

313
24



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

"ARAGON"

LA POLITICA ESTATAL DE LA EMPRESA PUBLICA
EN MEXICO Y LA NECESIDAD DE ADECUARLA
A NUESTRA REALIDAD

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

T E S I S

DE GRADO PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

JARAMILLO RIOS ANTEOCO



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.

LA POLITICA ESTATAL DE LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO
Y LA NECESIDAD DE ADECUARLA A NUESTRA REALIDAD

I N D I C E

	PAG.
INTRODUCCION	1
CAPITULO I ORIGEN Y EVOLUCION DE LA EMPRESA PUBLICA.	
1.1 NACIMIENTO DE LA EMPRESA PUBLICA EN LA EPOCA DEL PORFIRIATO	3
1.2. NACIONALISMO DE ESTADO	14
1.3. TEORIA DE LA LIBRE EMPRESA (ESCUELA CLASICA)	21
1.4. EL ESTADO EMPRESARIO MEXICANO	28
CAPITULO II EL ESTADO INTERVENCIONISTA.	
2.1. CARACTERISTICAS DEL INTERVENCIONISMO DE ESTADO EN MEXICO.....	35
2.2. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL	43
2.3. LEGISLACION SOBRE LA EMPRESA PUBLICA	56
A) REGIMEN DE DERECHO PUBLICO	56
B) REGIMEN DE DERECHO PRIVADO	61
CAPITULO III FORMACION Y CARACTERISTICAS DE LA EMPRESA PUBLICA.	
3.1. POR SU PROPOSITO	64
1) EMPRESA DE PRODUCCION DE BIENES	64
2) EMPRESA DE PRODUCCION DE SERVICIOS	68
3.2. POR SU CREACION	71
A) EMPRESA PROPIA	71

	B)	EMPRESA DESCENTRALIZADA Y DESCONCENTRADA	84
	C)	EMPRESA NACIONALIZADA	84
	D)	EMPRESA PUBLICA EN SOCIEDAD ANONIMA	87
	E)	EMPRESA SEMI-PUBLICA	91
3.3.		ESTRUCTURA ECONOMICA DE LA EMPRESA PUBLICA	93
	I.-	CREACION POR ACCIONES NOMINATIVAS E INTRANSFERIBLES	93
	II.-	DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIA Y MINORITARIA	98
	III.-	EMPRESA PUBLICA EN SOCIEDAD ANONIMA SUBORDINADA A UNA LEY ESPECIAL	100
	IV.-	EMPRESA PUBLICA EN SOCIEDAD ANONIMA BAJO ACUERDO GUBERNATIVO	101
	V.-	EMPRESA PUBLICA DE ECONOMIA MIXTA	102
	C A P I T U L O I V A N A L I S I S D E L A P O L I T I C A S E G U I D A P O R L A A D M I N I S T R A C I O N P U B L I C A - E N R E L A C I O N C O N L A S E M P R E S A S - D E L E S T A D O .		
4.1.		LA POLITICA ESTATAL DE LA EMPRESA PUBLICA EN NUESTRO-PAIS	105
4.2.		POLITICA REGIONAL DE LA EMPRESA PUBLICA SEGUIDA EN AMERICA LATINA	119
4.3.		INICIATIVA DE LA ACTUAL ADMINISTRACION PUBLICA, PARA LA ELIMINACION DE ALGUNAS ENTIDADES PARAESTATALES ...	127
		 C O N C L U S I O N E S	 141
		 B I B L I O G R A F I A	 148

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

El presente trabajo de investigación, en sentido *latus censu*, ha sido tratado en torno a la política estatal que se sigue en relación a la empresa pública en nuestro país, ya que ésta reviste gran trascendencia en la vida económica y futura de todos los Mexicanos de su interesante ámbito y esfera de proyección para los tiempos que se vivirán; surgió en mí la necesidad de realizar un estudio, en torno a su origen, legislación y utilización en la política actual y a nivel general, las corrientes ideológicas y sobre todo el criterio adoptado por los gobernantes de mi país para manejarla, se apreciará que desde el punto de -- vista jurídico, la legislación administrativa mexicana en el renglon de empresas públicas presenta grandes insuficiencias, ésto se debe a la -- variada y diversa utilización de formas que el Estado ha utilizado en -- la creación de empresas, lo cual ha provocado que en muchas ocasiones -- se contravengan tanto principios de derecho mercantil, como conflictos -- entre esferas jurídicas de los poderes Ejecutivo y Legislativo, en tor -- no a lo cual también es recomendado en este estudio la opción de utili -- zar formas jurídicas que el Estado mexicano no ha utilizado aún y que -- otros países subdesarrollados sí lo han hecho, y que bien podría subsa -- nar en parte estas lagunas de la Ley; asimismo, se contempla la trayec -- toria seguida por los actuales gobiernos en materia de desincorporación y eliminación de empresas públicas, la cual no ha sido bien manejada -- conforme a derecho, ya que se ha afectado aún a las empresa públicas -- estratégicas materia del Artículo 27 Constitucional, siendo una obliga -- ción particular y de todos los Mexicanos, el de descubrir formas conve -- nientes para proteger los bienes consagrados por el Artículo 27 de la --

Constitución, y que en la actualidad están siendo otorgados en concesión; éste estudio también observó algunas limitaciones puesto que al abarcar el gran ámbito legal y extenso sistema que rige a la empresa pública pudo hacer que en un momento dado se desvirtuara el principal objetivo, por lo que se trató de enfocar sus principales carencias -- jurídicas, asimismo, gracias a la facilidad de fuentes de información proporcionadas en el INAP (Instituto Nacional de Administración Pública), por la Biblioteca de la Secretaría de la Presidencia y principalmente del apoyo del Seminario de Derecho Público de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón, se pudo obtener material que -- hiciera posible la mejor comprensión de este tema a tratar; por otra parte la necesidad de realizar un estudio que contemplara también los avances en materia de desconcentración administrativa que en régimen de empresas públicas presentan un alto grado de retraso, haciendo -- alusión en el mismo a recomendaciones que muchos especialistas han -- dado sobre esta materia, de la importancia que se le debe conceder -- por el Estado a seguir una política sobre Dirección y Control de sus entes desconcentrados y de la misma que reviste para la economía regional e internacional como medio de política económica estratégica y haciendo destacar la importancia que ésta tiene para el Estado como -- medio de control de las fuerzas del mercado, pues es bien sabido que -- aún los países capitalistas los han utilizado para este fin; y de -- igual forma como ya hemos mencionado y sin dejar de poner énfasis a -- la política que han manejado las últimas administraciones en materia de empresas públicas y que no se ha manejado ni eficaz ni legalmente el desmantelamiento de las mismas, dejando descubiertos renglones -- importantes en la economía, pues si bien el excesivo gigantismo que -- se produce de éstas es perjudicial, también lo es que ésta política -- no sea bien manejada, por lo tanto de la necesidad de realizar una -- aportación desde el punto de vista jurídico legal, a este importante -- tema, espero que con él se logre contribuir a un mejor entendimiento de la empresa pública, su política así como la necesidad de adecuarla legalmente a nuestra realidad, y que hoy en día se le ha descrito como "La Modernidad de la Empresa Pública".

C A P I T U L O : I

ORIGEN Y EVOLUCION
DE LA

EMPRESA PUBLICA.

1.1. NACIMIENTO DE LA EMPRESA PÚBLICA EN LA ÉPOCA DE PORFIRIATO.- Veamos, como su título lo indica, el origen y la evolución de la Empresa Pública, misma que tiene su razón de ser en nuestro país, gracias a una serie de factores políticos, económicos, sociales y culturales, que le dan forma jurídica lentamente, llegando a transformarle en un fuerte factor estratégico y de progreso para el país. - para ésto analicemos los anales, las primeras formas de administración pública en México, Texcoco y Tacuba el principal ejemplo de la época precolonial, estos reinos basaron su dominio en una alianza política militar, que les procuró la dominación de otras tribus, que son obligadas al pago de un tributo, organizando un sistema fiscal bien delimitado, que permite la captación de impuestos en forma rigurosa, llegando a castigar con la muerte al súbdito, o pueblo sojuzgado que se niegue a pagar, éstos impuestos fueron hechos en especie, - que a su vez los recaudadores públicos almacenan en edificios especiales, llevando una estricta cuenta de la entrada y salida de los bienes custodiados, valiéndose de pinturas rupestres jeroglíficas.

"Los encargados de la administración pública estaban sujetos a responsabilidades y penas severas cuando en ejercicio de su cargo acepten dádivas o impongan fallos notoriamente injustos". (1)

Asimismo, se mantiene a la institución y figura del rey como principal entre otras castas, que le suceden, siendo la clase sacerdotal la nobleza, la clase militar y el pueblo, entre los que destacaban - los comerciantes que constituyó la clave del éxito en las conquistas del resto de los pueblos, pues eran ellos quienes preparaban el camino para el triunfo de los ejércitos, como indican FRANCISCO LOPEZ ALVAREZ, quien nos dice, "Los comerciantes constituían el cuerpo de la información y espionaje del ejército, por lo cual se les estima.

(1). LOPEZ ALVAREZ, Francisco, "La Administración Pública y la Vida Económica de México", p. 80.

El contacto con los demás pueblos favorecían su misión. -- "La organiza-
 ción del mercado llegó a maravillar al mismo Hernán Cortes y la hacienda
 pública también se vio favorecida por la administración que alcanza-
 un gran adelanto y se manifiesta, en sus obras públicas, como monumen-
 tos, edificios públicos, templos y caminos, perfilando cierta planea --
 ción de servicios indispensables para la comunidad. En concreto el Pue-
 blo Azteca estuvo regido por un gobierno que intervino positivamente en
 la vida social y económica de la comunidad definiendo su trayectoria --
 hacia el bienestar de la comunidad indígena. A la caída del imperio --
 Azteca causada por la conquista de los españoles a nuestro país, le --
 toca vivir una época de calamidades que traen consigo las instituciones
 españolas, por las cuales llegaron vicios a nuestro sistema que en la --
 actualidad aún predominan: los intereses en los metales preciosos y ri-
 quezas en materias primas de nuestro territorio nacional, originó que --
 la corona española organizara una administración pública que por su am-
 plitud y complejidad, aumentó a medida que crecen los dominios territo-
 riales, para extraer la mayor cantidad de riquezas naturales de las co-
 lonias conquistadas, asimismo, implanta prohibiciones en materia agri-
 cola e industrial unidas a la otra gran calamidad que constituye el --
 ción dominante de esa época, al ejercer dominio por medio de la reli-
 gión propicia que todos estos factores crearan una atmósfera insoportable
 de esclavitud, pero gracias a una clase minoritaria constituida por
 eruditos y gente descontenta que enarbolando una corriente liberal, lo-
 graría la independencia de México, aunque no sin heredar una imprepara-
 ción política para el México Independiente, el cual se ve envuelto en --
 una esclada de luchas interminables por conquistar el poder entre las-
 dos corrientes políticas imperantes, la de los liberales y la de los --
 conservadores, siendo de éstos últimos el general Don Agustín de Itur-
 bide, al que se le debe el principio de la modernización de la Adminis-
 tración Pública ya que fué el primero en descentralizar las funciones --
 del Poder Ejecutivo como nos informa Francisco López Álvarez al manifes-
 tar que:

El 20 de noviembre de 1821, la Regencia del Imperio

mexicano expide un decreto creando en su artículo primero, las primeras cuatro dependencias administrativas dice así: Artículo 10.- Denominación y número de empleados: cuatro son los Ministros que se titulan Secretarios de Estado, y del Despacho Universal, con la adición, de uno: Relaciones Exteriores otro de Justicia y Negocios Eclesiásticos, otro de Hacienda Pública y Guerra, con el cargo de lo perteneciente a Marina". (2)

Pero es bien sabido que Iturbide no tuvo grandes aciertos, y abdica -- como Emperador, dando paso al Primer Congreso Nacional, que se reúne el día 21 de mayo de 1823 y que da a conocer la nueva organización política de México, adoptando como gobierno una república Representativa Popular y Federal, en donde también se dan políticas económicas distintas a las imperantes, como la de abolir la prohibición implantada por el clero, de sembrar vid, olivo, cacao y café regalías hechas por la corona a la Iglesia y que durante todo el período colonial había estado en su favor y también es abolida la exclusiva explotación de los productos textiles en ese entonces en su control, en esta etapa se destacan por los liberales; Don Guadalupe Victoria, don Nicolás Bravo, -- Don Vicente Guerrero y Don Valentín Gómez Farías, quien promulgó la primera Ley de fecha 27 de mayo de 1833, por la cual se despoja por primera vez a un terrateniente de sus tierras y la Ley del 31 de agosto del mismo año, que ordena que los bienes y capitales de las misiones de las Islas Filipinas, pasen a manos del Gobierno, pero si como ya manifestamos los liberales ostentaron el poder, un número igual de ocasiones lo detectaron los conservadores, siendo uno de éstos el General Antonio López de Santa Ana, durante su mandato, México pierde más de la mitad de su territorio, y con él Estado de Texas, uno de los más

(2). LOPEZ ALVAREZ, Francisco. Op. Cit. p. 97.

ricos de nuestro anterior territorio, y a este hecho irrelevante le se cunda una etapa de gloria nacional, con el ilustre Presidente Don Benito Juárez, quien sabe, con las leyes de Reforma, dar un golpe final al clero, desamortizando sus bienes y creando la Ley de Tierras Baldías, - pero los conservadores no se quedan con las manos cruzadas y promueven la intervención francesa a nuestro país, que luego de ser desterrada, - y a causa de esta lucha agotadora sobreviene la muerte del Benemérito de las Américas, quien antes de morir ordena la primera construcción - del Ferrocarril de la Ciudad de México a Veracruz, hecho importante -- que posteriormente merecerá comentarse por ser trascendental en la vida económica de nuestro progreso; como se ha podido observar de la -- guerra de independencia a la muerte de Don Benito Juárez, aún no se -- vislumbra el nacimiento de una empresa pública, ya que el Estado todavía no logra integrarse como tal y constantemente pasa de unas manos a otras, siendo mediante el Plan de Tuxtepec, y bajo el lema "NO REELEC-CION" que Porfirio Díaz triunfa en la Batalla de Texcoco el 16 de no-viembre de 1876 y ocupa la Presidencia de la República que se encontra-ba en manos de Lerdo de Tejada, a partir del 24 de noviembre de 1876, - en la cual permanece durante dos largos periodos, abarca el primero de- 1876 a 1880 y el segundo de 1884 a 1911; caracterizándose estos 34 - años, por un desarrollo de capital y un crecimiento económico sin pre-cedentes en nuestra historia, creando un ambiente propicio para el na-cimiento de un Estado empresario y de los antecedentes de una empresa-pública como veremos a continuación.

El gobierno del General Porfirio Díaz, dió estabilidad política a Méxi-co, y a la vez ayudo a asegurar una paz social que no existía anterior-mente proporcionando seguridad para la inversión extranjera, quien -- atraída por nuestros recursos naturales, penetra en la vida económica-de México, la inversión de inversión extranjera canalizada a los siste-mas de transporte crea una extensa red ferroviaria que a su vez amplia la capacidad del Ejército Federal, para penetrar rápidamente a cual-quier parte del país, logrando también integrar la economía del México de la época, tanto en lo interno como en lo externo, ya que el ferro -

carril logró unir los sectores de la producción como lo fué el sector minero y el de la exportación a los Estados Unidos de América, penetrando con éxito en otro mercado extranjero al igual que en el mercado nacional y poniendo a trabajar en forma más acelerada recursos antes - - ociosos; Hansen, Roger D. nos señala en forma porcentual, como es que la economía mexicana se vé favorecida en el marco mundial al decirnos:

"La Inversión Extranjera, también hizo que la economía mexicana se incorporara al mercado mundial, - la extensión de esas relaciones se observa tanto - en la diversificación de las exportaciones mexicanas como en su tasa general de crecimiento. Entre 1877 y 1910 el valor de las exportaciones mexicanas se elevó en más del 600 por ciento en términos reales, la diversificación de las exportaciones -- mexicanas llegó al punto de que, en 1904, el oro y la plata representaron menos del 50 por ciento de - los ingresos derivados de las exportaciones." (3)

Este aspecto realizado por el gobierno de Díaz aún cuando costó muchas garantías al pueblo, logró que se alcanzara en comparación con gobiernos anteriores que habían fracasado con planes federales y estatales; un sistema ferroviario de grandes dimensiones y muy significativo para el avance del progreso, comotambién nos dice Hansen, Roger D.

"Con Díaz, de nuevo se pusieron a disposición de - los inversionistas extranjeros, las concesiones -- ferroviarias, y durante este periodo, más de un -- tercio del total de las inversiones extranjeras se destinó a la construcción de ferrocarriles. Para 1910 se habían construido 12 mil kilómetros de - - vías". (4)

(3). HANSEN, Roger D. "La Política de Desarrollo Mexicano", México, Editorial Siglo XXI, 1976, p. 32.

(4). Idem. p. 57

Otro renglón favorecido por el capital extranjero, lo fué el del sector de los servicios públicos y de deuda pública ya que el capital inglés ayudó en gran parte a integrar el sistema administrativo, que a la par con la industria minera se moderniza, apareciendo en esta última el descubrimiento, además de oro y plata de yacimientos de metales industriales como el cobre, zinc, grafito, plomo y antimonio, ésta fué la primera industria de plata mexicana, fierro y acero denominada "Fundidora de Fierro y Acero Monterrey" que inicia su operación en 1903, que formara parte de estudio posterior; cabe hacer mención, que el gobierno porfirista impuso altos aranceles durante todo su período, siendo comunes -- los aranceles del 50 al 200 por ciento del valor de los productos integros y delineando una política proteccionista, ya que se alentaron las inversiones en diversos campos de la manufactura, mediante la importación de maquinaria que quedaba libre de impuestos, así como también la exención de impuestos para las materias primas y otros productos elaborados en el país y por en contrario embargos y altas tasas a los productos competidores, como nos ilustra Ismael Colmenares y Miguel Gallo -- quienes dicen:

"Los diversos Estados Mexicanos, lucharon por atraer -- nuevas inversiones, añadieron nuevos incentivos a los que ya ofrecía el Gobierno Federal, en tanto que se -- mantenía la protección externa, disminuían las obstrucciones internas. En 1896 el gobierno de Díaz intentó, con muchos mejores resultados que los gobiernos anteriores, abolir legalmente las alcabalas". (5)

(5) . COLMENARES M., Ismael y Gallo T., Miguel Angel, "Cien años de -- Lucha de clases en México" (1876-1976) Tomo I Ediciones Quinto Sol, S.A. 1982 p.p. 21 y 22.

Otro logro del régimen de Díaz, fué el de consolidar la deuda externa y aumentar los ingresos gubernamentales, cubriendo los desembolsos de - cuentas corrientes, como algunos gastos de infraestructura básica. Entre 1890 y 1900 los ingresos derivados de las exportaciones de la balanza comercial se elevaron en forma considerable en un 144 por ciento. En su política agraria Díaz promovió el desarrollo de la agricultura, estableciendo catastro y difundiendo la privatización de la propiedad agraria, acelerando con esto la colonización de tierras vírgenes, sobre las que promulgó la Ley del 5 de diciembre de 1883 que autoriza a colonos - mexicanos o extranjeros a denunciar las tierras vírgenes y a construir compañías deslindadoras, con las que el Estado firmaba contratos, sur - tiendo el Estado como ente de derecho privado capaz de contratar con -- particulares, tal como nos señala Michel Gutelman al manifestar que:

"El año de 1902 marcó una nueva etapa en el des - mantelamiento del sistema agrario tradicional me - xicano; se hizo posible celebrar contratos entre - el Estado y los particulares para la explotación - de tierras nacionales." (6)

La fuerza de trabajo también se vió favorecida y su división de creci - miento por sectores registra el siguiente avance. El sector agrícola - empleó un 67 por ciento en 1885, en 1900 la cifra disminuyó lentamente - un uno por ciento, siendo éste un reflejo de una economía que esta en - las primeras etapas de industrialización, en 1910 la fuerza de tra - bajo dedicada a la agricultura se había elevado de 68% a 68.1% las -- cifras de ocupación en el sector industrial explica esta tendencia, ya -

(6) . GUTELMAN, Michel. "Capitalismo y Reforma Agraria en México" Editorial ERA, México, 1971. p. 29.

que el porcentaje de la fuerza de trabajo absorbida por la industria se elevó de 15.6% a 16.6% entre 1885 a 1900 aunque en 1910 se redujo a 15.1% tanto en el sector extractivo como en el manufacturero. En la Industria Textil, uno de los principales sectores, en los que había una reducción de empleos y la cual estaba desplazando a pequeños artesanos, dió paso a una rápida industrialización empleando métodos de producción aún en cifras absolutas el sector de servicio público emplea el mayor número de trabajadores en 1910, estas empresas aunque registraban su mayor parte por acciones en manos de extranjeros, también tuvieron una participación por parte de nacionales aunque en menor proporción, esta infraestructura formó el antecedente de las actuales empresas públicas y privadas del país un estudio porcentual de como estaba invertido el capital en el país en esa época lo hace el profesor José Luis Ceseña al decir.

"Altos funcionarios del gobierno, incluyendo miembros del gabinete del General Díaz, tenían estrechas ligas con los inversionistas extranjeros, figurando como socios o como simples prestanombres en las empresas. La economía mexicana estaba dominada por capitalistas extranjeros que controlaban el 80% del capital conjunto de las 170 empresas. La primacía correspondía al grupo norteamericano, siguiéndole el Grupo Británico y en tercer lugar el grupo Francés. El grupo Mexicano apenas controlaba el 23%, correspondiéndole al gobierno el 14% y al sector privado tan sólo el 9%". (7)

El renglón de la minería y del petróleo, fueron de los principales que preocuparon a los inversionistas extranjeros, desde 1905 cuando se des-

(7) . CECSEÑA, José Luis "México en la Orbits Imperial. Las Empresas Transnacionales" México, Ed. El Caballito, 1974, p. 43.

cubrió que México tenía grandes reservas de petróleo, éste se convirtió en uno de los factores principales que determina la política de los Estados Unidos con respecto a México. Se establece la compañía denominada Mexican Petroleum Company, por otro lado y con capital Inglés se - - constituyó la Mexican Eagle, y asimismo, también con capital americano - La Waters Pierce Co., siendo estas grandes empresas las que posteriormente serían expropiadas, por el gobierno del General Lázaro Cárdenas y futuro de la actual Petróleos Mexicanos "PEMEX", hecho que nos comenta - Alperovich M. S. y Rudenko B. T. al decir:

"Pearson adoptó medidas enérgicas orientadas sobre todo a desalojar del mercado mexicano a la Waters-Pierce Co. Al cambiar el nombre de la Mexican - - Eagle por el de Compañía Mexicana de Petróleo, ya - que a la sazón, la primera estaba bajo el control - de la Standar Oil". (8)

Ya hemos contemplado como surgieron un sin número de Empresas, que tenía como ya se mencionó capital extranjero y capital mexicano, siendo éstas la base de nuestra actual economía de tipo mixto, ya que muchas de éstas fueron los cimientos de las actuales, es decir que fué en esta etapa en que nace la empresa pública mexicana y como posteriormente se - - vería luego de la dictadura del General Díaz, y antes de que dejara el poder éste, también veía venir un progreso, que México había pagado, lo cual se reflejó en una entrevista histórica hecha a éste por el Periodista CREELMAN, conocida como la entrevista Díaz-Creelman y de la cual - Roedher Ralph, nos dá a conocer lo siguiente:

(8) . ALPEROVICH, M.S. y RUDENKO, B.T. "la Revolución Mexicana de - 1910-1917 y la Política de Estados Unidos". México Ediciones de Cultura Popular, 1976, p. 49.

"El reportaje se revistió de valor histórico porque en el curso de la conversación el General - - Díaz, se dignó a defender su dictadura y anticipar al Periodista Norteamericano su abdicación a favor de la democracia, y al hablar del mundo por conducto de Mr. Creelman aprovechó la oportunidad de desvanecer el perjuicio tan arraigado entre -- los demócratas doctrinarios en general, y sus vecinos norteamericanos en particular, contra el -- gobierno dictatorial y puso en claro el papel pro gresista desempeñado por su régimen en el desarrollo de la Nación Mexicana." (9)

Y más adelante Ralph Roedher, transcribe un párrafo de la entrevista, - que dice así:

"Díaz.- Hemos conservado la forma republicana y democrática de gobierno. Hemos preservado la -- teoría conservándola intacta. Sin embargo hemos adoptado una política patriarcal en la actual ad ministración de los negocios de la Nación, guiando y restringiendo las tendencias populares, con una fé completa en que una paz forzada permitiría la educación y a la industria y al comercio-- desarrollar elementos de estabilidad y unidad en un pueblo que es por naturaleza inteligente y -- sensible. He esperado pacientemente el día en -- que el pueblo de la República Mexicana estuviera preparado para escoger y cambiar sus gobernantes en cada elección.

Creelman.- Comumente se asegura que las verdaderas instituciones democráticas son imposibles - en un país que no tiene clase media-dijo.

Díaz.- Es verdad - repuse - México tiene ahora - una clase media; pero no la tenía antes. La clase media es el elemento activo de la sociedad - aquí y en todas partes". (10)

Con esto concluimos que, el General Porfirio Díaz, tenía conciencia, en que el país avanzaría hacia un desarrollo que a continuación estudiaremos, y en el que México estaría preparado para enfrentar, como veremos a continuación.

(10) . ROEDER, Ralph "Hacia México Moderno". Op. Cit. p. 170.

1.2. NACIONALISMO DE ESTADO.- Ya hemos visto, como fué formada la infraestructura en el país, es decir como contribuyó el capital extranjero para fincar precedente en el futuro de nuestras actuales empresas públicas, y asimismo, como la autoridad de un hombre logró dar estabilidad económica y paz social que el país necesitaba para que éste fenómeno económico surgiera, aunque bien, es cierto que se descuidó el fin principal que debe de buscar todo gobierno procurar el bienestar -- del pueblo, por lo que éste comienza a despertar de un largo sometimiento en que se encontraba desde la conquista; surgiendo un sin número de levantamientos armados por todo el país que al ir triunfando poco a poco en contra de las fuerzas federales y que al unirse culminan con el triunfo de la libertad y bajo una causa de "SUFRAGIO EFECTIVO NO REELECCION" esta implanta una nueva democracia, que encabeza Don Francisco I. Madero, quien tiene efímera actuación en el ámbito político nacional, -- al ser muerto en forma traidora y artera y por orden de Victoriano Huerta, hecho que es vengado por Don Venustiano Carranza, quien mediante el plan de Guadalupe y mediante una gran escalada militar, logra recuperar el poder implantando un gobierno provisional, que dió paso al constitucionalismo, es este período para la Administración Pública el que marca el inicio del nacionalismo, ya que como vimos anteriormente el gobierno de Díaz había tomado rumbos que favorecían a una sola clase social, -- fincan las bases para retornar a lo mexicano y buscar lo nacional en -- las raíces de lo autóctono, las masas vuelven a dominar su destino.

"Del abstencionismo suicida de Estado libera, se pasa a la actividad positiva del Estado, en la Administración y Dirección de la vida económica para una mejor distribución de los bienes y producto de la tierra y del trabajo".(11)

(11). LOPEZ ALVAREZ, Francisco. Op. Cit. p. 105.

Y más adelante Francisco López Alvarez, señala que:

- . "Los fines y propósitos del Estado, persiguen objetivos sociales y económicos. El Estado se convierte en guía, maestro y tutor del pueblo." (12)

Propósitos que quedan plasmados en la Constitución Federal de 1917 y en la cual como se verá en su capítulo correspondiente, fué una de las primeras en el mundo en definir el dominio de la propiedad y de las tierras y agua, que comprenden el territorio nacional, al ordenar que la propiedad originaria es de la nación, asimismo, es con esta constitución referida con la cual el Poder ejecutivo va delegando funciones - - surgiendo Secretarías de Estado, como manifiesta el Doctor Carrillo Castro al decir:

- . "En el caso mexicano, las Empresas Públicas fueron naciendo en función de situaciones muy diversas, entre las cuales destaca la decisión del Estado, surgido de la Revolución de 1910 de crear Entidades para ejercer funciones que hasta ese momento no desempeñaba". (13)

Queda plasmada en esta carta magna, la decisión federal, del constituyente de Querétaro, de consagrar la administración pública en manos del Titular del Poder Ejecutivo, a quien dota de amplios poderes y facultades, como por ejemplo el de honorar a los funcionarios titulares de las Secretarías de Estado y Empresas Públicas, facultades que en ocasiones se van más allá de su exacta observancia, y que también se analizarán, ya que en ocasiones le restan poder al Congreso de la Unión, es también en este período en que se da inicio a multitud de Empresas Públicas -

(12) . LÓPEZ ALVAREZ, Francisco. Op. Cit. p. 107 .

