

11  
2e.j.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO



ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"

LA DESINCORPORACION DE LAS EMPRESAS  
PUBLICAS DURANTE LA DECADA DE LOS 80'S  
UNA NUEVA RACIONALIDAD DE LA INTERVENCION  
ESTATAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACION PUBLICA  
P R E S E N T A :  
SOTERO LOPEZ MOLINA



ACATLAN, ESTADO DE MEXICO

1992

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## **INTRODUCCION**

### **CAPITULO I. MARCO DE REFERENCIA CONCEPTUAL**

#### **CONSIDERACIONES GENERALES**

- 1.1. Estado
- 1.2. Administración Pública Paraestatal
- 1.3. Empresa Pública
- 1.4. Empresa Estratégica
- 1.5. Empresa Prioritaria
- 1.6. Desincorporación
- 1.7. Privatización

### **CAPITULO II. TENDENCIA INTERNACIONAL DE LA DESINCORPORACION**

- 2.1. Alemania
- 2.2. Brasil
- 2.3. Cuba
- 2.4. Estados Unidos
- 2.5. Francia
- 2.6. Inglaterra
- 2.7. Italia

### **CAPITULO III. LAS EMPRESAS PUBLICAS EN LOS ULTIMOS AÑOS DE LA DECADA DE LOS 70'S Y PRINCIPIOS DE LOS 80'S**

- 3.1. Situación Política
- 3.2. Condiciones Económicas
- 3.3. Problemas Sociales
- 3.4. Tamaño de la Administración Pública Paraestatal
- 3.5. Comportamiento del Sector y Reglamentación Existente
- 3.6. El Papel del Sector Privado

#### **CAPITULO IV**

#### **CONDICIONES PARA LA DESINCORPORACION DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO**

- 4.1. El Nuevo Proyecto de Rectoría Económica del Estado Mexicano
- 4.2. La Rectoría del Estado en los Artículos 25, 26, 27, 28 y 90 Constitucionales.
- 4.3. Interpretación de la Ley Federal de Paraestatales
- 4.4. La Nueva Orientación de las Areas Estratégicas y Prioritarias

#### **CAPITULO V**

#### **POLITICA GUBERNAMENTAL EN MATERIA DE EMPRESAS PUBLICAS**

- 5.1. Diagnóstico del Sector Paraestatal
- 5.2. Importancia de la Empresa Pública en el Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988
- 5.3. Papel de la Empresa Pública en el Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994
- 5.4. Las Finanzas de la Empresa Pública
- 5.5. Capacidad de Gestión
- 5.6. El Problema de la Eficiencia

#### **CAPITULO VI**

#### **LA DESINCORPORACION EN ACCION**

- 6.1. Criterios de Desincorporación de las Empresas del Estado
- 6.2. La Desincorporación en el Decenio
  - 6.2.1. 1981 - 1984
  - 6.2.2. 1985 - 1988
  - 6.2.3. 1989 - 1990
- 6.3. Organismos Encargados de la Desincorporación

#### **CAPITULO VII**

#### **PERSPECTIVAS DE LA RECTORIA ECONOMICA DEL ESTADO MEXICANO**

- 7.1. Adecuación del Tamaño del Sector Paraestatal
- 7.2. Nuevos Criterios de Eficiencia y Eficacia
- 7.3. El Papel Actual de la Empresa Pública como Instrumento de Política Económica
- 7.4. La Moderna Economía Mixta

**CONCLUSIONES**

**PROPUESTAS**

**BIBLIOGRAFIA**

## INTRODUCCION

En la actualidad existen cuestionamientos sobre la participación del Estado como empresario, más que pensar en si es o no un mal administrador. Nosotros sugerimos que no lo es, basta con darle una mirada al sistema bancario. Pero el cuestionamiento más bien se orienta a la redefinición del papel que el Estado debe cumplir como responsable de la rectoría económica nacional.

Esto se ha planteado una y otra vez, principalmente teniendo la motivación de resultados al respecto que se han producido en diversos países del primer mundo, como Francia, Inglaterra, Alemania, Estados Unidos de América, Italia, Bélgica, Canadá, entre otros, donde ha llegado hace ya algún tiempo la influencia de la corriente privatizadora mundial y que a través de ese procedimiento han tenido notables avances en la eficiencia de la administración pública; en el saneamiento de sus finanzas públicas; en la actualización de los precios y tarifas del gobierno (sin muchos problemas sociales); pero sobre todo en la definición moderna de las actividades que debe cumplir el Estado y las que son no sólo factibles, sino recomendables de ser transferidas al sector privado o en todo caso, también al sector social.

Pero el adelgazamiento del Estado Mexicano, desde nuestro particular punto de vista, ha tenido además del motivo anteriormente esbozado, causas propias que responden a la necesidad de hacer frente a una crisis financiera, iniciada en la década de los 70's y acentuada en la de los 80's, donde nuestra economía, al igual que muchas latinoamericanas sufrió del enorme endeudamiento externo e interno; del estancamiento; de la inflación; de la desactualización de precios y tarifas; de los subsidios indiscriminados; de tal manera que los recursos de por sí escasos tenían que tener otra orientación, so riesgo de perder la oportunidad de encausar al país por el rumbo del desarrollo.

El Estado entonces se planteó la necesidad de adecuar la normatividad existente, para poder dar inicio al proceso de desincorporación de empresas inoperantes, a través de definir las que serían en lo sucesivo estratégicas y/o prioritarias. Fue pues con el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado que se inició prácticamente el mayor esfuerzo para redefinir y establecer la nueva rectoría del Estado en materia económica. Para ello y como resultado de ese interés se efectuaron modificaciones a los Artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyos textos tienen que ver con la participación del Estado en la economía. Además hubo que promulgar la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, para reforzar la delimitación de los terrenos de la economía, donde el Estado tendría exclusividad, y aquellas donde los demás sectores podrían participar, para hacer más eficiente el accionar económico.

Este proceso nos produjo la inquietud para estudiar los efectos de la desincorporación de empresas que tuvo sus inicios en los primeros años de la década pasada y que continúa actualmente, con resultados alentadores.

Para conseguir lo anterior nos planteamos 4 objetivos fundamentales, bajo los cuales habríamos de guiar nuestra investigación. El primero consiste en efectuar la definición de las condiciones políticas, económicas y sociales que impulsan al Estado Mexicano a desprenderse de empresas públicas, consideradas no estratégicas o prioritarias; el segundo, analizar y conocer los alcances de las disposiciones jurídicas que norman el proceso de desincorporación; el siguiente, evaluar el logro de los propósitos en materia de desincorporación planteados por los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari; y cuarto determinar los beneficios logrados con la desincorporación durante la década pasada (de 1980); para al final estar en condiciones de establecer de si los esfuerzos de desincorporación de empresas públicas durante la década de los 80's han redundado o no en mayor eficiencia y fortalecimiento del Estado Mexicano. De tal suerte que asimismo podamos hablar de la construcción de una base firme para el cambio estructural y por tanto de una nueva racionalidad administrativa, cuyo propósito sea incrementar el grado de productividad y rendimiento del sector paraestatal existente, con los consecuentes beneficios a la economía nacional, para que pueda ser más competitiva en lo interno y en lo externo.

