a participar.

No obstante, la aguda crisis que se presentó en 1976 fue el resultado final de un proceso progresivo de desequilibrios económicos internos y externos.

Así, durante 1973 y 1974, el sector público tuvo un déficit considerable el cual fue financiado en gran parte con recursos inflacionarios. Se unió con lo anterior, la inflación a nivel mundial y los desajustes fundamentales entre el aumento de la demanda y la insuficiencia en la producción interna.

Por consiguiente este periodo se caracterizó por la existencia de crecientes tasas de inflación y un saldo deficitario en aumento en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

*Estas entidades se originan en 1925 cuando el Estado adopta otras formas Jurídico-Administrativas.

4.1.2. IMPLANTACION DE UN SISTEMA DE PRESUPUESTO CON ORIENTACION PROGRAMATICA.

Uno de los cambios más importantes en la administración pública centralizada mexicana ha sido la iniciación a partir de 1974 -- del proceso de implantación de un sistema de presupuesto con orientación programática.

El gran incremento del gasto público, que no guardaba correspondencia con la captación de recursos necesarios para su financiamiento, impuso la necesidad de buscar la máxima eficiencia en su aplicación, dando lugar a los cambios en el instrumento básico de asignación de recursos con que cuenta el Gobierno, es decir el presupuesto público.

Esta técnica pretende unir al programa con su financiamiento y que su estudio se realice analizando simultáneamente el gasto -- corriente y la inversión. Con esto se busca que la programación - presupuestación no se vea limitada por criterios financieros, sino que al contrario, la programación señale las necesidades financieras.

Un logro importante derivado del proceso de implantación del presupuesto con orientación programática, es el relativo a la tecnificación creciente de los cuadros responsables de esta actividad tanto a nivel de la Secretaría de Programación y Presupuesto, como

Nota: Se tiene antecedente que en 1970 se empezó a implantar no oficialmente el presupuesto con orientación programática en la UNAM, SAHOP y PEMEX.

de los coordinadores de sector, las entidades y las áreas regionales.

La programación presupuestaria presupone la interpretación de los lineamientos establecidos en el Plan Global de Desarrollo, ya que el presupuesto al contener un conjunto armónico de programas y proyectos que se han de realizar a corto plazo, sirve de instrumento para coordinar las decisiones adoptadas en el plan, determinando acciones concretas que ejecutará el sector público y los recursos que se requieren para llevar a cabo tales acciones. Esto es, que el presupuesto por programas debe concretar los propósitos de la planeación transformando los objetivos generales de largo y mediano plazos en sus correspondientes acciones de planes operativos anuales. Y por lo tanto, debe formularse en concordancia con dichos planes y las acciones concretas deben fundamentarse en proyectos, con el objeto de racionalizar y jerarquizar recursos y prioridades.

4.1.3 EL PRESUPUESTO PUBLICO EN LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

Dentro del programa de reforma administrativa se promulgan a fines de 1976 la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal; la Ley General de Deuda Pública y el Decreto que Reforma y Adiciona diferentes artículos de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Estas leyes y disposiciones fueron promulgadas con el propósito de que el Ejecutivo Federal contara con un marco jurídico - que le permitiera facultar legalmente a las entidades públicas para que desarrollen en forma eficiente su actividad y para fortalecer e impulsar en forma más ordenada la programación-presupuestación - recién establecida en el país.

Uno de los cambios más sobresalientes que promovió la reforma fue el de reestructurar internamente a todas las entidades para -- agruparlas por sector de actividad.

Simultáneamente, la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto fue uno de los pasos más importantes planteados por la reforma, para asegurar la funcionalidad y operación práctica - del proceso de planeación, programación, presupuestación y evaluación del gasto público.

La Secretaría de Programación y Presupuesto es considerada - - como el eje de la reforma y tiene entre otras funciones específicas en el art.32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la de elaborar los planes nacionales y regionales del desarrollo económico y social, así como programa y autorizar la -- asignación de recursos y evaluar los resultados de su aplicación, también de calcular los egresos del Gobierno Federal, formular el Programa de Gasto Público Federal y el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

4.1.3.1 LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO.

Esta ley tiene como principios fundamentales:

- 1.-Programar el gasto basado en los planes de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal, señalando objetivos, metas y unidades responsables de la ejecución de los programas.
- 2.-Modernizar la concepción y manejo del Gasto Público Federal, - como mecanismo capaz de unir las grandes decisiones de política a la acción en materia de gasto público.
- 3.-Prever que las decisiones en materia presupuestaria, de contabilidad y de gasto público se tomen dando la participación que corresponde a los interesados.

La Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público es otro instrumento que al reforzar los ordenamientos de la Ley Orgánica de la Administración Pública, norma los procedimientos que deben seguir todas las entidades del sector público.

4.1.4 EL PAPEL DE LA EMPRESA PUBLICA Y EL PRESUPUESTO PUBLICO.

Como se ha señalado a lo largo de este estudio, el sector público descentralizado en México cada vez adquiere mayor importancia. En 1977 eran 27 las entidades paraestatales sujetas al control presupuestal para las cuales se programó un gasto de 302 595 millones de pesos, representando el 49% del Presupuesto Federal, que ascendía a 616 324 millones.

Se estima que estas 27 entidades sujetas al control presupuestal manejaron más del 90% de la actividad que desempeña todo el sector público descentralizado; es decir, que más de 800 entidades compuestas por organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos, manejaban sólo el 10% del total del Gasto Público Federal. Por tal razón el Ejecutivo excluyó del control presupuestal a estas entidades, justificando que era preferible concentrar el esfuerzo de planeación, programación y control sobre las 27 más importantes, en lugar de distraerlo atendiendo a muchas otras cuyo peso específico no era significativo.

Esta medida fue poco acertada ya que se descriminó y descuidó el potencial de las otras empresas públicas no contempladas en el

*Vease: Rico Ramírez Miguel. El Presupuesto Federal y las Empresas Públicas, Empresas Públicas. ob. cit.

presupuesto.

A partir de la nueva Ley de Presupuesto contabilidad y Gasto Público Federal, vigente desde el 1° de enero de 1977, todas las entidades descentralizadas están obligadas a presentar para fines de aprobación, a la Secretaría de Programación y Presupuesto, por medio de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo - Coordinador (cabeza de sector) sus anteproyectos de presupuesto. De esta forma se contempla ya a todo el sector paraestatal en el Presupuesto Federal, teniéndose el control sobre las actividades de organismos y empresas públicas que antes no se tenía.

Hasta antes de implantar (con la reforma administrativa) la sectorización de las entidades públicas, las empresas presentaban -con algunas excepciones- resultados financieros poco favorables, debido muchas veces a la política de precios y tarifas que implican otorgamiento de subsidios; atención de actividades que sólo al Gobierno compete desarrollar y que son poco remunerables. Asimismo, en frecuentes ocasiones el gobierno ha tomado empresas privadas que se encontraban en pésimas condiciones pero que por razones de interés público deben seguir funcionando.

En la actualidad con el establecimiento de una Secretaría en cargada de la programación del presupuesto público existe más coordinación en las actividades de la Administración Pública Federal en general y de la administración pública paraestatal en particular, ya que las empresas públicas no debían seguir funcionando de

manera dispersa y sin objetivos coordinados, dada la importancia que ya tienen dentro del Presupuesto Federal, y por lo tanto, dentro de nuestra economía como instrumentos relevantes del desarrollo y de la política económica y social del país.

Podemos ver, como ejemplo, que el presupuesto para el año de 1980 ascendió a "un billón 683 mil 412 millones de pesos, monto superior en 28.7% en relación al gasto estimado para 1979.

Del total mencionado, se asignó al Gobierno Federal 839 018 millones de pesos y a organismos descentralizados y empresas de participación estatal, sujetos a control directo 844 394 millones de pesos. Estas cifras representaron un incremento, respecto al año anterior en un 29.1% para el Gobierno Federal y un 28.4% para organismos y empresas descentralizadas." 65.

65 .-Aguirre Velázquez, Ramón. En Torno al Presupuesto de Egresos - de la Federación para 1980. México, SPP. 1980, p.12.

4.2 PROGRAMACION DEL GASTO PUBLICO.

"Se consideran gastos públicos solamente los que el Estado - haga en el ejercicio de su poder de mando estos gastos implican - por su propia naturaleza una acción que responde a un objetivo -- económico-social de los poderes públicos".66.

El Gasto Público Federal es el instrumento principal de la -- actividad del Estado, por lo que requiere que se le programe y eva lúe con el grado de eficiencia con que se aplica. Y en función de la eficiencia en el logro de los objetivos y metas globales, secto riales e instituciones.

En este sentido, planear, programar, controlar y evaluar el - Gasto Público Federal canalizándolo hacia los sectores productivos, estratégicos y prioritarios (infraestructura y desarrollo social), es la opción política fundamental que debe seguir el Gobierno mexica no intervencionista, rector, promotor y actor del desarrollo inte- gral del país.

Las ventajas que conlleva la programación del gasto público - se traducen en el incremento de la efectividad y la congruencia de su ejercicio en dirección a las metas del desarrollo.

Es importante destacar que el gasto público en México compren de además de los gastos totales del gobierno, los gastos totales de

66.-Duverger Maurice. Instituciones Financieras, Ed. Bosch, España, p.47

inversión y parte de los gastos corrientes de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Así mismo, se consideran dentro del gasto público únicamente los gastos de capital de las empresas estatales que realizan inversiones y producen o distribuyen bienes o servicios, dejando los gastos corrientes en la cuenta de las empresas al hacer una consolidación de las cuentas públicas. Además, se incluyen dentro del gasto público, los gastos totales de aquellos organismos descentralizados que no realizan inversiones únicamente y que tienen como función una extensión de los servicios que corresponde proporcionar al gobierno y por último el concepto de deuda pública.