(13) . CARRILLO CASTRO, Alejandro, DE LA MADRID HURTADO, Miguel. "Empresas Públicas" Presidencia de la República, - - Coordinación General de Estudios Administrativos. Vis. VII. p. 15.

que dotan de estabilidad al sistema, en forma económica como lo fué la creación del Banco de México (Banco Central) creando en 1925, para funcionar en primer término como emisor único de moneda, así mismo otras - Empresas Públicas son creadas para sostener ese desarrollo económico, - como lo fueron LA NACIONAL FINANCIERA y el BANCO AGRICOLA EJIDAL, siendo en esta primera etapa la preocupación del Gobierno, el afianzar el - Sector Financiero, del cual parte el sostén para crear un gran número - de Empresas y Fideicomisos del Estado, los cuales se fueron entretrejiendo en sus operaciones y entre varios sectores, que posteriormente ocasionaron problemas de coordinación, que como se verá posteriormente aún en la actualidad subsisten, tal y como lo manifiesta el Doctor Alejandro Carrillo Castro, al decirnos:

- . "Otra causa importante de creación de Empresas Públicas en México fué la decisión de encargar al Estado la explotación de recursos básicos y extratéticos que garantizarán a través de su control la soberanía nacional, así como la prestación directa de ciertos servicios públicos considerados también de interés nacional." (14)

En la década de los años treinta, el Estado Mexicano, orienta su intervención directa en el país, invirtiendo en actividades de fomento, como lo son la creación del Banco Nacional Hipotecario Urbano y Obras Públicas, la Comisión Federal de Electricidad, pensando en forma trascendental. El Estado Mexicano, contempla con gran acierto protegiendo su economía en contra del Imperialismo de la época, al plasmar en el artículo 28 de la Carta Magna de 1917, la regularización de los Monopolios, advirtiéndose en el mismo artículo que habría excepciones, como lo constituye el de la acuñación de la moneda, los correos, telégrafos o radio

(14) . CARRILLO CASTRO, Alejandro Op. Cit. p. 15.

telegrafía, la emisión de billetes por medio de un sólo banco, que controle el Gobierno Federal, privilegios por tiempo determinado a autores por sus obras e inventores y perfeccionadores a las asociaciones o sociedad cooperativas de productores que vendan sus productos en el extranjero, definiendo también en el citado precepto, la definición de lo que se entenderá como Monopolio e igualmente el constituyente de 1917, legisla creando la Ley Reglamentaria del artículo 29 constitucional en la cual queda debidamente tipificado el delito por constituir Monopolio, y de lo cual se hará un estudio en el capítulo de legislación sobre la Empresa Pública de estos análisis, nos hacen mención el Licenciado GANDOLFO ZULLITA FELLINI y RAFAEL PÉREZ MIRANDA, al observar

"Desde los inicios de la lucha por la independencia, un sector importante, preferente de tendencia liberal, se pronunció contra los Monopolios y estancos". (15)

También se observa que planear el Desarrollo Económico, en el inicio de México independiente, fué casi ignorado por completo ya que no se le dá la importancia debida y es a partir de la Constitución de 1917 y con los Gobiernos que le suceden y durante el principio de los años 30, en que un partido político con principios e ideas propias, viene a cubrir esa Laguna que venían acarreado los mencionados gobiernos, siendo en 1918, año en que se crea el Consejo Económico Nacional, cuyo propósito es el de coordinar y tutelar al Ejecutivo Federal aunque no con facultad de decisión, sino como mero organismo asesor, siendo el siguiente paso, el de sujetar al Departamento de Presupuestos de la Secretaría de Hacienda, bajo el mando directo de la Presidencia, dándole un manejo más directo y centralizado, y para un mejor control en materia de planificación, posteriormente, es creada en 1930, la Ley Sobre Planeación --

(15) . ZULLITA FELLINI, Gandolfo, PÉREZ MIRANDA, Rafael y Otros, "ESTUDIOS DE DERECHO ECONOMICO" Vol. I., Ed. Dirección General de Publicaciones, UNAM, p. 103.

General de la República que otorga a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas amplias facultades para dar un Plan Nacional de Desarrollo, pero éste nunca se dio, quedando en niveles de discusión sin llegar a la práctica. Rainer Godau Schucking nos da una clara visión de -- como era la planeación en 1934 diciendo

"En 1934 el panorama de la planeación se expande a -- causa de los denominados planes sexenales, curiosamente, la formación del primero corresponde al partido oficial y no a los organismos gubernamentales, -- los cuales solamente colaboran debido, posiblemente a una baja institucionalización del sistema político y/o a la falta de especificación y delimitación de la organización del gobierno". (16)

Estos inicios de Planificación Económica, se ven reforzados con la creación de la Comisión Intersecretarial en 1943, que involucra en la tarea del Desarrollo Económico Nacional, siendo las circunstancias por las -- que nace la preocupación por ejecutar e implementar planes de desarrollo bien definido, como lo fue el segundo Plan Sexenal (1940-1946) que durante la Segunda Guerra Mundial, dió un inesperado empuje, propiciando un ascenso a la economía del país, así será esta iniciativa del Gobierno la que dá más tarde la pauta para crear un instrumento de control debidamente institucionalizado que se conoce como la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, siendo esta etapa en que el gobierno se preocupa cada vez más y en forma más definida por un control de la Empresa Pública Nacional, definiendo una política que en lo sucesivo ejercerá un mayor control, tal como nos dá a conocer Francisco Alvarez al señalarlo

(16) . GODAU SCHUCKING, Rainer "ESTADO Y ACERO Historia Política de -- las Truchas, Mich." Primera Edición 1982, Centro de Estudios Sociológicos del Colegio de México, p. 20.

"Por ser de especial importancia en el juego y control administrativo, hemos de referirnos a la Secretaría de Bienes Nacionales, creada en 1947, teniendo como antecedentes, la dirección del mismo nombre que radicaba en la Secretaría de Hacienda. En sus funciones, divide la autoridad y el control de los funcionarios para impedir el peculado, otras peculiaridades de los modernos sistemas administrativos, como las compras centralizadas y el estudio del sistema y sus relaciones, para sugerir las mejoras necesarias en la administración que deberá someterse a la consideración del Presidente". (17)

Esta Secretaría como lo señala el Lic. Francisco López Álvarez, entre otras funciones tendrá la de vigilar y auxiliar a las demás entidades para que dentro de sus facultades cumpla con sus obligaciones, y es su Dirección y Organización Administrativa uno de los Centros de Estudios de los problemas de la Administración Pública más importante para la coordinación de sus fines, otro indicio importante lo da a conocer el Maestro RAINER GODAU, al informar que:

"En 1948 se instaura la Comisión Nacional de Inversiones, en el seno del Banco de México, para que la inversión pública se programe y controle de una manera más eficaz; en 1953 el parámetro de responsabilidades amplía considerablemente, por vez primera todos los organismos públicos deben someter sus programas de inversiones al examen de las Secretarías de Economía y de Hacienda Pública". (18)

(17) . LOPEZ ALVAREZ, Francisco. Op. Cit. p. 109.

(18) . GODAU SCHUCKING, Rainer. Op. Cit. p. 21.

Estas dos Secretarías, tienen la obligación de informar al Presidente, sobre un plan delimitado sobre inversiones públicas, que tengan como resultado una mejor planeación económica aunque también afirmar que no fué sino hasta 1958 con la Ley de Secretaría y Departamentos de Estado, que se hace una gran reforma administrativa, en la que la Secretaría de la Presidencia dá vida nuevamente a la Comisión Nacional de Inversiones, señalando institucionalmente que ésta debería de fungir como la Institución del Gobierno que lleve la pauta de una planeación económica segura, de lo anterior se ha estudiado como el Estado Mexicano fué creando un sin número de entidades a una planeación de Economía Nacional, con vistas de nacionalismo, que da origen al Estado Empresario y Planificador de su economía, por lo que también deberemos a continuación analizar, la relación estrecha que existe entre las Instituciones e ideas económicas y las ideas políticas, ya que como también señalaba Aristóteles, la Política no puede divorciarse de los hechos de la vida económica.

1.3 TEORIA DE LA LIBRE EMPRESA (Escuela Clásica). - en la primera mitad del siglo XVII. comienzan a aparecer teorías políticas de gran importancia. en continente europeo se genera un interés político económico. creado por un pensamiento de esta índole, que vincula de con una serie de luchas dinásticas que despiertan las ambiciones del monarca Luis XIV y los principales estados de Europa de esa época como Francia e Inglaterra que sostienen una dura rivalidad con España por la supremacía colonial en la India y América. al igual que por la supremacía en el mar y la preeminencia diplomática en Europa. cen- to de Prusia y Austria. también se rivaliza por el predominio de Alemania Feudal en esta época se realizan diversidad de tratados y alianzas para repartirse la economía del mundo entre estas potencias. que emprenden una serie de guerras infructuosas en perjuicio de los pueblos, sólo con el beneficio que los gobernantes de la casa de Hasburgo. y Borbón: se aprovechan otras fuentes de riqueza en beneficio de las mismas. ya que la industria. la agricultura y el comercio también son utilizados en su beneficio. se regula la actividad comercial y - florecen las ideas mercantilistas en Inglaterra después de su revolución de 1688 se cambia la idea política según la cual la autoridad se deriva del consentimiento del pueblo y no del monarca. la iglesia se separa del Estado. por otra parte el pueblo francés que vivía un gobierno despótico. también se emancipa y derroca al gobierno despótico heredando un endeudamiento proveniente de las constantes guerras. que había mantenido el reino. se adoptan también las ideas mercantilistas que señalaban una tendencia a favorecer la balanza comercial frente al extranjero y a mediados del siglo XVIII se comienza a notar una -- fuerte reacción en las teorías económico políticas con los escritos de los economistas Locke y Hume. como afirma Raymond S. Gattel.

"Las tendencias individuales, que sostuvieron Locke y Hume en el campo de la política y la moral, influyeron en la economía en la segunda mitad del siglo -- XVIII. Las restricciones y reglamentaciones del -- intervencionismo gubernamental aumentan, haciéndose molestas y grabosas; tomando por base la doctrina de los derechos naturales, se proclama el principio de que el individuo debe ejercer su actividad económica con la menor ingerencia posible por parte -- del Estado". (19)

Para los fisiócratas, predomina la idea del derecho natural trasladando las relaciones del Estado con un orden natural en cuanto a la industria y al comercio, es decir sosteniendo que los fenómenos de la producción y distribución de las cosas, deben seguir un método semejante al que -- determinan las leyes de la naturaleza, considerando ante todo al individuo que tiene que disfrutar sus derechos, especialmente el de propiedad privada y de una verdadera libertad en la disposición de sus bienes, es decir que el individuo vela mejor por sus propios intereses, en comparación con el Estado, que debe proteger la vida, la libertad y la propiedad del ciudadano; el fin del Estado radica en la salvaguarda de -- los derechos naturales de los individuos, estos derechos incluyen en primer término el derecho a la posesión e integridad de su persona, de donde se deriva el derecho al trabajo del cual a su vez es un simple resultado de propiedad; a la escuela de los fisiócratas le secunda la llamada escuela liberal o clásica, tal como nos comenta, Francisco López, al decir

(19) . G. GETTEL, Raymond, "Historia de las Ideas Políticas", Tomo II, 2a. Edición, Traducida por Teodoro González García, Editora Nacional, México, p. 54.

"La Primera Escuela a estudio que propaga el individualismo es la llamada Escuela Liberal o Clásica, -- misma que está representada por Adam Smith, quien -- recibiera fuerte influencia de la fisiocracia". (20)

Y más adelante, Francisco López Alvarez nos dice que:

. "Adam Smith con la publicación de su famosa obra -- "La Riqueza de las Naciones" inicia la nueva escuela, ésta adquiere pronto importancia e interés con el auge del industrialismo británico que ya a esas fechas había iniciado sus primeras etapas". (21)

Decía también Adam Smith, que el individuo, puede juzgar las condiciones de la Economía más acertadamente que el Legislador; lo que el Gobierno intente conseguir con una tutela política de la Economía Nacional, lo puede lograr mejor y más acertadamente si se le concede al individuo la libertad de hacer o no hacer lo que considere; que la libre -- concurrencia y la libre organización espontánea del mando económico debería de ser regida por el interés y la acción individual, ya que el -- hombre al buscar lo que le beneficie, produce al mismo tiempo un clima de bienestar que favorece también a la Nación y a la Sociedad, es decir, que lo que va a ser más productiva, fecunda y progresiva a la vida del individuo, paralelamente provocará, al mismo tiempo el mismo resultado en la colectividad por estar ligado a ella y con igual propósito y finalidades, el pensamiento más considerado por esta escuela lo constituye el conocido con la frase "LAISSER FAIRE- ET LAISSEZ PASSER", entendido como la posición que debe adoptar el Poder Público, al intervenir lo -- menos posible en la economía, ya que el fenómeno económico, sujeto a -- las Leyes Naturales, deberá quedar libre de obstáculos estatales ya que

(21) . LOPEZ ALVAREZ, Francisco. Op. Cit. p. 115.

(22) ISIDEM. p. 116.

esta intervención podría desviarlo hacia fines distintos y en consecuencia forzados, anulando el libre juego de la necesidad individual. Los principios primordiales de la Escuela Clásica, se resumen como indica - Francisco López Alvarez en los siguientes puntos:

- "Los principios generales de esta Escuela pueden ser enunciados así: 1) respeto absoluto y legal de la -- propiedad; 2) postulación del trabajo como fuente de riqueza; 3) el interés y la actividad individuales - como factores de progreso colectivo; 4) libre producción con concurrencia y libre cambio universal de -- bienes; 5) libertad física y espiritual; 6) observancia del principio de responsabilidad personal; 7) Estimación del dinero y la moneda como mercancía; 8) - el egoísmo como móvil económico; 9) imposición fiscal basada en reglas de justicia, certeza económica y comodidad para los causantes; 10) identificación - de la ley económica con la natural; 11) empleo preferente del método abstracto y deductivo y 12) ausencia de intervención estatal". (22)

Aunque, la Escuela Liberal finca sus principios en leyes naturales y libertad teórica siendo imposible que el Estado ceda una de sus funciones esenciales y de origen, como lo es el de regular e intervenir jurídicamente en la economía planificándola e implementando proyectos que benefician a todas las clases por igual, por lo tanto, la Empresa Pública - es la antítesis del ideal de la escuela clásica ya que por medio de - - ésta, el Estado interviene regulando la economía y ocasionando que ésta no se desborde, es decir, que no caiga en extremos ocasionando infla-

(22) . LOPEZ ALVAREZ, Francisco. Op. Cit. p. 118.

ción y además protegiéndola de la creación de monopolios que beneficien a una sola clase, otra opinión de que el Estado no debe aceptar la teoría liberal nos la da Hanson A.H. al manifestar que:

- . "El mero hecho de tener un programa indica que se ha tomado una decisión, el sentido de que el desarrollo debe ser de tipo inducido es decir; que no se originará de operaciones que no se regulan o de individuos que buscan la ganancia. Así aún cuando el gobierno puede esperar que la empresa privada esté -- preparada para hacer la mayor parte del trabajo, no puede limitarse a mantener la actitud tradicional -- de Laissez-Faire, sino diseñar una maquinaria administrativa que le permita realizar la firme aplicación de una política de desarrollo. Lo que tiene -- que hacer es establecer organizaciones específicas -- para formular, modificar y supervisar tal política". (23)

Asimismo, y contrario al liberalismo económico el siglo XVIII y XIX, -- surge el neoliberalismo moderno y el derecho penal económico, éste último se vé incrementado luego de la crisis de 1929, ya que habiéndose favorecido la expansión económica por procesos de concentración y centralización se desarrollan grupos monopolísticos, hecho que se refleja en legislaciones como la norteamericana y de la cual nos ilustra el Profesor Esteban Rigni

- . "Esta realidad hizo que los Estados Unidos sancionaran la Sherman Act. en 1890 por lo que se adoptó un cuerpo normativo que los países europeos aceptarían-

después de la Segunda Guerra mundial, Estados Unidos fue el primer país en incorporar disposiciones - - - "antitrust" en su legislación penal, se explica por las modalidades de su modelo de desarrollo económico". (24)

Como ya lo habíamos manifestado, también surge el derecho Penal Económico como también nos ilustra Esteban Righi, al manifestar que:

"La Reforma económica produce la irrupción de normas de Derecho Penal Económico, el que es entendido como la forma más aguda de intervención del Estado en la economía. Su misión es apreciada como la de proteger las medidas gubernamentales antes referidas, - - - destinadas a evitar que la libertad económica se - - - transforme. Surge la noción del delito económico, - entendido como el acto que lesiona o pone en peligro el interés del Estado por la integridad y conservación del sistema económico". (25)

El Liberalismo moderno se contrapuso a este derecho penal económico y a esta forma de intervención del Estado, surgiendo el neoliberalismo moderno que admite esta intervención, pero que considera al sistema de mercado como punto de partida, y así poder evitar la crisis, hecho que fundamentó el permitir considerar al derecho penal económico como destinado a preservar la integridad del sistema, limitando los intereses individuales cuando éstos entren en conflicto con el interés del Estado. - El ejemplo más claro lo tenemos en nuestra Constitución que reprime la existencia de monopolios y que tutelan la libre concurrencia, además. -

((24) . RIGHI, Esteban, "Estudios de Derecho Económico" Vols. IV Dirección General de Publicaciones UNAM, p. 160.

[25] . IBIDEM, p.p. 161 y 162.

también ha servido para que en nuestro Estado se lleve a buen fin, para que la economía encuentre armonía entre la iniciativa privada y la administración pública, y de la cual el Estado ha llevado de la mano al--convertirse en el Estado Empresario, como veremos a continuación.

1.4. EL ESTADO EMPRESARIO MEXICANO. - Para el presente tema.

hablemos de retomar la idea de que el Estado Empresario Mexicano, comenzó a proyectarse como tal a partir de que se dio una trayectoria definida de la Planeación de la Economía Nacional a nivel general, como se -- apreció en nuestro sub-tema de Nacionalismo de estado, en que se señaló que los distintos Gobiernos, se preocuparon por planificar en forma -- real nuestra economía, evolucionando en forma lenta pero favorable, ya que aún sigue siendo un problema organizacional y político; aunque no -- es el fin de este sub-tema el criticar esos errores sino el de plantear como el Estado Mexicano se ha convertido en empresario, dejando de ser el Estado Policial y es durante el mandato del General Lázaro Cárdenas, en que este se organiza de una manera más definida y comienza a madurar aún en los años de guerra y de posguerra que fueron desastrosos para -- nuestra economía ya que la industria del petróleo y la minería casi que daron estancadas, al igual que la agricultura, propiciando que esta privación sufrida por el país, estimule la producción manufacturera la -- cual incrementa su producción hecho que ocasiona que la agricultura comienza a salir del estancamiento a fines de los años treinta, igual forma lo hace la producción petrolera aunque en forma más lenta, en este -- período México se apoya más en sus fábricas y en sus campos, que en sus pozos y minas, la inversión bruta y producción doméstica bruta se elevó de 3.9% en 1939, al 14.4% en 1952, asimismo, el Profesor Hanson A.H. -- nos comenta

"No cabe duda que el Profesor Mosk está en lo cierto al calificar el desarrollo de México desde los últimos años de la década de los treinta como una "Revolución Industrial" durante el período comprendido entre 1939 y 1952, el incremento anual medio de producción nacional bruta fue del 7%. Esto dice Aubrey -- es un crecimiento muy rápido desde cualquier punto de vista y sólo muy rara vez sino es que nunca, se ha --

excedido o siquiera alcanzado un ritmo global como éste en los tiempos modernos". (26)

Es por esto que debemos de contemplar el sexenio (1934-1941) del General Lázaro Cárdenas, como el más acertado y como ejemplo de Estado Empresario, pues contempló la conclusión de la Reforma Agraria, el desarrollo de la participación de los trabajadores en la Administración Industrial, la Planificación Gubernamental de la Economía y la reducción de la influencia económica extranjera, como también contempla Hanson -- A.H.

"Aún cuando Cárdenas había sido nominado a la Presidencia por el desacreditado Calles, quien controló al país por 10 años, rompió con su protector, lo deportó y procedió a organizar a un gobierno -- comparativamente honesto y extremadamente dinámico, aceleró la distribución de la tierra entre los campesinos y los terrenos sujetos a reformas, aumentaron de 76.893 millones de metros cuadrados en 1933 a 327.761 millones en 1939, mediante la ley de expropiación de 1936, que daba poderes al gobierno para tomar posesión de toda clase de propiedades en razón de la utilidad pública, Cárdenas -- nacionalizó los ferrocarriles (junio de 1937), la industria petrolera (marzo 1938) y varias plantas industriales". (27)

También mediante el decreto de Ley de agosto de 1937, se autorizó al Ministro de Economía Nacional, a tomar en sus manos el control de la pro-

(26) . HANSON, A.H. op. cit. p. 159.

(27) . IBIDEM, p. 161.

ducción, la distribución y la fijación de precios de los bienes que se consideren de importancia fundamental para el país. Por otra parte los obreros tienen la opción de organizarse en cooperativas, supervisadas por el gobierno, en muchas de las fábricas expropiadas; así como en los Ferrocarriles Nacionales puestos en sus manos en 1938, bajo su directa-administración. Otro ejemplo claro lo es el del Ingenio Azucarero de -- Zacatepec, entregado en cooperativa a campesinos y obreros del lugar.

1. "El crecimiento de la producción manufacturera mexicana, en un 25% entre 1933 y 1938, puede adjudicarse en gran parte al estímulo que Cárdenas le dio al mercado a través de un amplio programa de obras públicas financiado con métodos inflacionarios, el mejoramiento del equipo básico del cual fué responsable -- este programa, asentó las bases para la espectacular expansión económica que experimentó México en los -- años de guerra y en los de posguerra". (28)

Aunque Cárdenas no diera mucho apoyo a la iniciativa privada, cabe hacer alusión, que con su sucesor Avila Camacho en 1940, ésta vuelve a -- gozar de exención de impuestos, asimismo, se dió mayor protección a las políticas arancelarias y por primera vez, se introdujo el control directo sobre las importaciones, y se ordenó a las financieras, (Bancos de -- inversión privada) autorizadas por primera vez en 1932, a que promoviera empresas industriales a través de la compra de acciones y obligaciones. La Política trazada por Cárdenas, cambia totalmente con la administración de Avila Camacho, tal como se aprecia en el comentario hecho por el Profesor Hanson quien nos dice:

(28) . HANSON, A.H. Op. Cit. p. 160.

"Para 1946 estaba claro que el Gobierno había entendido una política de Industrialización muy -- diferente a la que había concebido Cárdenas y que el idealismo revolucionario de éste, había sido -- reemplazado por un llamado a la participación privada. Durante los Gobiernos de Alemán y Ruiz Cortínes, esta política prosiguió a un ritmo más -- acelerado". (29)

A partir de 1958 el Estado Empresario Mexicano se organizó ya no con un control previo sino a través de la planeación, la coordinación y la valuación de sus resultados en función de un programa de desarrollo del -- gobierno federal al respecto el Doctor Carrillo Castro, en la partici-- pación que tuvo durante el Seminario Internacional sobre el Estado y -- las Empresas Públicas, efectuado en Palacio Nacional del 5 al 10 de -- septiembre de 1977 manifestó

"Con el primer programa de Inversiones para el sexen-- nio de 1958-1964, que corresponde al Presidente -- Adolfo López Mateos. Fué entonces cuando a escasos meses de creación de la Nueva Secretaría de la Pre-- sidencia, el Titular del Ejecutivo expidió un acuer-- do que disponía que las Secretarías, Departamento -- de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas -- de Participación Estatal deberían de elaborar sus -- programas de inversión. En 1962 se estableció la -- Comisión Intersecretarial para la Planeación Econó-- mica y Social". (30)

(29) . HANSON A.H., Op. Cit. p. 163.

(30) , CARRILLO CASTRO, Alejandro. Op. Cit. p. 30.

Esta Comisión Intersecretarial, buscaba, entre sus principales metas, - coordinar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Secretaría de la Presidencia en la tarea de programar y financiar las Inversiones Públicas, así como la de elaborar planes de acción del sector público en su gran conjunto, los cuales se someterían a la consideración del Presidente, por los Titulares de ambas Secretarías el primer ejercicio de esta Comisión se denominó "Plan de Acción Inmediata para el Trienio-1962-1964, al respecto el Profesor Rainer Godau, también nos comenta --

"Para procurar la realización de las metas del desarrollo económico. Surgen básicamente, cinco grandes organismos claves entre los cuales se dividen - las decisiones más importantes. Ellos son:

Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
 Secretaría del Patrimonio Nacional;
 Secretaría de la Presidencia;
 Banco de México; y
 Nafinsa.

Estas cinco Instituciones constituyen lo que se ha - llamado la estructura central que guía el desarrollo de la economía". (31)

Ya que el manejo de la economía y la industrialización del país, son -- tan complejos y deben ser lo más acertadamente posibles, que sería difícil, que un solo organismo institucional, fuera el encargado de fijar - el camino de progreso, por lo cual también se cuidó de no crear un Organismo Central que absorbiera demasiado poder frente a las demás - --

(31) . GODAU SCHUCKING, Rainer. Op. Cit. p. 22.

instituciones, y como ya se vió, estas cinco interdependencias se van interrelacionando, para absorber los problemas concretos que afectan a determinado proyecto o fin económico nacional, así tenemos que este conjunto organizacional, se interrelaciona a su vez con otras dependencias del gobierno para la realización al Organismo que está directamente relacionado con el fin, materia del proyecto a realizar, por lo que así tenemos que por ejemplo, como nos ilustra el mismo Profesor RAINER Godau

- "La intervención del conglomerado, incluye dependencias adicionales, según la especificidad de un proyecto de desarrollo en marcha. Por ejemplo, si se presenta un proyecto industrial, interviene también la Secretaría de Industria y Comercio; en caso de una Presa Hidroeléctrica, debe incluirse a la Comisión Federal de Electricidad, etc.". (32)

Esta comisión vuelve a adquirir importancia durante el mandato del Presidente Díaz Ordaz, ya que se le encomendó elaborar un Programa de Desarrollo para el sexenio de 1966-1970, pero es en el sexenio del mandato del Presidente Echeverría de (1970-1976) que se incluye a la Secretaría de Patrimonio Nacional, tal como nos señala el Doctor Carrillo Castro, al manifestarnos que:

- "Las recomendaciones elaboradas en 1970 por la Comisión de Administración Pública (CAP) llevaron, por una parte, a la creación de Unidades de Programación en cada una de las dependencias y entidades del Gobierno Federal, y por otra al establecimiento de la -

(32) - GODAU SCHUCKING, Rainer, Op. Cit. p.p. 23 y 24.

Comisión Coordinadora de Control del Gasto Público en la que se busca establecer la tan requerida armonización de las funciones a cargo de las Secretarías de la Presidencia, de Hacienda y Crédito Público y del Patrimonio Nacional." (33)

Cabe hacer mención, que durante este sexenio, fué Titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el posterior Presidente de la República Lic. José López Portillo, y que conoció el manejo de esta Comisión, conociendo también de la técnica de Presupuestos por programa, -- denominada también Presupuestos de orientación programática, con lo anterior hemos dado a conocer que el Estado Mexicano se preocupó por ser el empresario de su economía, siguiendo métodos que marcaron cada uno de los Presidentes Constitucionales, según su ideal y política que vivieron, por lo que ahora estudiaremos, en nuestro siguiente capítulo, -- como el Estado Mexicano ha intervenido en gran medida en la Economía -- Nacional.

(33) . CARRILLO CASTRO, Alejandro. Op. Cit. p. 31.

CAPITULO: II

EL ESTADO INTERVENCIONISTA.

2.1. CARACTERISTICAS DEL INTERVENCIONISMO DE ESTADO EN MEXICO.

El Estado Mexicano, comienza a intervenir en la economía del país, tanto en forma jurídica como políticamente cuando se convierte en Rector y Director de la actividad económica, interviniendo directamente en el proceso productivo y además estimulando la participación de la iniciativa privada, pero también habremos de estudiar como surge este fenómeno, que se da a nivel mundial, ya que aún en los países desarrollados es común que el Estado intervenga en el sistema de precios y mercado a través de políticas fiscales y monetarias, siendo también cierto - que el Estado además de regular también interviene en los procesos productivos. Por consecuencia el tipo de sistema será mixto cuando los elementos sociopolíticos se unen como son el sector privado coexistiendo en la proyección de la economía, algunos autores como veremos a continuación, coinciden en que el crecimiento de la Intervención Estatal no obedece únicamente a consideraciones de tipo ideológico, sino que -- surge como respuesta a crisis o situaciones coyunturales que se han dado tanto en países desarrollados, como en aquellos en vía de desarrollo y en el caso particular de México:

Por lo tanto retomando la idea de cuando surge el tipo de economía mixta podemos citar comentarios del Lic. Carlos Salinas de Gortari, quien nos dice que:

"La Época de Gestación de la Economía Mixta tanto en los países en desarrollo como en los ya desarrollados, es similar y arranca principalmente de la gran crisis de 1929 que vino a mostrar que el avance del capitalismo traía aparejados fenómenos de desajuste que la economía de mercado no podía resolver; asimismo, la gran competencia por los mercados internacionales y en el ámbito interno, el aumento en las exigencias de los nuevos grupos sociales en ascenso -- implicó la necesidad de una mayor acción reguladora-

del Estado tanto para minimizar los conflictos de los grupos internos como para representar un frente más poderoso en las relaciones Internacionales". (34)

Como ya hemos visto este fenómeno se dá a partir de la crisis Mundial - de 1929, con ésta se registra el aumento de la intervención del Estado en la economía, el cual amplía sus funciones perfeccionando sus mecanismos de acción y control, otro factor para que crezca la Intervención Estatal lo dá, la destrucción del gran aparato productivo de la Segunda - Guerra Mundial, que atráe en esencia y en consecuencia un mayor apoyo - estatal para la reconstrucción. Como ejemplo tenemos el caso de Gran - Bretaña en donde se observa que su parlamento compuesto por Laboristas - y Conservadores, han estado de acuerdo en que el aumento en la Intervención Estatal se diera cuando la iniciativa privada fracasase, como fué el caso de la Empresa Rolls Royce, con lo cual se demuestra que otro hecho que ha ocasionado que el Estado intervenga, también en la economía, lo sea, el de cubrir las actividades que la iniciativa privada abandone, como nos comenta Alejandro Carrillo Castro, al afirmar

"También se debió a la intervención de Empresas Privadas que, estando a punto de cerrar sus operaciones por dificultades financieras, tuvieron que ser absorbidas por el Estado, con el objeto fundamental de mantener abiertas las fuentes de trabajo". (35)

Pero aún cuando los dos anteriores factores de intervención del Estado, coinciden en países desarrollados como en vías de desarrollo, no podría nos seguir equitranándolos, en tanto que no se den en una misma etapa de la economía, tanto para unos como para otros, como nos comenta Esteban-

(34) . TIMSIT, Genard, GUEYARA, Julieta y SALINAS DE GORTARI, Carlos. "Coordinación Administrativa", Secretaría de la Presidencia, Coordinación General de Estudios Administrativos Vis. VI, México, p.127.