Con el propósito de alcanzar los objetivos anteriormente planteados, decidimos arreglar la estructura de este trabajo en siete capítulos, cuyo ordenamiento progresivo responde al desarrollo que habrá de seguir la investigación, iniciando en el primero con la definición de un marco de referencia conceptual, muy necesario para dar fluidez y entendimiento al tema que se maneja, sobre todo porque se definen conceptos de uso general y frecuente en la investigación, como estado, administración pública paraestatal, empresa pública, empresa estratégica, entre otros. En el apartado siguiente entramos ya al desarrollo sustantivo del tema, analizando la tendencia internacional de la desincorporación. En este caso se revisan los procesos seguidos en diversos países del mundo, para desprender de ellos la consecuente influencia en el nuestro.

En el capítulo tercero arribamos a México haciendo una revisión del comportamiento de las empresas públicas en los últimos años de la década de los 70's y principios de los 80's. Dicho capítulo nos lleva a efectuar un análisis de las condiciones políticas, económicas y sociales que prevalecían en ese entonces y su incidencia en el tamaño y comportamiento del sector paraestatal, así como la reglamentación existente y el papel que cumplía el sector privado.

El cuarto apartado tiene la pretensión de mostrarnos las condiciones para la desincorporación de las empresas públicas, para lo cual se analizan diversos aspectos como: el nuevo proyecto de rectoría económica del Estado Mexicano; la rectoría del Estado en los Artículos 25, 26, 27, 28 y 90 Constitucionales; la interpretación de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la formulación de la nueva orientación de las áreas estratégicas y prioritarias.

El quinto capítulo nos lleva a revisar la política gubernamental en materia de empresas públicas, efectuando un diagnóstico del sector paraestatal, para continuar después con el análisis de la importancia de la empresa pública en los Planes Nacionales de Desarrollo 1983 - 1988 y 1989 - 1994, la capacidad de gestión y el problema de la eficiencia en la misma.

En el penúltimo apartado se lleva a cabo el estudio de la desincorporación en acción. Para tal propósito se empieza por revisar los criterios de desincorporación de las empresas públicas y la desincorporación en sí misma durante el decenio, dividido en tres etapas, que van de 1981 a 1984; 1985 a 1988 y 1988 a 1990, además de ubicar a los organismos encargados del proceso.

Casi para culminar, en el capítulo séptimo se establecen las perspectivas de la rectoría económica del Estado Mexicano, haciendo un análisis sobre la adecuación del tamaño del sector paraestatal, en relación a los nuevos criterios de eficiencia y eficacia, y el papel actual de la empresa pública como instrumento de política económica; bajo un contexto de moderna economía mixta.

Por último se presentan los resultados de la investigación a través de conclusiones y propuestas que desde nuestra personal apreciación, juzgamos conveniente hacer saber, porque además forma parte de nuestra estructura de pensamiento, el cual se ha forjado con la experiencia obtenida en las aulas y en la práctica administrativa.

## CAPITULO I

## MARCO DE REFERENCIA CONCEPTUAL

## CONSIDERACIONES GENERALES.

Damos inicio al trabajo en cuestión con la definición de un marco de referencia conceptual que posiblemente no sea todo lo amplio que pudiera requerirse, pero sí lo suficiente como para ubicar y delimitar de mejor manera el ámbito en el que habrá de efectuarse su desarrollo, sin correr el riesgo de introducirnos en un mar de definiciones que nos hagan perder el rumbo. En este sentido partimos de la consideración conceptual de estado, que es el término más amplio y general, del cual derivamos en forma directa el de administración pública paraestatal, para reforzar de plano la delimitación del tema y así llegar a los conceptos de desincorporación y privatización, haciendo previamente la precisión de empresa pública, empresa estratégica y empresa prioritaria.

### 1.1. Estado.

Desde tiempos remotos, las comunidades humanas han creado formaciones políticas diversas, a las cuales han dado diferentes nombres: polis, civitas, regnum, imperium, estado, etc. Así por ejemplo, los griegos utilizaron el término polis como una unidad entre la comunidad de los ciudadanos y su participación activa en los asuntos políticos de tal comunidad.

Así entonces, el Estado es una forma de organización política, la máxima a la cual ha llegado hasta nuestros días la sociedad, pero no toda organización política es un Estado. Georges Balandier dice al respecto lo siguiente:

"Las interpretaciones más extensivas hacen del Estado un atributo de toda vida en sociedad; un modo de ordenamiento social que opera desde el momento en que el estado de cultura prevalece; una sociedad que dimana de la esencia misma de la naturaleza humana. Entonces, se halla identificada con todos los medios que permitan crear y mantener el orden en los límites de un espacio socialmente determinado". (1)

(1) Balandier, George. Antropología Política. Ed. Península. 1ª. ed. Barcelona, 1976, pág. 141.

De esta manera, el Estado no ha existido desde siempre, en tanto éste aparece en un momento histórico determinado y, además, en un lugar definido, siendo por tanto equivocado utilizar tal denominación a las entidades políticas formadas durante el medioevo feudal o la antigüedad esclavista. Así, la formación política conocida como Estado surge durante el período de transición entre el Feudalismo y el Capitalismo, mediante la concentración del poder político en manos, inicialmente, del monarca absolutista, para luego asumir otras formas o figuras dicha concentración.

“De una manera general podemos decir que el Estado aparece como una sociedad políticamente organizada y dirigida por el poder soberano en un determinado territorio” (2). Desde el punto de vista formal, el Estado se constituye por una población, un territorio y un poder soberano.

Para efectos de la presente tesis, se debe señalar cómo al Estado se le ha reconocido personalidad jurídica en México, es decir, es un sujeto con derechos y obligaciones. Así, en nuestro país se reconoce personalidad jurídica tanto a Secretarías de Estado, Departamento Administrativo y a la Procuraduría General de la República, como a las entidades paraestatales.

## 1.2. Administración Pública Paraestatal.

La Administración Pública puede abordarse desde dos puntos de vista, uno orgánico y otro formal o material. El primero contempla el órgano u órganos estatales con una función administrativa. El segundo precisa la actividad a desempeñar por ese órgano u órganos. Es así como por Administración Pública se entiende aquella parte del Poder Ejecutivo responsable de desarrollar una función administrativa. Asimismo, frecuentemente se identifica y limita a dicha función con la prestación de servicios públicos establecidos para satisfacer necesidades colectivas.

Dentro del enfoque formal de la Administración Pública destacan los enunciados de Gabino Fraga, quien la considera como “el organismo público que ha recibido del poder público la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales” (3).