Los efectos económicos del gasto público vienen a ser más importantes en los países subdesarrollados, como México, si se considera la naturaleza de otros sectores de la economía nacional que generan gastos; que pueden consistir en proporcionar medios de transporte o comunicación, obras de electrificación, etc., necesarios para la operación de la economía como un todo; o bien incrementar la productividad del trabajo y medios de entrenamiento e investigación; o proporcionar servicios necesarios a la comunidad, tales como agua potable, servicios urbanos, etc., o bien, influir en las decisiones de las empresas privadas a través de medidas reguladoras.

Asimismo cabe mencionar las ventajas de una política de gasto público en relación con otras políticas económicas, en el sentido

de que el gasto crea directamente demanda de bienes y servicios y; esto crea ingresos; esto es, impulsa simultáneamente el gasto, el ingreso y la producción nacional. Por lo tanto, el gasto público es uno de los instrumentos que han permitido la intervención directa en los procesos económicos estratégicos, convirtiéndose en el orientador principal del desarrollo económico.

4.2.1 REFORMA ADMINISTRATIVA Y GASTO PÚBLICO.

Las Leyes Orgánica de la Administración Pública Federal y de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal han permitido - dar un marco general en el que se desarrolla la reforma administrativa. Donde destaca la modernización en la concepción y manejo del Gasto Público Federal, con el fin de establecer mecanismos que -- unan las grandes decisiones de política a la acción en materia de gasto público para que éste se programe y ejecute eficientemente.

Del mismo modo se establecen las bases para que se desligue - el ejercicio del gasto con el objetivo de que los responsables de la ejecución puedan, sin trabas administrativas, cumplir las fun-- ciones que se les han encomendado. Modificando aquellas disposicio nes que ya no se encuentran acordes con dichas reformas y que pue den significar obstáculos en los objetivos por alcanzar. En forma especial como firme política de gasto público, se pretenden elimi nar aquellos gastos superfluos o improductivos; incrementar la pro ductividad de las empresas estatales; aumentar los ingresos del -- Gobierno sin elevar precios independientes de los incrementos por tarifas de bienes y servicios y así, abatir paulatinamente el dé ficit presupuestal.

En este renglón, la acción de las empresas públicas se ha - orientado en aumentar la generación de ahorro corriente, por me dio de aumentos en la productividad y mejorar en sus finanzas, -- administración y operación, dirigidos a aumentar sus ingresos pro-

pios y racionalizar su gasto.

Por lo tanto, la política de gasto es uno de los instrumentos más activos y eficaces del desarrollo económico. Su magnitud, composición financiamiento y su destino son definitivos para determinar el ritmo y orientación del desarrollo.

4.2.2 PROGRAMACION DEL GASTO PUBLICO.

La coordinación de las acciones públicas obtiene gran importancia cada día. Para esto, el aspecto principal consiste en que las decisiones y orientación de tipo global y sectorial tomen en cuenta las condiciones de cada entidad y dependencia pública y en que la información macroeconómica se traduzca en datos significativos para la toma de decisiones en el nivel microeconómico y, por otra parte, en que la información generada a nivel de cada entidad y dependencia pueda ser agregada y traducida en información macroeconómica necesaria para la reorientación del proceso. Por lo tanto, el avance a registrarse en la programación del gasto público será en los sistemas de información para la toma de decisiones de la administración pública.

Así pues, con la modificación de los artículos 20, 25 y 43 de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal (30-XII-1977), y con los conocimientos obtenidos en la preparación del programa de gasto público se modificaron las secuencias que regula -- el proceso de programación del gasto público.

En términos generales se sigue esta metodología:

- 1.- Preparación del marco general de política económica en que se elabora la programación de las acciones públicas. Para esto se revisará el programa de acción del sector público 1978-1982 y se efectuarán análisis de la situación económica y social actual del

pais y previsiones a futuro.

- 2.- Replanteamiento de la metodología para la programación de las acciones públicas (se incluye revisión de instructivos y formatos).
- 3.- Envío de lineamientos de política económica y de rango de gasto a las dependencias coordinadoras de sector y en seguida a las entidades paraestatales.
- 4.- Preparación de anteproyectos institucionales.
- 5.- Preparación de anteproyectos sectoriales a partir de anteproyectos institucionales.
- 6.- Preparación del anteproyecto del programa anual de gasto público y actividades de apoyo requeridas.
- 7.- Preparación de proyectos institucionales y sectoriales con base en las modificaciones efectuadas al anteproyecto de programa anual de gasto público.
- 8.- Integración del proyecto anual de gasto público con base en las decisiones y acuerdos sobre los proyectos sectoriales.

El proceso de elaboración del plan de desarrollo económico y social de 1979, se enmarca, al igual que el programa presupuesto

del gasto público, en el programa de acción quinquenal 1978-1982 para mantener la coordinación entre el programa y el plan, la preparación de ambos se efectúa paralela y coordinadamente.

Así pues, el gasto presupuestal será cubierto con recursos fiscales del Gobierno Federal y con ingresos propios de los organismos y empresas paraestatales. Los primeros dependerán básicamente del crecimiento de la economía y de los esfuerzos que se -- hagan para aumentar la eficacia en el control fiscal. Los segundos responderán a los volúmenes de bienes y servicios producidos por el sector paraestatal y se verán incrementados si se orienta la política de elevación de la eficiencia y de la productividad de las empresas y organismos, con un uso racional de sus recursos.

El Presupuesto de Egresos de la Federación contempla la unificación de esfuerzos de los sectores público, privado y social, los que a lo largo de los años han buscado el -- aumento de la producción, la generación de bienes y servicios socialmente necesarios para lograr un beneficio común. Así pues, el presupuesto de egresos incrementa año con año el monto de su participación, a la par de las necesidades apremiantes y los proyectos de desarrollo.

La trayectoria del presupuesto de egresos durante 1976 hasta 1982 ha sido la siguiente:

| ANO | ASIGNACION S. CENT. | PART. % | ASIGNACION. S. PARAST. | PART. % | T O T A L | INCREM. AÑO ANT. \$ |
|------|------------------------|---------|---------------------------|---------|---------------|---------------------|
| 1976 | 209 510 000 | 53.40 | 182 879 000 | 46.60 | 392 389 000 | 50 401 000 |
| 1977 | 349 787 000 | 51.63 | 327 620 000 | 48.37 | 677 407 000 | 285 018 000 |
| 1978 | 434 303 418 | 47.6 | 478 146 757 | 52.4 | 912 450 175 | 235 043 175 |
| 1979 | 571 701 173 | 50.9 | 552 567 580 | 49.1 | 1 124 268 753 | 211 818 578 |
| 1980 | 839 018 000 | 49.4 | 844 394 000 | 50.16 | 1 683 412 000 | 559 143 247 |
| 1981 | 1 440 724 000 | 61.7 | 892 000 000 | 38.3 | 2 332 724 000 | 643 312 000 |
| 1982 | 2 201 135 000 | 66.9 | 1 084 465 000 | 33.1 | 3 285 600 000 | 952 876 000 |

El reducido aumento del gasto público para 1982 obedece según se explica a que la ma-

*Vease: Presupuesto de Egresos de la Federación, SPP. Correspondiente a Los años señalados.

yor parte de las erogaciones relacionadas con el aumento de la capacidad instalada se ejerció en los primeros cinco años del sexenio, por lo cual las inversiones se destinan a concluir las obras en proceso.

Con esto tenemos que el logro de los principales objetivos - demandará no sólo un ejercicio eficiente del gasto público, sino también una mayor coordinación de las acciones públicas y privadas.

4.2.3 CUENTA PUBLICA.

La cuenta de la Hacienda Pública Federal es el informe que el Poder Ejecutivo somete a consideración de la cámara de diputados y entrega los resultados de las acciones programadas de las entidades públicas y los alcances de la acción del gobierno en el desarrollo económico y social de México. Esta cuenta comprende varios documentos distribuidos en base a los estados presupuestales, financieros y contables que indican la calidad y la cantidad de las actividades públicas realizadas. Esto es, que la cuenta pública informa sobre las cuentas de los ingresos y de los egresos del Sector Público Federal; los ingresos de la Federación; clasificados por Gobierno Federal, el D.D.F. y el Sector Paraestatal, y por último menciona los resultados presupuestales y financieros.

El quehacer público se orienta principalmente hacia la transformación de la sociedad en función de los propósitos nacionales. Lo cual provoca que los esfuerzos gubernamentales deban realizarse con una mayor congruencia, eficiencia y eficacia para asegurar el alcance de las prioridades.

Con el proceso de modernización de las instituciones y las funciones públicas resalta la instrumentación de la reforma presupuestal iniciada a fines de 1976. Un aspecto muy importante fue la de otorgar mayor transparencia a la actividad pública, proporcionando a los diferentes sectores de la población información --

oportuna y suficiente de tal forma que les permita evaluarla.

Otro de los logros de la reforma administrativa fue la sectorización de la administración pública a fin de racionalizar su acción, la cual asociada a la presupuestación programática constituye la naturaleza normativa de la gestión financiera gubernamental; así, la sectorización constituye un proceso de asignación de responsabilidades y compromisos a los diferentes niveles de decisión, con el fin de dar mayor congruencia a la actividad pública.