(35) . CARRILLO CASTRO, Alejandro, Op. Cit. p. 16.

Righi, al manifestar

"El proceso que condujo a la Intervención del Estado de la Economía, presentó en América Latina, algunos rasgos similares a los que se habían dado en los Países Industrializados. Los factores que favorecieron el tránsito a economías más controladas en los países industrializados, operaron igualmente; pero si bien el punto de partida fué cronológicamente similar, la intervención Estatal en América Latina, fué más una política de desarrollo, que un remedio anticrisis, como en los Países desarrollados". (36)

Esta Política Intervencionista de Desarrollo, también es apreciada por el Lic. Carlos Salinas de Gortari, quien en su obra *Coordinación de las Acciones Públicas y Privadas* afirman

"En América Latina, la economía mixta surge en un período similar al de los países desarrollados, es decir con la gran crisis de 1929, se recurre al Estado como protector de los particulares y evoluciona hacia su carácter promotor a partir de la Segunda Guerra Mundial, surge por las características peculiares de este período, una nueva estrategia de crecimiento que consiste en el proceso de la industrialización vía sustitución de importaciones. Para subsistir en la crisis de los años treinta, el sector tradicional de exportación tiene que reorganizarse y el Estado interviene para coordinar el --

(36) . RIGHI, Esteban. Op. Cit. p. 164.

reparto de la escala de producción entre los particulares: por tanto la nueva política de sustitución de importaciones hace indispensable la generación de estímulos por parte del Estado, tanto fiscales (vía subsidios) ó (Protección en base a permisos de importación) o sea comerciales". (37)

Ahora bien, en el caso de nuestro país, que presenta un tipo de economía mixta, también se encontró comprendido en el caso de los países en vías de desarrollo, que atravesaron por la crisis de 1929 y que por lo tanto también sufrió cambios que cada gobierno de la época, supo dirigir para orientar su desarrollo, la economía del país, hecho que ya estudiamos anteriormente en el capítulo de Origen y Evolución de la Empresa Pública en el subtema de Nacionalismo de Estado y el subtema del Estado Empresario Mexicano, como ya referimos en el primero se estudió -- como México fijó las bases para una política Nacionalista, sin descuidar la Empresa y sistema Financiero, con el cual a su vez promueve el desarrollo de otro tipo de infraestructura, dando origen a la creación del Banco Central y en el segundo subtema, entre otras cosas también se analizó como el Presidente Lázaro Cárdenas, consolidó las bases del desarrollo social de nuestro país que a la fecha han subsistido y como -- ejemplo tenemos el de la decisión de este gobierno de explotar los recursos básicos y estratégicos para garantizar la Soberanía Nacional, de esto nos hace referencia el Lic. Jorge Jesús Izquierdo, en su obra titulada "Los Organos de Gobierno del Sector Paraestatal como Instrumento de Coordinación y Control", al afirmar

"En los años treinta se opera una transformación radical de la economía, al impulsar el Gobierno una serie de medidas que transformaron las relaciones -

(37) . SALINAS DE GORTARI, Carlos. Op. Cit. p. 28.

sociales existentes, y que crearon las bases del desarrollo económico actual del país. Durante esa época el Estado rescató el manejo soberano de actividades básicas que estaban en poder extranjero y que cuya explotación irracional obstaculizaba la modernización económica y social del país". (38)

"El Reparto Agrario y la Expropiación de los Ferrocarriles y el petróleo, fueron factores que dieron un gran impulso a la magnitud y dinamismo del mercado interno y establecieron las bases del desarrollo Industrial". (39)

Este Desarrollo Industrial, luego de la década de los multicitados años treinta en que la economía del País es favorecida por la intervención del Estado, se vé nuevamente reflejada en un nuevo crecimiento observado en los años cuarenta, años en los que el país recibió la influencia de la Segunda Guerra Mundial que provocó el desarrollo vía incremento de exportaciones de materias primas y de bienes manufacturados y sustitución acelerada de importaciones que propiciaron a su vez el crecimiento de la industria interna hecho que también nos comenta el Lic. Eduardo Pascual Moncayo en su obra titulada "La Programación y las Empresas Públicas", y en las que nos manifiesta

"Los factores determinantes del crecimiento a partir de 1947, fueron la aceleración del gasto público y la expansión de la inversión privada, contrastando con una situación desfavorable para el sector interno. La inversión pública se orientó a grandes - -

(38) . CARRILLO CASTRO, Alejandro IZQUIERDO, Jorge Jesús. Op Cit. -
p. 67.

(39) . IBIDEM. p. 67.

reparto de la escala de producción entre los particulares; por tanto la nueva política de sustitución de importaciones hace indispensable la generación de estímulos por parte del Estado, tanto fiscales (vía subsidios) ó (Protección en base a permisos de importación) o sea comerciales". (37)

Ahora bien, en el caso de nuestro país, que presenta un tipo de economía mixta, también se encontró comprendido en el caso de los países en vías de desarrollo, que atravesaron por la crisis de 1929 y que por lo tanto también sufrió cambios que cada gobierno de la época, supo dirigir para orientar su desarrollo, la economía del país, hecho que ya estudiamos anteriormente en el capítulo de Origen y Evolución de la Empresa Pública en el subtema de Nacionalismo de Estado y el subtema del Estado Empresario Mexicano, como ya referimos en el primero se estudió -- como México fijó las bases para una política Nacionalista, sin descuidar la Empresa y sistema Financiero, con el cual a su vez promueve el desarrollo de otro tipo de infraestructura, dando origen a la creación del Banco Central y en el segundo subtema, entre otras cosas también se analizó como el Presidente Lázaro Cárdenas, consolidó las bases del desarrollo social de nuestro país que a la fecha han subsistido y como -- ejemplo tenemos el de la decisión de este gobierno de explotar los recursos básicos y estratégicos para garantizar la Soberanía Nacional, de esto nos hace referencia el Lic. Jorge Jesús Izquierdo, en su obra titulada "Los Organos de Gobierno del Sector Paraestatal como Instrumento de Coordinación y Control", al afirmar

"En los años treinta se opera una transformación radical de la economía, al impulsar el Gobierno una serie de medidas que transformaron las relaciones -

(37) . SALINAS DE GORTARI, Carlos. Op. Cit. p. 28.

sociales existentes, y que crearon las bases del desarrollo económico actual del país. Durante esa época el Estado rescató el manejo soberano de actividades básicas que estaban en poder extranjero y que cuya explotación irracional obstaculizaba la modernización económica y social del país". (38)

"El Reparto Agrario y la Expropiación de los Ferrocarriles y el petróleo, fueron factores que dieron un gran impulso a la magnitud y dinamismo del mercado interno y establecieron las bases del desarrollo Industrial". (39)

Este Desarrollo Industrial, luego de la década de los multicitados años treinta en que la economía del País es favorecida por la intervención del Estado, se vé nuevamente reflejada en un nuevo crecimiento observado en los años cuarenta, años en los que el país recibió la influencia de la Segunda Guerra Mundial que provocó el desarrollo vía incremento de exportaciones de materias primas y de bienes manufacturados y sustitución acelerada de importaciones que propiciaron a su vez el crecimiento de la industria interna hecho que también nos comenta el Lic. Eduardo Pascual Moncayo en su obra titulada "La Programación y las Empresas-Públicas", y en las que nos manifiesta

"Los factores determinantes del crecimiento a partir de 1947, fueron la aceleración del gasto público y la expansión de la inversión privada, contrastando con una situación desfavorable para el sector interno. La inversión pública se orientó a grandes

(36) . CARRILLO CASTRO, Alejandro IZQUIERDO, Jorge Jesús. Op Cit. -

p. 67.

(39) . IBIDEM. p. 67.

proyectos de irrigación y electrificación, construcción de caminos, aumento de la producción petrolera, Hierro Acero y Fertilizantes entre otros, con lo cual se lograron economías externas e impulsos dinámicos que aunados a las acciones de la década anterior, favorecieron el crecimiento económico". (40)

Asimismo, se puede observar que el Estado Mexicano comienza a incrementar Organismo y Empresas Públicas a partir de los periodos antes citados de los años treinta y cuarenta tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

CREACION DE ORGANISMOS Y EMPRESAS POR PERIODOS
CONVENCIONALES. (41)

PERIODOS:	EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL:	ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS:	T O T A L:
1917 - 1921	2		2
1921 - 1930	8	2	10
1930 - 1933	6		6
1934 - 1940	29	10	39
1940 - 1945	37	14	51
1945 - 1950	30	20	50
1950 - 1959	65	36	101
1960 - 1970	105	27	132
XII-1970-V-1974	84	21	105
TOTAL:	366+	130++	496

(40) . CARRILLO CASTRO, Alejandro, PASCUAL MONCAYO, Eduardo. Op Cit.
p. 67.

(41) . IBIDEM. p. 17.

- + Incluye 32 Empresas de participación estatal que corresponden al -- sector financiero.
- ++ Incluye 8 organismos descentralizados que corresponden al sector -- financiero.

Como anteriormente se había manifestado, el Estado interviene también -- cuando Empresas del sector privado, sufren problemas de tipo económico -- y están a punto de quebrar, como también asevera Alejandro Carrillo Cas -- tro, al informarnos

"Ya se ha dicho que, adicionalmente, el Estado Mexi -- cano ha considerado necesario intervenir en auxilios de empresas del sector privado cuando éstas han en -- frentado en problemas de carácter financiero, a fin de mantener estas fuentes de trabajo y evitar el -- desempleo en un vasto sector de la población. A es -- te objetivo respondieron, por ejemplo la adquisi -- ción, fusión o constitución de un amplio número de -- Empresas actualmente en poder de Nacional Financie -- ra, de la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial -- (Somex) y del Banco Nacional de Fomento Coopera -- tivo. Por lo que toca a éste último cabría recor -- dar que fué así como el Estado llegó a tener en pro -- piedad más de 22 Empresas Pesqueras que en el sexe -- nio pasado de (Luis Echeverría A.)

Fueron consolidadas en el consorcio.

- Productos Pesqueros Mexicanos". (42)

Esta Intervención Estatal también se ha vuelto muy variada dependiendo de la rama de actividad económica en que se desenvuelven ya que va desde el monopolio o control total de la oferta hasta no tener ningún significado o una reacción reducida de la oferta en otros campos económicos, por ejemplo la Producción de Petróleo y Gas en la que el Estado Mexicano controla la totalidad de la oferta de producción nacional. Y en la Generación de Energía Eléctrica de Servicio Público con casi el 100%, y además cerca del 50% del Acero Mexicano y el 42% en la Producción de azúcar; sin embargo en otros renglones la intervención del Estado es casi nula descuidando la oferta y registrando poca actividad en la producción de alimentos, en el manejo de los medios de comunicación o de difusión y bebidas, como nos manifiesta Eduardo Pascual Moncayo al decirnos

"En los años sesenta el apoyo Estatal a la Industrialización del País continuo. Particular importancia, reviste en esos años la mexicanización de la Industria Eléctrica y de la Producción Azufrera realizada mediante la intervención del Estado, en 1960 y 1966-1967, respectivamente. Asimismo, se iniciaron las actividades que conducirían posteriormente a la explotación de los yacimientos de fierro (Siderúrgica Lázaro Cárdenas -Las Truchas, S.A. y Cía. Minera Peña Colorada, S.A.), y al desarrollo de la Industria Siderúrgica. En conjunto el Estado creó o inició su participación en 179 Entidades, como se aprecia en noviembre de 1960 a 1970, lo cual representó un intento definitivo para la formación del sector paraestatal mexicano". (43)

(43) . PASCUAL MONCAYO, Eduardo. Op. Cit. p. 68.

2.2. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL. - El Fundamento Constitucional de la Empresa Pública, se origina en nuestro país y evoluciona a través de las Constituciones que en su momento rigen la vida de nuestro pueblo, en primer término con la Constitución del 4 de noviembre de 1824, la cual tiene su antecedente en la Constitución Norteamericana y en la Constitución Liberal de Cádiz de 1872, influyen con esta amalgama, vertiendo en nuestra Carta Magna tanto el Federalismo Norteamericano -- como el Centralismo Francés -- mediante la segunda, con ésto se dá la separación de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial y la Administración se convierte desde entonces en una función del Poder Ejecutivo. En las primeras constituciones se estableció un Consejo Ejecutivo que asiste al Presidente en la actividad administrativa, desde antaño el Poder Ejecutivo mantiene un poder absoluto en la administración, como también nos comenta el Profesor Francisco López, al mencionar

- . "Según las Constituciones de 1824 y 1826, se componían de 13 miembros que debían ser elegidos por los Diputados de una lista formulada por el Presidente, asistido por el Senado. En la Constitución de 1847, se aumentó a 17 nombrados por el Presidente, tres de los cuales se responsabilizaban de los departamentos administrativos. Estos cuerpos consultivos carecían de poder de ejecución y su función más bien parecía ser de apoyo político del Presidente -- en los debates del parlamento." (44)

(44) . LOPEZ ALVAREZ, Francisco. Op. Cit. p. 98.

Como podemos observar, el Poder Ejecutivo también se va haciendo de poder al tener bajo su mando elementos que sólo eran de consulta, no de decisión. Asimismo, el Poder Ejecutivo, desde su inicio sólo se hace de poder, sin preocuparle iniciar actividad económica administrativa, pues su aparta sólo se dedicaba a dirigir las relaciones exteriores, -- mantener la paz, impartir justicia y recaudar los recursos necesarios -- para el mantenimiento y marcha de las instituciones, surgiendo el Estado de derecho, aunado a este Estado de Derecho existe el principio de organización que trae consigo fenómeno de poder que dan la posibilidad de crear una constitución, hecho que como ya señalamos anteriormente se dió en nuestro país en 1824, 1836, 1847 y 1857, las cuales contienen -- principios que constituyen declaraciones políticas que surgen de la voluntad del pueblo en 1823 surge la federación como pacto constitucional que los Estados integraban en ese tiempo en nuestro país, posteriormente en 1857, las ideas con sentido liberal en individualista son plasmadas para posteriormente en 1917 crear el congreso constituyente en la constitución que actualmente nos rige, dando un nuevo impulso a la Historia Constitucional de América por crear un documento único dentro de los documentos llamados de Estado de Derecho, pues consagra a diferencia de otras constituciones en el mundo, como nos señala el Lic. Eduardo Pascual Moncayo, Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, una innovación que nos explica así:

- "Las Constituciones de la mayoría de los países, con tiene dos grupos de normas, las de carácter orgánico y las dogmáticas. La Constitución Mexicana agregó -- un nuevo orden de normas fundamentales las denominadas garantías sociales y la parte económica. Este -- hecho representa un avance fundamental a la teoría -- del Derecho Constitucional". (45)

(45) E. PASCUAL MONCAYO, Eduardo, Op. Cit. p. 71

En resumen, aún cuando esta innovación, tiene mérito, fué siempre tendiente a dar poder al ejecutivo lo que comenta Enrique Velasco Ibarra - en su obra titulada "La Estructura del Estado y la Coordinación Administrativa y que dice:

"La Administración se lleva a cabo dentro de la estructura de nuestra Constitución Federal por parte - del Presidente de la República en cuanto a la federación, por los Gobernadores de los Estados en cuanto a los estados miembros de esta misma federación". (46)

Es decir que señala que todas las facultades que no estén señaladas en la Constitución como propias de la federación se encuentran reservadas a los Estados, mismas que se señalan en el artículo 124 Constitucional - las cuales se reservan a la federación para la realización de función administrativa, funciones que originan la centralización administrativa, -- como también opina Enrique Velasco Ibarra al decir:

"Esta estructura del Poder Ejecutivo nos lleva a revisar cual es su organización, es decir, el problema de la centralización administrativa de nuestra estructura, señalada tanto en los principios básicos de organización de la Constitución del Poder Ejecutivo, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, indica la estructura centralizada del Poder Ejecutivo de la Federación." (47)

Este exceso de poder administrativo, que deja a los ejecutivos de -- los Estados administrar pero limitándolo por el artículo No. 89 Consti

(46) ... VELASCO IBARRA, Enrique. "La Estructura del Estado y la - Coordinación Administrativa" Colección Seminario, Tomo VI. Secretaría de la Presidencia D.G.E.A. p.57

(47) ... LOPEZ ALVAREZ, Francisco. Op. Cit. p. 108

tucional, ha ocasionado en la actualidad un grave problema de tipo económico, pues si bien, en un tiempo el contexto histórico requerido por este poder fuera conferido al Ejecutivo Federal, en la actualidad este mismo poder estorba el progreso del país.

De la misma manera, en que el Ejecutivo Federal se le ha otorgado amplias facultades en materia administrativa a través de la tan discutida fracción I del artículo 89, que le faculta para emitir los decretos y reglamentos para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las Leyes que expida el Congreso de la Unión, el Poder Ejecutivo se ha desbordado anticonstitucionalmente, abarcando otras esferas de poder que no le son inherentes a sus funciones, como nos comenta - Francisco López Alvarez, al ilustrarnos:

- . "De pasada diremos que se ha abusado de esta facultad por la constante interferencia del Ejecutivo en las facultades reservadas al Congreso, legislando indirectamente sobre materias que no le corresponden, como las que se refieren al Comercio en el Distrito Federal, que ya la Suprema Corte en muchos casos ha declarado inconstitucionales". (48)

Otro cuerpo capacitado para el ejercicio de la Administración Pública, lo constituye la Cámara de Diputados que tiene facultades de control y dirección de la Administración Pública, por la formulación del presupuesto anual de egresos. Prerrogativa esencial y de origen ya que al congreso toca conocer y proveer los medios de ingresos, a través de los presupuestos respectivos para cubrir los gastos propuestos, hecho que se encuentra reglamentado por el Artículo 90 Constitucional y que mereció comentario en la exposición de motivos de la Iniciativa de Ley Or--

(48) . LOPEZ ALVAREZ, Francisco. Op. Cit. p. 108.

gónica de la Administración Pública Federal, por parte de lo C.C. Secretarios de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión al manifestar

- . "En los últimos diez lustros han testimoniado el aumento constante de la administración pública paraestatal. En nuestros días más de la mitad del Presupuesto de Egresos de la Federación se canaliza a través de este tipo de entidades cuyos mecanismos de coordinación y control se encuentran dispersas en diferentes disposiciones legales". (49)

Disposiciones que quedaron incluidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública y que se estudiará más adelante. Esta facultad se encuadra en nuestro artículo 90 Constitucional como también nos comenta Francisco López Álvarez:

- . "La Administración Pública Mexicana actúa en todo caso dentro de los límites de una Ley fundamental, según la Constitución de 1917, en su artículo 90 es facultad del Congreso establecer el número de Secretarías y la distribución de los negocios del orden administrativo de la federación". (50)

Este precepto ha sido modificado por la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública, como posteriormente, se verá por lo que ahora pasaremos al antecedente constitucional de tipo de economía mixta, que ha propiciado que en México la Interactiva Pública y la Privada se lleven de la mano, siendo su principal antecedente el artículo 27 Constitucio-

(49) . Bases Jurídicas de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal Presidente de la República . Coordinación Central de Estudios Administrativos, p. 4.

(50) . LOPEZ ALVAREZ, Francisco. Op. Cit. p. 106.

nal, que señala:

- "La Propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio Nacional, corresponden originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada". (51)

Este precepto marca el origen de la Economía Mixta que se da cuando el Estado, rector de la actividad económica interviene directamente en el proceso productivo y acepta y estimula la participación de la Iniciativa Privada. también sobre el particular, el Lic. Carlos Salinas de Gortari nos manifiesta

- "En este párrafo inicial del Artículo 27, los constituyentes de 1917 fijaron las bases legales indispensables para la convivencia entre el Estado y los particulares pero, dando al Estado un papel fundamental en la promoción y la dirección del crecimiento económico. La Constitución no sólo fijaba las bases del crecimiento económico dentro de un sistema mixto, sino que al considerar a la democracia como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo pretendía darle al crecimiento una orientación de carácter social". (52)

Dentro de este marco, el país ha ido modificando en prácticas, el tipo de economía mixta que actualmente nos es propio; continuando con este estudio, también debemos de referirnos al artículo 28 Constitucional, -

(52) . SALINAS DE GORTARI, Carlos. Op. Cit. p. 30

que reserva al Estado, como sujeto activo de la economía y como gran -- productor en renglones que se han considerado como monopolios del Estado. Ya que hay países que controlan la producción y distribución de -- importantes productos como el petróleo hecho que en nuestro singular -- hemos visto durante el gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas; el tabaco, la sal, el alcohol, es en este orden que el Estado opera en las Economías Nacionales, al incorporar nuevos ramos o sistemas de producción, o firmas de trabajo, que repercuten en los negocios y empresas particulares al hacer que la producción se ajuste a las nuevas circunstancias; como ejemplo más claro pondremos al Complejo Siderúrgico "Las Truchas - Lázaro Cárdenas, que en la actualidad representa un gran monopolio estratégico mexicano y al respecto también es el Profesor Francisco López Álvarez quien nos informa:

"En nuestra legislación, es el artículo 28 Constitución el que regula esta situación al establecer que "En los Estados Unidos Mexicanos" no habrá monopolios, ni estancos de ninguna clase; ni exención de impuestos; ni prohibiciones a títulos de protección a la industria; exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de monedas, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo banco que controlará el Gobierno Federal". (53)

Este hecho que aprecia como una contradicción, del constituyente de -- 1917, y que parecía que había sido expedido aún para poner una barrera al intervencionismo del Estado en materia económica, fue reglamentado -- a través de la Ley Orgánica, del Artículo 28 Constitucional en materia de monopolios expedida el 31 de agosto de 1934 y que concede al Estado el monopolio, de la creación de monopolios, esto con el criterio de que

(53) . . . LÓPEZ ALVAREZ, Francisco, Op. Cit. p. 111

el Estado intervenga para adoptar con su acción el orden y la coordinación indispensable entre fabricantes comerciales y consumidores, de modo que reduzca al mínimo las perturbaciones y los desajustes en la economía del país y la de estimular la creación de industrias nuevas, que tengan por objeto subsistir con ventaja a la importación o que representen el aprovechamiento de recursos no explotados o explotados deficientemente. En la Ley de Administración Pública de México pondremos al Complejo Siderúrgico "Las Truchas Lázaro Cárdenas", que en la actualidad representa un gran monopolio estratégico mexicano, y al respecto también es el Profesor Andrés Serra Rojas, quien nos informa:

*Con fecha 3 de febrero de 1983 fueron publicadas -- diversas reformas y adiciones a diversos textos de -- la Constitución, entre ellas de gran importancia la -- reforma al artículo 28 de la Carta Suprema. El -- texto actual y vigente de dicho precepto es el siguiente:

Artículo 28.- En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopolísticas los estancos y las exenciones de impuestos en los -- términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo -- tratamiento se dará a las prohibiciones a título -- de protección a la industria.

En consecuencia, la Ley castigará severamente y las -- autoridades perseguirán con eficacia, toda concentra -- ción o acaparamiento en una o pocas manos de artícu -- los de consumo necesario y que tenga por objeto ob -- tener el alza de los precios; todo acuerdo, procedi -- miento o combinación de los productores, industria -- les, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan para evitar la libre concu -- rrencia o la competencia entre sí y obligar a los -- consumidores a pagar precios exagerados y, en general todo lo

que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social." (54)

Asimismo, el párrafo IV, V y VI marca las excepciones que el Estado podrá manejar en materia de monopolios. Vls. (Art. 28 Constitucional).- Este hecho que aprecia como una contradicción del Constituyente de 1917 y que parecía que había sido expedido aún para poner una barrera al intervencionismo del Estado en materia económica, fue reglamentado a través de la Ley Orgánica, del Artículo 28 Constitucional en materia de -- monopolios, expedida el 31 de agosto de 1934 y reformada en varias ocasiones siendo la última la del día 8 de enero de 1980, y que concede al Estado el monopolio de la creación de monopolios, esto con el criterio de que el Estado intervenga para adoptar con su acción el orden y la -- coordinación indispensable entre fabricantes, comerciantes y consumidores, de modo que reduzca al mínimo las perturbaciones y los desajustes en la economía del país y la de estimular la creación de industrias - - nuevas, que tengan por objeto substituir con ventajas a la importación, o que representen el aprovechamiento de recursos no explotados o explotados deficientemente. En la Ley Orgánica del artículo 28 Constitucional en su Art. 1o. se reitera la prohibición de la existencia de monopolios y de estancos.

Se entienda por Estanco, "El Monopolio constituido en favor del Estado para producir provecho al fisco "como también lo dispone su Art. 2o. y, asimismo el Art. 3o. señala que "Para los efectos de la presente Ley, - se entienda por monopolio: Toda concentración o acaparamiento industrial o comercial, y toda situación deliberadamente creada, que permita a una o a varias personas imponer los precios de los artículos o las --

(54) SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo" Vls. II, Editorial Porrúa, S.A. México 1985. p. 431.

cuotas de los servicios, con perjuicio del público o de alguna clase -- social".

De este anterior artículo, el Estado ha propiciado la creación de distintos monopolios bajo formas jurídicas muy diversas y que actualmente constituyen las Empresas del Estado. Otro comentario, que sugiere la - Inconstitucionalidad de esta Ley, lo hace el Profesor César Sepúlveda - al decir que:

- . "De acuerdo con el Artículo 28 Constitucional el monopolio es como el latifundio, como la personalidad Jurídica de la Iglesia, son hechos sociales sujetos a -- las disposiciones estrictas de la Ley. Ninguna Ley -- reglamentaria puede desviar el sentido de un precepto constitucional que obedece a complejas razones. Si la norma constitucional no es la adecuada, el camino lógico es su reforma, no su inaplicación". (55)

El artículo 4o. de esta multicitada Ley determina que:

- . "Se presumirá la existencia de monopolios salvo prueba en contrario:

Fracción I.- En toda concentración o acaparamiento de artículos de consumo necesario.

Fracción II.- En todo acuerdo o combinación de productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, realizando sin autorización y regulación del - Estado, que permita imponer los precios de los artículos o las cuotas de los servicios.

(55) . SEPULVEDA, César. "El Abuso de la Patente como Factor de Monopolio". Revista El Faro. 4a. Época, Núm. 24 y 25, - Enero - Junio, México.

Fracción III.- En toda situación comercial, industrial o de prestación de servicios creada deliberadamente, que permita imponer los precios de los -- artículos o las cuotas de los servicios*. (56)

Artículo 60. No quedarán comprendidas, en las presunciones a que se -- refiera el artículo 40., I. Las Empresas de Servicios Públicos concesionados que funcionen conforme a las tarifas aprobadas oficialmente; II.- Las Empresas en que participe el Estado como Accionista o Asociado; - - III.- Las Entidades Públicas que adquieran artículos de consumo necesario o generalizado, obligándose a pagar directamente a los productores, precios mínimos de garantía registrados con la Secretaría de Comercio.- Adición: D. O. F. 9-I-1980. Con lo anterior, se comprueba que es suficiente la autorización del Estado, para que existan monopolios, pues -- basta que el Estado concesione o participe como Accionista o Asociado, para que el monopolio sea legal; como ya señalamos anteriormente, el -- Estado ha de haber derivado de estos monopolios, las modalidades y distintas formas de Empresas Públicas que analizaremos en su oportunidad - en el capítulo siguiente; de las últimas reformas hechas a nuestra Constitución de tipo económico aprobadas por el Constituyente Permanente y publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de -- 1983, se comprendieron en el Artículo 25 que entre otras cosas, señalaba las atribuciones del Estado para guiar la Rectoría del desarrollo nacional en forma integral, y como tal, fortalecer la soberanía nacional, -- igualmente fija la concurrencia del sector privado, público y social, -- marcando con responsabilidad social, es decir, que todo ésto se logrará buscando el bien social, hecho que no se ha cumplido, así como también, hace mención a las áreas estratégicas que se reservan como función del Estado señaladas en el artículo 28 Constitucional, anteriormente analizado, este precepto reviste gran importancia, pues en toda su estructu-

(56) . SERRA ROSAS, Andrés. Op. Cit. p. 434.

ra se cuida la participación de los sectores económicos, para cumplir con los fines prioritarios de desarrollo con equidad social e impulso de los mismos sectores, mediante los recursos productivos pero sin descuidar el medio ambiente.