(2) Faya Viesca, Jacinto. Finanzas Públicas. Ed. Porrúa, S.A. México, 1981, pág. 23.

(3) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa S.A., 19ª. ed. México, 1979, pág. 88.

Desde la perspectiva material, siguiendo al mismo autor, se considera a la Administración Pública como la actividad de dicho organismo en función de sus problemas de gestión y de existencia propia, tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares, para asegurar la ejecución de su misión.

Por su parte, Miguel Acosta Romero señala cómo la Administración Pública es la parte de los órganos del Estado dependiente, directa o indirectamente, del Poder Ejecutivo, la cual tiene a su cargo toda la actividad estatal no desarrollada por los otros poderes (Legislativo y Judicial). Además, su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público y cuenta con: "a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica y d) procedimientos técnicos". (4)

Por otra parte, el Artículo 90 Constitucional señala que la Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal, conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso de la Unión, o sea, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1976.

En la legislación citada no se encuentra un concepto jurídico explícito de Administración Pública Paraestatal. La Ley Orgánica en cuestión se limita a decir que ésta se encuentra conformada por organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas y fideicomisos públicos (Art. 1o., in fine). Además el Capítulo Único del Título Tercero de la misma ley se concreta a definir las características de éstos.

El mismo Capítulo citado establece que las entidades de la Administración Pública Paraestatal estarán agrupadas por sectores definidos, los cuales serán coordinados por su correspondiente dependencia pública, considerando el objeto de cada entidad en relación con su esfera de competencia.

En este sentido y remitiéndonos a los orígenes de la administración paraestatal, diremos que el Estado empezó a desarrollar actividades que eran impensables hasta antes de la Primera Guerra

(4) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S.A., 6ª. ed. México, 1984, pág. 81.

Mundial. Los órganos encargados de efectuar dichas actividades no fueron asimilados a las dependencias existentes hasta antes del surgimiento de las nuevas funciones, por lo cual se empezó a hablar de una Administración Pública "Central" y una "Paraestatal", encargada de administrar las nuevas entidades creadas para el desarrollo de las novedosas funciones del Estado.

El Estado ya no solo atendería las cuestiones políticas de la sociedad; también tendría una activa participación dentro de la economía, no solo como creador de una infraestructura básica para el desarrollo de ésta, sino como un productor más de bienes y servicios. La Administración Pública Paraestatal surge entonces como el órgano estatal con una función administrativa y una actividad a desempeñar dentro de las nuevas actividades económicas tomadas por el Estado.

En México, la Administración Pública Paraestatal se presenta como un instrumento para realizar las actividades impuestas por la Constitución de 1917, como lo son administrar el dominio directo de la Nación sobre ríos, mares, recursos naturales, etc., el aseguramiento del desarrollo armónico y equilibrado de la economía nacional, para lo cual se habrá de promover y garantizar la concurrencia de los sectores social y privado, junto con el mismo sector público (5).

### 1.3. Empresas Pública.

Según el diccionario, empresa viene del latín inprehens, cosa atrapada, tomada o abrazada, es decir, los logros alcanzados tras de haber pensado o planeado llevar a cabo alguna obra o designio. Una acepción de lo anterior sería, entonces, establecimiento o sociedad mercantil fundada para emprender o llevar a cabo negocios. Fundar proviene de fondo, o sea, conjunto de bienes para realizar empresas. Fundador es quien otorga bienes o derechos para la finalidad citada. (6)

Sobre el particular, Jorge Barrera Graf señala la ausencia de instituciones y elementos suficientes para explicar la figura jurídica "empresa", por lo cual propone una definición inspirada en la doctrina jurídica italiana. Así, empresa será "la actividad del empresario consistente en la organización de

(5) Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. Las Empresas Públicas en México. Ed. Pomúa, S.A., 1ª. ed. México, 1983, págs. 14 y 15.

(6) Diccionario Enciclopédico Larousse. Ed. Librairie Larousse. París, 1972, voz "empresa"

diversos factores de producción, con el fin de producir bienes y servicios para el mercado". Al ser ésta comercial o mercantil, ella perseguirá un interés lucrativo, es decir, obtener ganancias a través de la venta de los bienes o servicios ofrecidos por la misma. (7)

En lo referente al término "público", cuando se fue conformando paulatinamente el Estado, se dio una polarización de diversas relaciones dadas en el seno de una sociedad: por un lado quedaron las de tipo económico y por el otro las de índole política. En las primeras las actividades de los hombres eran consideradas como particulares y privadas, destinadas a satisfacer sus intereses propios. En las segundas, su participación política se concibió como una actividad colectiva y pública (participar en elecciones, por ejemplo), la cual perseguía la satisfacción de un interés general. El Estado se consideró como una organización pública al buscar, promover y garantizar el interés colectivo.

De lo anteriormente visto, se puede definir a la "Empresa Pública" como un organismo económico, en donde el Estado coordina diversos elementos, factores y bienes para hacerse cargo de manera exclusiva de las áreas estratégicas contempladas por la Constitución (Artículo 28, párrafo cuarto) y asimismo para desarrollar actividades en áreas prioritarias. Como unidad económica, la Empresa Pública está sujeta a una regulación estatal (o sea, diversos procedimientos de control, vigilancia, planeación, evaluación, etc.) para manejarlas u operarlas.

De la anterior definición queda excluida la búsqueda de ganancias o el aspecto lucrativo, propia de la definición de "empresa". Durante mucho tiempo no se consideró esencial de una empresa pública el logro de ganancias. Incluso se permitía su operación con pérdidas, en aras de apoyar a las empresas privadas, mediante el ofrecimiento de sus bienes y servicios baratos, como en su oportunidad se verá. Actualmente existe una preocupación por la situación financiera de la empresa pública, pero esto se retomará después.

(7) Barrera Graf, Jorge. Las empresas en el Derecho Mercantil Italiano. Su influencia en el Derecho Mexicano. Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México. Año VII, núm. 19. México, enero-abril 1954, pág. 26.

La empresa pública puede asumir diferentes figuras: organismo descentralizado, empresa de participación estatal o fideicomiso público. El primero es la entidad creada por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, tiene personalidad y patrimonio propios y su estructura legal puede ser cualquiera.

Son empresas de participación estatal mayoritaria las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica, las Instituciones nacionales de seguros y fianzas, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito o las sociedades de cualquier otra naturaleza, siempre y cuando se satisfaga uno o más de los requisitos señalados por el Artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los cuales son:

- a) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.
- b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal, o
- c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Las sociedades o asociaciones civiles en donde la mayoría de sus miembros sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores públicos federales o cuando una o más de las primeras se obliguen a realizar o den las aportaciones económicas preponderantes, serán asimiladas también como empresas de participación estatal mayoritaria.

Si un fideicomiso es constituido a fin de auxiliar al Ejecutivo Federal, en las atribuciones del Estado de impulsar áreas estratégicas, aquel cuenta con una estructura orgánica análoga a una entidad paraestatal y tenga un comité técnico, dicho fideicomiso será considerado como público.