La contabilidad gubernamental presenta los resultados presupuestales y financieros por entidades, éstas agrupadas en sectores y ambos, de acuerdo a normas y lineamientos uniformes que clasifiquen las actividades y sus costos. Lo que facilitará la evaluación del poder legislativo.

Por otra parte, la magnitud del gasto público refleja los esfuerzos para propiciar un crecimiento sostenido de la producción mediante la asignación de recursos para disminuir los cuellos de botella en sectores con insuficiencia de producción; la necesidad de continuar con la prestación de niveles adecuados de servicios públicos provocan mayores egresos gubernamentales, orientados fundamentalmente al logro de los objetivos nacionales de producción, empleo y bienestar social.

La cuenta pública para 1982 se presentó como sigue:

Cuenta Consolidada de Ingresos
y Gastos del Sector Central,
(1982) (Miles de Millones de
pesos)

G A S T O S

| | |
|------------------|---------|
| Gasto Corriente | 1 133.6 |
| Gasto de Capital | 751.4 |
| S u m a | 1 885.0 |

| | |
|-------------------------------|-------|
| Más: Amortización de Deuda | 316.3 |
|-------------------------------|-------|

| | |
|-----------------|---------|
| Egresos Totales | 2 201.3 |
|-----------------|---------|

I N G R E S O S

| | |
|---------------------|---------|
| Ingresos Corrientes | 1 259.5 |
| Ingresos de Capital | 1.9 |
| S u m a | 1 261.4 |

| | |
|------------------|---------|
| Financiamientos | 939.9 |
| Ingresos Totales | 2 201.3 |

Análisis del Financiamiento

| | |
|------------------------------|-------|
| Financiamiento Bruto | 939.9 |
| -Amortización de la Deuda | 316.3 |
| Financiamiento Neto | 623.6 |

Cuenta Consolidada de Ingresos
y Gasto de Organismos y Empre-
sas (1982) (Miles de Millones -
de pesos)

G A S T O S

| | |
|------------------|-------|
| Gasto Corriente | 716.3 |
| Gasto de Capital | 269.8 |
| S u m a | 986.1 |

| | |
|-------------------------------|------|
| Más: Amortización de Deuda | 98.2 |
|-------------------------------|------|

| | |
|-----------------|---------|
| Egresos Totales | 1 084.3 |
|-----------------|---------|

I N G R E S O S

| | |
|---------------------|-------|
| Ingresos Corrientes | 839.1 |
| Ingresos de Capital | 3.7 |
| S u m a | 842.8 |

| | |
|------------------|---------|
| Financiamientos | 241.5 |
| Ingresos Totales | 1 084.3 |

Análisis del Financiamiento

| | |
|------------------------------|-------|
| Financiamiento Bruto | 241.5 |
| Menos: Amortización Deuda | 98.2 |
| Financiamiento Neto | 143.3 |

Fuente S.P.P. Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

4.3 LA EMPRESA PUBLICA Y LA PLANEACION NACIONAL.

A lo largo de este estudio se ha tratado a la empresa pública como un conjunto de organismos responsables de la producción de -- bienes y de prestación de servicios de beneficio general, que se relacionan entre sí no sólo por la natural complementariedad que exige la producción sino también por los lazos de autoridad del Gobierno Federal por condiciones de coordinación y por las modalidades de su operación. Y es precisamente la coordinación entre estos organismos lo que permite confeccionar los planes y los programas del de--sarrollo de este sector para coadyuvar al desarrollo nacional.

4.3.1 PLANEACION

En el mundo moderno la planeación se convierte cada vez más-- en un instrumento fundamental para los países tanto de economía -- centralizada como de economía mixta, como lo es México, y algunos de corte netamente capitalista, sean desarrollados o en vías de desa--rrollo. La planeación es ya un imperativo no sólo para la necesidad de satisfacer eficazmente las demandas internas de la población, -- sino para mejorar satisfactoriamente las condiciones de vida de la población logrando el desarrollo económico deseado.

Literalmente "la planeación es el proceso administrativo de -- escoger y realizar los mejores métodos para satisfacer las determi--nadas políticas y lograr los objetivos." 67.

67.-Jimenez Castro, Wilburg. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa. F.C.E., México, 1978 p.119.

La finalidad de la planeación es definir los propósitos y objetivos para alcanzar y conocer todos los factores que hay que tomar en cuenta y la información necesaria para realizar el trabajo y encontrar la mejor forma de llevarlo a cabo.

4.3.2 ANTECEDENTES DE LA PLANEACION EN MEXICO.

Desde hace muchos años se han hecho esfuerzos por delinear - planes de desarrollo que nos permitan implantar controlar y predecir situaciones futuras de crecimiento.

Las actividades de planeacion realizadas por el Gobierno Mexicano para ordenar y racionalizar sus acciones y orientar la actividad económica y social del país, tienen como sustento el marco normativo de la Constitución Política de 1917.

Sin embargo, la carta magna no funge tan sólo como marco normativo "tendríamos que reconocer, para múltiples efectos, que el - único y verdadero plan nacional es la Constitución misma, que -- soporta las decisiones políticas fundamentales, que congrega las soluciones dadas al flujo y reflujo de los factores reales de poder y que en tal virtud y de acuerdo con una técnica aquí inevitable - que utiliza nociones muy amplias y generales, establece los objetivos, intenta perfilar a las personas y sugiere los procedimientos" 68 .

La planeación en México ha tomado diferentes características, contenidos y profundidad, en función de los propósitos que se han perseguido, y de acuerdo a los momentos coyunturales que ha vivido el país. Durante más de cincuenta años se han realizado actividades de planeación orientadas hacia problemas y áreas específicas - que han permitido acumular su conocimiento amplio sobre los pro--

68.- García Ramírez, Sergio. Derecho Social Económico y la Empresa Pública en México, INAP, México, 1982 p.141.

cesos, instrumentos y metodología de la planeación.

Los primeros intentos de la planeación en México se orientaron a inventariar los recursos naturales del país para coordinar el desarrollo nacional a partir de una explotación racional. Para cumplir con este propósito se estableció en 1930 la Ley sobre Planeación General de la República en donde se establecen como objetivos: La coordinación y dirección de las actividades de las diferentes Dependencias del Gobierno y la realización material y constructiva del desarrollo nacional creándose una Comisión Nacional de Planeación.

El enfoque de la planeación se modifica con la elaboración del plan sexenal 1934-1940, cuya estrategia se orientó a lograr cambios de fondo en la estructura económica y social del país.

Posteriormente en la Secretaría de Gobernación se establece -- una oficina técnica encargada de elaborar el segundo plan sexenal, en donde se discuten los problemas relacionados con la planeación concreta de las actividades del gobierno, así como la coordinación con las diversas dependencias.

Durante la década de los cincuenta se enfatizó en la programación de las inversiones públicas con el fin de racionalizar el des

tino del gasto público y regular la actividad de la economía --- mediante la asignación programada de las inversiones.

En los siguientes periodos de la planeación se incorpora el diseño de marcos generales que incluyan metas de crecimiento y lineamientos generales de política, específicamente de mediano y -- largo plazo, para la economía en su conjunto.

Así mismo, la planeación regional tuvo algunos avances, entre los más importantes sobresalen los planes de cuencas hidrológicas que comprendían varios estados. En los estados a partir de la déca da de los setenta, se elaboraron planes de desarrollo estatal con metodología similar.

En el periodo 1976-1982 se logró avanzar en forma importante hacia un esquema integral de planeación; se llevaron a cabo esfuerzos en todos los niveles para ordenar las tareas del sector público e inducir las de los sectores social y privado en torno a objetivos y prioridades nacionales.

La planeación de la Administración Pública Federal abarcó también las áreas sectorial e intersectorial con el fin de impulsar actividades necesarias o sectores específicos.

Con esto se integró y puso en marcha el Plan Global de Desa- rrollo 1980-1982.

La elaboración del Plan Global de Desarrollo partió del principio de que la planeación integral del desarrollo es el instrumento capaz para llevar a cabo la estrategia adoptada para alcanzar así - los objetivos nacionales que buscaban el desarrollo integral del - país. Esta estrategia incluía la participación de todos los sectores sociales; orientados al cambio estructural y a la modernización del país que soporta la instrumentación de acciones que permiten traducir el crecimiento económico en desarrollo social.

Ese era el fin del Plan Global y de la administración de José López Portillo, ya que para lograr sus objetivos orientó sus esfuerzos a superar la situación de crisis de 1976, en la que se combinaron inflación y recesión en su primer periodo 1977-1981, lo cual - logró detener*. Para el siguiente bienio se fortaleció y consolidó la economía, sin embargo, todo lo logrado a pesar de haberse planeado se desplomó debido a que la política anti-inflacionaria no pudo detener el empuje del proceso inflacionario, pues no se pudo eliminar la intermediación especulativa; la demanda de bienes suntuarios que provocaban fuertes salidas de dinero, aunado a esto, las grandes salidas de divisas hacia bancos extranjeros; el deslizamiento del peso ante el dólar y la crisis económica a nivel mundial. Cayendo - el país en un enorme bache económico que aún no logramos salir de - él a pesar que se pretendía asegurar el crecimiento rápido de la economía.

* El llamado Desarrollo Compartido provocó un ligero avance en la economía, la cual, apoyada en la estabilidad de las finanzas públicas coadyuvó a la momentánea consolidación de la economía.

4.3.3 LA EMPRESA PUBLICA Y EL PLAN GLOBAL

Los propósitos del Plan Global de Desarrollo en lo referente a los sistemas administrativos eran modernizar la gestión administrativa con el fin de elevar la eficiencia y la autonomía operativas, otorgando flexibilidad en el manejo de sus recursos para aprovechar mejor su potencial como instrumentos de política económica es decir que la empresa pública dispusiera de la flexibilidad necesaria para poder alcanzar sus metas y objetivos.