El Artículo 26 de la Constitución también fué materia de reforma, y en su contenido se delimita la atribución del Estado para organizar un sistema de planeación del desarrollo urbano nacional, con dinamismo, permanencia y equidad; se aprecia nuevamente que se subraya el principio de equidad, para el crecimiento de la economía; esta planeación también se marca, deberá ser democrática, dando intervención a los 3 sectores quienes influirán en el plan y los programas de desarrollo, hecho que en la práctica no se ha cumplido con la debida equidad, también menciona que el Plan Nacional de Desarrollo será adecuado de acuerdo a los procedimientos de participación y consulta popular que establezca el ejecutivo, quien tendrá la facultad para determinar quién tendrá de los órganos, la responsabilidad del proceso de planeación y las bases para que se coordine, vía convenios, con los gobiernos de los Estados y vía concertación con los particulares las acciones para llevar a buen fin el plan y los programas de desarrollo.

El Artículo 27 Constitucional también fué reformado por lo que respecta a una más honesta y expedita impartición de justicia agraria, en su fracción XIX; y fracción XX que señala las atribuciones del Estado para el desarrollo rural, y legislación para planear y organizar la producción agropecuaria, hablando de industrialización y comercialización pero con interés público y por último también fueron adicionadas al Artículo 73 las fracciones XXIXD, XXIXE y XXIXF que menciona la facultad del congreso para expedir leyes sobre planeación nacional, sobre programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico de abasto y producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios, es decir, cuidando principalmente una planeación con fin y función social, y por último la de promulgar o expedir leyes que promuevan la inversión mexicana y regulen

la extranjera y la transferencia de la tecnología y conocimientos científicos y tecnológicos para el desarrollo nacional; todas estas reformas buscan como ya se comentó, lograr los fines económicos del Estado, en forma planificada y dando intervención a todos los sectores económicos del país, además de buscar también la promoción equilibrada de la inversión extranjera y el auxilio de la tecnología, siendo recomendable para el mejor entendimiento de lo aquí expuesto, leer los artículos - - enumerados. Vid. (Constitución Mexicana Actualizada).

Por lo anterior y habiendo cumplido con los estudios en Materia Constitucional, a continuación abarcaremos los preceptos que en legislación existen, por lo que hace a la Empresa Pública que según su estructura y formación se regamenta por el Régimen de Derecho Público, como por Régimen de Derecho Privado.

2.3. LEGISLACION SOBRE LA EMPRESA PUBLICA:

A) REGIMEN DE DERECHO PUBLICO.- Este régimen se aplica a la Empresa Pública Nacional, en virtud de que es el Estado el que detenta el poder de mando en las mismas, o participa como accionista mayoritario o minoritario, razón por la cual se está en la esfera jurídica de Derecho Público o Derecho Administrativo, con mayor precisión. -- con su conjunto de leyes y reglamentos el que fija en parte la vida de las aludidas, ya que otra parte lo rige el Derecho Privado, en virtud de su relación con los particulares y de acuerdo a su forma de actuar y de estar estructurada, pero en primer término estudiaremos las disposiciones del Régimen Público que las determina, y en primer lugar estudie mos la LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, que como su nombre lo indica rige a nivel federal, a este conjunto de entidades dependientes del Poder Ejecutivo Federal, y que fué creada con fecha 29 - de diciembre de 1976, para tratar de regular de una forma más organizada al sin número de Organismos y Entidades que constituye la Administración Pública, por lo que en su Artículo 10. se establecen las bases de la misma, dividiendo a la Administración Pública Centralizada de la Administración Pública Paraestatal, siendo integrada la primera por:

La Presidencia de la República, las Secretaría de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.

Y la Administración Pública Paraestatal, párrafo segundo, estará integrada por:

Los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas y los Fideicomisos (Vid Art. 1 y Sig. de la LOAPF)

Establece también, las Bases Jurídicas, para la creación de las Oficinas auxiliares y de apoyo técnico, en forma directa para el Presidente de la República, y también dispone las bases generales para la creación de las Entidades Paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal-

en su operación (Vid. Art. 45 y Sig. L.O.A.P.F.), así como también señala la agrupación de éstas por Sectores y Subsectores, como nos indica el Lic. IGNACIO PICHARDO PAGAZA, al decir

"Mediante diversos acuerdos que tienen como fundamento los artículos 50 y 51 de la LOAPF el Ejecutivo Federal agrupa en diecisiete sectores administrativos a toda la administración pública paraestatal, quedando como coordinador de cada sector, - el titular de cada dependencia federal.

El establecimiento y formulación de las categorías de relación y responsabilidad entre las Secretarías de orientación y apoyo global, llamadas genéricamente: GLOBALIZADORAS; los coordinadores de sector y las entidades paraestatales coordinadas. Estas globalizadoras llevan a cabo tres funciones básicas para toda la administración: la de planeación y programación-presupuestación; la hacendaria o de financiamiento y la de control de la acción pública". (57)

Por lo tanto el sistema administrativo se convierte en sectorial de acuerdo a su funcionamiento base.

Esta sectorización, obedeció principalmente a que el principal elemento de dirección y de control, estaba representado por el titular del Organismo o Empresa Paraestatal, con el Presidente, y por consecuencia el exceso de empresas que fueron naciendo, no alcanzaba a ser atendido por el Ejecutivo, por ser físicamente imposible y éste sólo atendía a un --

(57) . PICHARDO PAGAZA, Ignacio. "Introducción a la Administración Pública de México". Libros de Texto INAP.- CONACYT, - Vols. I Bases y Estructura. México. p. 222.

grupo mínimo constituido por los principales organismos, quedando sin control un sin número de organismos de todo tipo, por lo que se da inicio al proceso de Sectorización en el año de 1977, creando agrupamientos de Entidades Paraestatales, bajo la coordinación del Titular de una Secretaría o Departamento, es decir a la Administración Pública Centralizada toca ser las coordinadoras de Sector, contradicción de la Descentralización, como en su oportunidad se estudiará más adelante.

El criterio utilizado para la Sectorización es el siguiente: Primero.- Se considera la afinidad entre los objetivos y actividades de la empresa, con las atribuciones y funciones de la Secretaría que está como cabeza de sector; por ejemplo: Las Instituciones Nacionales de Crédito, La Banca Mixta, Las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas, se agrupan en el Sector Administrativo, que coordina la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pero también existe el caso de entidades para estatales que en su propósito, se vincula con la esfera de competencia de más de una Secretaría y para su agrupamiento se define atendiendo a su política prioritaria del Gobierno de la República y como ejemplo más claro lo constituye PEMEX, asimismo, debido a que una gran cantidad de empresas se agrupan en consorcios o grupos, que responden a una Matriz, se procede a agrupar al consorcio como si se tratara de una unidad y -- las filiales, corren por consiguiente anexas a su matriz, y como ejemplo tenemos a las Instituciones de la Banca Mixta.

Existen según el Profesor Ignacio Pichardo Pagaza, tres tipos de categorías sectoriales y son las siguientes:

- A) Las Secretarías de orientación y apoyo global, llamadas generalmente globalizadoras, son: programación y presupuesto, Hacienda y Crédito Público y la Contraloría General de la Federación.
- B) Las Secretarías y el Departamento del Distrito Federal que son coordinadores o cabezas de un sector. Son diecisiete.

C) Las entidades agrupadas bajo cada coordinadora de sector tiene un número variable, siendo el -- sector más numeroso el coordinado por la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, -- que agrupa 376 entidades o sea el 39.0% del total; los que menor número de entidades agrupan con el sector de Reforma Agraria 7, Defensa Nacional y -- Relaciones Exteriores 1." (55)

Aunque estas cifras las constataremos y precisaremos en el capítulo IV, en su oportunidad, por lo que también a continuación estudiaremos a las Dependencias de Orientación y Apoyo, por ser en éstas en las que recáe la mayor responsabilidad y las que tienen implícitas en la Ley LOAPF, -- las funciones más trascendentes; pues bien estas dependencias llamadas de Orientación y Apoyo Global son tres como anteriormente ya se estudió, y entre sus funciones están las siguientes:

- 1.- Normativas, en virtud de que son órganos de autoridad.
- 2.- De vigilancia y control global, es decir en materia, de política y planes, programas, objetivos, metas, acciones y recursos del Sector Público.
- 3.- De apoyo y asistencia técnica, para habilitar a las dependencias en su papel de coordinadoras de sector.

Por lo tanto, estas dependencias establecen las normas y políticas que regulan la acción de las distintas entidades en función de su ubicación sectorial, es decir su actuación en la economía, estudiando la rentabilidad social y financiera de las entidades paraestatales, en una forma más científica y que anteriormente no se hacía, como se apreció en el -

capítulo de Estado Intervencionista; asimismo, y sólo en casos excepcionales substituyen a la dependencia o entidad, en la coordinación de su actividad, cuando ésta no funciona o su participación sea nula o deficiente, otra función primordial: lo constituye la de evitar ese tremendo problema que no se ha erradicado en su totalidad, y es el de evitar la duplicidad de funciones de las entidades públicas, por lo que su función de Planeación, Programación, Control, Presupuestación, Evaluación, Información e Implantación de Normas Jurídicas, Adquisiciones, Recursos Humanos, Organización y Modernización Administrativa, siendo también de una gran importancia las siguientes:

- 1.- Integrar con la participación de las dependencias y entidades, el plan nacional de desarrollo.
- 2.- Preparar el programa financiero nacional y proyectar y calcular -- los ingresos de las entidades paraestatales.
- 3.- Coordinar los programas regionales con la participación de las dependencias y entidades, los Estados y Municipios.
- 4.- Establecer normas y lineamientos para el ejercicio del presupuesto.

De estas funciones, merece comentario en el tema IV, la función tercera, ya que se ha limitado en gran parte la misma, y en la práctica podría implicar el desarrollo más importante para la Descentralización -- Federal.

2.3. B) REGIMEN DE DERECHO PRIVADO.- La Empresa Pública vive inmersa al régimen de Derecho Privado gracias a que el Estado Mexicano ha adoptado formas e Instituciones previstas por este sistema jurídico hecho que ha representado y ha atraído la atención de muchos estudiosos de esta ciencia, el Estado ha intervenido para formar empresas que a su criterio satisfaga sus fines, pero que sin ser creadas por el mismo, dentro del Derecho Público, las ha adoptado traspasando sus límites y llamamos traspasando ya que en casos como el de la Empresa Pública en Sociedad Anónima, aún sin satisfacer los requisitos que la Ley Mercantil señala, se ha apoderado de esta forma de institución atando contra la misma hecho que será de importancia a comentar y analizar en el tema del mismo nombre en el capítulo III y por lo cual también debemos hacer mención que las Empresas Públicas son controladas no sólo por el derecho privado, ni por el público, sino que existen también empresas regidas por el derecho social y por otras disciplinas, -- comentario que el Profesor Jacinto Faya Viesca, al decir que:

"El concepto de Empresa Pública, como podemos vercolinda con varias disciplinas no pertenecientes - al mundo del derecho. Consideramos que la parte -- procedimental de estas actividades corresponde al Derecho Administrativo que el aspecto sustantivo - es decir la forma de constitución de estas entidades pertenece al campo del derecho mercantil".(59)

Este fenómeno no es único y característico de nuestro país, ya que en países con estructuras similares a la nuestra ha presentado carencias en la estructuración de un sistema jurídico creado por el Estado para-

(59) . FAYA VIESCA, Jacinto, "Administración Pública Federal", Editorial Porrúa, S.A. México. p. 570.

sus empresas, hecho que también nos enumera el Lic. Faya Viesca al manifestar

- . "Por otra parte, las Empresas Públicas en todos los -- países del mundo, han carecido de un Estatuto Jurídico lo suficientemente claro y preciso que permita a los -- distintos gobiernos unificar de alguna manera la conducta interna y externa de estos entes".(60)

El hecho ha traído como consecuencia que la Empresa Pública también inmersa en el mundo internacional presente este problema, ya que comunmente se piensa que las leyes relativas a la Administración Pública pertenecen al campo estricto del Derecho Administrativo, y como ya hemos expresado en la práctica muchas veces ésto no es así, dado que numerosas Leyes relativas a la Administración Pública no imponen mandatos, por lo que corresponden a los lineamientos doctrinales del Derecho Administrativo ya que el hecho de que las entidades paraestatales posean personalidad jurídica y patrimonio, no significa que su actividad esté revestida de imperio, ya que la realidad demuestra que un gran número de estos entes se revisten de la formalidad y conceptos clásicos del Derecho Mercantil y del Derecho Civil que corresponden al derecho privado, por esto habremos de seguir enunciando el criterio para encausarnos, para que sea creado un ordenamiento jurídico nuevo que contenga a entes públicos, que se encuentren reglamentados por Instituciones de Derecho -- Público, y así dejar de intervenir la esfera del Derecho Privado para que ésta no se vea afectada en el Derecho Mercantil y el Derecho Civil, pues como también nos comenta el Profesor Jacinto Faya

- . "El hecho de que no haya coincidencia entre una serie de Entes que crea el Estado, con el Derecho Ad--

(60) . FAYA VIESCA, Jacinto, Op. Cit. p. 578.

ministrativo, puede perjudicar la propia estructura de la Administración Pública al no existir una identidad jurídica entre los elementos componentes de los distintos órganos que dan concurrencia a la actividad de la Administración". (61)

Como hemos visto y como se estudiará, en el siguiente capítulo de la -- Formación y Características de la Empresa Pública, trataremos de aportar ideas para substituir a los moldes de derecho privado por uno que se adapte al régimen del derecho público, y que pueda ser opción para que el Estado opte por dejar de utilizar los moldes del derecho privado ya que esta ausencia del derecho administrativo en grandes zonas de la Administración Pública viene a dejar un gran vacío que al final de cuentas la ocupa el Derecho Privado.

(61) . FAYA VIESCA, Jacinto, Op. Cit. p. 578.

CAPITULO: III

FORMACION Y CARACTERISTICAS
DE LA EMPRESA PUBLICA .

3.1. POR SU PROPOSITO LAS EMPRESAS PUEDEN SER:

1) EMPRESA DE PRODUCCION DE BIENES.- El presente te

ma se avoca a realizar a continuación el estudio de la Empresa Pública de acuerdo a su formación, atendiendo al propósito por el que es creada ya que el Estado ha diversificado su capacidad para crear entes, que le faciliten su tarea y propósito, ya que siendo uno de sus fines actuales el de dirigir la economía para beneficio social, puesto que, anteriormente como ya se vió en el principio de nuestra investigación la intervención del Estado fué excepcional y con motivos meramente fiscales no con el propósito de asumir actividades empresariales, el cual se reflejó en la etapa en que México vive su liberalismo económico durante el porfiriato que bien o mal finca los cimientos para el nacimiento de -- distintas empresas que actualmente forma parte de la administración pública, que asimismo, a partir de la revolución de 1910, como también -- estudiamos, el Estado emprendió la tarea para introducirse en manejar -- las fuerzas del mercado, haciéndose de un sin número de empresas públicas que comprenden diversos tipos y modalidades en su estructura, denominación y constitución, comentario que al respecto se aprecia en el -- Diccionario de Ciencias Económicas que cita la siguiente opinión:

"Los poderes públicos aportan medios de acción que desbordan el derecho común, gracias a los cuales -- la explotación pública puede sustraerse total o -- parcialmente a la ley del mercado para procurarse -- los factores de producción que le son necesarios -- para la explotación pública puede, en efecto, recurrir a procedimientos completamente distintos a -- los que hemos encontrado hasta el momento". (62)

Por lo tanto, el Estado como en reiteradas ocasiones ya señalamos, crea distintos tipos de empresas públicas con características también variadas, teniendo como única cosa en común que siempre serán creadas por -- una Ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal, como se verá en su oportunidad ya que a continuación estudiaremos a la Empresa Pública de acuerdo a su propósito en su modalidad de producción de bienes, es decir cuando es creada con el fin de producirlos para satisfacer la demanda social, cumpliendo además con la tarea de introducir bienes de abasto y consumo interno a precios accesibles, hechos que nos comenta el Profesor Jorge Fernández Ruiz, quien nos dice:

- . "Al Estado Intervencionista le interesa sobre manera asegurar el abastecimiento de productos indispensables para su desarrollo económico, tal es el caso de los energéticos, de los minerales y demás insumos -- fundamentales; por ello, además de las medidas indirectas que para tal efecto incluye su legislación, -- también suele actuar con estas miras en forma directa como empresario." (63)

Otro de los fines de empresas productoras de bienes es el de garantizar el abastecimiento de los artículos de primera necesidad requerido por la población, tratando de conseguir, mediante diversos mecanismos, como lo son el de adquirir en forma masiva dichos productos a precios de garantía y el acopio de grandes existencias de artículos de primera necesidad, que expende a la población, en particular a la económicamente más desprotegida a precios no sólo de costos sino incluso subsidiadas; así como la regulación de faltantes y exportación de excedentes, esta regulación de distribución del mercado de artículos que realiza el Estado -- mediante la Compañía Nacional de Subsistencias Populares CONASUPO que --

(63) . FERNANDEZ RUIZ, Jorge "El Estado Empresario". Instituto de -- Investigaciones Jurídicas UNAM. México. pp. 123 y -- 124.

substituyó a la anterior Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S.A., y que a su vez había substituido a la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A., creada en 1938, la CONASUPO es un organismo público descentralizado creado por Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial del 10. de abril de 1965, cuya principal atribución consiste en: participar conjuntamente con los organismos oficiales o semi-oficiales en la reglamentación, planeación y control de producción, distribución, venta e industrialización de maíz, trigo, frijol, arroz y demás productos que maneje este organismo, elaborar los estudios tendientes a fijar, por parte del Ejecutivo Federal, los precios de garantía o mínimos de compra de los granos y productos agrícolas que maneja; planificar y organizar directamente o por conducto de otras Instituciones Oficiales, las intervenciones reguladoras del Estado para el mantenimiento de los precios de garantía o mínimo de compra, regular las reservas nacionales, importar en caso de existencias deficitarias y exportar excedentes cuando las reservas sean excesivas, así como promover la industrialización de productos agrícolas necesarios para la alimentación popular.

2) EMPRESA DE PRODUCCION DE SERVICIOS. - Por la natu-

raleza de sus funciones, será clasificada como productora de servicios, cuando el Estado como empresario busca e imita los moldes privados, es decir, tiende a lograr con el menor costo posible y con resultados positivos financieros, y con utilidades si es posible o ya sea con pérdidas, según el caso, pero con el fin de prestar un servicio, lo cual ha sido la forma original de las primeras empresas del Estado, tanto en México como en otros países como Italia, según comentario del Profesor Jorge - Fernández Ruiz, que hace mención a un comentario de Giannini, en el siguiente sentido:

"Giannini, al referirse al caso de Italia, señala como las primeras actividades de los poderes públicos - que asumieron carácter de empresas, fueron aquellas - con las que se organizaron algunos servicios públicos esenciales; los transportes ferroviarios, las comunicaciones postales y sucesivamente las telegráficas, - telefónicas y radio-telegráficas y radiotelefónicas." (64)

Este comentario, nos afirma la idea de que el origen de la empresa pública en México, lo tenemos en la época del Porfiriato, en que aún en manos privadas, el ferrocarril y otros servicios públicos crecen alcanzando una gran dimensión sin precedentes, sentando las bases para un -- factor estratégico desarrollo, que pasa a manos del Estado mediante la nacionalización de los mismos, las empresas de prestación de servicios son muy variadas, de acuerdo al tipo de servicio, que éstas presten, -- pudiendo ser: Servicios Públicos Propios, la cual deberá diferenciarse-

(64) . FERNANDEZ RUIZ, Jorge. Op. Cit. p. 183.

de aquellos denominados impropios, ya que los primeros son los que presta directamente el Estado, como lo veremos en la Empresa Propia cuando hagamos su análisis más adelante, por lo tanto los servicios públicos - impropios o de interés público, son aquellos que al igual que los propios satisfacen una necesidad colectiva, de manera más o menos continua, pero no es el Estado el que los presta, sino un particular bajo un reglamento, pudiendo ser una tienda de abarrotes, panadería, etc.. La Empresa de Servicios Sociales, ésta se diferencia según la doctrina en -- que una empresa dé servicios públicos, presta un servicio con carácter material, como suministro de un bien o utilizando un medio técnico, como el suministro de agua potable, en cambio La Empresa de Servicio Social -- está destinada a elevar el nivel de vida de la población, especialmente la más desprotegida y sus prestaciones serán asistencias médicas, otorgamiento de créditos, jubilación, pensión, seguridad social, enseñanza o capacitación, Ejemplo: IMSS, ISSSTE., etc.. La Empresa de Servicios - de Interés Público: Estas pueden ser agrupadas en tres grandes grupos:

- 1) Las Bancarias o Financieras.
- 2) Productoras de determinados bienes.
- 3) Las Reguladoras del Mercado.

La doctrina también las reconoce como Empresas de Servicios Públicos - Virtuales, ya que el Estado concurre con el particular, bien en empresa separada o asociados en empresas mixtas o de participación estatal. -- asimismo, como ejemplo de Empresa Productora de Determinados Bienes, -- tenemos a Uranios Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas, S.A., asimismo, nos vemos en la necesidad en el presente subtema de hacer un estudio de las características -- que debe tener el Servicio Público, por así ameritarlo nuestro tema, -- por lo cual también nos remitimos al Profesor Jorge Fernández Ruiz, -- quien nos dice:

• "Doctrinalmente los Servicios Públicos se caracterizan por:

- A. Generalidad: Por esta característica toda la población es usuaria potencial, sin más limitaciones que la impuesta por su reglamentación y capacidad.
- B. Igualdad o Uniformidad: La prestación del servicio debe otorgarse en igualdad de condiciones previo cumplimiento por parte del usuario de los requisitos legales.
- C. Regularidad: De acuerdo con esta característica la prestación del servicio público debe agarse a la regla y disposición legal que lo rigen.
- D. Continuidad: Debe presentarse ininterrumpidamente, en algunos casos como el suministro de energía eléctrica, la continuidad deberá ser absoluta.
- E. Obligatoriedad: Una vez instituido el servicio, debe prestarse obligatoriamente, sin posibilidad de negarlo sin responsabilidad, pues la negativa del servicio debe constituir falta grave para el responsable." (65)

(65) . . . FERNANDEZ RUIZ, Jorge. Op. Cit. pp. 218 y 219.

3.2. POR SU CREACION.-

A) EMPRESA PROPIA: La Empresa Propia, es una empresa con características muy particulares ya que es una empresa que siempre dependerá de la Administración Pública Central, su actividad se avoca al ramo de servicios públicos centralizados y en algunos casos también reviste la forma de empresas desconcentradas, el servicio público que presta la empresa ha sido considerado en su mayoría, como aquellos servicios públicos llamados "Servicios Administrativos Generales", el Profesor Andrés Serra Rojas considera que:

- "La tendencia es a no considerar a esas actividades o servicios como una empresa pública comprendiéndolas en la administración pública general". (66)

La Empresa Propia, es la primera con la cual el Estado moderno, realizó actividades de tipo económico y con la cual se inició la tendencia del Estado para el uso de formas empresariales privadas, que veremos más adelante, asimismo, en la empresa propia el Estado gestiona directamente una actividad económica o crea una empresa sin personalidad, es por eso que por lo que hice a este tipo de empresa no considero que revista mayor problema de explicación, por lo que a continuación haremos el análisis de nuestro segundo tipo de empresas por su creación.

(66) . CERRA ROJAS, Andrés, "Derecho Administrativo" Vols. I, Edit. -- Porrúa, S.A. México, p. 704.

B) EMPRESA DESCENTRALIZADA Y DESCENTRALIZADA: Para --

efecto de una mejor comprensión de la Entidad Descentralizada, debere--
mos de referirnos a la Descentralización Administrativa, en nuestro - -
país, misma que se encuentra reglamentada en la Ley Orgánica de la Ad--
ministración Pública Federal, como ya antes habíamos informado, siendo--
su artículo primero párrafo segundo el que menciona que: La Administra--
ción Pública Paraestatal estará integrada por: Los Organismos Descentra--
lizados, etc. etc., asimismo, la Doctrina manifiesta al respecto que --
corresponde a una forma jurídica de organizar técnicamente a ciertos --
órganos de la Administración, la descentralización obedece principalmen--
te a que el conjunto de empresas del Estado, será dotado de personali--
dad jurídica y patrimonio propios, además de dotarla de un alto grado -
de autonomía, que en nuestra particular opinión es aún relativa como --
comentaremos posteriormente, esta autonomía será técnica y orgánica, --
pero ésto no significa que escape del control de la Administración Pú--
blica Central, que aún sigue siendo muy flexible, restando como y mani--
festamos avances en su dirigencia técnica, además de dotarlas de un alto
grado de burocratismo en sus procedimientos de desarrollo; la Descentra--
lización Administrativa, comprende una extensa gama de formas, de las -
cuales a continuación analizaremos algunas, confrontando diversas opi--
niones, como la expuesta por el Profesor Jacinto Faya Viesca, quien - -
expone:

- . "Una forma clásica de descentralización administrativa es aquella que se establece jurídicamente por región o territorio, teniendo su justificación en la prestación de servicios públicos municipales o en facultades político-administrativas regionales y siempre bajo un ámbito limitado de competencia territorial. Otra forma -- clásica de Descentralización es la que se establece -- por razones técnicas o de servicio y tiene como finalidad el ejercicio de las funciones propias al manejo de -

los servicios públicos." (67)

La Descentralización es un tema actual, que ha nacido de la misma solitud del crecimiento de numerables empresas del Estado, que no había sido contemplada anteriormente como comenta Duguit al decir que, mientras sólo se pidió al Estado impartir en un principio justicia, garantizar la paz y tranquilidad interior y asegurar la defensa en el exterior, no se le requirió la descentralización, pero que al variar el concepto-Estado, se ha requerido de éste mayor intervención en el desempeño de funciones en la generalidad de la actividad humana, lo que ha originado una tendencia descentralizadora en la actividad administrativa, por otra parte el Lic. José Fernández Ruíz aporta otro concepto de Descentralización:

- . "La Descentralización creemos constituye una tendencia organizativa de la administración pública, que -- consiste en conferir personalidad jurídica propia a los órganos descentralizados y otorgarles autonomía orgánica relativa respecto del poder central. Así -- pues la descentralización administrativa supone la -- existencia de varias personas jurídicas dentro de la Administración Pública, que son Poder Central y Organos Descentralizados y supone asimismo la facultad de tales órganos para administrarse con relativa independencia." (68)

Estas personas jurídicas se encuentran señaladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública en sus artículos 51, 52 y 53 Vid. pero la - -

(67) . FAYA VIESCA, Francisco.

(68) . FERNANDEZ RUIZ, Jorge. Op. Cit. p. 191.

descentralización es una forma que no es inherente solo a nuestro país, ya que como nos comenta también el Profesor Faya Viesca en la doctrina Italiana esta es:

"En la Doctrina Italiana al hablar del tipo de relación que se dá entre un órgano central y una entidad paraestatal, se dá el nombre de "Relación de Dirección" así lo afirma Bachelet, Ottaversi, Mónaco y -- otros, esta relación encuentra su expresión cabal no en órdenes singular, sino en directivas en cierta -- competencia para controlar la actividad del ente sujeto, y en la posibilidad de designar a los titulares de los órganos superiores de la entidad adscrita". (69)

También en el caso particular de Italia, los órganos centrales de la Administración Pública, también controlan el mando de las entidades descentralizadas, al igual que en México, por lo tanto para analizar esta cuestión, nos avocaremos a estudiar los tipos de Descentralización, la cual es muy variable. por ejemplo para el Profesor Jorge Fernández Ruiz la Descentralización se divide en: Descentralización Regional, Patrimonial, Funcionalista y la Concesión, siendo en particular las siguientes:

- . "La Descentralización Administrativa se clasifica en cuatro ramas:
 - a) La Descentralización Regional, conforme a la cual, los funcionarios del servicio tienen fuertes enlaces locales.

(69) . FAYA VIESCA, Jacinto, Op. Cit. p. 651.