#### 1.4. Empresa Estratégica.

Las funciones del Estado en las llamadas "áreas estratégicas" (es decir, con la capacidad de conducir el desarrollo del resto de la economía nacional, según una libre interpretación del término "estrategos", aplicada al tema de la presente tesis), se realizan de manera exclusiva, por dictado o mandato constitucional, por el Estado mismo.

De esta manera, según el párrafo cuarto del Artículo 28 Constitucional, son áreas estratégicas las siguientes:

- a) Acuñación de moneda y emisión de billetes, esto por un solo banco creado como organismo descentralizado del Gobierno Federal.
- b) Correos, telégrafos, radiotelegrafía y comunicación vía satélite.
- c) Petróleo y demás hidrocarburos; petroquímica básica.
- d) Minerales y radiactivos, generación de energía nuclear y electricidad.
- e) Ferrocarriles.
- f) Las actividades expresamente señaladas en las leyes expedidas por el Congreso de la Unión.

Por su parte, el cuarto párrafo del Artículo 25 Constitucional señala que el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas señaladas por el Artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución. Además el Gobierno Federal mantendrá siempre la propiedad y control sobre los organismos creados para tal finalidad, esto es, tendrá a su cargo las áreas estratégicas.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales (publicada en el Diario Oficial el 14 de mayo de 1966), se limita a reiterar que son áreas estratégicas las señaladas por el párrafo cuarto del Artículo 28 de la Constitución, así como las actividades determinadas en las leyes expedidas por el Congreso de la Unión (Art. 60., primer párrafo).

Por tal motivo, las entidades constituidas para llevar a cabo las actividades o funciones propias de las áreas estratégicas se conocen, precisamente, como empresas estratégicas: Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, Banco de México, Servicio Postal Mexicano, Telecomunicaciones de México, etc.

#### **1.5. Empresa Prioritaria.**

En ocasiones, importantes rubros de la economía nacional no están desarrolladas, en tanto sufren de una deficiente inversión por parte de los empresarios privados, quienes orientan sus recursos hacia áreas donde se obtengan ganancias rápidamente, aun cuando en tales importantes rubros económicos poco desarrollados, a largo plazo se puedan obtener elevadas utilidades.

El desarrollo integral de la economía nacional requiere, entonces, definir cuáles de sus rubros se habrán de fomentar primero y cuáles después, según el sentido gramatical del término "prioridad". Sin embargo, no existe una definición legal del mismo, dentro de la legislación mexicana.

En efecto, sin entrar en detalles, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales señala que las "áreas prioritarias" se establecerán en los términos de los Artículos 25, 26 y 28 Constitucionales, "particularmente - añade la parte final del Artículo 6o. de la Ley Federal citada - las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares". Para completar el cuadro, en los mencionados artículos constitucionales no se encuentra una definición precisa de "área prioritaria".

De acuerdo con lo anterior, una "área prioritaria" está en función de "intereses nacionales" y de "necesidades populares" (los cuales no se detallan, explican o describen). Por este motivo, las empresas establecidas para satisfacer tales intereses y necesidades serán denominadas, precisamente, "empresas prioritarias".

En términos generales la empresa estratégica y la prioritaria se distinguen entre sí en dos aspectos, a saber:

- a) La primera está mejor determinada por la Constitución, en tanto hay una enumeración de las funciones a desarrollar de manera exclusiva por el Estado. En la segunda, es decir, la empresa prioritaria, esto no sucede así.

- b) Mientras en el área/empresa estratégica no se permite la participación de los sectores social o privado, en el área/empresa prioritaria esto sí se permite.

#### **1.6. Desincorporación.**

Literalmente, desincorporación significa separar lo que estaba incorporado. En el caso de las entidades paraestatales, esto significará dejar de formar parte del cuerpo de la Administración Pública Federal, en su correspondiente sector paraestatal. De esta manera, el Artículo 6o. del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales presenta varios mecanismos para llevar a cabo ésta operación: disolución, liquidación, extinción, fusión o transferencia a los Estados, así como enajenación.

El término disolución se aplica a las sociedades mercantiles cuando, como personas morales, pierden su capacidad para el cumplimiento del fin para el cual fueron creadas. La sociedad mercantil, entonces, subsistirá mientras se resuelven todos los vínculos (obligaciones y derechos) con terceros. Una vez realizado esto se procederá a la liquidación.

La disolución y liquidación de una empresa de participación estatal mayoritaria se realizará observando las disposiciones de sus estatutos, además de lo ordenado por las leyes aplicables (como la Ley General de Sociedades Mercantiles, por ejemplo). Además, se designará un liquidador, el cual informará mensualmente a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación y a la coordinadora sectorial correspondiente, sobre el avance y estado del proceso de disolución y liquidación. El liquidador también hará los estados financieros inicial y final de la liquidación, el cual será sometido al dictamen del auditor designado por la última Secretaría mencionada. Finalmente la dependencia pública coordinadora del sector al cual pertenezca la empresa, podrá intervenir en el proceso de disolución y liquidación en cuestión. (Art. 8o. del Reglamento de la Ley Federal mencionada).

La liquidación se efectúa cuando los créditos de la sociedad se han hecho efectivos, vende el activo, las deudas se pagan y se distribuye el remanente, si lo hay, entre los socios de la empresa de participación estatal mayoritaria, si este es el caso.

El mecanismo de extinción se aplica, según una lectura del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, cuando se trata de un organismo descentralizado o de un fideicomiso público catalogado como entidad paraestatal, según la ley correspondiente. En la extinción de un organismo público descentralizado, la desaparecida Secretaría de Programación y Presupuesto (hoy absorbida por la de Hacienda y Crédito Público) o, en su caso, la coordinadora sectorial, determinaba las bases para efectuar el proceso correspondiente, designando además un liquidador cuyas tareas serán las mismas a las desarrolladas durante el proceso de disolución y liquidación. Asimismo éste tendrá a su cargo el levantamiento de un acta de entrega-recepción de los bienes y recursos del organismo y las demás inherentes a su función de liquidador (Art. 7o. del Reglamento de la Ley Federal citada).

Por su parte, la extinción de un fideicomiso público considerado como entidad paraestatal se realizará conforme a los lineamientos dictados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o el comité técnico del fideicomiso en cuestión, a indicación de aquella. La extinción se formalizará por medio de la firma de un convenio elaborado por la institución fiduciaria y sometido a la consideración del fideicomitente (Art. 9o. del mismo Reglamento).

Por otra parte, el proceso de fusión consiste en fundir en una sola dos o más entidades paraestatales, sobre las bases señaladas por la coordinadora sectorial correspondiente. La entidad a fusionar hará un inventario de sus bienes, también realizará los últimos estados financieros y los someterá al dictamen del auditor de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. La entidad fusionante informará a esta Secretaría y a la de Hacienda y Crédito Público sobre los avances del proceso de fusión, la misma entidad paraestatal será la responsable de la formalización de la entrega-recepción de los bienes y recursos respectivos (Art. 10 del Reglamento citado).