Sin embargo en la política organizativa del sector paraestatal, existe una importante contradicción: por una parte la autonomía decisoria y la flexibilidad permitirán aprovechar la capacidad calificada e innovadora de los equipos gerenciales de la empresa -- pública, su conocimiento del mercado y la tecnología de la misma, -- pero por otra parte ello aumenta el riesgo de llevar objetivos -- particulares de la empresa por seguir los objetivos de sus administradores, sin tener en cuenta los objetivos de interés general. Pero estos a su vez niegan la autonomía y flexibilidad de la empresa, que como se había visto, son necesarios.

Para evitar efectos perjudiciales de orden económico se acude a dos mecanismos:

a) La integración de la empresa pública al sistema nacional de planeación que cuida el logro de sus intereses generales habiéndose

para ello, especificado las funciones de la Secretaría Globalizada y de las coordinaciones sectoriales.

b) El fortalecimiento de la responsabilidad social y política del empresario público. Los valores propios del interés general se refuerzan por vías formales (Sistema Nacional de Planeación) y mediante la interiorización de los mismos en los equipos administradores de las empresas públicas.

Ahora bien la estrategia seguida en el sector paraestatal se orienta en generar suficiente ahorro corriente para financiar una proporción importante de las inversiones que realizan las empresas públicas, mediante una adecuación de precios y tarifas, y la eliminación gradual de subsidios que no respondan a objetivos de política económica y social.

Ese ahorro corriente se lograba a través de aumentos en la -- productividad y mejoras en sus finanzas, administración y operación, tomando medidas para aumentar sus ingresos, racionalizar su gasto e insistir en la revisión del sector operativo para evitar desviaciones y duplicidad de funciones.

4.3.4 PLANEACION DE LA EMPRESA PUBLICA.

Es a partir de la reforma administrativa de 1977 y concretamente en su segunda etapa, cuando la empresa pública como factor de desarrollo empieza a ser objeto de planeación económica por medio de la cabeza de sector encargado de realizar junto con las empresas la programación de sus actividades, promoviendo los factores que conduzcan a lograr una mayor producción.

"Se estimulará a las empresas públicas para que se agrupen - por ramas afines, y consoliden todos sus procesos de forma tal que se posibilite la integración subsectorial, dando mayor congruencia eficiencia y eficacia al sector paraestatal."69.

Las numerosas empresas del Gobierno tienen tan largos alcances en sus actividades económica y social que programando y coordinando su trabajo constituyen una excelente base para la planeación económica nacional traducida en el inventario de recursos y necesidades y la determinación de metas y programas que han de ordenar esos recursos para atender dichas necesidades, objetivo del desarrollo económico.

Ahora bien, las empresas públicas se rigen por planes a corto plazo, que por regla general coinciden con la ejecución del presupuesto, ya que guardan íntima relación, aunque también se debe --

pensar que el primer plan que elabora la empresa pública es el pre supuesto, ya que en éste incluye sus actividades a desempeñar en el periodo señalado. Sin embargo el periodo de un año (corto plazo) a veces no es suficiente para desarrollar los programas, necesitando abarcar un tiempo mayor, formulándose así un plan de mediano --plazo; tal es el caso de ciertas obras proyectadas que demandan un periodo más amplio para ser ejecutadas.

La planeación a largo plazo en las empresas públicas ofrece las bases para asegurar una definida, bien orientada y racional planeación a corto y mediano plazos y así, estos se consideran como parte de aquéllos. Los Planes a largo plazo son más accesibles a las modificaciones que los de corto y mediano plazo por razones del periodo que cubren, que al ser mayor pueden requerir ajustes lógicos.

Es importante destacar que con apoyo en los planes sectoriales y una constante comunicación con todos los sectores del Gobierno Federal se podrá llevar a cabo la planeación a nivel global.

Este tipo de apoyo vincula los planes de desarrollo que han realizado los sectores económicos. Así el Plan Nacional de Desarrollo Industrial propone la política de descentralización industrial en función del apoyo que le puede brindar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Este por ejemplo, le dá más importancia al desarrollo de los puertos industriales y las ciudades intermedias que puedan servir como concentradoras de un crecimiento económico y demográfico, que de no ser así, se desviaría hacia las grandes concentraciones industriales.

Además, el plan contribuye a consolidar centros alternativos de desarrollo y a crear un sistema de ciudades que sean autosuficientes, distribuidas en el territorio nacional. Al mismo tiempo, la orientación de los consumidores, realizada por el Gobierno ayuda, en cierta medida a seleccionar el tipo de bienes a producir y a mejorar la calidad de la producción industrial.

Por otra parte la apertura de nuevas áreas al desarrollo económico y social, así como la integración de comunidades rurales alejadas del resto de la actividad económica tendrán mayor oportunidad para mejorar el nivel de vida de grandes grupos de población por medio de la expansión del transporte y las comunicaciones. La atención a zonas de gran potencialidad económico coadyuvará a una mejor distribución de la población y de la actividad económica.

Con el fin de apoyar la política de asentamientos humanos y fortalecer el desarrollo de ciudades intermedias hacia donde se orienten los movimientos internos de la población, en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano se plantea la desconcentración de actividades económicas en zonas muy industrializadas.

Así pues, la planeación del desarrollo urbano en todos los niveles se integra a la planeación del desarrollo como un elemento coadyuvante del logro de los objetivos globales, al mismo tiempo que permita retroalimentar con la planeación sectorial.

Del mismo modo, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial fue el proyecto más serio para reordenar la estructura productiva del país, es decir coordinar la utilización de los recursos con los principales propósitos nacionales y transformar así el crecimiento en desarrollo.

Los objetivos centrales del plan se orientaron a solucionar la desocupación y el subempleo, así como mejorar el nivel de vida mediante altas tasas de crecimiento económico. Pero para conseguir esto, fue necesario fortalecer la producción de mercancías de consumo básico, impulsar ramas de alta productividad, aprovechar los recursos naturales del país y fomentar la industria de bienes de capital.

Para que la estrategia funcione y se puedan lograr las metas y objetivos es necesario programar el desarrollo económico. La programación es el medio adecuado para canalizar los recursos excedentes hacia actividades productivas que generen empleos permanentes de tal forma que se creen efectos multiplicadores y la expansión pueda extenderse por toda la economía.

Así pues, un crecimiento económico equilibrado y ordenado entre los distintos factores de la producción puede convertirse, con los ajustes necesarios sobre los mecanismos redistributivos de la riqueza, en desarrollo económico.

Para orientar y promover el desarrollo industrial se cuenta con un conjunto de instrumentos de promoción y apoyo. Entre ellos destacaron la inversión pública en infraestructura económica y social, la acción de las empresas paraestatales y un sistema de incentivos fiscales y apoyos financieros.

Sin embargo el Plan Nacional de Desarrollo Industrial fue un proyecto únicamente indicativo es decir no fue obligatorio para la iniciativa privada. Señalando en el plan la posibilidad de que si no se elevaba la inversión en la medida apropiada, será muy difícil que la demanda creciera como se deseó. Por ello es necesario que el Gobierno logre concertar acciones con el sector privado con el fin de que puedan lograrse todas las metas.

Sin embargo a pesar que las acciones planeadas no rindieron los frutos deseados, es necesario continuar los esfuerzos de la planeación, ya que de ello depende el logro de los objetivos y metas de desarrollo.

De hecho el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 continúa la elaboración de planes diseñados con anterioridad, la planeación adquiere una mayor importancia al darse los primeros pasos para con-

formar un sistema nacional de planeación en cual dio origen al Plan Global de Desarrollo.

De esta forma, el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento que permitirá dar coherencia a las acciones del sector público.

4.4 LA EMPRESA PUBLICA COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO.

La orientación del desarrollo económico en México durante los últimos sesenta años es producto de la acción gubernamental. El Gobierno tomó la responsabilidad del proceso de cambio, al tiempo - que dió un sentido social a la propiedad y garantizó los derechos de campesinos y obreros, surgiendo de esta forma la economía mixta característica del sistema económico nacional.

En este contexto se dejó un amplio margen para que el empresario actuara a través del mecanismo de mercado, pero guardando al Gobierno su responsabilidad central como agente activo y orientador del desarrollo nacional.

Por sus efectos económicos y sociales, la presencia del Gobierno en actividades productivas le ha dado al país la suficiente capacidad de ajuste al cambio para salir adelante en situaciones críticas. El control estatal sobre los recursos energéticos, que constituyó el primer gran paso en este proceso, se complementó-- después con la creación de entidades de fomento de diversa índole en las áreas de la minería, la petroquímica, los fertilizantes, la siderurgia y otras ramas industriales básicas.

Esta creciente complejidad del aparato productivo nacional, y en particular del sector paraestatal, no debe admitir la improvisación, la empresa pública debe desempeñar con mayor responsabilidad su papel como instrumento del desarrollo económico y social

de México.

Desde el inicio de la administración del Presidente López Portillo se reconoció la necesidad de luchar contra el desempleo, primer punto de su política; estableciendo para esto el programa nacional de empleo, con carácter normativo para toda la administración pública y de aplicación obligatoria en todas las empresas del sector paraestatal e indicativo para la iniciativa privada. Con esto tenemos que la importancia del sector paraestatal en la economía nacional, proviene de ser productor de gran parte de los bienes y servicios económicos y socialmente necesarios para satisfacer necesidades básicas de la población y de su contribución bastante significativa a la creación de empleos, además de ser un importante inversor, consumidor y distribuidor.