- b) La Descentralización Patrimonial, que requiere -- afectar un patrimonio autónomo a un servicio -- público específico.
- c) La Descentralización Funcionalista que exige -- conferir una amplia función directiva a los fun -- cionarios técnicos del servicio.
- d) La Concesión, que implica transferir a un parti -- cular la operación de un servicio público, ex -- plotándolo bajo la supervisión del Estado". (70)

Al respecto, comulgamos con la Descentralización de tipo Regional, ya - que considero, debiera ser mayor apoyada en la actualidad, pues con - - ella se dá libertad a las comunidades y entidades de la Federación, - - efectuando una verdadera descentralización de la Administración Pública y de la vida política y económica, que nuestra realidad necesita y a la cual habremos de referirnos en especial atención; al respecto, el Maest - tro Gabino Fraga refiere, que la descentralización por Región, consiste en el establecimiento de una organización administrativa, destinada a - manejar los intereses colectivos que corresponden a una población radi - cada en una determinada circunscripción territorial, de ésta, aprecia - mos similitud en la clasificación que hace el Profesor Buttgenbash de - su Descentralización Territorial, ya que expresa: Que ésta consiste en - confiar a las Autoridades Públicas Regionales o Locales, autonomía res - pecto del poder central, para la administración de un conjunto de inte - reses regionales o locales, reconociéndoles a éstos el derecho de crear a este respecto los servicios que juzguen necesarios. De lo antes ex - puesto, y la razón particular del sustentante, para proponer una verda - dera Descentralización de Empresas Públicas, en la forma de Descentra - lización por Región, consiste en que ésta se adapta de una manera más -

efectiva, a las aspiraciones democráticas, ya que dá oportunidad a los interesados en hacer la designación de las autoridades que han de manejar los negocios que le son comunes, y por lo consiguiente, ejercer sobre dichas autoridades un mayor control, por la vía de la Opinión Pública, que unida a la posibilidad de los vecinos de la circunscripción territorial de llegar a ser electos, constituye a su vez una participación del Pueblo en los negocios públicos que le afectan, trayendo por consecuencia una posibilidad de gestión más eficaz de los servicios públicos y una realización más adecuada de las atribuciones que al Estado corresponden, pero también han sido apreciados algunos inconvenientes a este tipo de descentralización política, resultando de los mismos órganos administrativos, ya que factores de índole políticos centralistas intervienen afectando a la Administración misma, siendo la Organización Municipal la forma que nuestra Legislación Mexicana ha adoptado la forma de descentralización por región, es necesario hacer también referencia a este punto, ya que el Municipio es una forma por la cual el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada; de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 115 Constitucional, la base de la División Territorial y de Organización Política y Administrativa del Estado de la Federación es el Municipio Libre, correspondiéndole por lo consiguiente al Derecho Público dar fisonomía al Municipio porque sólo la concesión de esas prerrogativas implican la posibilidad de que sea el Municipio quien maneje sus propios intereses. Las prerrogativas planteadas por mí, son propiamente de autoridad, para que los representantes de la colectividad puedan imponer sus decisiones; que también pueden entenderse como derechos en favor de la asociación o como obligaciones a cargo de los mismos y en favor del Estado, que en esta forma se descarga de la necesidad de atender a los intereses meramente locales.

De la concepción del Municipio surgió la Teoría Clásica que señala como característica de la Descentralización por Región:

- 1.- La existencia de una personalidad jurídica.

- 2.- La concesión por el Estado de Derechos Públicos en favor de esa personalidad.
- 3.- La creación de un patrimonio cuyo titular es la propia personalidad.
- 4.- La existencia de uno o varios órganos de representación de la personalidad moral.

En la práctica es posible que nuestro sistema se ha inclinado por esta doctrina, ya que la Constitución Política establece como base de la Organización Municipal la siguiente:

"Artículo 115 Fracción III.- "Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica".

El Municipio será Libre.

Fracción II.- "Los Municipios administrarán libremente su hacienda". (71)

Fracción I.- "Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular".

Es punto de trascendencia Jurídica y Política, el que consigna nuestra Carta Magna al establecer la libertad del Municipio. Pero como debe entenderse esa libertad; según, el Profesor Gabino Fraga, debe entenderse como una autonomía de la organización municipal frente a la organización central del Estado, y en los términos Constitucionales basarse en el sistema de las elecciones, para designar representante y por otra en el delegamiento de la autoridad municipal respecto de las autoridades centrales, ya que es el poder Legislativo Local el que fija el Estatuto

de las Municipalidades, y determina su organización, funcionamiento y que de acuerdo a la fracción II del artículo 115 de la Carta Magna se ñala que las Contribuciones que formen la Hacienda del Municipio será manejada por el mismo, también el Poder Judicial realiza funciones jurídicas, respecto de éste, en la misma forma que las ejerzan respecto a las que provienen de autoridades centrales; el Municipio con Personalidad Moral requiere de Organos que lo representen de acuerdo a la Legislación Mexicana los Organos de Representación Municipal los encontramos constituidos por el Ayuntamiento y por el Presidente Municipal fracción I del artículo 115 Constitucional, y por último el Municipio tiene entre sus facultades tres muy importantes que son: -- Facultad para la Administración de los intereses locales, Facultad para el manejo de la Hacienda Municipal y Facultad que tiene el Ayuntamiento como primera Autoridad Política del lugar; pero por lo que hace a la Segunda Facultad, consistente en la de determinar los casos en que el Municipio debe encargarse directamente de la satisfacción de las necesidades locales, pueden señalarse también dos tendencias:

- 1.- Una que tiende a la municipalización de los Servicios Públicos de la comunidad.
- 2.- La otra que sostiene que cuando la satisfacción de los intereses locales pueda ser realizada por medio de empresas que se organicen sobre una base comercial, debe dejarse a los particulares la atención de esos intereses locales.

La municipalización de los Servicios Públicos realizada en la práctica respecto de algunos de ellos como son: Proveer de Agua, Alumbrado Público etc. presenta ventajas desde el punto de vista económico, puesto que constituyen fuentes de ingresos, que de ir aumentando podrían llegar a hacer incesario el sistema de contribuciones sufragadas que demanda la autoridad municipal. Además las comunidades recibirían directamente la utilidad de la explotación de los servicios -- que en otra forma pararían en manos de contratistas o concesionarios, con motivos de

lucro; sin embargo, se ha objetado en contra de tales razones que la -- intrusión política en el manejo de empresas que pueden organizar comercialmente ya que el Municipio goza de personalidad jurídica, es propietario de bienes y tiene o puede adquirir derechos sobre los mismos y celebrar contratos de diversa naturaleza, por lo consiguiente por qué -- no descentralizar en él algunas Empresas del Estado que darían beneficios a la comunidad, cumpliendo además con lo dispuesto como ya manifestamos con el artículo 115 y fortaleciendo la Base de la Organización Territorial, Política y Administrativa de los Estados de la Federación.

Esta Descentralización es propuesta por el sustentante, por las razones antes expuestas, ahora pasamos a estudiar la Descentralización por Servicios, de la que el Profesor en Administración Pública Francés Andrés-Grisel, nos dá una definición al decir que la Descentralización por servicios es el otorgamiento de competencia a los órganos estatales que -- disponen de una cierta autonomía pero bajo la vigilancia del Estado, -- sin que su actividad se limite a una parte del territorio del Estado"; -- estos órganos son los Servicios descentralizados, otro comentario y definición lo tenemos del Profesor Andrés Serra Rojas, quien define a la Descentralización por servicios de la siguiente manera:

- "Es una forma de organización administrativa, mediante la cual el Poder Legislativo crea el régimen jurídico de una persona de derecho público, -- con una competencia limitada y especializada para atender determinadas actividades de interés general, por medio de procedimientos técnicos." (72)

(72) . SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. p.

Esta forma de organización, (Empresa Pública), tiene ya marcado un -- fin de interés general, que serán precisados por la Ley que la crea, la cual delimitará todas sus relaciones y fines, pero lo principal será -- que el poder central no tendrá vínculos de jerarquía, dependencia o relación técnica con él mismo, ya que deberá respetar su autonomía técnica, para así alcanzar y satisfacer los fines que la Ley se propone, para León Duguít, la Descentralización por Servicio es:

Una forma de Sistema, por medio del cual se realizan servicios públicos con la participación de funcionarios técnicos en su dirección, para el sustentante, esta forma de Descentralización, es uno de los fenómenos - jurídicos más interesantes de nuestra época, y en particular opinión al igual que la Descentralización por Región, deben de tener un mayor apoyo del Estados, pues son formas seguras que han aportado hechos y realidades positivas, con resultados reales, como lo es el caso de Francia, que con un tipo de Economía muy similar a la nuestra ha aplicado esta - política con resultados en su Administración Pública, por último aportaré una particular opinión de los elementos que les son más característicos a los dos tipos de Descentralización:

Primero Descentralización por Región:

- a).- Ofrece libertad para que una comunidad, nombre a sus administradores.
- b).- El núcleo de Población beneficiado, administra para sí los intereses colectivos.
- c).- La Autoridad Pública Regional, tiene el derecho de crear al respecto, los servicios que juzgue necesarios, en beneficio de la comunidad.
- d).- Se desincorpora al Gobierno Federal de la obligación de subsidiar al Municipio.
- e).- Se cumple con el artículo 115 Constitucional.

Segundo Descentralización por Servicio:

- 1).- Ofrece la Realización de un servicio de carácter Técnico.
- 2).- El servicio lo realizan personas especializadas y apolíticas que integran un organismo.
- 3).- El organismo queda desvinculado de la Administración Central, fuera de su jerarquización.
- 4).- Es el Estado quien dota a estos órganos (Empresas Públicas, Entes, etc.,) de personalidad y patrimonio, quedando éste excluido del presupuesto general.

Por lo consiguiente evitando que el mal manejo que pudiera tener la Empresa, afectara el gasto público propiciando déficit en el gobierno que en la actualidad afecta de sobre manera y como más adelante se estudiará, asimismo se garantiza un desarrollo equilibrado de la misma al ser personal capacitado en la Técnica a cumplir el que dirija, cumpliendo con la teoría de la Carrera de Servicio, y Únicamente serán controladas por el Poder Central como una tutela, ya que no dejará de vigilarla para conservar la unidad del poder.

B) LA EMPRESA PUBLICA DESCENTRALIZADA Y DESCONCENTRADA.- Para el análisis de esta entidad pública, también requerimos hacer un estudio de la Desconcentración Pública, y así poder enfocar la forma de creación de la empresa Desconcentrada, así como saber el margen de Autonomía que presenta, por lo tanto nos remitiremos al Artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que establece:

(73) . "Para el más eficaz y eficiente despacho de los -- asuntos de su competencia, las secretarías de Es-- tado y los Departamento Administrativos, podrán -- contar con Organos Administrativos Desconcentrados que le estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para desarrollar sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales posibles". (73)

La Teoría de la Desconcentración y el Organismo Administrativo desconcentrado, reviste una desunificación de criterios por parte de los estudiosos del Derecho, pues para algunos autores, la Desconcentración Administrativa viene a ser la primera etapa de la Descentralización, tal como nos comenta el Licenciado Horacio Castellanos al decir que:

. "Algunos tratadistas opinan, que la desconcentración, es el paso de transición obligado de la centralización y la descentralización". (74)

(73) .

(74) . CASTELLANOS COUTIRO, Horacio, "El Estado y los Organismos - - Descentralizados". México, Editorial Porrúa, p. 131.

Como se aprecia estos tratadistas, equiparan a las instituciones, con seres biológicos, que evolucionan transformándose de un estado a otro-- por sí mismos, olvidando que las instituciones surgen de realidades sociales, que determinan su configuración, por lo tanto, la desconcentración al igual que la Centralización es una forma de organización administrativa, en la primera el poder decisorio y la competencia para realizar actos propios que asignan a los órganos jerárquicamente subordinados a la primera; la cual maneja el poder decisorio, así como la competencia para realizar actos propios de la persona pública, los cuales a su vez quedan exclusivamente atribuidos a la suprema autoridad central, al respecto Jorge Olivera Toro apunta

- . "La Desconcentración es una división de competencia entre órganos de una misma persona jurídica -- pública, sin que, en ningún caso, los órganos tengan personalidad jurídica diferenciada de la central". (75)

El Maestro Miguel Acosta Romero manifiesta también

- . "La Desconcentración consiste en una forma de organización administrativa, en la cual se otorgan al órgano desconcentrado determinadas facultades de decisión limitadas y un manejo autónomo de sus presupuestos o de su patrimonio, sin dejar de existir el nexo de Jerarquía". (76)

Para el Profesor Andrés Serra Rojas en cambio, la desconcentración implica una transferencia a un órgano inferior o agente de la administra-

(75) . OLIVERA TORO, Jorge, "Manual de Derecho Administrativo" Editorial Porrúa 4a. Edición México, p. 226.

(76) . ACOSTA ROMERO, Miguel "Teoría General del Derecho Administrativo" Tomo I, Primer Curso UNAM, 1985, p. 87.

ción central de una competencia exclusiva o un poder de trámite de cesión, ejercido por órganos superiores disminuyendo relativamente la -- relación de jerarquía y subordinación; de las anteriores definiciones -- podemos concluir que, para nuestra particular opinión se podría entender a una empresa Desconcentrada como:

Un órgano subordinado a un órgano central, que exige una relación de -- competencia técnica, no jurídica limitada, que no presenta personalidad ni patrimonio propios, asimismo, una de las grandes desventajas de la -- Empresa Desconcentrada, lo constituye el hecho de que la decisión no -- siempre se apaga a la realidad y fin de la empresa, ya que es indispensable admitir órganos locales, porque el poder central no puede materialmente decidir todas cuestiones inherentes a la Administración Pública en general, como anteriormente se había contemplado y lo cual fue la causa de la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y por otra parte si la unidad del conjunto peligra a ser comprometida y -- si los poderes centrales no ejercen un efectivo control sobre los locales desconcentrados y subordinados, la estabilidad también peligra, -- siendo la única ventaja el que descongestiona al órgano central o ceden te, para que desempeñe con mayor eficacia las funciones que conserva, -- aunque en la realidad es muy relativo.

C) EMPRESA NACIONALIZADA. - La forma de creación de la Empresa Nacionalizada, surge de un caso muy particular, que muy contadas ocasiones se llega a dar en nuestro sistema político, y se da cuando el Estado proyecta y realiza la expropiación de toda una actividad, considerada en la actualidad estratégica para el desarrollo del país, también se dará, cuando una empresa o conjunto de empresas detentan en su poder un servicio también considerado estratégico y que está en manos de particulares, en relación a ella, el Profesor Andrés Serra Rojas nos comenta:

- . "La Empresa Pública creada por medio de una Ley Federal o decreto administrativo y antecedida de un proceso de Nacionalización se ha realizado en nuestro país en empresas básicas como Petróleos Mexicanos, o los Ferrocarriles Nacionales de México".(77)

Para entender mejor la creación de la Empresa Pública Nacionalizada, nos remitimos al artículo 27 Constitucional, que en su esencia Nacionaliza el régimen general de la propiedad territorial, hecho que también es comentado por el Profesor Andrés Serra Rojas en su Tomo II, y que al respecto manifiesta:

- . "El Régimen de la Nacionalización ha sido definido, como una forma de explotación de una empresa privada bajo un régimen jurídico especial como en el caso de Mexicanización de las empresas. Es frecuente que este procedimiento, se inicie a consecuencia de un procedimiento de expropiación".(78)

(77) . SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. p. 705.

(78) . SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo" Vols. II, Editorial Porrúa, México, p. 335.

Pero, no podemos equiparar a la Nacionalización de la Expropiación, ya que el artículo 27 Constitucional distingue claramente entre una y otra, pues la traslación de la propiedad en los casos de la Nacionalización - está bien definida en la Ley y obedece a reglas especiales, por otra -- parte, por lo que hace a la Expropiación esta es más amplia y de carácter general, otra diferencia consiste en que en la Empresa Nacionalizada el Estado substituye a la Empresa Privada en su administración y régimen y por lo que hace a la Expropiación, existe una Indemnización al particular afectado, siguiendo el principio de la igualdad de los individuos frente a la carga pública, lo cual difiere de la nacionalización que acepta un régimen diverso o radical, para las instituciones que han de nacionalizarse, por realizar actividades antinacionales o de provechos ilícitos o en aquellas materias que en la actualidad, ya no es permisible que los particulares la manejen, porque con ello frenan el desarrollo Económico de los Estados, en Francia por ejemplo la Constitución obliga a Nacionalizar toda propiedad o empresa cuya explotación -- sea encaminada a proporcionar un servicio público o monopolio, así como también en empresas de construcción Aeronáuticas o de fabricación de -- armas de guerra y la industria automovilística como ejemplo la Compañía Renault; en nuestro particular, la Nacionalización ha tenido momentos - muy singulares, como ya habíamos enunciado, y éstos se han dado, bajo - los gobiernos de los Presidentes Lázaro Cárdenas y José López Portillo, solo en contadas ocasiones, ya que no ha sido la idea de la política -- general del Estado Mexicano, recurrir a la Nacionalización de empresas- como nos comenta Jacinto Faya Viesca, quien manifiesta:

En México, el extraordinario crecimiento de em-- presas públicas ha operado al margen de ideolo-- gía nacionalizadora y de todo propósito de supri-- mir la actividad económica de los particulares.- La Economía Mixta en México, en ningún momento ha permitido monopolizar a favor del Estado Mexica-- no, la actividad económica, sino por el contra--

rio el Estado ha fomentado el concurso libre de los particulares en la vida económica del país". (79)

Así vemos pues, como el nacimiento de la Empresa Nacionalizada en nuestro sistema, nunca ha obedecido a, esquemas nacionalizadores o corrientes del mismo tipo, ya que es comprobado ésto daña la imágen de un país frente al exterior y auyenta la Inversión extranjera, al interior de la economía nacional. ésta es solo una forma que adopta el Estado, en los-casos muy singulares que la requieran, y bajo un estudio técnico bien planteado.

(79) . FAYA VIESCA, Jacinto, Op. Cit. p. 570.

D) EMPRESA PUBLICA EN SOCIEDAD ANONIMA.- La Empresa en Sociedad Anónima, es una más de las modalidades que adopta el Estado Empresario para la tarea diversificada de sus metas actuales, como hemos apreciado no hay legislación a la fecha que pueda determinar cuales son las formas jurídicas que deba adoptar el Estado para la Constitución de Empresas, por lo que al no existir la Ley sustantiva que marque específicamente que tipo de órgano debe adoptar éste recurre al derecho privado y al derecho mercantil en particular, adoptando la forma de Sociedad Anónima influenciado por la Legislación norteamericana, hecho que ha -- originado problemas para nuestra Ley Mercantil, ya que nuestro singular la Empresa Pública, tiene su ejemplo por lo que hace a la Sociedad Anónima, más común en las Instituciones Nacionales de Crédito, las cuales se encuentran reglamentadas por los artículos tercero y cuarenta y seis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Apoyándose -- además en el artículo 87 y siguientes del capítulo quinto de la Ley Sociedades Mercantiles, el hecho de que el Estado se haga de empresas, -- haciendo uso de Instituciones de derecho privado ha acarreado graves -- consecuencias ya que podría sin necesidad de recurrir a esas Instituciones crear las propias como nos indica el Lic. Eduardo Novoa Monreal, en su participación de la IV asamblea general de la Asociación Latinoamericana de Administración Pública al decirnos

- "Desde que el Estado ha asumido funciones nuevas -- que le permitan hacerse cargo entre otras cosas de la gestión de Empresas de Producción y Distribución o bienes y servicios la ciencia jurídica debiera haber ideado instituciones y conceptos especiales -- que permitan la realización práctica de esas actividades con las características propias de una función estatal". (80)

(80) . NOVOA MONREAL, Eduardo y Otros, "La Empresa Pública y el Estado" Revista Latinoamericana de Administración Pública, Vls. 9, Libros de México, S.A., -- México, p. 287.

En la Organización de las Empresas Petroleras Venezolana después de la nacionalización efectuada por el Gobierno de ese País en el año de 1975, se autorizó la Constitución de Sociedades Anónimas, con un sólo socio, - el Estado Venezolano utilizó un mandato contradictorio al derecho mercantil al otorgar la Dirección y Administración de esas Empresas a una Asamblea de Socios y la Jefatura a un directorio, por la asamblea designado, haciendo suponer una pluralidad de sujetos jurídicos que en la realidad no existen, ya que todos los que en ésta actúen lo harán en representación de un socio único (Estado), por lo tanto se finge la existencia de una sociedad que no existe y de un funcionamiento sobre la base de varios sujetos que es imposible, asimismo, en el caso de México podríamos decir y como ya estudiamos con anterioridad en inciso B) Subtema 3.2. los Organismos Descentralizados, que además de poseer autonomía técnica tienen autonomía orgánica, que los sustrae de la mayoría de los poderes en los que se manifiesta la relación jerárquica de la Administración Centralizada, de aquí el razonamiento que motivó que en el presente trabajo se hayan separado la forma de su clasificar la creación de empresa en Sociedad Anónima de la descentralizada, ya que cabe hacer mención que aunque un organismo descentralizado pueda adoptar adicionalmente otra forma o estructura legal y siendo descentralizado caer en el derecho administrativo, pero al constituirse como Sociedad Anónima caerá en el régimen de derecho privado y al ser ésta una Institución de crédito, sociedad anónima el Estado Mexicano también desnaturaliza al igual que el Venezolano a las Instituciones Jusprivadas, rompiendo con el principio mercantil de la pluralidad de socios, ya que es el Poder Ejecutivo Federal el Tenedor de todas las acciones y asimismo se incurre en la ficción de colocar cuatro acciones en otras tantas personas, físicas o morales, para reunir el requisito que exige la Ley para constituir una Sociedad Anónima, y que tiene cinco socios como mínimo; por otra parte, también es criticado por la doctrina que se haga nula la Función Circulatoria de las acciones, al establecer series especiales que sólo pueden ser suscritas por el Gobierno Federal, y que por ende sería nulo que los particulares lo hicieran, otro de los muchos factores contradictorios a las Instituciones Mercantiles será el

hecho de que las Empresas del Estado no observan las reglas y lineamientos para su posible disolución y liquidación, por lo anterior el -- Estado debe de crear sus propios moldes para la creación de entes públicos que caigan dentro del derecho público, opinión que también comparte el Profesor Andrés Serra Rojas, al decir

"Creemos que el Estado debe alejarse por lo que a Empresas Públicas se refiere, de los moldes de Derecho Privado y formular su propia y genuina -- reglamentación. Lo contrario obliga al Estado a violar constantemente la Ley, al crear sociedades de un sólo accionista o imponerle un régimen que no corresponde a su verdadera naturaleza". (81)

Es también particular opinión de otros tantos estudiosos del derecho de la Administración Pública la teoría de que el Estado no debe seguir -- adoptando moldes de derecho mercantil, por lo que recomendamos en este tema una sustitución de la Empresa Sociedad Anónima, y ésta podría ser la sociedad pública unimembre que en Derecho Público Alemán, es denominada Einmangsgellschaft y en Inglaterra One Man Company que en la práctica reiterada tiene a su favor el poder constituirse como sociedad de un solo dueño y al igual que un órgano descentralizado, puede ser constituida como persona de Derecho Público creada por una Ley, gozando de -- relativa autonomía, bajo la tutela, control y vigilancia del Estado y -- con las funciones que actualmente desempeñan las Instituciones Nacionales de Crédito, Seguros y Fianzas, el Maestro Jorge Fernández Ruiz, Catedrático de la Universidad Nacional Autónoma de México, al respecto -- también propone:

(81) . SERRA ROJAS, Andrés, Op. Cit. p. 708.

"Nuestro Derecho positivo privado no ha recogido a la fecha la Institución de la Sociedad Unimembre, por lo que nuestro Derecho Público podría utilizarla por primera vez en México, destinándola concretamente a operar las Empresas Bancarias, de Seguros y Fianzas y las Auxiliares de Crédito que ahora son operadas en la estructura de la Sociedad Anónima". (82)

Asimismo, argumenta el Profesor Fernández Ruiz, que sería conveniente - el encomendar estas actividades a la Unimembre ya que sería una persona diferente del Estado, al parecer refiriéndose a la Administración Central, pero que siendo integrante de la Administración Pública, como Empresa Paraestatal, pero diferenciándola por una reglamentación en el -- aspecto de Coordinación Laboral de control, vigilancia y evaluación -- congruente y uniforme, propone además que ésta sea diferenciada de la -- Desconcentrada, en el grado de Autonomía, así como en el aspecto financiero, dándole autosuficiencia económica para optimizar sus fines, por lo tanto, cabe hacer mención, que moldes como el ya señalado, acabarían con la irregularidad también planteada, mejorando en parte al menos por lo que hace a la institución adoptada para regular de una mejor forma - la Institución de la Sociedad Anónima tan utilizada por el Estado, y -- que afecta la vida jurídica de la misma, por ésto se pugna por un cambio.

E) Empresa Semi-Pública.- Por su creación, podemos denominar a una Empresa como Semi-Pública cuando el Estado sea poseedor de su interés patrimonial en forma absoluta, pero dicha empresa no presenta régimen jurídico especial, sino está es en su estructura particular, el interés patrimonial también puede ser mayoritario con participación del interés privado o sea de participación estatal, pero por su creación, aún cuando el interés patrimonial sea siempre absoluto, dicha empresa por su régimen jurídico, estará protegida, evitando que dicha empresa pierda su carácter de Semi-Pública, la adquisición del Estado, de esta figura nos señala el Profesor Andrés Serra Rojas se debe a que:

- "El Estado se hace cargo eventualmente de una empresa, como consecuencia de una relación económica, como en los casos en que una empresa incurra en mora y el Estado se ve obligado a tomarla a su cargo para garantizar un interés". (83)

Asimismo el Profesor Andrés Serra Rojas manifiesta que:

- "En la Literatura del Derecho Administrativo se ha empleado la expresión de "Empresa de Economía Mixta", para señalar una forma de Empresa Semi-Pública, en la que el Estado y los particulares combinan sus intereses, para realizar actividades industriales o comerciales, servicios públicos similares, a través de una entidad, que con frecuencia es la Sociedad Anónima". (84)

Al respecto se origina y ha surgido una serie de complicaciones, pues el Estado participa con el particular a efecto de liberar en parte una función del mismo y busca la colaboración y experiencia del particular-

(83) . SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. p. 709.

(84) . ISIDEM p. 217.

el cual no participa de la idea Estatal, de tener y manejar la política crediticia como lo es el ejemplo de las Instituciones Nacionales de Crédito, en las cuales el particular tiene acciones, por lo tanto es representante en la asamblea general de accionistas y en los consejos de administración, acarreado con esto modos e ideas de pensar diferentes que llegan a contravenir el interés del Estado de allegarse de la experiencia de los mismos, para servir mejor.

Para concluir diremos que la diferencia entre Empresa Semi-Pública y Empresa Privada radica en su fin ya que la privada es creada para satisfacer un ánimo de lucro, la Semi-Pública también debe satisfacerlo aunque no en forma excesiva sino en favor de un interés general, es decir para que sea autofinanciable y siga satisfaciendo el interés general -- así mismo al igual que la Privada ambas nunca perderán su régimen de -- privadas porque dejaría de serlo para ser netamente Públicas.

3.3. ESTRUCTURA ECONOMICA DE LA EMPRESA PUBLICA:

1) CREACION POR ACCION NOMINATIVA E INTRANSFERIBLE. -

Como hemos anteriormente analizado las formas que han adoptado en las Empresas Públicas, es muy variado y no sigue un patrón determinado, lo cual en el presente estudio, he insistido, no existe un régimen jurídico que establezca guiándose en cambio por una diversidad de reglamentaciones que originan esta diferencia y ocasionando a que se llegue a considerar como un organismo descentralizado al que reúne con mayor o menor las características que la doctrina ha señalado a la descentralización y que ya en su oportunidad estudiamos. La Empresa del Estado, aún cuando en la práctica, sólo goce de autonomía técnica, como también ya se apreció capítulo conducente, el Constituyente de 1917, no previó al legislar sobre la misma, el desarrollo que el presente siglo, presenta la Administración Pública; y, por lo tanto las consecuencias en todos los ambientes derivados de un crecimiento como el que hoy se contempla ocasiona que al haber sido referencia constitucional del sistema para-estatal muy posterior a la promulgación de nuestra Carta Magna, origine como consecuencia esta gran laguna de la Ley que estamos investigando. La creación de Empresas de Acciones Nominativas e Intransferibles, es uno de los tipos de Empresas que el Estado ha utilizado y como su nombre lo indica es aquella que de acuerdo a su estructura económica sólo el Estado podrá ser poseedor o detentador de las Acciones que formen el patrimonio de dicha Empresa y se les llama de esta forma en base a que serán suscritas varias series de acciones que nunca podrán pasar a manos de particulares, ni aún de obreros de la propia Empresa o empleados de la misma, ya que tiene la característica de que su expedición implica la intransferencia, el Profesor Andrés Serra Rojas, al respecto nos menciona que:

- "El Estado puede aparecer como dueño absoluto del patrimonio, capital social o acciones de una Empresa Pública u Organismo Descentralizado. El Estado aparece como dueño absoluto del patrimonio

3.3. ESTRUCTURA ECONOMICA DE LA EMPRESA PUBLICA:

1) CREACION POR ACCION NOMINATIVA E INTRANSFERIBLE. -

Como hemos anteriormente analizado las formas que han adoptado en las Empresas Públicas, es muy variado y no sigue un patrón determinado. Lo cual en el presente estudio, he insistido, no existe un régimen jurídico que establezca guindosa en cambio por una diversidad de reglamentaciones que originan esta diferencia y ocasionando a que se llegue a considerar como un organismo descentralizado al que reúne con mayor o menor las características que la doctrina ha señalado a la descentralización y que ya en su oportunidad estudiamos. La Empresa del Estado, aún cuando en la práctica, sólo goce de autonomía técnica, como también ya se apreció capituló conducente, el Constituyente de 1957, no previó al legislar sobre la misma, el desarrollo que el presente siglo, presenta la Administración Pública; y, por lo tanto las consecuencias en todos los ambientes derivados de un crecimiento como el que hoy se contempla ocasiona que al haber sido referencia constitucional del sistema paraestatal muy posterior a la promulgación de nuestra Carta Magna, origine como consecuencia esta gran laguna de la Ley que estamos investigando. La creación de Empresas de Acciones Nominativas e Intransferibles, es uno de los tipos de Empresas que el Estado ha utilizado y como su nombre lo indica es aquella que de acuerdo a su estructura económica sólo el Estado podrá ser poseedor o representante de las Acciones que formen el patrimonio de dicha Empresa y se les llama de esta forma en base a que serán suscritas varias series de acciones que nunca podrán pasar a manos de particulares, ni aún de miembros de la propia Empresa o empleados de la misma, ya que tiene la característica de que su expedición implica la intransferencia, el Profesor Andrés Serna Rojas, al respecto nos menciona que:

- "El Estado puede aparecer como dueño absoluto del patrimonio, capital social o acciones de una Empresa Pública u Organismo Descentralizado. El Estado aparece como dueño absoluto del patrimonio

de un Organismo Público o del Capital Social distribuido en varias series de acciones nominativas e intransferibles, sin concurrencias de intereses particulares o sometidos a un régimen de estricto derecho público, aunque se puede prever la aplicación del derecho privado a determinadas relaciones con los particulares". (85)

Como nos manifiesta el Profesor Andrés Serra Rojas, este tipo de Empresa debe registrarse en forma principal bajo el régimen de derecho público, corroborando con ello que existe la imperiosa necesidad de que el Ejecutivo y el Congreso creen una legislación que contemplen en forma especial a las Empresas del Estado, puesto que al igual que la Empresa en Sociedad Anónima del Estado, la Empresa creada por acciones nominativas e intransferible, también atenta contra la Ley de Sociedades MERCANTILES y COOPERATIVAS, ya que las acciones como lo rige esta Ley en su Artículo 111, son y deben de ser transferibles como lo manifiesta al señalar que:

- "Artículo 111.- Las Acciones en que se divide el capital social de una Sociedad Anónima estarán representadas por títulos nominativos que sirvan para acreditar y transmitir la calidad y los derechos de socios, y se registrarán por las disposiciones relativas a valores literales, en lo que sea compatible con su naturaleza y no sea modificado por la presente Ley". (86)

(85) . SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. p. 706.