Finalmente, la transferencia de entidades paraestatales a los gobiernos locales se hará mediante la intervención de la coordinadora sectorial correspondiente y se formalizará en el marco de los Convenios Unicos de Desarrollo (CUD), dicha coordinadora establecerá las acciones para realizar la transferencia, de acuerdo a la naturaleza de la entidad en cuestión. El proceso referido será controlado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Art. 11 del Reglamento citado).

### **1.7. Privatización.**

Este término no está contemplado dentro de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales o su Reglamento. Ambos hablan sólo de "enajenación" de títulos representativos del capital social en propiedad del Gobierno Federal, inclusive se habla de "enajenación" de entidades paraestatales (Art. 68 de la Ley Federal y 12 del Reglamento), pero sin reconocer la figura de la privatización.

En los hechos, la "enajenación" de los títulos representativos del capital social en propiedad del Gobierno Federal, si se trata de una empresa de participación estatal mayoritaria, o de una entidad paraestatal entera ha sido denominada, por la opinión pública mexicana, como privatización.

Salvo raras excepciones, la "enajenación" de las entidades paraestatales o de los títulos representativos del capital social de la empresa de participación estatal mayoritaria, ha sido concretada a la iniciativa privada, ya sea mediante procedimientos bursátiles propios del mercado de valores, ya sea a través de sociedades nacionales de crédito nombradas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La enajenación en cuestión se presenta como un mecanismo más para la desincorporación de entidades paraestatales.

## CAPITULO II

**TENDENCIA INTERNACIONAL DE LA  
DESINCORPORACION**

Con cierta regularidad la desincorporación de empresas paraestatales es confundida (con intención o sin ella) con la privatización, sin embargo diremos que, esta última se refiere a una conceptualización de corte filosófico que implica en todo momento cambios administrativos, sociales, jurídicos e inclusive políticos con base en motivaciones económicas.

Mientras tanto coincidimos con la Profesora Elena Jeannetti Dávila en el sentido de que la desincorporación por su parte difiere de país a país, dependiendo de la filosofía política que se practique, en relación a la creencia de si el sector estatal debe o no ser demasiado grande y que realice demasiadas actividades empresariales o no. (8)

El concepto privatizar tiene un significado de cambios en el orden jurídico formal, en el funcional, en el administrativo y especialmente en el económico; en cambio la desincorporación entendida en sus términos reales no implica fatalmente una reducción sustantiva y directa de las tareas gubernamentales, más bien se orienta hacia la transparencia y racionalidad, en favor de ir dejando en custodia del Estado lo intranferible, por ser considerado (inclusive constitucionalmente) estratégico o prioritario.

Después de este esfuerzo por diferenciar aun más un término del otro, como lo hicimos en el apartado anterior, establecemos que de cualquier forma la privatización y la desincorporación de las empresas públicas están apoyadas fuertemente en el discurso económico neoliberal, imperante principalmente desde la llegada de Margaret Thatcher y Ronald Reagan a los gobiernos del Reino Unido y Estados Unidos, respectivamente.

El mencionado discurso económico neoliberal presenta a la privatización como una alternativa válida por sí misma, es decir, sin admitir discusión alguna. La reducción del aparato productivo público, por medio de su venta, así como el apoyo irrestricto a la propiedad e iniciativa privadas, según ese discurso, harán más fuerte a la economía de mercado del país donde se apliquen tales medidas, la cual pasa por una crisis debido a los desajustes y perturbaciones provocados por la participación estatal directa (es decir, como productor y distribuidor de mercancías) en la economía, según el neoliberalismo.

(8) Jeannetti Dávila, "Elena. Una Tendencia Mundial: La Privatización". En Revista INAP, No. 76, México 1990, pág. 49.

A continuación se examinarán los procesos de desincorporación o privatización ocurridos en algunos países, tanto de Europa como de América

## 2.1. Alemania.

Cuando el territorio germánico estuvo dividido en dos partes, es decir, antes de la reunificación de 1990, en la República Federal de Alemania (o Alemania Occidental) se llevó a cabo un proceso de privatización de empresas públicas, a inicios de la década de 1980, al cual se negaban abiertamente los bancos públicos alemanes, sobre todo si dicho proceso se daba a gran escala, al ponerse en peligro sus intereses financieros.

"Aunque el canciller Kohl prometió un acelerado programa de privatización en su elección de marzo de 1983, no ha habido ninguna implantación al respecto. Para finales de 1984 y principios de 1985, muchos analistas consideraban que el plan casi se había estancado". (9)

Si bien el proceso acelerado o a gran escala no pudo llevarse a cabo sino hasta después de la segunda mitad de la década de 1980, hacia 1985 se había logrado la venta total o parcial de la Veba Ag Group, Paklea-Seismos GmbH, DIAG GmbH, Salzgitter, Deutsch Pfand briefanstalt, Deutsch Siedlings (DSL), VIAG, Volkswagenwork, Deutsch Lufthansa, Saabergworks Industrieverwaltungsgesellschaft, entre las más importantes.

A raíz de la reunificación alemana, las antiguas empresas públicas de la ex-Alemania Oriental (esto es, de la República Democrática Alemana) fueron privatizadas a partir de 1991, continuando dicho proceso hasta nuestros días (1992).

(9) Ower, James E. y Coelen, Stephen P. Empresa Pública y Privatización: Problemas y Evidencia. Revista Empresa Pública: Problemas y Desarrollo. México, Vol. 1, No. 2, mayo agosto de 1986, pág 54.

## 2.2. Brasil

La economía brasileña es, quizás, la más desarrollada de todas las del área latinoamericana, designándose en ocasiones como la octava economía del mundo. Tal situación ha sido posible debido al proteccionismo otorgado a la industria nacional por parte del Estado y, por supuesto, a la creación de empresas públicas dedicadas al otorgamiento de bienes y servicios a precios subsidiados, es decir, bajos y a la creación de éstas en áreas donde la iniciativa privada no tenía capacidad para invertir y obtener altas ganancias.

Sin embargo, el fuerte endeudamiento público, las altas tasas internacionales de intereses y el alza de precios de diversos hidrocarburos importados, cortaron el llamado "milagro brasileño" (crecimientos económicos del 10% al año). Es así como, a partir de julio de 1981, se restringe por decreto presidencial la creación de empresas públicas. Paralelamente se crea una comisión intersecretarial destinada a estudiar la forma como se podrán transferir a la iniciativa privada varias empresas estatales.

En 1983, el Presidente José Sarney firma los decretos en donde se privatizarían empresas estatales ubicadas en las ramas siderúrgica, textil, transporte, procesamiento de datos y distribución de petróleo, a través de la venta directa del total de las acciones en manos públicas. El proceso en cuestión se profundiza con la designación de Fernando Collor de Mello, en 1990, como Presidente brasileño.