El principal recurso con que cuenta la administración paraestatal es sin duda el elemento humano, de igual forma, influye en la distribución del ingreso. Vía precios y tarifas, inclusive por medio de empresas subsidiadas.

El crecimiento y la modernización del aparato productivo no pueden alcanzarse sin un amplio sector industrial capaz de absorber una parte considerable de la fuerza de trabajo, ya que es la industria la que imprime dinamismo a la economía en su conjunto, y contribuye al aumento de la ocupación y de la productividad.

En este sentido, en el Plan Global de Desarrollo se señala-

con los siguientes lineamientos. "Las empresas del Estado contribuirán a la formación de capital en ramas estratégicas de la economía, particularmente energéticos, petroquímica básica, siderurgia y fertilizantes. Los programas de expansión de estas empresas, fomentarán la inversión de otros sectores prioritarios al contar con mayor disponibilidad de los productos que estas elaboran y significarán un incremento en su demanda de insumos, principalmente maquinaria y equipo."70.

La minería, el petróleo, la generación de la electricidad, mediante fuerza hidráulica y los ferrocarriles se convierten en el núcleo en torno al cual se desarrolla el sector paraestatal, el cual tiene un papel decisivo como instrumento de desarrollo del país. Las empresas públicas constituyen la columna vertebral de la industria nacional; y es evidente que el patrimonio de la nación como son los energéticos, los minerales, etc., deben utilizarse, para el fomento industrial y la evolución independiente de México.

"Con el propósito de dimensionar el peso relativo del sector paraestatal en la economía mexicana en 1980, es útil tener en cuenta que El mismo realiza alrededor del 15% del producto interno bruto y emplea cerca del 5% de la mano de obra. En especial, la industria estatal genera el 26% del producto interno bruto del sector industrial (incluido petróleo), y ocupa 14% de la mano de obra empleada en el mismo. Por otra parte durante 1979-1980 el 27% de la formación bruta de capital fijo del país estuvo a cargo de las empresas públicas realizando la misma 43% de la inversión industrial

70.-Plan Global de Desarrollo 1980-1982 Ob.cit. p.443.

no petrolera. Asimismo, 75% de las exportaciones de mercancías fue hecha por empresas públicas" 71.

La magnitud de recursos que maneja el sector paraestatal le dan un papel determinante en el crecimiento económico durante los próximos años. Las empresas industriales del Gobierno operan en ramas productoras de insumos, de uso para la propia industria y para el resto de la economía. Esto evidencia que la empresa pública por su productividad genera recursos suficientes para su expansión y mantenimiento autónomo sin necesidades de recurrir (salvo las necesarias) a subsidios que son un egreso muy grande para el Gobierno Federal.

En el campo del sector paraestatal se reorganiza, se integra, se consolida y en casos extremos, se liquidan algunas empresas. - Esto último se hace para crecer de manera más ordenada. De ningún modo implica el propósito de disminuir la participación del Gobierno en la vida económica, ni mucho menos de cerrar las fuentes de trabajo que tanto necesita el país.

No todo en el sector paraestatal es industria no todo es producción; las entidades de este sector también proveen servicios sociales, evitan abusos de carácter monopolístico, invierten en actividades tecnológicamente avanzadas, operan en actividades riesgosas o bien, apoyan a otras industrias nacionales asegurando el su

71.- Pérez, Wilson, Casar Ma. Amparo. El Discurso sobre la Economía Mixta ob. cit. p.15.

ministro de insumos esenciales, entre otras entidades contamos con el ISSSTE, el Metro, Servicios de Transporte Urbano Ruta 100 Caminos y Puentes Federales, etc.

Las responsabilidades y obligaciones sociales de las entidades públicas del área productiva implican distinguir entre un servicio que se provee bajo un criterio de utilidad social, y los que se ofrecen por razones de operación puramente económica y remunerativa.

Estas amplias e importantes funciones y obligaciones sociales tornan poco significativos los resultados financieros de las empresas públicas, sin embargo, si se hiciera un análisis de estos, el resultado sería una bajísima rentabilidad económica, lo que pondría en tela de juicio su eficiencia operativa.

"El impacto de las empresas públicas en la economía mexicana es determinante, ya que representa más del 50% del gasto público que para 1980 fue de 750 000 millones, el 80% de la deuda pública y contribuye con la ocupación de más de 650 000 empleados para -- cubrir sus necesidades" 72.

De todas las empresas públicas existentes más de 400 aportan al Gobierno Federal aproximadamente un 18% de la tributación fiscal, constituyendo uno de los elementos más dinámicos del sis ---
72.- Serna Elizondo, Enrique. Revista INAP, ob. cit. p.57.

tema económico y del desarrollo nacional.

De la deuda externa del Gobierno Federal aproximadamente el 80% se concentra en las entidades paraestatales, sin embargo el Gobierno ha tenido que endeudarse ante la alternativa de frenar el desarrollo.

A pesar de todas estas evidencias las empresas paraestatales todavía tienen que recorrer un largo trecho antes de que pueda -- afirmarse que lograron su plena productividad social y que en ellas no se malgasta en grado alguno el esfuerzo, ni el tiempo, ni los recursos.

La importancia del sector paraestatal radica en que las empresas públicas marcan un camino irreversible; señalan una ruta que el país no habrá de modificar mientras respondan estas a sus necesidades.

Sin embargo, para efectos de este estudio no analizaremos -- aquellas empresas que en realidad no producen ni prestan servicios pero es importante señalarlas en razón de que su objetivo primordial podría catalogarse como una función social. Esto es, mantener el nivel de empleo, ya que de no ser así el Gobierno acarrearla -- problemas de desocupación. Tal es el caso del Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares, del propio URAMEX [en proceso de -- liquidación] de la Comisión del Río Balsas y otras entidades que existen únicamente para no aumentar el desempleo.

4.5 COORDINACION, EVALUACION Y CONTROL.

Coordinar es establecer una ordenación común, un orden determinado que la mayor parte de las veces es de carácter normativo, para coordinar es necesario e indispensable la voluntad de los que son miembros tanto de la estructura administrativa centralizada como de la estructura administrativa de las empresas de participación estatal.

La coordinación es única pero puede manifestarse de dos formas: La coordinación previa a la acción, lo que corresponde a la mecánica administrativa; y la coordinación en la acción misma, lo que es la dinámica administrativa.

La coordinación de la mecánica administrativa corresponde a la existencia de objetivos claros y racionalmente definidos. Esta primera forma de coordinación proporciona las condiciones para que la dinámica administrativa se de, si no se cuenta con objetivos claros no se podrán coordinar las acciones que conduzcan a su logro ya que los participantes estarían interpretando o creando sus propios objetivos.

"La coordinación constituye la máxima expansión de la función directa llegándose a considerar a los altos ejecutivos como coordinadores de acción colectiva."⁷³

73.- Guevara, B. Julieta. Bases para la Coordinación de la Administración Pública; Coordinación Administrativa, Secretaría de la Presidencia, México. (Seminarios N°6) 1976, p. 29.

Con la aplicación del programa de reforma administrativa -- 1976-1982 y concretamente, con su segunda etapa, la instrumentación de la organización sectorial ha supuesto la agrupación en su sector correspondiente más de 950 entidades paraestatales; el establecimiento de lineamientos para el funcionamiento sectorial de la Administración Pública Federal, y la creación de mecanismos de coordinación.

"Corresponderá a las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos encargados de la coordinación de los sectores... planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades de la administración pública paraestatal que determine el Ejecutivo Federal" 74.

Los coordinadores de sector deberán en base al programa sectorial, concertar y convenir con las entidades paraestatales la coordinación de las metas programas y presupuestos correspondientes, vigilando que estos sean consistentes entre sí, y con el -- marco general de desarrollo.

En este sentido, las entidades paraestatales deberán formular sus proyectos institucionales con los programas y los presupuestos para convenir con el coordinador sectorial los objetivos y metas -- de su entidad. Por lo tanto, la coordinación implica un control -- adecuado y oportuno que permita realizar correcciones para que la organización en su conjunto pueda actuar de común acuerdo.

74.- Art. 51 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diciembre 1977.

4.5.1 EVALUACION

La evaluación es una función administrativa que consiste en determinar el valor de las acciones realizadas, da resultados reales de lo que se ha hecho contra lo que se tenía planeado obtener.

La evaluación en el sector público debe ser permanente para que en el mismo proceso de ejecución se confirmen o rectifiquen las estrategias planteadas con el fin de alcanzar las metas previstas.

Ahora bien en términos generales el desarrollo de las empresas públicas y privadas se mide bajo un mismo patrón, la rentabilidad económica; olvidándose que los objetivos de ambos tipos de empresas son diferentes y obviamente sus criterios de evaluación deben ser diferentes.

Refiriéndonos a la empresa pública encontramos en México tres grandes niveles de evaluación, la evaluación interna, es la que se da dentro de la empresa, la evaluación de relación que es la relación entre empresas de un mismo sector de actividad y la evaluación de conjunto, que es la de todas las empresas del Gobierno, es decir, el sector paraestatal.

En estos niveles se pretende evaluar los objetivos globales del Programa de Reforma Administrativa que son entre otros, la eficiencia, la eficiencia, la honestidad y la congruencia en las acciou

nes públicas. Evaluar la eficacia quiere decir evaluar los resultados en términos generales, entendiendo por efectivo cuando se alcanzan los objetivos propuestos; evaluar la eficiencia es evaluar los procedimientos por medio de los cuales llegamos a los resultados, es decir, una empresa es eficiente cuando alcanza sus objetivos, pero utilizando el mínimo de recursos; evaluar la honestidad en términos generales es la medida en que el funcionario público toma para sí los objetivos del Gobierno y los refleja para la sociedad, y evaluar la congruencia consiste en verificar la consistencia y coherencia de los procesos y de los resultados entre sí y entre las empresas.