(86) . LEY DE SOCIEDADES MERCANTILES Y COOPERATIVAS. Sección Segunda (De Las Acciones) Colección Porrúa, México, p. 47.

Por lo tanto, al tener el Estado Empresas con Acciones Nominativas e Intransferibles y con la estructura de una Sociedad Anónima, coarta el Derecho Mercantil al no poder operar en las Acciones Nominativas e Intransferibles el principio que menciona la Ley de Sociedad Mercantil, - en el sentido de que las Acciones servirán para acreditar y transmitir la calidad y los derechos de los socios, y mucho menos encerrarán un valor literal, ya que como lo señala el artículo 46, Inciso b) de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que literalmente dice:

- . "Artículo 46, Inciso b) que en la Constitución de su capital se haga figurar acciones de series especiales que solo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal". (87)

Por lo anterior, se aprecia que sólo el Gobierno Federal puede suscribir dicha serie de acciones dándole un derecho de especial como ejemplo notorio tenemos a la Industria Petróleos Mexicanos (PEMEX) y Ferrocarriles, Profesor Olivera Toro, manifiesta que:

- . "Es necesario precisar que en la práctica y en la técnica jurídica se interpretan los campos de aplicación del derecho público y del derecho privado y es imposible distinguir la línea divisoria que establezca diferentes zonas de aplicación, -- sin que deba la doctrina escandalizarse porque la Administración Pública aplique normas de Derecho Privado junto con las del Derecho Público". (88)

(88) . OLIVERA TORO, Jorge. "Manual de Derecho Administrativo". México, Editorial Porrúa, S.A. pp. 102 y 103.

La idea del Profesor Olivera Toro, que se inclina al modelo Norteamericano, ya que para él el Estado debe de adaptarse de acuerdo al tipo de servicio que desempeñe, separándolo en base a los servicios públicos en especial o al comercio y a la Industria por separado, siendo la actividad la que marque al Estado el régimen público o privado al que tajantemente deba regir su actividad y asimismo manifiesta que:

"En este último fenómeno el derecho Privado y el régimen jurídico público están debidamente dosificados y hasta se dice que bailotean entre los Imperativos del Servicio Público y las corrientes del comercio y la industria. Aquí debemos reseñar la doctrina Administrativa, ha opuesto resistencia a la actividad dinámica estatal, para admitir nuevas categorías o transformar las existentes a efecto de que se adecúen o acompase el cambio que reclama la época moderna y que es preciso". (89)

He insistido en la idea del Profesor Olivera Toro, que como ya manifestamos se inclina por la Doctrina Norteamericana y recalca:

"En Norteamérica la Descentralización se ha resuelto con el funcionamiento de organismos que atiendan necesidades públicas con movilidad propia de una Empresa Particular, pero bajo la ejiencia del Estado a efecto de salir de la rigidez estatal controlar el comercio interestatal y crear grandes Empresas, así se formaron las Comi-

siones reguladoras independientes y las Corporaciones Gubernamentales". (90)

En Norteamérica las Comisiones son más independientes que las Empresas del Nacional.

"Las Comisiones son creaciones de legislativo, sin subordinación con los departamentos de Estado, están sujetos a la revisión de sus decisiones por la Suprema Corte de Justicia y sus miembros son designados por el Presidente con aprobación del Senado. Por lo que hace a sus decisiones tienen fuerza y obligatoriedad legal". (91)

Así hemos visto que en la Legislación Norteamericana, aún cuando las -- Empresas sean del Estado, se evita al delimitar el régimen legal por el cual se conducirá, a que se obstruya el buen funcionamiento y que así mismo el hecho que una Empresa del Estado se rija por el Derecho Privado, ésto no quiere decir que salga de la esfera de su competencia sino que tenga plena Independencia de esa Entidad, en relación con las presiones políticas que son frecuentes en la Administración de intereses colectivos, habiendo estudiado ya a la Empresa por acciones nominativas e intransferibles, nos dedicaremos ahora a las Empresas de participación Estatal mayoritaria y minoritaria.

(90) . OLIVERA TORO, Jorge. Op. Cit. p. 310.

(91) . OLIVERA TORO, Jorge. Op. Cit. p. 311.

11) DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIA Y MINORITARIA. - La Constitución económica de la Empresa Pública de participación Estatal Mayoritaria, se dá de acuerdo a varios supuestos derivados de la concurrencia de uno o más organismos descentralizados, que aporte y sean - propietarios del 50% o más del Capital Social de una Empresa Pública, - este tipo de empresa se encuentra reglamentada en el Artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, en donde se encuentra especificado las condiciones y requisitos que la misma debe reunir siendo éstos los siguientes:

- 1.- Que el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito federal, uno o más organismos descentralizados, otras u otras Empresas de participación Estatal, una o más Instituciones Nacionales de Crédito u Organización de auxiliares Nacionales de Seguros y Fianzas, o uno o más Fideicomisos a que se refiere la Fracción II del Artículo 3o. de la Ley considerados conjunta o separadamente aporten o sean propietarios del 50% o más del capital social.
- 2.- Que en la Constitución de su Capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritos por el Gobierno Federal.
- 3.- Que el Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración o de la Junta Directiva u órgano del Gobierno equivalente.

La Ley dispone además que se asimilan a las Empresas de participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades Civiles, y asociaciones en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de las ya mencionadas en el inciso a) inmediato, o alguno o varios de ellos se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Por lo que hace a los fideicomisos éstos deberán ser establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien es el Fideicomitente-único de la Administración Pública Centralizada forman parte de las -- Para-Estatales tanto las Empresas que hemos hecho referencia como los Fideicomisos están sujetos al control y la vigilancia tanto Administrativa como Financiera de sus operaciones por la Secretaría de Programación y Presupuesto siempre que no estén encomendados o subordinados a otra dependencia, en el caso de las Empresas de Participación Estatal -- Mayoritaria y Minoritaria como anteriormente se había mencionado, - - - Ibidem () caso en el que se criticó la posición del Estado Mexicano de adoptar formas e Instituciones de Derecho Privado como ejemplo la -- Sociedad Anónima, por lo cual se recomienda en este trabajo de estudio que se debe optar por abandonar en lo posible las figuras de Derecho -- Privado, como ya hemos visto se atenta en contra del Derecho Mercantil, que debe ser eficazmente reglamentada y sería más conveniente se optara por la Empresa de Economía Mixta, por cuanto se refiera a aquellos supuestos, en que la vida nacional registra la concurrencia de capitales de los particulares, quienes significan para las Empresas del Estado -- una gran ventaja puesto que serán éstos quienes cuidarán de sus intereses celosamente mejor que un funcionario, al que en la mayor de las ocasiones, antepone sus intereses propios, en lugar de las metas y fines a conseguir en los objetivos de las Empresas en que presta su servicio, - por ésto en mi particular opinión, que será comentada más ampliamente - en el subtema de la Empresa de Economía Mixta, debe obtenerse en lugar -- del manejo de empresas minoritarias por las de economía mixta, dado que el empresario privado que concurre en la administración también cuidará de tener y lograr mayor competitividad y ganancias al conducir a ésta - hacia un mejor manejo y estabilidad; por ésto y por otras razones que - se señalarán posteriormente, se hace cada vez más notorio e inminente - el pugnar por una reforma jurídico administrativa en torno a la Empresa Pública.

111) EMPRESA PÚBLICA EN SOCIEDAD ANÓNIMA SUBORDINADA A UNA

LEY ESPECIAL. - Las Empresas Públicas Subordinadas a una Ley Especial, son aquellas que poseen autonomía técnica y autonomía orgánica que los sustrae de la mayoría de los poderes en los que se manifiesta la relación jerárquica de la Administración Centralizada, y por lo regular se caracteriza por ser un organismo descentralizado del Estado un organismo descentralizado en nuestro país pueda adoptar adicionalmente otra forma o estructura legal a lo que llamamos yuxtaposición de formas. Y ser así como ya hemos revisado que existen organismos descentralizados, que son formas de derechos administrativos y que se constituyen como sociedades anónimas, forma de derecho privado. Por lo tanto los organismos descentralizados que no adoptan una forma de derecho privado -- son creados directamente por un acto de autoridad (Ley Especial o Decreto) y no es menester ningún acto posterior de naturaleza pública o privada que de la autoridad administrativa surja para que éste pueda constituirse, como ejemplo de sociedad anónima a que nos hace referencia el Profesor Andrés Serra Rojas, tenemos el siguiente:

"Bajo la forma de Sociedad Anónima Subordinada a una Ley Especial, tal fue el caso del Banco de México; Nacional Financiera, S.A. o El Banco de -- Obras y Servicio Público, S.A." (32)

IV) EMPRESA PÚBLICA EN SOCIEDAD ANÓNIMA BAJO ACUERDO GUBERNATIVO.- Las Empresas Públicas en Sociedad Anónima creada bajo acuerdo gubernativo son aquellas, a las que se refiere la competencia de la - Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en este supuesto cuando un -- organismo descentralizado utiliza también una forma de derecho privado- como es el caso de las Instituciones de Crédito que debe ser Sociedades Anónimas, el acto del Estado no crea sino que faculta al Presidente o, -- según el tipo de acto de creación a otro funcionario administrativo para que proceda a dar los pasos previstos para constituir la Empresa, -- conforme al derecho privado y mediante el otorgamiento de una escritura pública, se han creado ya organismos ya descentralizados que son órganos de autoridad, y puede ser Empresas Públicas con capital exclusivo - del Estado, o con capital mixto acopiado por el Estado y por particulares como ejemplo característico lo encontramos en la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), hay organismos descentralizados, administrados también por representantes locales, por la Administración Pública Federal y por representantes de los factores de la producción - como ejemplo lo es el Infonavit, o por representantes de la Administración Pública de los Trabajadores de la propia Empresa o de algunos grupos de administrados directamente involucrados con la Empresa, como - - ejemplos tenemos a la Comisión federal de Electricidad, y al Banco Nacional de Crédito Rural, respectivamente.

V) EMPRESA PUBLICA DE ECONOMIA MIXTA.- La Empresa de Economía Mixta, es una Empresa que podría substituir el error de crear empresas en donde el Estado puede manejar la mayoría de las acciones (Empresa de Participación Estatal Mayoritaria) o tener una participación casi nula (Empresa de Participación Estatal Minoritaria) puesto que la experiencia de la Empresa Mixta ha reunido los requisitos indispensables y la formula para que el Estado pueda participar y lograr mejores beneficios, el Licenciado Francisco Ruiz Massieu, informa:

"Por lo que hace a las Empresas de Economía Mixta, cabría decir que siempre adoptan formas de derecho privado o de derecho social, no existe en la legislación una forma de derecho público, para este tipo de empresas". (93)

La Empresa de Economía Mixta, no se enfrenta a la legislación privada ni va en contra de sus principios, y siempre se constituye como sociedad anónima o sociedad cooperativa a excepción de algunos casos como el de talleres gráficos de la nación y salvo algunas normas de derecho administrativo estará regulada por la legislación mercantil sobre todo en cuanto a su constitución y actividad colegiada, teniendo como considerable ventaja el que el Estado no la tiene que crear necesariamente por un acto de autoridad, sino que basta cumplir con los requisitos y procedimientos del derecho mercantil, y sobre el particular, también el Licenciado Francisco Ruiz Massieu, nos menciona:

"Las Empresas de Economía Mixta han de constituirse cuando sea propósito fundamental aunque sea de largo plazo, aprovechar las ventajas de las for--

(93) . RUIZ MASSIEU, Francisco "Bases Constitucionales y Formas de Organización Jurídicas y Administrativas" Revista Latinoamericana Vls. 9 p. 329.

mas privadas y en particular de un instrumento societario tan flexible, la sociedad anónima". (94)

Este comentario confirma lo que manifestamos con antelación, referente a que es el inversionista privado que ha demostrado mayor conocimiento sobre la Sociedad Anónima, más aún que de la sociedad de responsabilidad limitada de interés público con la colaboración del empresario particular, las empresas estatales se verían modificadas en su personal, ya que éstos no estarían sujetos a un régimen laboral burocrático y si en cambio el empresario privado tiene una preparación altamente calificada y un talento más apto para el desarrollo de sus funciones, y otra de las muchas ventajas que presenta la empresa de economía mixta lo es el hecho de que la aportación del Estado se diferencia muy poco de la privada e incluso, en la gestión de ésta en comparación con otras entidades paraestatales el ánimo de lucro que la impulsa es más favorable haciéndolas más rentables; por lo consiguiente los representantes en sus asambleas de Accionistas o Consejo y los directores o Gerentes, deberán actuar como los inversionistas particulares, obligados o impulsados por la colaboración con la Iniciativa Privada, siendo entonces y por consiguiente ventaja para el Estado que esta empresa no podría operar deficitariamente, como aquellas Empresas del Estado, toma bajo su mando para evitar el cierre de fuentes de trabajo y que han sido abandonadas por la iniciativa privada por ser poco rentables o deficitarias, siendo entonces premisa de la empresa mixta el ser autofinanciables y superhabilitarias de todo lo anterior se puede concluir que en las formas a las cuales el Estado Mexicano sea adaptado, existen paraestatales que van en contra de las reglamentaciones jurídicas privadas, que no es necesario adoptar esas formas de derecho privado, ya que hay otras formas aún no usadas, y en el supuesto en que se requieran las formas de - -

(94) . RUIZ MASSIEU, Francisco. Op. Cit. p. 331.

Derecho Privado es más aconsejable adoptar el régimen de la empresa de Economía Mixta que se adecúa totalmente a la Sociedad Anónima.

CAPITULO IV

ANALISIS DE LA POLITICA SEGUIDA POR LA
ADMINISTRACION PUBLICA EN RELACION CON
LAS EMPRESAS DEL ESTADO.

4.1. LA POLITICA ESTATAL DE LA EMPRESA PUBLICA EN NUESTRO -

PAIS. - El Estado Mexicano, ha realizado una política en relación con el desarrollo de la sociedad que representa y a lo largo de su historia se ha preocupado por efectuar acciones tendientes a planificar su economía, pues la planificación es y será la base de toda política económica, por esto es muy importante que este trabajo de investigación presente un -- análisis del sistema de planificación y por lo tanto encontramos que -- las fuentes y antecedentes sobre congruencias y programas tienen tres -- momentos en la historia. El primero es la Unión Soviética con el plan de emergencia de los Soviets, de campesinos y obreros, y al tomar el -- poder en 1917 consiste en adoptar una serie de medidas para regular la -- economía y las acciones inmediatas denominadas el quehacer Revolucionario, en 1922 se establece por Lenin la cual define por primera vez en -- la historia la intervención del Estado en la vida social Ruza y los mecanismos de proyección centralizada de la Sociedad. Los planes quinquenales sucedidos por el Gobierno de Stalin brindaron una primera gran -- experiencia sobre planificación en especial en el renglón agropecuario -- e industrial referida en buena parte a las entidades que se denominarán Empresas del Estado; la segunda fuente proviene del conjunto de medidas que tomaron en Estados Unidos, como resultado de la crisis económica y social del Capitalismo, esta crisis que repercute en 1929, propicia el -- derrumbe de las finanzas, el desempleo, la caída de las inversiones y la desarticulación del aparato productivo norteamericano, siendo ésta -- la causa principal que motivó la intervención del Estado y es la Política del nuevo trato del Presidente Roosevelt que reorientara en múltiples aspectos la vida social en los Estados Unidos, que a su vez repercute en los países ubicados dentro de su círculo de influencia en ese -- entonces. Así es la intervención del Estado en los precios, los salarios, el empleo, las inversiones y en la producción y así como en la -- promoción de bienestar social, lo que se llamaría a fines de los 30's -- "La Nueva Era" es esta la primera experiencia de planificación y programación en los Estados Unidos, resultado de esa política de intervención y son el Banco de la Reserva Federal y las Oficinas de Empleo y del - -

presupuesto resultado de estos primeros esfuerzos; la Tercera Fuente es resultado del efecto de la estrategia adoptada por los países beligerantes de la Segunda Guerra Mundial al concluir la contienda, que plantean la reconstrucción de las Naciones luego del conflicto bélico, en la -- Gran Bretaña el plan de medidas tomadas por el Gobierno Laborista, en -- Francia el plan Monet-Shuman y los organismos creados por la naciente -- Organización de las Naciones Unidas, se avocan al estudio, diagnóstico, -- formulación de modelos, programación y evaluación de las actividades de los Gobiernos Nacionales Implicados: la Asistencia Técnica y la Cooperación se convierte en uno de los principales instrumentos para acción -- conjunta entre las naciones, en América Latina la adopción de sistemas -- de programación son resultado de un proceso que identificaremos en tres etapas, el primero la Imitación de Modelos que se dió durante 1950-1960 demostró que los países pobres no pueden adoptar métodos de programación utilizada por países industrializados, ya que en esta etapa muchos países trataron de imponer modelos de sociedades más avanzadas con características que diferían demasiado con el caso particular de esos países más atrasados. En la Segunda Etapa (1960-1970) se creyó que si los modelos imitados se adecuaban a la variable de cada país y estos modelos se aplican incluyendo variables sociales del país que los utilice, -- los resultados serían mucho mejores y más cuando se conciba el desarrollo como innovación y modernización social y se establezca que los países se encuentren dentro del rango moderno e industrializados a países -- en vías de desarrollo o en etapa de despegue. Esta adecuación de modelos de programación logra resultados en el desarrollo de ciertos factores, pero distan mucho de comprender y cimentar en una realidad más profunda de los países en vía de modernización y arranque. La Tercera Etapa se enmarca en la Experiencia de las anteriores y demuestra que el -- Diseño de modelos propios surgidos de un estudio profundo sobre la realidad histórica y contextual de las sociedades nacionales generan una -- mejor programación. En el caso de México, los antecedentes de planificación los encontramos por orden cronológico, el primero de la creación del Banco de México 1925, como banca central del Gobierno Federal para regular las operaciones financieras, en 1930 se expide la Ley sobre --

Planificación General de la República, que reconoce por primera vez la necesidad de elaborar el Plan Nacional de México. este plan se Institucionaliza logrando que cada Gobierno de cada época programe sus acciones, aunque si bien es cierto, estos planes no tengan continuidad y la cual los hace obsoletos e ineficientes, entre éstos destacan, Primer Plan (1934-1940) elaborado por el Partido Nacional Revolucionario, el Plan Sexenal de (1941-1946). La Comisión Nacional de Inversiones (1948) creada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Comité de Inversiones (1953) dependiente de la anterior Secretaría, la Comisión de Inversiones (1954) dependiente directa del Ejecutivo la Secretaría de la Presidencia (1958) dependencia Centralizada y primera que se le encarga la función de programación como ya se vió parcialmente, ya que sólo tomó atribuciones para la formulación de planes y programas de desarrollo y operar las inversiones públicas, el manejo del gasto corriente correspondía a la Secretaría de Hacienda y el control de la Administración recaía en la Secretaría del Patrimonio Nacional, con lo cual el proceso de planificación presenta considerables fallas.

La Comisión Intersecretarial 1961, encargada de formular Planes Nacionales de Desarrollo Económico y Social, habiéndose integrado por representantes de la Secretaría de Hacienda y de la Presidencia, formulando el plan de acción inmediata de 1962-1964; y, el Programa de Desarrollo Económico y Social de México para 1966-1970, durante 1974-1976 se crearon diversos mecanismos de participación colegiada para aumentar la coordinación y eficacia en la atención de problemas y formulación de programas de diversos sectores de actividad y regiones del país, en 1977-1982, se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto como Organismo Central de Planificación para dar coherencia a las acciones de la Administración Pública Federal y medir sus resultados. La Política de Planificación ha evolucionado en gran parte y es a partir del periodo (1977)1962 que se da una gran reforma a la Administración Pública, aportándose una considerable estrategia económica que a continuación analizaremos.

Con la Secretaría de Programación y Presupuesto, se efectúa con mayor -

precisión un estudio más sistemático de programación ya que esta Secretaría tiene y es creada para la planificación, la cual realiza en tres escalas.

Macro Programación la realiza la Secretaría de Programación y Presupuesto concentrando planes por sector, ya que como anteriormente estudiamos, sectorización de la Administración Pública. Meso Programación es la que realizan las dependencias centralizadas (Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos denominadas cabezas coordinadoras de sector y que concentran los planes y programas, tanto propios como de las entidades paraestatales agrupadas a su sector.

Micro Programación, las Organizaciones Públicas cuentan con unidades de programación, las cuales concentran los planes y programas de la institución y preparan la información programática para la programación sectorial; sin embargo en las áreas de Programación Regional, aún no se ha alcanzado un avance importante la que si bien, en la sectorización se ha encontrado con infinidad de obstáculos, la programación por regiones sigue dependiendo del Centro a la periferia y no nace con las necesidades mismas de cada región, y como también señale en su capítulo correspondiente a la Empresa desconcentrada, por otro lado los países del mundo están compuestos con distintos elementos humanos, culturales y geográficos que deben ser tomados en cuenta para una planificación global y como nos hace alusión el Lic. Ricardo Carrillo Arronte:

"Esta diferencia "de Origen" de cada país de la tierra hace imposible la traslación mecánica de experiencias político-económicas de un país a otro, lo anterior no significa tampoco, que cada país sea tan sui-géneris que deba de partir de cero". (95)

(95) . CARRILLO ARRONTE, Ricardo "El Papel de las Empresas Públicas y los Programas de Gobierno" Revista Latinoamericana de Admón. Púb. Vls. 9, p. 110.

Es decir, puede experimentar en cabeza ajena analizando los avances de otros pueblos para acelerar así su propio desarrollo, esta condición, se ha visto en la actualidad, cada vez más reflejada en la vida de cada país, pues hoy en día no se puede vivir aislado de los países de la región, como estudiaremos en el siguiente subtema, en virtud de que las - influencias geopolítico-económicas, son factores de influencia también- manifiesta Carrillo Arronte, que:

"Los Países Capitalistas Industrializados han decidido evolucionar sobre la base de una creciente armonía entre sus sectores Público y Privado donde las actividades se complementan el uno al del otro". (96)

De aquí surge una premisa aplicable al sistema de Economía Mixta Mexicana y es que la intervención del Estado es indispensable para que ésta - exista y pueda tener competitividad para luchar contra la inflación, el desempleo y la pérdida de eficiencia de su economía.

"Existen casos como el Ingles, con la participación - directa del Estado, en la Economía ha tenido que in--crementarse por medio de las empresas públicas, los--cuales no sólo controlan más del 25% del producto -- nacional, sino que también financian con sus ingresos casi la mitad del gasto corriente del Gobierno Británico". (97)

Es decir, cuando los programas de Gobierno son elaborados en respuestas a las demandas justas de su población, necesitan para su implementación de recursos productivos mayores o distintos a los que el Sector Privado

(96) . CARRILLO ARRONTE, Ricardo Op. Cit. p. 109.

(97) . IBIDEM. p. 111.

puede proporcionar dichos programas requieren para su materialización - del concurso directo del Estado, el ejemplo concreto lo constituye la - producción de satisfactores, por lo que los programas de Gobierno y la - Política actual que sobre la empresa pública se debe adoptar en nuestro país utilizando técnicas modernas de planificación democrática e integral que permitan preveer, definir y con la concertación con el Sector - Privado ya sea nacional o transnacional para que se creé una responsabilidad, ya sea en forma conjunta o por separado que deberá cumplir cada una de las partes en el nuevo proceso nacional; y siendo ésto la -- principal preocupación de este tema de investigación, el demostrar, que la Política Estatal sobre Empresas Públicas tiene grandes obstáculos -- jurídicos, que deben de ser subsanados, para que estén acordes con la - realidad económica política social, etc.. que un país como el nuestro - requiere de verdadero desarrollo, como también nos manifiesta Ricardo - Carrillo al decir que:

"El conflicto entre Empresas Públicas y Privadas, -- por tanto es totalmente falso y artificial y más que pugnar por desplazarse mutuamente, el problema a resolver es el de encontrar la combinación óptima de - ambos donde sus esfuerzos concluyen en una mayor eficiencia y justicia social de su economía". (98)

En Francia como lo menciona el Profesor Guy Braibant. La Empresa Pública es también de suma importancia para el Estado ya que:

"El Estado representando a la Nación desea emplear a las empresas como instrumento de su política económica y social, imponerles obligaciones de servicio - público y utilizarla para asuntos de interés general".(99)

(98) . CARRILLO ARRONTE, Ricardo. Op. Cit. p. 113.

(99) . BRAIBANT, Guy, "Las Relaciones entre el Estado y las Empresas Públicas de Francia", Revista Latinoamericana de -- Administración Pública Vls. 8. p. 95.

Por lo tanto, las Empresas Públicas en Francia también fueron creadas - para desarrollar políticas diversas como lo son el empleo, energía, defensa de la moneda, independencia nacional, ordenamiento de territorio- y desarrollo, dentro de un cuadro de planificación global pero asegurando a sus empresas autonomía y agilidad de gestión siguiendo el principio de rentabilidad o de equilibrio financiero en interés de sus propios trabajadores, haciendo hincapié sobre la responsabilidad de dirigentes indicadores de gestión, sobre el resultado técnicos financieros, es también importante destacar que para un buen manejo de las empresas-públicas debe de existir un buen control y de los controles depende la dirección de una empresa; y si éstos fuesen excesivos propician la ineficiencia de su capacidad ya que llegan a enredarse, por lo tanto debe de saberse con exactitud quién manda, quién decide y a quién serán imputables las faltas de gestión, por lo tanto será principio básico la con- certación y la transparencia en las decisiones, este método fué el tema principal de las reformas administrativas de la Ley Orgánica de la Administración Pública, pero que no se cumple en su totalidad, como también Braibant manifiesta al decir:

"Estos conflictos, estas ambigüedades han conducido-nuevas modalidades en las que la palabra clave no -- serán más control sino contrato". (100)

Y más adelante ejemplifica al contrato como una mejor opción para aplicar en las Empresas Públicas, y que debe darse entre el mando de ésta, y los medios también de la misma al decir:

"El contrato está negociado entre el Estado y la Empresa; puede ser chocante que el Estado se considera

representante de los intereses generales de la Nación, y que es tradicionalmente soberano acepte -- discutir en lugar de demandar". (101)

La idea que este método situado en la política y en los cuadros generales sostenidos por los poderes públicos, permiten tomar en cuenta mejor las necesidades y medios de la empresa y dejar por otra parte una mayor responsabilidad en la ejecución de tareas definidas en común por los Directores o Funcionarios, este método que debe de acompañarse de la publicidad de contratos, permite aclarar la gestión y repartir los cargos que incumben al Ejecutivo y a la Empresa.

En efecto, es el medio de hacer el inventario de las obligaciones de -- servicio público y de las transferencias de cargos sociales impuestos -- por el Estado, siendo necesario instituir un sistema eficaz de sanciones en caso de incumplimiento culpable de los compromisos contractuales de la empresa que ponen en juego la responsabilidad de la misma y la de sus dirigentes siendo ésta última la principal dificultad de una reforma de este género, pues en nuestro país los dirigentes de las empresas gozan de una inmunidad, política exagerada, la finalidad fundamental -- del control, tiende a la promoción de la eficiencia en la operación y -- no al descubrimiento de errores, para asegurar el debido funcionamiento, de las disposiciones legales que rigen la actividad de las empresas del Estado, por lo tanto el control es para el Lic. Javier Garduño Pérez:

"El proceso del seguimiento, verificación y evaluación del conjunto de operaciones que se han diseñado para la consecución de las metas fijadas a la empresa". (102)

(101) . BRAISANT, Guy. Op. Cit. p. 100.

(102) . GARDUÑO PEREZ, Javier, "Los sistemas de Control en el Funcionamiento de las Empresas Públicas" Vis. 10 Revista Latinoamericana de Admón. Púb. p. 205.