En efecto, el nuevo presidente de Brasil promueve una iniciativa de ley para privatizar empresas públicas. La legislación en cuestión es promulgada en abril de 1991 y da el marco legal necesario para enajenar las empresas públicas brasileñas, sin dar pie a dudas sobre el proceso de desincorporación de las mismas, en tanto la venta de la Empresa Brasileña de Aeronáutica (EMBRAER), en enero de 1991, desató rumores sobre un posible favoritismo para asignarla a empresarios ligados con altos funcionarios del gobierno brasileño.

Las más importantes privatizaciones de empresas públicas brasileñas han sido la Empresa Brasileña de Aeronáutica, la mayor industria del ramo en América Latina y principal abastecedora de aviones de distancias cortas de América del Sur y del Norte, además de Europa y Asia. También se privatizaron

las Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais, de las más modernas del ramo a nivel mundial y varias industrias de fertilizantes, hasta mediados de 1991. Posiblemente en 1993 se ponga a la venta Petróleos de Brasil (PETROBRAS), o, al menos, se privatizen algunas industrias de éste conglomerado.

### **2.3. Cuba**

La crisis económica de Cuba, potenciada por la caída del llamado "socialismo real" de Europa del Este, no ha puesto en cuestionamiento el papel y la importancia de las empresas públicas cubanas, en tanto son de la sociedad misma por disposición histórica y constitucional. Sin embargo, a partir de 1991, se permite la coversión privada extranjera en algunas ramas, como el turismo. Hasta la fecha (1992) no se sabe de ninguna privatización de empresas públicas cubanas.

### **4. Estados Unidos.**

La economía norteamericana contaba con pocas empresas públicas, por lo cual el proceso de privatización ha sido menos "espectacular", como lo fue en Chile tras el golpe militar de 1973, el Reino Unido o en México. Sin embargo, en el ámbito de los servicios públicos, ofrecidos por varias dependencias y agencias gubernamentales, se presenta un amplio potencial de desincorporación.

Entre las empresas públicas privatizadas, hasta 1986, se encuentran la Federal National Mortgage Association, la Student Loan Marketing Association y la Conrail. Entre los servicios concesionados a la iniciativa privada, es decir, cedidos por un amplio lapso en el cual todas las ganancias generadas se quedarán en sus manos, menos el pago de mínimos impuestos, en donde al término de la concesión es posible y esperable su renovación permanente, se encuentran el Satellite Photographie Services y la Prison Operations (es decir, operación o manejo de prisiones), además de la reparación de calles, el mantenimiento de parques y la recolección de basura.

### **2.5. Francia**

Francoise Mitterrand asumió la Presidencia de Francia en mayo de 1981, tras lo cual llevó a cabo la nacionalización de 10 importantes grupos industriales y de 39 bancos privados. Estas empresas en

su mayoría se encontraban en problemas financieros, por lo cual inicialmente pidieron recursos económicos al Estado. La respuesta de Françoise Mitterrand fue, primero, negar el dinero solicitado y, después, la nacionalización en 1982.

Una vez hecho lo anterior, las mismas empresas siguieron requiriendo de elevados volúmenes de recursos y, nuevamente el gobierno de Mitterrand se negó a proporcionarles más capital. En lugar de eso, se ha preferido vender parte de las acciones de las empresas al sector privado, hasta en una tercera parte de su capital social, a partir de 1984, pero sin dar esa participación accionaria derecho a voto en las Asambleas de Gobierno de las empresas nacionalizadas.

Entre las empresas inicialmente nacionalizadas y después semi-privatizadas se encuentran la Compagnie de Saint-Gobain, Compagnie General d'Electricité (CGE), Renault, Compagnie Electro Financiere, Societé Generale Rhone Paulenc, Thompson Groupe y ELF Aquitaine. Entre 1986 y 1991, estas empresas serían privatizadas totalmente, por disposición de una ley promulgada en 1986.

## 2.6. Inglaterra

El Reino Unido está formado por la isla de la Gran Bretaña (en donde se ubican Escocia, Gales e Inglaterra) y por parte nororiental de la Isla de Irlanda (donde está Irlanda del Norte). En este apartado se verá la desincorporación de empresas públicas ocurrida en el conjunto del Reino Unido.

En el Reino Unido se ha hecho el uso más extensivo de la desincorporación de empresas públicas, sobre todo a partir del nombramiento de Margaret Thatcher como Primer Ministra del Gobierno, en la primavera de 1979. La "Dama de Hierro", como se le llegó a conocer a aquella, habló abiertamente de "privatización" y no de "desincorporación" de varias empresas públicas, desde compañías automovilísticas hasta empresas petroleras.

El criterio aducido para la privatización ha sido el saneamiento de las finanzas públicas y la erradicación de obstáculos para la inversión privada. Pero también ha habido cuestiones políticas en la privatización o cierre de algunas empresas públicas, como en el caso de Compañías Nacionales del Carbón, para enfrentarse y derrotar al combativo sindicato minero inglés.

La siguiente es una relación de empresas públicas privatizadas en el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, hasta el año de 1985:

"Amersham International, Britoil, British Leyland-Jaguar Division, British Telecom, British Steel, British Airways, British Shipbuilders, British Associated Ports, British Cable & Wireless, British Railroads & Novercraft Service, Rolls Royce-Aerospace Division, British Petroleum, National Freight Company, British Gas Corp-Enterprise Oil Services, British Sugar Corporation, National Bus Company, Cross Channel Sealink Services, National Coal Board, Ferranti PLC, Inmos PLC, Public Housing-to Tenants". (10)

## 2.7. Italia.

En Italia también se crearon empresas públicas para apoyar a la industria privada, vía precios y tarifas subsidiados, así como para establecer industrias con un amplio o lento proceso de maduración (o sea, con un largo lapso para la recuperación de la inversión realizada). También habían empresas públicas dedicadas a la satisfacción de las necesidades de la población más desprotegida económicamente.

Sin embargo, hasta Italia también ha llegado la ola privatizadora, la cual, según las declaraciones de los altos funcionarios públicos, busca sanear las finanzas públicas, bajar la presión inflacionaria, permitir a la iniciativa privada nuevos cambios de inversión, etc., argumentos esgrimidos por igual en casi todos los países con economía de mercado.

Hasta 1985 se había vendido a la iniciativa privada, entre las transacciones más importantes, la sociedad controladora IRI, con acciones en trece empresas, incluyendo Air Italia, además de las empresas Nuova Fabbricone, Confezioni Pomedía, Fildavnia, Montedison, Sapel y otras. (11)

(10) *Ibidem*, pág. 44

(11) *Idem.*, pág. 45.

### **CAPITULO III**

**LAS EMPRESAS PUBLICAS EN LOS ULTIMOS AÑOS DE LA  
DECADA DE LOS 70'S Y PRINCIPIOS DE LOS 80'S**

### 3.1. Situación Política.

Los últimos años de la década de 1970 contemplan una etapa de cambios políticos importantes para nuestro país, desde la sucesión presidencial, hasta la creación de un nuevo marco jurídico-político para posibilitar las actividades partidistas de diversas organizaciones políticas.