Con esto, tenemos la evaluación funcional, referida a la operación, a la ejecución de las tareas y a las estrategias elegidas, manejando los recursos disponibles para alcanzar las metas deseables.

Ahora bien, para la empresa pública la eficiencia es un criterio de medición de la relación entre el programa de actividades y los costos que se presentan en su ejecución; y la eficacia se considera como un criterio de medición de la estrategia, es decir, la adecuación de objetivos y programas de actividades.

La empresa pública es un instrumento del Gobierno, y por lo mismo, todo lo que se refiere a la delimitación de sus objetivos es una decisión que ha sido tomada de órganos superiores, reduciendo

do su papel, por lo tanto, a preparar y seguir programas de actividades y realizar los gastos necesarios, siguiendo los lineamientos del Gobierno; teniendo con esto que en la empresa pública es muy común la diferencia entre la eficiencia, dando cada uno de estos criterios de medición resultados contradictorios.

De acuerdo con este razonamiento tenemos por ejemplo que una empresa pública cuyos objetivos se basan en la prestación de servicios públicos y la reducción de desempleo en una región determinada, será más eficaz, mientras mayor sea el número de personas-- que ocupe, sin embargo, a mayor número de personas ocupadas será más grande el costo de operación. Se lograría un objetivo pero no el otro, lo deseable sería que ambos objetivos se logaran.

En consecuencia basándonos en ese razonamiento, no puede --- aplicarse a la empresa pública un carácter de ineficiencia que no interesa, en virtud de que lo importante en su caso es alcanzar - los objetivos definidos de interés público. De la misma forma, si en un momento dado se trata de ser eficiente ello puede traer resultados provechosos para la empresa, considerándola como organismo independiente, pero tal comportamiento puede perjudicar a la comunidad que espera de ella otro tipo de resultados.

Por esto, la eficiencia de la empresa pública se evalúa en la

medida en que ésta cumpla con los fines sociales que le sean señalados por el Plan Global de Desarrollo, esto es, la prestación de bienes y servicios en tiempo y lugar apropiados.

Existen algunas empresas públicas que además de cumplir con sus objetivos reciben utilidades que hacen que su situación financiera sea más sólida. Sin embargo, existen otras entidades que -- por sus actividades y por los objetivos que se les han asignado -- no pueden dedicarse a la obtención de utilidades, pues ello desvirtuaría la razón de su existencia.

"Partimos como decíamos, de los grandes propósitos nacionales, de los grandes propósitos que deben ser siempre antepuestos a cualquier interés particular. Se derivan los objetivos del sector y de aquí derivan las metas físicas de la empresa. Las metas físicas pueden ser de producción de bienes o de prestación de servicios."75

Por otra parte, la participación del Gobierno en la economía no responde de la misma forma que el inversionista privado que -- trata de obtener la mayor ganancia, la rentabilidad económica no sirve para determinar el funcionamiento de una empresa pública, -- ya que no es precisamente la utilidad económica lo que persigue,

75.-Alegria, Rosa Luz. Criterios para la Evaluación de la Acción de las Empresas Públicas, Empresas Públicas, Presidencia de la República, México, 1978, p.79. (Seminarios No.7).

más bien es el beneficio común, la rentabilidad social.

La rentabilidad social considera el hecho de que una empresa pública produce satisfactores de una o varias necesidades de la comunidad lo que hace imperativa la existencia de esa entidad. Reflejando en este caso, que no se busca en forma inmediata una recuperación efectiva de los recursos económicos invertidos.

La existencia de beneficios diferentes a los financieros, no puede ser excusa para que el funcionamiento de la empresa pública deje de analizar sus resultados financieros, más todavía, debe -- analizar la eficiencia que supone rendimientos financieros adecuados. Esto es necesario para evitar que el Gobierno siga manteniendo organismos inútiles, o impedir que las inversiones se realicen sin cubrir requisitos de rentabilidad.

La evaluación del quehacer público debe ser oportuna en lugar y tiempo, con criterios de rentabilidad económica y social -- para las empresas que lo requieran y con criterios de rentabilidad social para las demás entidades públicas. Con el fin de determinar en qué grado se realizó la acción prevista y su efecto en la sociedad.

4.5.2. CONTROL

El control es una función que consiste en vigilar que todas las acciones y operaciones se efectúen de acuerdo al programa tomado. El control tiende a estimular la planeación, a aumentar la eficiencia por medio de la supervisión y a facilitar la coordinación.

Con la intervención directa del Gobierno en la economía a través de las empresas públicas que manejan recursos patrimoniales de la nación implica importante mejoramiento en los mecanismos de control de sus actividades.

Ante su gran responsabilidad, el Gobierno ha visto la necesidad de establecer diversos mecanismos de control para llevar de manera más eficiente el logro del desarrollo del país. De esta forma, las entidades paraestatales están ligadas a la administración central por una relación de tutela. Tutela que se refleja en el nombramiento de los directores de las entidades paraestatales, esto implica que en el cumplimiento de esta atribución se está ejerciendo un control sobre el manejo y funcionamiento de la empresa, pues los directores de organismos descentralizados y empresas de participación estatal son designados y removidos libremente por el jefe del Ejecutivo. (Artículo 46 apartado C LOAPF).

Ahora bien, la importancia de los organismos y empresas pú--

blicas no podrían medirse por el valor de sus activos, el monto de sus ventas o cualquier cantidad de cifras relativas a su tamaño. -- Su importancia consiste en el efecto que provoca sobre la actividad económica y sobre el bienestar general de la población del país. En la operación de las empresas públicas el Gobierno se interesa por los resultados de su acción, ya que estos se reflejan en el alcance de las metas de mejoras y progreso que una población demanda del sector público.

Por lo tanto, las tareas de control que ejerce el Gobierno Federal sobre las actividades de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal no se centran en ningún órgano específico o mecanismo único del gobierno. Para el control existen diversas modalidades, pero tienen en común el propósito de -- garantizar que las directrices del Gobierno Federal se transformen en acciones concretas de los organismos y empresas públicas, para lograr que las funciones que el Gobierno realiza por medio de sus entidades se cumplan con eficacia según el objetivo señalado y -- con el menor uso posible de recursos.

Entre las diferentes modalidades de control que se ejerce -- tanto para el Sector Central como para el Sector Parae estatal está el control político, llevado a cabo por la Constitución Política del país y específicamente en su artículo 93 donde señala literalmente "Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado y a los jefes de los Departamentos Administrativos, así --

como a los directores y administradores de los Organismos Descentralizados Federales o de Las Empresa de Participación Estatal-- Mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades."76.

En nuestro sistema político los Secretarios de Estado, jefes de Departamento y los Directores de Organismos Descentralizados-- y Empresas de Participación Estatal son designados y removidos-- por el jefe del Ejecutivo Federal, siendo responsables sólo ante el Ejecutivo.

El tipo de control político por comparecencia ha resultado benéfico, tanto para ilustrar el criterio de los legisladores, -- como para informar al pueblo y permitir que éste juzgue y evalúe la personalidad, preparación y competencia de los funcionarios - federales y conozca los problemas de las distintas dependencias del Ejecutivo Federal y las soluciones adoptadas por ellas.

Así mismo, el control orgánico se lleva a cabo por medio de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en donde se señala que el Ejecutivo Federal se auxiliará para llevar a cabo-- sus actividades de la Administración Pública Paraestatal; es decir Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, -

Instituciones Nacionales de Crédito, Organismos Auxiliares Nacionales de Crédito e Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas y los Fideicomisos.

Este Control Orgánico es con el fin de que el Sector Paraestatal no desvíe sus objetivos hacia otros intereses, sino que siga la directriz del Ejecutivo Federal.

Otra de las modalidades de control para la Administración Pública Paraestatal es el control programático, también señalado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual establece en su Artículo 9° que todas las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal realicen sus actividades en base a la programación, siguiendo políticas para lograr los objetivos establecidos por el Presidente de la República o a través de las dependencias señaladas para esto; es decir, los coordinadores de sector.

Este tipo de control programático se encomienda al coordinador de sector, el cual tiene 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 encargadas para realizar esta función son la de Programación y Presupuesto y la de Hacienda y Crédito Público, las cuales, para efecto de sectorización, tienen un triple carácter: Normativo, ya que son órganos de autoridad; de vigilancia y control;

y carácter supletorio, cuando sea necesario ante la desviación de funciones de las entidades agrupadas en cada sector.

De esta forma, las dos Secretarías deben establecer los lineamientos generales para el control del Sector Paraestatal. La Secretaría de Programación y Presupuesto a través de la formulación y ejercicio del programa y presupuesto de cada uno de los sectores; y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante la elaboración del programa financiero, autorización de gestionar y contratar financiamientos, y vigilancia en el uso de recursos provenientes de financiamientos y operación de subsistemas de información - necesario para conocer, vigilar y evaluar la situación crediticia y facilitar la programación eficiente de la deuda pública.

Sin embargo, existen bastantes empresas bajo las cuales no se tiene ningún tipo de control, lo cual desvirtúa y complica su programación, su coordinación y por lo tanto su evaluación.