También manifiesta el Lic. Javier Garduño que:

"El Control considerado como esfuerzo orientado a la seguridad del cumplimiento de lo planeado o programado, debe ser, aplicado en la medida que la seguridad que se busca no exceda de la actividad por asegurar, esto es establecer un proceso capaz de informar sobre el cumplimiento y su comprobación y también capaz de restituir o corregir la desviación, -- el error, para evitar el fraude o de ajustar la decisión como resultado de esa información". (103)

Un informe realizado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo denominado (CLAD) en el que participaron varios autores entre los que destacan el Licenciado Horacio Boneo, Eduardo Boeninger y -- Eduardo Palma y cuyo título es "Empresas Estatales: El caso chileno y un análisis general", estos estudiosos están de acuerdo en que dado su conocimiento presente: la ruta más apropiada en materia de Administración Pública sería la de limitar el control a ciertas áreas claves, donde habría una probabilidad de resultados usando la terminología más apropiada de dichos autores éstos coinciden en que es mejor "Controlar menos para Controlar mejor" y sugieren la idea francesa de Contratos Estatales ya antes mencionada y analizada en este trabajo, por lo tanto, los sistemas de Control en el funcionamiento de las Empresas Públicas, deben ser implementados, una vez que se precisen las políticas y los objetivos en que se base la acción de la misma, por ejemplo: si la empresa está orientada a la prestación de Servicios Públicos el Control que deba establecerse para asegurar el cumplimiento del Servicio Público eficiente para la comunidad, las características y metodología de dicho estarán orientadas a medir los procedimientos de la empresa para - - - - -

lograr un servicio público oportuno y permanente; los controles serán - más sofisticados cuando más sofisticada sea la tecnología que utilice - dicha empresa. Si la Empresa se establece para garantizar la adecuada-distribución de bienes de Primera Necesidad, el Control de Carácter Interno que debe establecerse, tendrá que caracterizarse porque con él se logre la óptima combinación de recursos humanos y materiales, así como- el más rápido, económico y oportuno desplazamiento de mercancías el Con- trol podrá ser Interno y Externo, es Interno como lo señala Javier Gar- duño Pérez, cuando:

"... comprenda el Control Administrativo y contable que a su vez se subdivide en Control de Recursos Hu- manos, Materiales y Financieros". (104)

El Control Interno en la Empresa Pública, le asegura la legalidad, vali- déz, exactitud e integridad de todas las transacciones, las cuentas y - los registros mediante la división del trabajo, la asignación de respon- sabilidad, la planeación y sistematización de los procedimientos, sus - registros e informes. El Control Externo lo constituyen las dependen- cias Globalizadoras de Financiamiento público y control presupuestal; -- para el Lic. Javier Garduño, El Control Externo está constituido por:

"El Control Externo debe comprender el Control Finan- ciero de la empresa, el Control de Eficiencia y el -- Control Jurídico". (105)

Y más adelante refiere que:

(104) . GARDUÑO PEREZ, Javier. Op. Cit. p. 208.

(105) . IBIDEM. p. 209.

"Control Financiero debe determinar si la Empresa mantiene un control efectivo sobre los ingresos, gastos, bienes y obligaciones. El de Eficiencia debe inspeccionar si existe el uso adecuado de los bienes de producción si no hay duplicación de esfuerzos, si existen procedimientos efectivos y justifican su costo si existe una adecuada planeación de producción y control de calidad y en cuanto al control jurídico debe analizar si cumple con las disposiciones específicas, leyes, reglamentos o instructivos de aplicación general para el control de la empresa pública." (106)

El Control Externo tiene que estar ligado con los consejos de administración u órgano de gobierno según sea el caso y deben constituirse con integrantes de las entidades involucradas en los programas que afectará la Empresa Pública, y serán los que decidan y orienten los trabajos del control interno el personal que lo integre, deberá ser personal calificado independientemente de su adscripción, es decir, que no sólo conozcan ampliamente los planes programas de gobierno en que se encuentre un tipo de empresa sino ser un amplio conocedor de la Administración Pública, por otra parte la responsabilidad de los funcionarios de las entidades proviene de las normas legales, leyes o reglamentos que el legislativo, así como las que se originan en el ejercicio de funciones del ejecutivo, o por situaciones pronunciadas por el Poder Judicial é incluso de contratos de naturaleza civil o mercantil y es también de sobra importante la responsabilidad en que los Funcionarios pueden incurrir, sea Director, Gerente, Presidente de Consejo, etc. pues éstos violan las leyes de orden Civil, Penal o Administrativas, por lo tanto la Ley

de responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos, deberá aplicarse con todo rigor y ésta se apoyará a su vez con un control que determine la responsabilidad en el Titular de la dependencia que encabece el sector a que esté sujeta una empresa en cuanto a los políticos, asimismo, la responsabilidad de las funciones específicas y sustantivas de la empresa la asuma el Titular de la misma, esto se bucó con la Sectorización, las responsabilidades jurídicas de los Titulares de las entidades de la Administración se encuentran en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y los Reglamentos interiores, los manuales de Organización de Procedimientos y Servicios Públicos, las escrituras constitutivas, contratos, etc., disposiciones del Congreso de la Unión o del Ejecutivo que señalan los límites de la actuación de los Titulares de las entidades y cuyo incumplimiento dá lugar a responsabilidad como ya dijimos de orden civil, penal o administrativo, pero sin embargo la Empresa Pública encuadrada a la Administración Pública Federal Paraestatal está integrada además de: Consejos de Administración, Juntas Directivas, asambleas generales de Accionistas o en general de Organos de Gobierno que mantienen realmente las actividades de decisión trascendente del organismo, quedando de hecho los Presidentes, Directores, Gerentes o Funcionarios de más alto nivel condicionados a las instrucciones que se derivan de las reuniones de estos órganos colegiados de mayor jerarquía, esto ha propiciado que no obstante que las disposiciones que se han señalado, para ordenar las acciones de estos organismos y garantizar con ella una eficiente administración y un honesto manejo de recursos, no se encuentran en nuestro País, mecanismos correctos de control que aseguren a los miembros de los órganos superiores de gobierno de las entidades, que los Titulares de ellos lleven correctamente los asuntos de mayor importancia y trascendencia, como nos señala el Lic. - Javier Garza Ferez.

- . Considerando que la responsabilidad primordial, ésta recae sobre los funcionarios responsables de los programas y sabemos que con frecuencia casi - pertinaz.

La Comunicación Vertical del funcionario o Titular del organismo con el órgano cúpula del mismo, no refleja su realidad administrativa." (107)

Por lo anterior, se observa que existe una gran coyuntura legal y política y el Lic. Garduño Pérez propone:

"Por la razón anterior y para tener posibilidades de éxito, parece conveniente buscar un mecanismo flexible y racional de control penal, cual es necesario que los Departamento de Auditoría Interna, o su equivalente para asegurar su desempeño independiente se ubiquen en relación directa con los consejos manteniendo como objetivos la revisión y evaluación del plan de organización de los métodos adoptados por la entidad para salvaguardar sus recursos y la exactitud y veracidad de su información financiera y administrativa, promover la eficiencia operativa y estimular la observancia de las políticas prescritas." (108)

La Política Nacional de la Empresa debe adecuarse actualmente a mantener el control eficiente no total ni excesivo y apoyar como propone el Lic. Javier Garduño a sus Departamentos de Auditoría Interna, y en especial la Contraloría de la Federación deberá mantener una línea de vigilancia eficaz, para apoyarla también con ésto, este tipo de control interno se coordinaría con el externo del sector centralizado y el órgano superior de fiscalización del país, Contraloría General, por lo ante-

(107) . GARDUÑO PEREZ, Javier. Op. Cit. p. 214.

(108) . IBIDEM p. 217.

rior es recomendable el establecimiento de una sola autoridad de la normatividad del control externo de las empresas del Estado, así como la fijación de procedimientos para establecer la eficaz coordinación entre los órganos internos de control y los órganos externos de las dependencias del sector centralizado globalizadoras o cabezas de sector y organismo superior de control y habiendo hecho un análisis sobre el control interno y externo analicemos a continuación, el marco regional de la Empresa Pública en América Latina, ya que éste también influye en gran medida en la Empresa Pública y tiene una gran trascendencia para este trabajo de investigación.

4.2.- POLITICA REGIONAL DE LA EMPRESA PUBLICA SEGUIDA EN -AMERICA LATINA.- Es importante que se destaque en --

este trabajo de investigación la relevancia que tiene la Empresa Pública en la Política Regional Latino Americana, pues no debemos olvidar -- que México, como los países que conforman la Región, desde su independencia colonial, luchan por tener una mayor autonomía económica y política frente a los países llamados Desarrollados, es por esta razón que es de suma importancia el mencionar parte de los rasgos característicos que ha tenido la Política de la Región en cuanto a este tema se refiere a la Empresa Pública, así que comenzaremos por señalar que en -- América Latina durante mucho tiempo, los factores de la producción están en manos extranjeras en sus inicios como países independientes, tal como nos señala la Licenciada Camarena Adame Lidia, al decir que:

"En América Latina, como lo señala un estudioso - del Estado Moderno, nos enfrentamos a soluciones - avanzadas sin antes haberse planteado el problema. Eramos colonias políticas y logramos la independencia, sin unidad ni conciencia nacional, pasamos a ser colonias económicas de las metrópolis y actualmente de los Estados Unidos de Norteamérica." (109)

Posteriormente, surge el Estado Empresario y evoluciona la Empresa Pública lentamente, por lo que es criticado manifestando su falta de garantía y eficiencia, surge el cuestionamiento político económico en el que la Empresa Pública es vista como una competidora desleal e ilegítima, pues para una pequeña parte de intereses que representa a la Empresa Privada, ve en el Estado a un agente de desorden, del desarrollo - -

(109) . CAMARENA ADAME, Lidia. Op. Cit. p. 103.

económico, en este orden el proceso Económico Nacional Latinoamericano y Mundial es visto como una "Anomalía Intervencionista" y a la vez como una "Normalidad Privatista" pero las causas han sido muchas como nos -- dice Marcos T. Kaplan:

"El impacto de las crisis internacionales (económicas, políticas, militares) y sus repercusiones internas, revelan el debilitamiento de los factores y estímulos externos del crecimiento, los inconvenientes de la monoproducción y la dependencia, la necesidad del intervencionismo Estatal". (110)

Esta dualidad da forma a una historia escrita en términos de un progreso hacia la empresa privada, en una economía social de mercado, en la cual el Estado sólo debe ser consumidor, pero es un hecho que este planteamiento surja desde posiciones de poder que reflejan que una recomposición de bloques y de hegemonías sociales que han transformado el cuadro político regional de una manera cualitativa, como nos señala el -- Licenciado José Rodríguez:

"Así aquellos gobiernos que expresan la conciencia social de la Legitimidad del Rol de las Empresas - Públicas. están siendo enfrentados por gobiernos o por sectores socialmente decisivos que levantan una verdadera ideología económica antagónica a tal Legitimidad." (111)

Esta posición obedece y tiene su razón de ser en la idea de una Teoría Económica que pretende identificar a las Empresas Estatales, con -

(110) . KAPLAN T., Marcos "Intervención de Estado y la Empresa Pública en América Latina Contemporánea" Revista Latinoamericana de Admón. Púb. Vol. 9 p. 249.

(111) . ELIZONDO RODRIGUEZ JOSE "Rol de la Empresa Pública en el Sistema Económico Socio-Político Latinoamericano" Revista Latinoamericana de Admón. Púb. Vol. 10. p. 535.

el Socialismo y a la Empresa Privada con el Capitalismo reforzada, además con tesis de Líderes y Teóricos Revolucionarios que visualizan el Capitalismo de Estado como una etapa de transición al Socialismo y por la dinámica estatizante observada en la región debido a procesos revolucionarios dados en América Latina; estas teorías son por lo consiguiente inoperantes, ya que como comentamos la Empresa Pública lo mismo es bien vista y manejada en países Capitalistas, así como la Empresa Privada lo es en Países Socialistas, según Pearsons:

"El balance entre empresas públicas y privadas -- está determinado en un grado mucho mayor que el -- que comunmente se creó, por un criterio pragmático, que por una materia de principios fundamentales". (112)

Esta es una de las razones por lo que el Estado no debe de criticársele su intervención, siempre que ésta no sea demasiado excesiva, ya que no puede reprochársele más que el haberlo hecho con niveles bajos en eficiencia de autonomía conceptual, y de representatividad nacional, si se considera que hasta en las economías capitalistas, el "Estado de Competencia" es valorado como instrumento fundamental de la Empresa Privada; no así en Latinoamérica, ya que la alianza de pequeños empresarios con Empresas Extranjeras Transnacionales, produciendo desequilibrio en los Estados débiles los que no pueden someterlas a su racionalidad, provocando también problemas de Soberanía Política, con sus elementos extranjerizantes que se acumulan en la visión ideológica de las pequeñas empresas privadas, frustrando su misión natural de desarrollarse para -- desarrollar a la región, según éstos debido a la competencia desleal -- que tiene la Empresa Pública. Todo lo cual en suma nos permite tener -- una visión más objetiva o llámese más comprometida si se quiere, ya que

(112) . PEARSONS T. "Some Reflection on The Institutional Framework -- of Economic Development" Traducción Alfredo Bone Ed. Jerusalem p. 240.

se debe de actuar y legislar para que estos puntos de discordancia se superen, por otra parte existen tres formas básicas en la Región Latinoamericana: La Empresa Pública, La Empresa Privada Nacional y La Empresa Privada Transnacional, que es el triángulo que nos sirve de marca referencial para apreciar la disyuntiva entre Estado Estatizante y Estado Privatizante, siendo como se ha reinterado en este trabajo que las presiones provienen a la par de la Empresa Privada, y también del mismo sector público, con una serie de racionamientos que implican desconocer la racionalidad de la Empresa Pública ya que por una parte se ha pretendido por parte del Sector Público, el identificarla con uno de tantos servicios que presta la administración del Estado, sometiéndola a sus mismos padrones ejecutivos, jurisdiccionales y de control excesivo que se aprecia provocan ineficiencia, error y deformación en su principal objetivo, por lo que también insistimos debe operar una verdadera autonomía técnica; en la Política General de la Empresa Pública, la no efectiva selección de los mandos principales, de acuerdo con padrones preferentemente técnicos, carencia de preocupación por la situación financiera y de operación que no permiten tener políticas propias de remuneraciones de personal, de precios, de créditos, la incontinuidad en la dirección superior y la falta para dotarla de un formato organizativo que impida las líneas de mando múltiples, confusas y conflictivas y que faciliten la efectivización de responsabilidades individuales y el sustituir los sistemas de control burocrático de tipo general por sistemas de eficaz valorización de la eficiencia calificada por el cumplimiento de los objetivos de la empresa aún cuando ésta no haya sido creada para obtener excedentes económicos, por ésto es la necesidad de Autonomía de las Empresas Públicas que se caracteriza en Latinoamérica y que ha propiciado el calificarla con un sinónimo de ineficiencia:

"En síntesis, puede decirse que aquella parte del sector privado trata de homologar a las empresas públicas con las privadas, para justificar un -- " a priori " ideológico relativo a su esencial -- precariedad, actúa directamente sobre la super --

estructura política, introduciendo un factor - de inestabilidad en la gestión de aquellas. Con la consigna de retirar los privilegios a las -- empresas públicas, se pretende desconocer su - racionalidad propia y a la larga desbaratar la - posibilidad de que se transformen en interlocu- toras plausibles en la relación triangular con - las empresas privadas extranjeras". (113)

A nivel regional, se han intentado desde la época de los años cincuen- tas, proyectos orgánicos a nivel regional, como el de la CEPAL que tie- ne como fin, la tesis de que es el Estado el que debe planificar y - -- orientar la economía en caso de crisis, hecho que no debe chocar neces- sariamente con intereses de la empresa privada (Experiencia Occidental) sino el de organizar la presencia del Estado en las Economías Latino- americanas para impulsar proyectos de desarrollo tanto industrial como- tecnológicos, como lo son el de la Reforma Agraria y modernización so- cial vía participación popular y desarrollo de las capas medias de las- cuales deberían surgir empresarios innovadores y comprometidos con un - Estado Planificador y protagonista de la Producción mediante su Empresa Pública, pero este plan se encontró frente a mercados imperfectos, por- lo que tenía que corregir las distorsiones monopólicas, explotar los -- recursos que por su importancia estratégica y de alta generación de di- visas son aconsejables a la propiedad estatal, con el fin de satisfacer demandas de seguridad y soberanía, implementar políticas de empleo o -- incrementar el poder de negociación, en suma dirigir un desarrollo gene- ral y gradual, para disminuir y superar la brecha histórica, político- económico social, con los países industrializados, este proyecto com- plejo y globalizador, se encontró en una ideología capitalista y a la - vez Populista-Nacionalista, trata de abarcar desde la burguesía nacional,

(113) : RODRIGUEZ ELIZONDO, José. Op. Cit. p. 541.

a los sectores populares incluyendo las fuerzas armadas, y en lo político, desde segmentos liberales hasta revolucionarios con base en una social democracia, social cristianismo y socialismo democrático. Lo anterior dió inicio a la actual regionalización de la Economía Latino-Americana en relación al renglón de Empresas Públicas pues:

"Sin embargo más allá del análisis económico, podría decirse que la amplitud de la alianza social y política que se pretendía, en las condiciones de conmoción social que afloraron en América Latina en la época de los 60, le daban al proyecto un carácter de franca utopía, mas bien de desfasarse por adelante histórico". (114)

Ya que como hemos reiterado la burguesía o empresariado nacional, no ha desempeñado el papel histórico que le fue conferido, al aportar su experiencia relativa en el aparato estatal y en la actividad privada, ya -- que siempre ha tendido a asociarse y depender de la empresa extranjera, y manteniendo una postura clientelística frente al Estado, protección -- vía arancelaria, tributaria, crediticia o del subsidio, dando a la Empresa Pública un carácter provisorio manifestando que el Estado debe -- desprenderse rápidamente de éstas, principio que en la actualidad si -- guen sosteniendo los empresarios privados enemigos de la Empresa Pública y que analizaremos en su oportunidad en el siguiente subtema, pero -- si en cambio afirman la conveniencia de transferir al Estado las empresas privadas inviables, o en decadencia por otra parte, la clase media -- tampoco capta en su época la idea del proyecto, ya que se convirtió para muchos en la formación de una Burguesía Burocrática de Estados, caracterizándose por la falta de sentido y tradición empresarial, la --

(114) . RODRIGUEZ ELIZONDO, José, Op. Cit. p. 544.

falta de crítica por parte de las directrices de la Cúpula y la búsqueda de privilegios. En suma el denominado Tecnocratismo Verticalizado, convirtiendo a la Empresa Pública en el trampolín para alcanzar su propio fin social, y no en el medio para buscar e impulsar la transformación de la sociedad, asimismo, las clases populares entendieron que ésta era la oportunidad para erradicar el capitalismo de América Latina, en aras de un nuevo sistema socialista influenciados por las teorías y partidos comunistas prosoviéticos, motivando así el rechazo del proyecto integracionista, y más bien provocando una tendencia a instrumentalizarlo en lo político y social por sobre lo económico, considerando a la Empresa Pública como medio para pasar del Capitalismo de Estado al Socialismo.

"Las empresas extranjeras, por su mayor cohesión, por su mayor estructura organizacional y por su decisivo peso económico, estaban en condiciones de beneficiarse hasta con las estrategias integracionistas que surgían desde el desarrollismo latinoamericano". (115)

Gracias a que a mediados de los años sesenta, ya se prevenía el desarrollo regional de América Latina, y la existencia de una zona de Libre Comercio, que ofrecía la posibilidad impresionante para invertir y consolidar un poder hegemónico sobre la región, iniciando las empresas transnacionales una estrategia agresiva, vinculándose a la burguesía nacional, provocando el retroceso del proceso que se había buscado desencajar con apoyo en la Empresa Pública, aunado a la efervescencia de la Lucha Social que lleva a hablar menos de modernización y más de crisis-estructural a nivel general, por lo antes expuesto, hemos visto que el-

proyecto de la CEPAL fue muy joven para la época en que fue creado, y no es sino hasta los años ochenta en que se ha observado que frente a una Empresa Estatal que salva la soberanía, con el sacrificio de la ciencia y la tecnología, y a una Empresa Transnacional, que aporta ciencia y tecnología, pero con riesgo de la soberanía, se debe fortalecer al miembro de la trilogía más débil, constituido por la Empresa Privada, hecho que la burguesía Nacional como multicitamos aún no asimila, pues sólo se preocupa por proteger sus intereses, asociándose con capitalistas extranjeros y para disfrazar su necesidad de poder hegemónico éstos los apoyan y así lograr penetrar en el mercado de cada nación, pero pasemos a analizar como último fin, a la actual administración y la grandesincorporación de entidades que ha realizado y que por su importancia histórica se debe contemplar, así como su importancia y trascendencia - estratégica, económica y política, que influirá asimismo para nuestro país a largo plazo.

4.3. INICIATIVA DE LA ACTUAL ADMINISTRACION PUBLICA PARA LA ELIMINACION DE ALGUNAS ENTIDADES PARAESTATALES.- Hemos

hecho un estudio amplio de la Empresa Pública, ahora veremos que durante las recientes administraciones las Empresas Públicas en el País, alcanzan a cubrir casi la totalidad de los sectores y de los ramos de la Industria y de los servicios, así tenemos que para 1982, al final del sexenio del Presidente, José López Portillo, existen 1,155 entidades paraestatales, más 59 creadas durante el Gobierno de Miguel de la Madrid, haciendo un total de 1,214 Empresas o Entidades Paraestatales y según la política de Miguel de la Madrid éstas deben de reducirse en número y es el Gobierno de este Presidente quien dá inicio a un Proceso de desincorporación de empresas, y prevé la eliminación de 751 Entidades Paraestatales y según la revista Proceso en su número 607, se dió a conocer que:

"... datos oficiales de la Contraloría General de la República indican que, de las 751 entidades -- que quedaron fuera del control Gubernamental, 213 son ventas, 254 liquidaciones, 133 Extinciones, - 76 Fusiones y 27 Transferencias a Gobiernos Estatales, el resto 48 son desincorporaciones que resultarán automáticamente de las disposiciones, -- según la Contraloría." (116)

Como se aprecia el Gobierno del Lic. Miguel de la Madrid al fin de su sexenio consideró necesario la eliminación de Empresas del Estado, en forma inexplicable, teniendo como postura según su discurso pronunciado en la Ciudad de Nayarit de 1988, en el cual manifiesta que:

(116) . REVISTA PROCESO, Seminario de Información y Análisis - no. 607, 20 de Junio de 1989, Director General Julio - Scherer García, pag. 12.

"No puede haber un Estado fuerte, no puede haber un Estado que ejerza realmente su rectoría económica, si es un Estado estructuralmente deficitario. El Estado Mexicano tendrá que ser fuerte porque necesitamos un País fuerte, pero no volvemos a incurrir en la tentación del populismo - que ofrece la solución de los problemas con - - - irresponsabilidad financiera y con malos manejos en las Empresas del Estado." (117)

Este hecho es de criticarse, puesto que fué hasta el final de su administración donde decide desincorporar Empresas al verse presionado por el momento histórico y por la inflación económica, haciendo que el Estado se desprendiera de ellas, es decir de las entidades aún a costa de - desmantelar la planta productiva estatal, sin tomar en cuenta y sin importar para su gestión las consecuencias por el desempleo que implica - el cerrar fuente de trabajo, y en parte también anular al Estado como - Rector de la Economía y ésto aún cuando puede ser una medida racional - de economía y puede ser justificable en parte el desincorporar a aquellas empresas que estén excedidas en la prestación de servicios y en un mismo ramo, y cuando se hayan excedido, hecho que no ocurrió, ya que hubo casos demasiado polémicos, de los cuales destacan el de la Compañía-Aérea "AEROMEXICO" que resulta afectada por la política de desincorporación, que también es influenciada en parte por los tiempos de crisis y -resición económica, aunada a la influencia que ejerció el sector privado del País, haciendo ésto último aparecer al multitudinado proyecto como irracional, denominado por el propio Licenciado Miguel de la Madrid como "Plan de Racionalización del Sector Público" que dicho en términos - empresariales, constituye el desincorporar empresas, este hecho también fué duramente criticado por la opinión pública, opinión que compartimos

(117) . REVISTA PROCESO, Op. Cit., pag. 12.

va que dicho proceso de desincorporación hecho en forma acelerada, no siempre fué acertado en su fin, ya que el gobierno de De la Madrid, decidió abandonar ramas importantes en su totalidad de la industria, que son prioritarias para el sector a desarrollar, como lo son la Industria Automovilística, la de Aparatos Electrodomésticos, asimismo, lo que consideramos más injustificable lo constituye el hecho de vender Empresas Paraestatales, consideradas Financieramente Rentables y que si bien no operaron con altas tasas de utilidad, si aportan recursos al Estado, en forma segura, eficaz y continua y esta razón se dió según algunos críticos a que había una gran influencia de los Empresarios del País como se señala en lo siguiente:

"De acuerdo con las propias autoridades las 110 - Empresas que se han vendido eran rentables, o si eran deficitarias pasaron antes por un proceso de saneamiento financiero para poder ser ofrecidas a los particulares". (118)

Con ésto se aprecia que la política empleada fue muy inflexible y mal empleada, ya que también saneaban empresas para hacerlas codiciables a la Iniciativa Privada, utilizando recursos del Estado para poder hacerlos de los casos que más se puede comentar y que el gobierno lo planeó y no le importó el desprenderse de ellas, como empresas altamente productivas, grandes generadoras de empleo, con excelentes niveles de venta, con activos fijos considerables, es decir a la época de su venta en óptimas condiciones, destacan las ventas de: La Compañía Industrial de ATENIQUE, CLORO DE TEHUANTEPEC, NACIONAL HOTELERA, ACCIONES BURSATILES SOMES, FIBRAS NACIONALES DE ACRILICO, GLICOCLES MEXICANOS, como ejemplos que afirman lo ya manifestado, que dicho proceso de desincorporación -- fue manejado en forma negativa, atentando contra las principales reglas

(118) . REVISTA PROCESO, Op. Cit., pag. 13.

de política en materia de Empresas Públicas; a mayor abundamiento tenemos que la Compañía Cloro de Tehuantepec, que presenta una capacidad de producción de 230,000 toneladas de cloro anuales y 235,000 toneladas de sosa cáustica, privilegiada en sus finanzas ya que su activo fijo estaba constituido por más de \$ 200'000,000.00 millones de dólares, con ventas anuales en 1987 de \$ 81'000,000.00 (Ochenta y un millones de pesos), y flujo en efectivo alrededor de \$ 7'000,000.00 millones de dólares, la Compañía Nacional Hotelera, que tiene fuerte presencia estatal en la -- Industria Turística y gran generadora de divisas, también limitó al Estado en su función de regulador de dicho ramo, Acciones Bursátiles -- Somex también al ser vendida, imorde que el gobierno participe activamente en el sector tan importante como lo es el de la Bolsa, ya que con ésta era intermediario en las funciones de supervisión y vigilancia de -- las operaciones en la Bolsa, el caso señalado de la Compañía "Aeronéxico", con la cual se cedió el espacio aéreo, con la venta de mineras y -- de las comunicaciones, que también reflejan el descuido de áreas estratégicas y prioritarias; hasta el día 30 de abril de 1988, se habían -- afectado 110 ventas de empresas, faltaban 103,126 liquidaciones, faltaban 128, 99 extinciones faltaban 34, 59 fusiones, faltaban 17 y 22 -- transferencias, faltaban 5, aún así todo este movimiento de desincorporación no resolvió el problema que se vivió, ya que no redujo el gasto público que en el primer trimestre de 1988, y a pesar como ya dijimos -- de esta política creció en un 60% en términos reales; a mayor abundamiento:

"Si se entendiera como la necesidad de ir hacia la eliminación de las empresas públicas, implicaría, simultáneamente, la transferencia a la empresa privada nacional, no sólo de las funciones que el Estado ha debido asumir, debido a su ausencia, sino, también, de aquellas que contienen el ejercicio de una potestad pública, como las orientadas a corregir las imperfecciones del mercado, a proteger --

sectores estratégicos o a defender soberanía".(119)

Sobre ésto también comparto la misma opinión, ya que como se apreció en dicha política aplicada por el Presidente de la República Lic. Miguel - de la Madrid Hurtado durante la gestión de su gobierno, y con su política de eliminación, no se previó, el perder participación en sectores estratégicos, perder poder para corregir las imperfecciones del mercado propiciando la ausencia del Estado en ramas de la industria y una serie de irregularidades que con su plan se han provocado, siendo reiterativo que el Estado que dá ingerencias a las fuerzas del mercado con la colaboración de sus empresas, día con día lo pierda, por lo tanto, se requiere de un mejor entendimiento de las funciones actuales de éstas, al respecto el Lic. Faquir Muhammad de Naciones Unidas (Investigador) de este Organismo Internacional comenta:

"Establecidas para responder a orientaciones de - ideología variada, realidades políticas y consideraciones pragmáticas, la balanza y desocupación de las empresa pública hace un impacto variable - en el trabajo de la Economía Nacional. (120)

Y más adelante el Licenciado Faquir, también nos indica que:

"Por un lado están los gobiernos que practican la propiedad directa y gerencial de los sistemas de economía, como es el caso de las economías planeadas centralmente. Por otro lado, están las "economías de mercado" las cuales se apoyan en la "ma no invisible" del mercado a fin de colocar recur-

(119) . MUHAMMAD, Faquir. "Empresas Públicas y Desarrollo Nacional en la Década de 1980; Programa de Investigación y de - Acción "Revista Latinoamericana de Administración - Pública Vls. 10. p. 498.