En efecto, el primer domingo de julio de 1976 se celebran elecciones federales para elegir al nuevo Presidente de la República y renovar el Congreso de la Unión, esto es, para elegir nuevos Diputados y Senadores. Sin embargo, el régimen político prevaleciente estaba sufriendo por estos tiempos de una fuerte deslegitimación ante la sociedad mexicana.

La situación era tan grave, que José López Portillo fue candidato único para la elección presidencial, registrado por el Partido Revolucionario Institucional, PRI. Los Partidos Popular Socialista (PPS) y Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) se sumaron, como ya se había hecho costumbre, a ésta candidatura. Por su parte, el Partido Acción Nacional (PAN) se encontraba profundamente dividido hacia 1976, por lo cual no pudo presentar un candidato propio. Finalmente, el Partido Comunista Mexicano (PCM) presentó a Valentín Campa como candidato presidencial, pero fue rechazado por haber carecido el PCM de registro ante la Comisión Federal Electoral. (12)

El segundo lustro de la década de 1970 presentaba una fuerte crisis del régimen político. Para numerosos grupos izquierdistas, la represión de las manifestaciones sociales de 1968 y 1971 (episodios conocidos como "la noche de Tlatelolco" y "Jueves de Corpus Christi, respectivamente), "habían determinado el nacimiento de grupos guerrilleros urbanos. Pero también la derecha había calculado seriamente la posibilidad de un golpe de Estado a fines del sexenio echeverrista (1970-1976), con la mira puesta en los gobiernos militares del momento en Sudamérica, aunque sus campañas de rumores no hallaron eco". (13)

(12) Periódico *Excelsior*. México, 19/VII/1976, 1ª. plana.

(13) Periódico *UNOMASUNO*. México, 19/XII/1977, 1ª. plana.

Es así como se impulsa una renovación en el sistema de partidos políticos, por parte del Presidente José López Portillo y de su Secretario de Gobernación Jesús Reyes Heróles, la cual se habría de conocer como la Reforma Política de 1977. Como resultado de la misma, en mayo de 1978 se dio reconocimiento legal a los partidos Comunista Mexicano (PCM), Demócrata Mexicano (PDM) y Socialista de los Trabajadores (PST). Además se crearon los llamados "Diputados Plurinominales", los cuales no son electos por un distrito, sino a través de listas por circunscripción plurinomial. Por este mecanismo se elegirían 100 diputados.

No obstante la existencia de siete partidos políticos, cuyas siglas son PRI, PAN, PPS, PARM, PCM, PDM y PST, el abstencionismo en las elecciones federales de 1979 pasó del 50%, superior al 39.8% de las elecciones federales de 1973, en las cuales sólo se renueva la Cámara de Diputados. Sin embargo, en términos generales, la tensión política ya no era tan fuerte como hacia finales del sexenio cheverrista, 1970-1976.

Para las elecciones federales de 1982 recibieron la oportunidad de participar en ellas los partidos Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y Social Demócrata (PSD). El PCM había iniciado un proceso de conformación de un nuevo partido, el Socialista Unificado de México (PSUM), junto con el Partido Proletario Mexicano, el Movimiento de Acción y el Movimiento de Acción Política. (14)

De esta manera, en las elecciones federales de 1982 por primera vez en la historia contemporánea de México hubo siete candidatos presidenciales: Miguel de la Madrid Hurtado por parte del PRI, PPS y PARM; Pablo Emilio Madero del PAN; Ignacio González Gollaz del PDM; Manuel Moreno Sánchez del PSD; Cándido Díaz Cerecedo del PST; Arnolfo Martínez Verdugo del PSUM y Rosario Ibarra de Piedra del PRT, la primera candidata presidencial en México.

Las elecciones para Presidente de la República de 1982 las ganó Miguel de la Madrid Hurtado, quien colocó en las más importantes Secretarías de Estado a personas conocidas popularmente como "los tecnócratas", es decir, especialistas en economía y administración, principalmente, preparados en

(14) Rodríguez Araujo, Octavio. *La Reforma Política y los Partidos Políticos de México, Siglo XXI. Eds. México, 1990, pág. 90.*

universidades privadas norteamericanas e inglesas (Harvard, Oxford, Victoria, etc.). Entre tales "tecnócratas", además de Miguel de la Madrid, se encontraban Carlos Salinas de Gortari, Manuel Bartlett Díaz, Francisco Labastida Ochoa, entre otros.

Dentro del gobierno de Miguel de la Madrid se crearon las Secretarías de Energía, Minas e Industria Paraestatal; de Desarrollo Urbano y Ecología y, también, la de la Contraloría General de la Federación.

### **3.2. Condiciones Económicas.**

Desde la segunda mitad de la década de 1970, la economía nacional presenta una profunda crisis, nunca antes vista en la historia del país. Aparece el estancamiento de la producción pero, al mismo tiempo, la inflación se desboca, afectando primordialmente a los sectores sociales más desprotegidos del país.

En este marco, surge un déficit externo (de divisas), como resultado de la incapacidad del aparato industrial y agropecuario de generar suficientes exportaciones, para sufragar las importaciones requeridas para el funcionamiento del aparato productivo y la expansión del empleo. Asimismo, ocurre un déficit gubernamental, lo cual determinó la imposibilidad del sector público de invertir y reinvertir para activar la economía. A esto se agregó la retracción de la inversión privada y la fuga de capitales hacia bancos extranjeros.

La crisis económica manifestada a mediados de la década de 1970 pudo ser paliada a través de la explotación sin precedentes del petróleo. Con tal medida el gobierno de José López Portillo intentó reanudar el crecimiento económico, estableciendo la confianza entre los empresarios nacionales y extranjeros para reiniciar las inversiones.

Ahora bien, convertir a México de un país importador de petróleo durante la primera mitad de la década de 1970, a ser el quinto exportador mundial del mismo a finales de 1982 significó un esfuerzo enorme para la cual no estaba preparada la economía nacional. La desviación de recursos del presupuesto, así como la contratación de deuda con la comunidad financiera internacional, fueron dos expedientes utilizados para la ampliación de la industria petrolera.

Sin embargo, la saturación del mercado petrolero mundial y el intento de bajar la inflación norteamericana mediante las tasas de interés (para sacar dinero de la circulación), provocó una caída del precio internacional del petróleo y una alza en las tasas de interés preferencial para pagar la deuda externa, lo cual cortó como un "tijerazo" el crecimiento de la economía nacional, observado entre los años de 1978 y 1981 inclusive.