Todavía en años anteriores el control en las entidades públicas era muy poco, es decir, no se tenía el nivel de control que las empresas requerían debido a su importancia y a sus objetivos, por lo tanto, la evaluación de las actividades públicas tampoco se realizaba en la medida de las circunstancias, sin embargo, ya se está trabajando en estas funciones y ya se han obtenido avances - en relación al pasado.

C A P I T U L O V
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

V CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

- El sistema económico mexicano es un campo propicio para el desarrollo de la empresa pública, ya que la intervención del Gobierno en la economía es sustantiva pero complementaria para el desarrollo del sector privado y del sector social, apoyando así la reproducción del sistema y la acumulación del capital.
- El modelo de desarrollo que sigue el Gobierno mexicano se basa en la intervención de los sectores público, privado y social; de ahí que el papel de la Administración Pública Federal sea determinante y su operación en el campo de la producción y distribución de ciertos bienes y la prestación de servicios básicos es imperativo, como medio de acelerar y mantener el equilibrio en el desarrollo económico deseado por los mexicanos.
- El desarrollo económico es una tarea demasiado importante para confiarla a simples fuerzas de mercado, es decir el Gobierno debe aumentar con su facultad de decisión los factores necesarios -- para el desarrollo, y no dejarlo en manos del sector privado.
- En un país, como lo es México, donde la población y sus necesidades crecen en forma muy rápida, que sufre además grandes desequilibrios sectoriales y regionales, así como una injusta distri

bución del ingreso, no se debe señalar ni límites ni condiciones a la gestión económica del Gobierno ya que gracias a las inversiones del gobierno en las áreas de la economía el sector privado y el sector social actúan y se desenvuelven.

-Dado el peso del sector paraestatal y su interrelación con el resto de la economía, aumentar la productividad de las empresas públicas exige un aparato estatal moderno y eficiente, para responder de acuerdo a esas medidas a las crecientes demandas sociales.

- La programación de las actividades de las empresas públicas es esencial para lograr el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles, mediante la consolidación del poder de compra y de negociación de las entidades paraestatales, la eliminación del desperdicio por duplicación de funciones y el aprovechamiento de las posibilidades de integración y expansión.

-La necesidad de establecer bases firmes para el desarrollo del país, inspiran al Gobierno mexicano a instrumentar sus participación más directa en la actividad económica via participación pre meditada del sector paraestatal.

-La constitución de 1917 permite regular administrativamente las actividades presupuestarias para convertir al gasto público en un instrumento que concrete los propósitos buscados.

-En el campo de la administración presupuestal se han reestructurado los aspectos fundamentales de la administración pública -----

- . mexicana, dentro de los cuales el presupuesto público tiene un papel muy importante ya que el presupuesto es un instrumento -
dínámico y fundamental para la implantación de políticas socia-
les y económicas, lo que lo convierte tanto en un orientador -
de la economía como en su controlador, sea a nivel central o -
paraestatal. Esto es, el Presupuesto de Egresos de la Federa--
ción es el principal instrumento para llevar a cabo planes y
programas.

- La reforma administrativa y la programación de la actividad -
económica conceden al Gobierno pasar de la simple propiedad o
participación al dominio operativo de las entidades paraestata-
les, por medio de la designación detallada de objetivos y metas,
la distribución programada de recursos, la aplicación progresi-
va de elementos de planeación en las actividades del sector pú-
blico; basadas en el intercambio de información, en la comuni-
cación de las entidades públicas y en la elección de políticas
y estrategias globales.

- El gasto público es uno de los instrumentos que han permitido
la intervención directa del Gobierno en los procesos económicos
estratégicos, convirtiéndose en el orientador principal del de-
sarrollo económico.

- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece
por primera vez. La programación de las actividades, como sis-

- . tema de trabajo obligatorio para la Administración Pública.
- En el sector paraestatal la programación de las actividades, es base principal para movilizar los recursos productivos del país hacia el logro de los objetivos nacionales, de alcanzar niveles mínimos de bienestar para la población e incrementar la producción y el empleo.
- La planeación como técnica de previsión y de orientación de acciones hacia un fin determinado es aplicable a todo proceso por complejo que éste sea. Así, el sector paraestatal, es el principal instrumento del Gobierno que busca el desarrollo del país, por medio de la planeación obteniéndose un cambio cualitativo y cuantitativo en las condiciones económicas sociales y políticas de la población para generar un mejor equilibrio entre los sectores con base en el aprovechamiento de los sectores productivos, la dotación y disfrute de servicios de salud, educación y vivienda, la generación de empleos, etc.
- Las prioridades nacionales son aquellas tareas que el Gobierno por medio de sus entidaes debe proponerse resolver antes que cualquier cosa.
- Para lograr alcanzar los grandes objetivos del sector paraestatal se necesita un gran esfuerzo de congruencia entre sus acciones y la aplicación de los recursos tanto naturales, humanos como

- . financieros, es decir, tratar de ordenar el proceso de desarrollo en el tiempo y en el espacio propio de las condiciones imperantes en el país.

- Por la gran variedad de empresas públicas y de factores económicos que intervienen, la planeación del desarrollo requiere de la participación activa del Gobierno para garantizar una óptima utilización de los recursos existentes.

- En el contexto del quehacer público, la evaluación termina en un proceso político porque mide el impacto de acciones u omisiones cuyos efectos conciernen a la sociedad pues la actividad -- pública deriva de un mandato popular.

- En las economías subdesarrolladas como México, la diversificación económica de las empresas públicas es determinante, ya que los propósitos de la intervención del Gobierno se relacionan con la necesidad de promover el desarrollo y la modernización de la economía, y la diversificación económica de las entidades públicas son la única forma de enfrentar los problemas que implican el subdesarrollo económico.

- La participación económica del Gobierno en las diferentes ramas económicas ha sido insuficiente en unas y excesiva en otras. Por lo tanto es necesaria una programación a nivel general de las - ramas económicas prioritarias para así, lograr una participa-

. ción estatal equitativa.

- Las empresas públicas son instrumento de negociación política y económica por parte del Gobierno, ya que son medios que garantizan la acumulación del capital y cumplen una función importante para reproducir globalmente el capitalismo. Por lo tanto, la empresa pública lleva implícita su actividad reproductora del capital.
- La empresa pública es la base de un sistema económico basado en la negociación, en tanto que son elementos para financiar las funciones del Gobierno y transfieren su economía al Sector Privado, sin descuidar la producción de divisas.
- La incorporación efectiva del control al sector paraestatal en general, es necesaria para que a partir de la regulación de las Entidades Públicas se evalúe de acuerdo a objetivos operacionales y resultados efectivos.
- Mientras mayor sea el número de organismos que efectúen el control en la Administración Pública y en Específico de la Administración Paraestatal, mayores serán las posibilidades de contradicción entre ellos mismos.

RECOMENDACIONES

- La acción estatal debe dirigirse hacia todos aquellos sectores en que haya posibilidades de originarse un beneficio social. Si la iniciativa privada participa en este esfuerzo, sus intereses se identificarán con los de la nación. Pero en la medida en que falte voluntad, imaginación y flexibilidad para propiciar esas asociaciones, el Gobierno tendrá que reforzar aún más sus mecanismos de captación de recursos para cumplir con su responsabilidad.
- La modernización de la Administración Pública debe ser un proceso permanente de adaptación y ajuste de los organismos del Gobierno a los exigentes cambios del desarrollo del país.
- Es muy importante establecer metas concretas de crecimiento en función de los recursos económicos disponibles, ya que, como país en proceso de desarrollo, exige una maximización en el correcto uso de las fuentes de financiamiento.
- Establecer planes adecuados en función de prioridades y posibilidades de financiamiento será un reto para el sector paraestatal.
- A la planeación debe considerarse no tan sólo como un conjunto de planes sino como un proceso permante, como un intento --

- . *deliberado de dirigir el cambio social y no exclusivamente por incrementar la riqueza nacional.*

- *Una mayor efectividad y eficiencia de la empresa pública se logrará mediante una reorganización que permita una adecuada coordinación de sus acciones, aplicando una mayor coherencia y compatibilidad con los objetivos de la política económica del gobierno.*

- *Es necesario un plan y una programación sectorial adecuada que permita determinar la dirección de explotación del sector público, definición de sectores estratégicos y áreas de desarrollo.*

- *Definir objetivos claros y precisos en el sector paraestatal - para evitar la enorme variedad, complejidad y multiplicidad de éstos y poder realizar una buena asignación de recursos.*

- *Es necesario que se unifiquen los mecanismos de control, para evitar que los órganos encargados de realizarlo, entren en confusiones y contradicciones. Toda vez, que mientras más amplio y heterogéneo sea el Sector Paraestatal, tendrá mayor necesidad de mecanismos de control.*

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

LIBROS:

AGUIRRE VELAZQUEZ, RAMON. EN TORNO AL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION, PARA 1980, S.P.P. MEXICO, 1980.

ARANCIBIA, ARMANDO Y PEREZ WILSON. LA POLEMICA EN TORNO A LAS EMPRESAS PUBLICAS EN AMERICA LATINA (SERIE ESTUDIOS POLITICOS). CIDE, MEXICO 1982.

BARROS DE CASTRO, ANTONIO Y LESA, C. FRANCISCO. INTRODUCCION A LA ECONOMIA, ED. SIGLO XXI. MEXICO, 1981.

CARPIZO, JORGE. EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO .ED. SIGLO XXI, MEXICO, 1979.

CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO. LAS EMPRESAS PUBLICAS EN MEXICO, ED. INAP. MEXICO, 1976.

CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO. LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO ED. MIGUEL ANGEL PORRUA, MEXICO, 1980.