(120) . IBIDEM, pag. 499.

tos económicos con diferentes propósitos, pero ejerce influencia gubernamental a través de -- varios medios indirectos. Estos son solamente dos modelos extremos." (121)

Atendiendo al punto de vista del Profesor Faquir, ni la economía planeada centralmente, ni la economía de mercado, son convenientes, ya que la práctica reiterada de las mismas y la experiencia de los países desarrollados tampoco las hacen aconsejables, siendo nuevamente una opinión -- propia el manejar la economía Mixta que en la actualidad se trata de -- adecuar y digo que se trata pues MÉXICO no está libre de las influencias externas e internas como contemplamos en el anterior capítulo, así mismo, su Descentralización en todos sus aspectos es muy reciente y aún ineficiente, en vías de lograrse, otra opción a futuro sería el tomar -- en cuenta el criterio que debe adoptarse para crear empresas, que también ya hemos comentado en este trabajo, y que según algunos puntos de vista del Profesor Muhammad deben adoptarse en los países en vías de -- desarrollo siendo éstos que:

"Las Empresas Públicas se establecen solo en los casos que se considera especialmente factible. - Las Macro-políticas del Gobierno son compatibles con las tareas confiadas a las empresas públicas y las expectativas falsas se evitan con respecto a las empresas públicas." (122)

Y asimismo, manifiesta que para establecer Empresas Públicas, se deben de contemplar algunos de los objetivos comúnmente utilizados en diferentes empresas en los países desarrollados y son:

(121) . MUHAMMAD, Faquir. Op. Cit. p. 499.

(122) . IBIDEM. p. 500.

"A).- Incrementar el control del gobierno de la economía nacional.

B).- Desplazar las empresas privadas, ya sea -- por medio de la nacionalización o a través del derecho de prioridad de ciertas ramas de la economía como su exclusivo dominio.

C).- Generar recursos futuros de rentas públicas o inversión de superávit.

D).- Acrecentar la autonomía nacional en asuntos económicos frente a empresas e influencias internacionales.

E).- Salvaguardar la defensa de la región.

F).- Estimular las empresas privadas, directa o indirectamente.

G).- Suplementar a la empresa privada llenando los huecos que pueda dejar abiertos.

H).- Proveer servicios específicos y utilidades no consideradas apropiadas para dejarse en el sector privado.

I).- Encauzar la energía del mercado que destaque en beneficio de las metas políticas.

J).- Participar con la empresa privada para emprender ciertos proyectos, especialmente los -- llamados mixtos o empresas asociadas.

K).- Reducir el desequilibrio regional ..."

Puntos que también concordamos son comunes para la creación de empresas y que se ha sugerido a lo largo de este trabajo que también son puntos que no se deben desconocer, aún sin desconocer que la empresa privada - debe de ser un factor principal en el desarrollo del país, resulta necesario también reconocer que la Empresa Pública no es un simple capricho político que su eficiencia debe medirse con indicadores específicos y que su ineficiencia no se soluciona con la eliminación, sino con la racionalización; el actual gobierno dirigido por el Lic. Salinas de Gortari, también se ha caracterizado como el próximo pasado, por la eliminación de la participación del Estado en la economía por medio de sus - empresas públicas, y como ejemplo tenemos que en su primer informe de gobierno del día 1o. de noviembre de 1989, manifestó que:

"Para que la industrialización sea verdadera palanca de progreso y trabajo organizado, no para crear mercados cautivos en beneficio de unos cuantos y - para que la propiedad originaria de la nación en - áreas no se convierta en monopolio exclusivo y excluyente del Estado.". (124)

En esta frase al Ejecutivo, se aprecia que lo mueve claramente el interés de delegar a la iniciativa privada no sólo el manejo de la economía al vender empresas, sino también del manejo de las áreas estratégicas, - aún en los casos en que ésto debe ser consultado al Poder Legislativo - provocando una interferencia y abuso de facultades, y como caso particular podemos citar el de la compañía CONASUPO y COMPAÑIA MINERA CANANEA, en primer término la compañía CONASUPO importante en el renglón de alimentos y conocida por ser altamente estratégica, ha sido blanco de la política agresiva del Presidente Salinas de Gortari, ya que detrás de - su llamada reestructuración de la empresa y aún sin contar con la apro-

bación de la Cámara de Diputados, ha anunciado ventas de sus principales industrias y organismos que integran CONASUPO.

"Pese a que en su primer informe de gobierno Salinas de Gortari insistió en que el control estatal de Instituciones Sociales Fundamentales como la -- Conasupo es irreversible, lo cierto es que, desde el 22 de octubre de 1989, se anunció la venta de -- nueve plantas industriales, 589 CONASUPERS y 25 -- SUPERMERCADOS". (125)

Con ésto se ha puesto en peligro un renglón más y que es prioritario y altamente estratégico pues su fin eminentemente social como lo es el de ofrecer alimentos baratos y suficientes a la población de escasos recursos y además de ser reguladora del mercado y comercio de los alimentos, evitando el acaparamiento y la especulación, hechos que al Ejecutivo no le han sido de consideración ya que preveé reducirla y más vendiendo -- sus principales industrias rentables, el Diputado del Partido Revolucionario Institucional PRI Demetrio Sodi de la Tijera, Presidente de la -- Comisión de Comercio de la Cámara de Diputados y ex-funcionario de la -- Conasupo, ex-coordinador general de abasto del Departamento del Distrito Federal, aseguró, con su larga experiencia y conocimiento que:

"La reestructuración de la empresa debilita la -- presencia del Estado, fundamentalmente en las -- áreas industriales y en su presencia comercial -- en las ciudades. De los precios de garantía, el Diputado dijo que prácticamente se eliminan al -- tomar sólo en cuenta el maíz y el frijol y con--

(125) . REVISTA PROCESO "El gobierno desmantela Conasupo, creada y nutrida para proteger a los pobres" Seminario de Información y Análisis No.679, 6 de Nov., 1989, Director General Julio Scherer García, pag. 18.

sideró que de esta forma se corre el riesgo de que el Estado no tenga la capacidad suficiente para regular el mercado y abastecer de recursos a la población marginada". (126)

Esta reestructuración ha encontrado apoyo en la Iniciativa Privada, -- quien compra estas empresas, pero ésto no quiere decir, que la misma se guirá subsidiando la finalidad de la empresa y por consiguiente al poner en venta dichas plantas se perjudica a la economía popular, ya que los empleados no podrán comprarlas puesto que la más barata de sus industrias está valorada en \$ 1,000 Millones de Pesos aproximadamente, sobre este particular es importante destacar que el Ejecutivo, ha invadido -- esferas de Poder como menciona el Diputado Pablo Gómez del Partido de -- la Revolución Democrática quien dice:

"Los directivos de CONASUPO, carecen de facultades para tomar decisiones unilaterales, puesto -- que la empresa figura en el presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados (Art. 15 de la Ley de Egresos de la Federación). Esto significa que el gobierno no puede privatizar CONASUPO, sin contar con la anuencia del Poder Legislativo". (127)

La delegación de facultades, hechas por el Poder Legislativo en el presente asunto contraviene al artículo 15 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público que a la letra dice:

"El Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara

(126) . REVISTA PROCESO, Op. Cit. p. 22.

(127) . IBIDEM. p. 22.

de Diputados a iniciativa del Ejecutivo, para -
 expensar, durante el período de un año a partir
 del 1o. de enero, las actividades, las obras y -
 los servicios previstos en los programas a car-
 go de las entidades que en el propio presupon-
 to se señalan". (128)

Por otra parte, además de estar en desatiempo, ya que el ejercicio te-
 nía que proponerse para el próximo año de 1990, también se contravino -
 al artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal -
 que dice:

"Cuando algún organismo descentralizado creado por
 el Ejecutivo deje de cumplir sus fines u objeto o -
 su funcionamiento no resulte ya conveniente desde
 el punto de vista de la economía nacional o del -
 interés público, la Secretaría de Programación y -
 Presupuesto, atendiendo la opinión de la dependen-
 cia coordinadora del sector que corresponda, pre-
 pondrá al Ejecutivo Federal, la disolución, liqui-
 dación o extinción de aquel". (129)

Ai respecto se aprecia claramente, que CONASUPO, no ha dejado de cum-
 plir sus fines y además representa aún conveniente el interés público, -
 al respecto también Cuauhtémoc González Pacheco, autor del libro "La --
 Organización Campesina en México" quien creó que ésto no es otra cosa -
 que:

"La aplicación de la Política Neoliberal del Estado, de dejar su importante papel de regulador - de la economía, para dejarlo al libre juego de la Oferta y la Demanda, independientemente de que -- pueda haber razones para hacer más eficiente a la Empresa (CONASUPO), lo importante es que el Estado está abandonando un espacio estratégico de la Economía". (130)

Por otro lado, también el ejemplo de la Compañía Minera Cananea (CMC) - que también siendo estratégica se pretende poner a la venta, luego de - haber sido cerrada, argumentando una quiebra y de hacer aparecer a la - opinión pública que el conflicto ya fue solucionado, al respecto:

"En la madrugada del 20 de Agosto, alrededor de - 3,000 soldados a bordo de 50 camiones, diez autobuses y dos helicópteros de la fuerza Aérea Mexicana, desalojaron a los mineros y se posesionaron de las instalaciones de la mina, unas horas después, el gobierno a través de Nacional Financiera, dió a conocer la solicitud de quiebra de la compañía". (131)

El gobierno argumentó una Quiebra, para ganar tiempo y poner en venta - a la minera aún a sabiendas que dicha compañía estaba emplazada a huelga para el día 28 de agosto, por lo tanto, será impropcedente la declaración de Quiebra, pues cuando existe un proceso legal de emplazamiento a huelga la empresa no puede hacer ningún movimiento financiero, aún así - fué presentado un amparo, mismo que fue denegado el día 8 de septiembre para el día 11 de septiembre. Financiera Nacional Azucarera, en su - -

(130) . REVISTA PROCESO, Op. Cit. p. 23.

(131) . IBIDEM. p. 18.

calidad de síndico de la quiebra, informó que la Junta Especial Número-13 de la Junta Federal de Conciliación mediante los laudos 488/89 y - - 489/89 aprobó la terminación de las relaciones individuales y colectivas de trabajo en dicha compañía. En la Ciudad de Puebla, Puebla, nuevamente el Presidente Salinas de Gortari, dijo a los dirigentes de la - CTM del Estado que:

"La modernización del país no será elitista o ex--extranjera. Quiero decirles que la Confederación--de Trabajadores de México (CTM) me ha propuesto -- que los trabajadores sean copropietarios de la -- nueva Minera Cananea. Le doy la bienvenida a esa--propuesta y les aseguro que Cananea no volverá al--control de manos extranjeras, será controlada por--mexicanos y para beneficio de mexicanos". (132)

Dicha propuesta no ha sido cumplida, ya que la Secretaría de Trabajo -- prosiguió con el despido masivo, aunque la CTM propuso la compra de la--minera con apoyo del Banco Obrero, el día 19 de octubre la Comisión del--Gobierno informó que Cananea no se reabrirla sino que se liquidaría a - 719 sindicalizados, edificarían 12 cláusulas en vez de 124 y aplicarían una compactación de categorías y solo otorgaría un aumento del 33% en --procedio, posteriormente el Licenciado Salinas de Gortari volvió marcha-- atrás y concedió Cananea a la clase trabajadora salvo que en un plazo -- de 3 meses se demuestre que la mina es viable, situación que requiere -- de gran inversión, y sin apoyo estatal, lo cual implica que el pensa-- miento del Presidente sobre los vientos (Ideología) que soplan en el -- mundo son de adelgazamiento de los Estados en beneficio de la iniciati-- va privada, en especial los propietarios de los Bancos Internacionales, dicho también por él mismo en su primer informe de gobierno al expresar

que la modernización y la reforma del Estado, la modernación es nacio--nalista y popular, pero a la vez critica el gigantismo del Estado, ya que piensa el Estado se dedicó a administrar y se olvidó del beneficio que debe dar al pueblo, indica que aún lo estratégico es lo principal - que debe desaparecer de la tutela del Estado, y a la vez se contradice ya que piensa no se dará paso atrás en sectores estratégicos los combus--tibles, los ferrocarriles, la distribución de bienes de consumo básico--popular, pero para él no lo son el espacio aéreo nacional, las aguas na--cionales donde circulan las embarcaciones ni la telefonía, entonces - -cuáles son las normas que rigen su gobierno para decidir que es estra--tégico y que no, por lo tanto estas reformas solo convienen a intereses de una minoría y no son hechas conforme a derecho.

CONCLUSIONES

En términos generales habré de concluir que la Empresa Pública ha sido manejada con una política, por parte del Estado Mexicano, mal encauzada, pues en la actualidad aún existe un gran retraso en sus niveles de estructuración, en cuanto a la descentralización de la Administración Pública Descentralizada, este retraso ha ocasionado que muchas Empresas no puedan cumplir con una de sus funciones primordiales como lo es la de regular las fuerzas del mercado, y la de estimular el crecimiento de las industrias nacionales así mismo esto se ha debido en parte a la falta de mecanismos de control que como ya mencione en el cuerpo del presente trabajo, el control por parte del Estado debe ser tal que evite un crecimiento desmedido de las Entidades, Organismos o Empresas Paraestatales, de igual forma el estado mexicano al intervenir en la política económica lo ha hecho adoptando criterios y formas o figuras de derecho privado al crear y dar forma a sus empresas, ocasionando como consecuencia que se contravengan principios fundamentales de Derecho Mercantil, olvidando también objetivos primordiales y demás utilizando políticas que los titulares del Poder Ejecutivo, que a lo largo de la historia del país, han ocasionado el deterioro de la imagen de la Institución de la Empresa Pública, haciendola aparecer a la vista de la opinión pública como obsoleta e ineficáz, siendo que no ha sido sino la consecuencia de esa deficiente política estatal, aunada a la problemática que en Materia de Planeación Económica se ha tenido, la cual se ha reflejado en una discontinuidad en dicho ramo; ya que sexenio tras sexenio se ha experimentado el deterioro y capacidad del Estado para reali-

zar su fin primordial en esta materia, con planes sexenales que se interrumpen sin tener una política de equilibrio entre Empresas Públicas y Privadas, así mismo este cambio que se experimenta luego de cada sexenio, ha propiciado que las experiencias adquiridas en Materia de Administración sean desechadas con el cambio de poder que siempre trae aparejado un cambio de ideas.

Por lo consiguiente es indispensable e imprescindible dotar a la Empresa Pública, de un Estatuto Jurídico o Régimen, que se apege a su función para evitar que su estructura, forma jurídica, contravenga normas de Derecho Mercantil así mismo optar por una descentralización regional de Empresas Públicas y que al hacerlo se estaría cumpliendo con el artículo 115 Constitucional que menciona que la base de la división territorial y de organización política y administrativa del Estado de la Federación, es el Municipio, con esta descentralización regional que yo propongo se daría la oportunidad al Municipio de que maneje sus propios intereses, procurando con esto desligar al Estado de su obligación de atender las exigencias del Municipio, también se propicia su desarrollo al otorgarle o trasladarle la función de administrar su propia Hacienda con la ayuda de Empresas Públicas, ya que esta es la única forma de hacerse llegar recursos para sus necesidades de brindar servicios.

Se debe recomendar e insistir que se debe crear una legislación que prevea y determine en forma exacta cuales son las formas jurídicas que debe adoptar el Estado para constituir Empresas ya que se evitaría que la Sociedad Anónima figura exageradamente utilizada por el Estado, vaya en contra del artículo 87 y demás relativos de la Ley de Sociedades Mercantiles, así como también se contradice el Principio de Pluralidad de Socios, requisito Sine Quanon para que la Sociedad Anónima pueda existir; se viola así constantemente dicho principio al utilizar un régimen

jurídico que no le corresponde y que no es de su naturaleza por lo que en el presente trabajo se brinda la idea de utilizar formas más afines con la Materia Administrativa, como lo es la figura de la Sociedad Pública Unimembre que ha sido utilizada en países como Inglaterra denominándosele *One Man Company* y en Alemania en donde se le denomina *Einmannsgesellschaft* y que en la práctica si pueden constituirse por un solo socio o dueño, al igual que un órgano descentralizado, persona de derecho creada por una Ley y que bien podría adecuarse a las funciones encomendadas a las Instituciones Nacionales de Crédito, Seguros y Fianzas, además la Sociedad Pública unimembre, también tiene la ventaja de gozar de relativa autonomía en cuanto a la tutela, control, vigilancia y funciones procurando siempre que la función técnica sea cien por ciento autónoma, como ya se ha recomendado.

También la Empresa Semi-Pública que se contempló representa --- una verdadera forma de Sociedad Anónima en manos del Estado presentando la ventaja para el mismo que ésta debe satisfacer un verdadero ánimo de lucro, aunque no en forma excesiva si en favor de un interés general, y además sin perder nunca el régimen de privada. Igualmente en la práctica en el Derecho Comparado Norteamericano existe una Empresa Pública -- denominada Comisión, que son creadas por el Poder Legislativo de ese -- País sin subordinarlas a los Departamentos de Estado, sujetándolas a la revisión de sus decisiones por parte de la Suprema Corte de Justicia, sus miembros son designados por el Presidente pero siempre con la aprobación del Senado, hecho que en nuestro país no ocurre ya que es el Poder Ejecutivo el único facultado para nombrar a los funcionarios que tendrán la tarea de manejar las Empresas Estatales sin la participación de los poderes restantes.

En el gran número de figuras jurídicas que el Estado ha utilizado, en mi opinión la más recomendable es la Empresa Mixta ya que es de

jo este régimen que el capital se encuentra equiparado y la decisión -- dependerá del capital que oferte mejores opciones en igualdad de cir--
 cunstancias, ya que el particular y el Estado se encuentran en igualdad de condiciones, además de presentar la ventaja de que el particular ---
 aporta su experiencia, competitividad, manejo adecuado y una verdadera ganancia, ya que su fin es el lucro, haciéndola rentable y diferente a las demás, el Estado debe adoptarla cuando la actividad sea dominada --
 por un amplio sector de las fuerzas del mercado, al no haber necesidad de desarrollar lo que esta evolucionado, y si en cambio promueve la ---
 competitividad, regula la oferta y representa al Estado en dicha activi
dad, sin pérdidas ni subsidios, así mismo existe la pluralidad de so--
 cios y sus acciones si son nominativas y transferibles, por esto es im--
 portante fincar una serie de reformas legislativas y administrativas en materia de Empresas Públicas que las haga cada vez más funcionales ya -
 que estas han sido en el principio de grandes potencias económicas un -
 factor determinante de progreso, por ello dependerá de una exacta apli--
 cación del derecho cuando el estado adopte algunas de sus formas, procu
rando que esta no vaya en contra del mismo.

Fué imprescindible hacer mención al orden internacional que ---
 cada vez es más importante para México como para otros países, el desa--
 rrollo actual depende en gran medida de este factor pues ningún país -
 puede vivir aislado, ni aún los países desarrollados, y en los tiempos-
 actuales la Empresa Pública ha sido contemplada como un obstáculo para-
 el desarrollo de un país, las teorías modernas definen a la Empresa Pú-
 blica como una competidora desleal, agente de desorden del desarrollo -
 económico y anomalía intervencionista; y se recomienda la economía so--
 cial de mercado en que el Estado debe ser solo un consumidor; identi-
 fican en sí a la Empresa Estatal con el socialismo y a la privada con el-
 capitalismo, más sin embargo la siguen utilizando aún los países capita
listas ya que lo hacen con una adecuada política, y esta solo se le pue

de reprochar su papel de reguladora con niveles de eficiencia de autonomía conceptual y representatividad nacional, por lo tanto esas ideologías actuales lograron entre las alianzas de empresarios nacionales y -extranjeros producir desequilibrio en los Estados más débiles, quienes no presentaron medio ni políticas eficaces para someterlas a una racionalidad económica, esta internacionalización de las economías de América Latina no busca otra cosa que el dominio de sus materias primas sin las cuales las Empresas Transnacionales no podrían seguir funcionando.

Actualmente el reacomodo económico mundial originado por acontecimientos políticos y económicos requiere que Latinoamérica organice un pacto conjunto que fortalezca las negociaciones de los mismos frente a las economías desarrolladas pues al igual que en el Caribe los organismos multilaterales que fueron creados con el propósito de una integración regional no han logrado unir sus fuerzas y criterios por diversas coyunturas sin que se logre el objetivo para lo cual fueron creados y - como ejemplo citaremos a la O.E.A. (Organización de Estados Americanos), el S.E.L.A. (Sistema Económico Latinoamericano) con sede actual en Caracas, Venezuela; y que no ha cumplido la influencia deseada, la C.E.P.-A.L. (Comisión de Estudios para América Latina, filial de la O.N.U.), - creada con fines de integración en materia económica, investida de alta autoridad pero sin ser un organismo de concertación, la ronda de negociaciones de libre comercio (Ronda Uruguay), el Pacto Andino y el Grupo Río, este último de mayor capacidad económica negociadora integrado por Argentina, Brasil, Colombia, Perú, Uruguay, Venezuela y México, son entre otros organismos aún débiles que podrían bien tomarse más en cuenta para negociar el reacomodo mundial de la economía que sería utilizado - para plantear en forma conjunta y que trate de manera simultánea los -- asuntos económicos y políticos ante las economías desarrolladas, por lo anterior México debe promover esta política y aprovechar esos organismos para que así Latinoamérica unida tenga un mayor poder de negociación.

La intervención estatal tiene sus reglas, los países industrializados la utilizaron como un remedio anticrisis durante la recesión de -- 1929 y la Segunda Guerra Mundial, mientras que en los países de América Latina la utilizan para impulsar su desarrollo, por lo consiguiente en la época actual aún cuando México no dispone de capital e infraestructura, si puede fijar sus reglas y defender sus principios poniendo especial interés en las actividades básicas y estratégicas, petróleo, comunicaciones, alimentos, etc., pues el artículo 25 Constitucional menciona que el Estado debe guiar la rectoría del desarrollo nacional en forma integral y fortalecer la soberanía nacional, así mismo fija la concurrencia del sector privado, público y social, evitar el paternalismo-estatal de empresas que están a punto de quebrar por evitar el cierre de fuentes de trabajo. También es recomendable reformar el artículo 89- Constitucional fracción primera, puesto que faculta únicamente al poder ejecutivo para legislar en materia económica y dar oportunidad a los -- dos poderes restantes puesto que si es el Congreso, quien tiene la capacidad de aprobar el presupuesto anual de egresos, también debería tener precisión en la política económica de una manera real, no inducida e influenciada, para evitar que el Congreso permita que los egresos de la - federación se utilicen en proyectos innecesarios.

Por todo lo anterior México debe orientar su política económica-- con verdadera disciplina y evitar en la medida de lo posible el camino-adoptado ya que en mi particular opinión la política de desmantelamiento de Empresas Públicas origina que un Estado no tenga un poder eficaz-para corregir las imperfecciones del mercado y proteger sectores estratégicos en defensa de la soberanía y si en cambio atrae mayores retos - como el de controlar monopolios privatizados, peores que los controlados por el mismo gobierno y nefastos para una economía, esta política - origina que con la privatización de las empresas estas acaban siendo -- separadas por un pequeño grupo de empresas o accionistas, y así mismo-

concentra con ello aún más el ingreso del país en unos cuantos; esta -- política desaprovecha el momento histórico que en materia de economía -- se vive actualmente, en algunos casos el gobierno utilizó mal esta política al hacerse de una gran variedad de empresas creando un gobierno -- obeso y mal planeado, no implica que se deba desligar de una función -- primordial de regir la economía, dejándola en manos de particulares y -- del capital extranjero llámese Empresa Transnacional, sin que haya hecho nada para crear condiciones y planes para el futuro económico de -- México, pues con esta política solo se han creado monopolios privados -- ya que el criterio para la venta es el de adquirirlas solo en efectivo -- y únicamente los empresarios o capitales extranjeros que puedan comprar serán los que rijan el futuro económico de los mexicanos ya que no se -- han otorgado créditos a ningún empresario que si bien podría adquirir -- empresas para que hubiera más competitividad al haber un número mayor -- de empresarios que las adquieran, solo se ha permitido el acceso a -- quien como ya explicamos las pague en efectivo, por esto es imperativo -- el promover una buena Política Estatal de la Empresa Pública y la Necesidad de Adecuarla a Nuestra Realidad.

Acosta Romero Miguel " Teoría General del Derecho Administrativo ", ---
Tomo I. Primero Curso UNAM, p.p. 738.

Alperovich, M.S. y Rudenko, B.T. " La Revolución Mexicana de 1910-1917
y la Política de Estados Unidos ". Ed. Ediciones de Cultura Popular Mé-
xico. p.p. 217

Braibant Guy Et.Al. " Las Relaciones entre el Estado y las Empresas --
Públicas de Francia ". Revista Latinoamericana de Administración Públi-
ca Vis. VIII. p.p. 420

Carrillo Castro Alejandro. De la Madrid Hurtado Miguel. Et.Al. " Empre-
sas Públicas ", Edición Especial de la Presidencia de la República Coor-
dinación General de Estudios Administrativos Vis. VII. México, p.p. 107.

Castellanos Coutiño Horacio " El Estado y los Organismos Descentraliza-
dos ". Editorial Porrúa. México. p.p. 280.

Cecea José Luis " México en la Orbits Imperial. Las Empresas Transna-
cionales ". Ed. El Caballito. México 1974, p.p. 271

Colmenares M. Ismael y Gallo T. Miguel Angel " Cien años de lucha de -
clases en México (1876-1976) ". Tomo I, Editorial Quinto Sol, México, -
Za. Edición 1982. p.p. 372

Diccionario de Ciencias Económicas, Editorial Labor. 6a. Edición, Méxi-
co. p.p. 402

Faya Vlezca, Jacinto " Administración Pública Federal ", Editorial Po-
rrúa. México. p.p. 295

Fernando Ruiz, Jorge " El Estado Empresario " Instituto de Investiga-
ciones Jurídicas UNAM. p.p. 272

Garduño Pérez, Javier Et.Al. " Los Sistemas de Control en el Funciona-
miento de las Empresas Públicas ", Vis. X, Revista Latinoamericana de -
Administración Pública, p.p. 712

G. Gettel, Raymond " Historia de las Ideas Políticas ", Tomo II, 2a. - Edición Traducida por Teodoro González García, Editorial Nacional, México, p.p. 195

Godau Schugking, Rainer " Estado y Acero, Historia Política de las Truchas, Mich.", Primera Edición 1982, Centro de Estudios Sociológicos del Colegio de México, p.p. 250

Gutelman, Michel " Capitalismo y Reforma Agraria en México ", Editorial Era, México 1971, p.p. 194

Hasen, Roger D. " La Política de Desarrollo Mexicano ", Editorial Siglo XXI, México 1976, p.p. 189

Kaplant T., Marcos " Intervención del Estado y la Empresa Pública en América Latina Contemporánea, Editorial INAP, p.p. 260

López Alvarez, Francisco " La Administración Pública y la Vida Económica de México ", Prólogo de Andrés Serra Rojas, Editorial Porrúa, México, p.p. 220.

Novoa Nonreal, Eduardo Et. Al. " La Empresa Pública y el Estado ", -- Revista Latinoamericana de Administración Pública Vls. IX, Editorial -- Libros de México, S.A., p.p. 320

Olivera Toro Jorge " Manual de Derecho Administrativo ", Editorial Porrúa, 4a. Edición, México, p.p. 240

Pearsons T. " Some Reflection on the Institutional Framework of Economic Development ", Traducción Alfredo Bone Editorial Jerusalem, p.p. 198.

Zi.- Roedner, Ralph " Hacia el México Moderno Porfirio Díaz ", Tomo II Editorial fondo de Cultura Económica Mexicana, p.p. 220

Pichardo Pagaza, Ignacio " Introducción a la Administración Pública de México ", Libros de Texto INAP-CONACYT, Vls. I Bases y Estructuras México, p.p. 360.

Serra Rojas, Andrés " Derecho Administrativo ", Vls. I y II, Editorial Porrúa, México, p.p.

Sepulveda, César " El abuso de la Patente como Factor de Monopolio ". - Revista El Faro, 4a. Epoca Núm. 24 y 25 Enero-Junio, México, p.p. 110

Timsit Gerard, Salinas de Gortari, Carlos Et. Al. " Coordinación Administrativa ". Secretaría de la Presidencia, Coordinación General de Estudios Administrativos, Vis. VI, México, p.p. 374.

Yelasco Ibarra, Enrique " La Estructura del Estado y la Coordinación - Administrativa ". Colección Seminario, Tomo VI, Secretaría de la Presidencia, D.G.E.A., p.p. 310

Zullita Fellini Gandulfo, Pérez Miranda Rafael, Et. Al. " Estudios de - Publicaciones UAAM, p.p. 287

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Org. Administración Pública LOAP.

Ley Org. del Artículo 28, Constitucional.

Ley de Sociedades Mercantiles y Cooperativas

Ley de Egresos de la Federación.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.