CASAR, MA. AMPARO Y PEREZ WILSON. DISCURSO SOBRE LA ECONOMIA MIXTA MEXICANA, UNA NOCION, TRES PROYECTOS (SERIE ESTUDIOS POLITICOS) DOCUMENTOS DE TRABAJO No.2, CIDE, MEXICO 1982.

COLON REYES, LINDA I. LOS ORIGENES DE LA BURGUESIA Y EL BANCO DE AVIO, ED. EL CABALLITO, MEXICO, 1982.

DUVERGER, MAURICE. INSTITUCIONES FINANCIERAS, ED. BOSCH, ESPAÑA, 1960.

DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL. ESTUDIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL, ED. BODONI, MEXICO 1981.

E.S. KIRSCHEN. POLITICA ECONOMICA CONTEMPORANEA, ED. OIKOS-TAN, ESPAÑA, 1968.

FLORES CABALLERO, ROMERO R. ADMINISTRACION Y POLITICA EN LA HISTORIA DE MEXICO, ED. INAP, MEXICO, 1981.

FLORES DE LA PEÑA, HORACIO. EMPRESAS PUBLICAS Y DESARROLLO, TEORIA Y PRACTICA DEL DESARROLLO, ED. FCE, MEXICO, 1976.

GARCIA RAMIREZ, SERGIO, DERECHO SOCIAL ECONOMICO Y LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO, ED. INAP, MEXICO, 1982.

GUERRERO, OMAR. LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO CAPITALISTA, ED. INAP. MEXICO, 1980.

HANSON, A.H. LA EMPRESA PUBLICA Y EL DESARROLLO ECONOMICO, ED.- INAP. MEXICO, 1978.

JIMENEZ CASTRO, WILBURG, INTRODUCCION AL ESTUDIO DE LA TEORIA-ADMINISTRATIVA, ED. F.C.E. MEXICO, 1978.

LABASTIDA, MARTIN DEL CAMPO Y OTROS. EL PERFIL DE MEXICO EN 1980, ED. SIGLO XXI (5a. Ed.), MEXICO, 1978.

LAS ACTIVIDADES ECONOMICAS DE MEXICO. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, MEXICO, (SERIE: MANUALES DE INFORMACION BASICA DE LA NACION), MEXICO, 1980.

LOPEZ PORTILLO, JOSE. SEXTO INFORME DE GOBIERNO, S.P.P. MEXICO, - 1982.

MATRICK.P. DE MARX A KEYNES, ED. ERA, MEXICO, 1978.

MORENO MORENO, PRUDENCIANO. DESARROLLO ECONOMICO Y ACUMULACION DE CAPITAL EN MEXICO, ED. TRILLAS, MEXICO, 1982.

O. RABASA, EMILIO Y CABALLERO GLORIA, MEXICO ESTA ES TU CONSTITUCION, MEXICO, CAMARA DE DIPUTADOS, LI LEGISLATURA, 1982.

RAMIREZ GUILLERMO. DOCENCIA ECONOMICA E INVESTIGACION EN MEXICO, - ED. SAGITARIO, MEXICO, 1982.

RUIZ MASSTEU, JOSE FCO. LA EMPRESA PUBLICA UN ESTUDIO DE DERECHO SOBRE MEXICO, ED. INAP, MEXICO, 1980.

TELLO MACIAS, CARLOS. LA POLITICA ECONOMICA EN MEXICO, ED. SIGLO XXI, MEXICO, 1979.

UVALLE BERRONES, RICARDO. LA FORMACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA CAPITALISTA. DIFERENCIA ENTRE LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA ADMINISTRACION PRIVADA. DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACION PUBLICA.-- FCP Y S. MEXICO, 1981.

VARIOS AUTORES. COORDINACION ADMINISTRATIVA, PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS, 1977, (SEMINARIOS No.6).

VARIOS AUTORES, EMPRESA PUBLICA, PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS, 1978 (SEMINARIOS No.7).

VARIOS AUTORES, APORTACIONES AL CONOCIMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL (AUTORES EXTRANJEROS). PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, COORDINACION DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS, 1976.

VAZQUEZ ARROYO, FRANCISCO. PRESUPUESTO POR PROGRAMAS PARA EL SECTOR PUBLICO DE MEXICO, ED. UNAM, MEXICO, 1979.

VILLARREAL, RENE Y VILLARREAL NORMA R. LA EMPRESA PUBLICA COMO INSTRUMENTO DE POLITICA ECONOMICA EN MEXICO, OPCIONES DE POLITICA ECONOMICA DESPUES DE LA DEVALUACION, ED. FCE, MEXICO, 1978.

WITKER, JORGE. LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO Y ESPANA, UN ESTUDIO COMPARATIVO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, ED. CIVITAS, ESPANA, 1982.

TESIS:

CABOS MARTINEZ, ESPERANZA. EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS COMO INSTRUMENTO DE PLANEACION EN UNA INSTITUCION DE ENSEÑANZA SUPERIOR-. MEXICO, UNAM, FCP y S. 1980.

CARRIEVO SAENZ, HECTOR O. BASES PARA EL CONTROL DE LA GESTION DEL GASTO PUBLICO FEDERAL (1976-82) MEXICO, UNAM, FCP y S. 1982.

LEVES:

-CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PORRUA, MEXICO, 1980.

-LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, PORRUA, MEXICO, 1979.

-LEY DE PRESUPUESTO CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO (DIARIO OFICIAL, 31 DE DICIEMBRE DE 1976).

-LEY GENERAL DE DEUDA PUBLICA (DIARIO OFICIAL 31 DE DICIEMBRE DE 1976).

-DECRETO DE REFORMAS Y ADICIONES A DIVERSOS ARTICULOS DE LA LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA (DIARIO OFICIAL 31 DE DICIEMBRE DE 1976).

-LEY GENERAL DE SOCIEDADES MERCANTILES, MEXICO, PORRUA, 1974.

-LEY PARA EL CONTROL POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL, SECRETARIA DEL PATRIMONIO NACIONAL, 1976.

REVISTAS Y PERIODICOS:

- ECHEVERRIA, ALVAREZ, LUIS. "LA POLITICA ECONOMICA EN EL VI INFORME PRESIDENCIAL. REV. EL MERCADO DE VALORES, AÑO XXXVI, No. 36 (SEPTIEMBRE DE 1976).

- "LAS EMPRESAS Y LA CONSTITUCION", UNO MAS UNO, (MEXICO, D.F.28 DE ENERO, 1982).

- SERNA ELIZONDO, ENRIQUE. LAS EMPRESAS PUBLICAS EN LA ECONOMIA NACIONAL, REV. INAP, No.42 (ABRIL-JUNIO, 1980).

- OTEYSA, JOSE ANDRES DE . OBJETIVOS Y PRIORIDADES DEL PROGRAMA DE ENERGIA, REV. COMERCIO EXTERIOR. VOL.30, No.11, MEXICO, --- (NOVIEMBRE DE 1980).

- JUAREZ MEJIA, GOVOLFINO. LA SECTORIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS, MEXICO, BOLETIN DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS No.9.

- OCAÑA, LUCILA. EL ESTADO INTERVENTOR Y EMPRESARIO, REV. ESTUDIOS POLITICOS VOL.2, No.1 (ENERO-MARZO DE 1983).

- GUTIERREZ SANTOS, LUIS E. EL PETROLEO Y EL DESARROLLO MEXICANO, MEMORIA, SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE LA PROBLEMÁTICA ECONOMICA ACTUAL, CASO DE MEXICO, MEXICO JUNIO, 1978.

- CAMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION (CNIC). IMPORTANCIA SOCIOECONOMICA ACTUAL Y FUTURA DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION. FEBRERO, 1977.

- RUIZ MASSIEU, JOSE FRANCISCO. LA EMPRESA PUBLICA MEXICANA: DIEZ CABOS SUELTOS, REV. INAP. 23 DE OCTUBRE 1980, SERIE PRAXIS No. 33.

- RODRIGUEZ PEREGO, NICOLAS. LA GESTION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS Y SU CONTROL: REFERENCIA AL CASO MEXICANO, REV. INAP No. 42 --- (ABRIL-JUNIO, 1980).

- VELAZCO GONZALEZ ALBERTO. EL PAPEL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN EL DESARROLLO SOCIOECONOMICO DEL PAIS. REV. INAP No. 34 (ABRIL-JUNIO 1978).

- VARIOS AUTORES. ADMINISTRACION PUBLICA Y CAMBIO SOCIAL, REV. MEXICANA DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES, No. 92 F.C.D y S., ---- (ABRIL-JUNIO, 1978).

DOCUMENTOS:

BASE LEGAL Y LINEAMIENTOS PARA EL FUNCIONAMIENTO INSTITUCIONAL Y SECTORIAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS, 1977.

DE LA MADRID, MIGUEL. LA PARTICIPACION DE LA EMPRESA PUBLICA EN EL PROCESO DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DEL PAIS. PLAN GLOBAL DE DESARROLLO. CICLO DE CONFERENCIAS, CENAPRO, 1981.

DE LA MADRID, MIGUEL. SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE REGULACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS, S.P.P. 15 DE NOVIEMBRE DE 1979, MEXICO, D.F.

GARCIA RAMIREZ, SERGIO, ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LA EMPRESA PUBLICA. MARCO CONCEPTUAL, CICLO DE CONFERENCIAS, CENAPRO, 1981.

PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-1982, TALLERES GRAFICOS DE LA NACION, MEXICO, 1980.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988, TALLERES GRAFICOS DE LA NACION, MEXICO, 1983.