A finales del sexenio de José López Portillo, éste declaró la existencia de una conjura contra el peso, al cual prometió defender como un perro. Sin embargo el año de 1982 fue testigo de cuatro devaluaciones de la moneda nacional y de una inusitada fuga de capitales. Ante esta situación, el 1º de septiembre de 1982, el Presidente de la República anunciaba los decretos por los cuales se nacionalizaba la banca privada mexicana (salvo el Citybank, el Banco Obrero y el Banco del Ejército), además del establecimiento del control generalizado de cambios.

Tras la llegada a la Presidencia de la República de Miguel de la Madrid Hurtado, un trimestre más tarde, éste promovió el regreso de un tercio del capital social de los bancos a los exbanqueros privados. La nacionalización de la banca, por su parte, así como la decisión de incrementar la deuda pública interna ante la escasez de préstamos externos, provocó el auge de las casas de bolsa, las cuales manejaron las empresas que no les fueron nacionalizadas a los banqueros privados en septiembre de 1982, en franca competencia con la intermediación bancaria del sistema nacionalizado.

El gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado afronta la crisis económica mediante un programa de "shock", el cual se aplica para contraer abruptamente la demanda interna, en un intento por reducir el déficit público interno y externo, así como la inflación. También se buscaba frenar la fuga de capitales y disminuir la masa monetaria en circulación, mediante el manejo de las tasas internas de interés y la paridad cambiaría peso/dólar, fundamentalmente.

La crisis de 1982 causó, por vez primera en la historia del país, un decrecimiento del producto interno bruto para el año de 1983. El desempleo aumentó y esto presionó a la baja los niveles salariales de los trabajadores. Así, el subempleo aparece como una forma de atenuar los efectos de la crisis económica entre vastos sectores de la población.

### **3.3. Problemas Sociales**

Los problemas económicos internos se reflejaron en la situación social de muchos mexicanos, al verse afectados grandes sectores de la sociedad por la falta de inversiones productivas, bajos salarios, alta inflación, etc. En principio, si bien la década de 1970 inició con una población distribuida por igual entre la ciudad y el campo, la misma terminó con un 60% de la población localizada en las áreas urbanas y el resto en el campo.

Las migraciones hacia las ciudades (la de México, Guadalajara y Monterrey, principalmente) estaban compuestas por personas en busca de mejores perspectivas de vida. Empero, la creciente incapacidad de la economía nacional para dar trabajo tanto a los inmigrantes como a los mismos habitantes de las ciudades, provocó la marginación rural, la segregación urbana y la concentración del ingreso.

A partir de la década de 1980, casi un millón de jóvenes mexicanos ingresaban al mercado de trabajo. La falta de éste se intentó afrontar por medio del desarrollo de la economía informal y el subempleo, con lo cual aumenta el sector comercial de la economía nacional. Sin embargo, la disminución del gasto social del gobierno, paralelamente al aumento de la población de las ciudades, profundizó los problemas de vivienda, educación y salud presentes en las zonas urbanas desde ya hacía mucho tiempo.

La sociedad mexicana se vio entonces asolada por un aumento de la delincuencia, la deserción escolar, la urbanización irregular o ilegal, así como el aumento de bandas infantiles y juveniles, quienes hacen de las calles su habitación permanente.

### **3.4. Tamaño de la Administración Pública Paraestatal**

A finales de la década de 1970 y, sobre todo, a principios de la de 1980, el tamaño de la Administración Pública Paraestatal crece desmesuradamente, debido precisamente al incremento en el número de entidades paraestatales, lo cual respondió fundamentalmente a cuestiones coyunturales.

Alfredo Acle y Juan M. Vega señalan que el crecimiento de la Administración Pública Paraestatal creció cuando se recuperaron empresas privadas con problemas de quiebras inminentes, conflictos laborales mal manejados, falta de pago de impuestos, etc. Pero también el Estado fundó empresas ahí donde la inversión privada era nula, había prácticas monopólicas, excesiva inversión extranjera, así como otras entidades paraestatales creadas por "cuestiones de estrategia económica o soberanía nacional". (15)

Como fácilmente se habrá podido apreciar, no hubo un crecimiento de la Administración Pública Paraestatal con base en un Plan General a largo plazo, en donde se previeran las necesidades de la economía y la sociedad mexicanas, así como la forma de satisfacerlas mediante el establecimiento de entidades paraestatales pertinentes. Todo lo contrario, la amenaza de dejar sin trabajo a la plantilla de trabajadores de una empresa privada en problemas fue suficiente motivo para, literalmente, ser rescatadas por el Estado.

Con situaciones como la anterior, el establecimiento de entidades paraestatales como un mecanismo para impulsar la realización del proyecto nacional contenido en la Constitución queda totalmente desvirtuado, al instaurarse como entidades paraestatales a antiguas empresas privadas con diversos problemas internos.

### 3.5. Comportamiento del Sector y Reglamentación Existente

Dentro de las entidades paraestatales, la parte más numerosa ha estado constituida, entre 1977 y 1985, por las empresas de participación estatal mayoritaria, seguida de los fideicomisos y organismos descentralizados y, por último, por las empresas de participación estatal minoritaria.

Debe señalarse que existe divergencia entre las diferentes dependencias públicas respecto al número total de entidades paraestatales. Por un lado, para la Coordinación General de la Modernización de la Administración Pública Federal, de la Secretaría de Programación y Presupuesto, el número de

(15) Acle T., Alfredo y Vega, Juan M. La Empresa Pública: Desde Fuera, Desde Dentro. Ed. Limusa, 1ª. ed. México, 1986, pág. 16.

ellas jamás llegó a mil. Por su parte, para la Secretaría de la Contraloría General de la Federación estas llegaron a 1155 en 1982. (16)

El cuadro 1 se elaboró a partir de las dos fuentes citadas, debiéndose señalar que hay una enorme diferencia en los totales manejadas por ambas, lo cual se puede notar en las columnas de 1981 y 1982.

Respecto a la reglamentación existente en el mismo período, se promulgan las siguientes leyes, en donde se encuentran disposiciones sobre las actividades del sector paraestatal, a saber:

- a) La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Diario Oficial 29 de diciembre de 1976), la cual establece las bases para la organización de la Administración Pública Federal, compuesta por dos sectores: el central y el paraestatal y cuyas actividades serán conducidas en forma programada y con base en políticas y prioridades establecidas por el Ejecutivo Federal, en aras de lograr los objetivos y metas de la planeación nacional del desarrollo.
- b) La Ley Federal de las Entidades Paraestatales (Diario Oficial 14 de mayo de 1986), la cual sujeta las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las Entidades Paraestatales, regulando la forma como éstas se organizaran, funcionarán y se controlarán. Su examen se hará en el Capítulo IV.
- c) Ley de Planeación (Diario Oficial 5 de enero de 1983) la cual establece, entre otras cosas, las normas y principios básicos para realizar la Planeación Nacional del Desarrollo y, así, encauzar las actividades de la Administración Pública Federal. Para ello las entidades paraestatales deberán participar en la elaboración de programas sectoriales, presentando propuestas en relación a sus funciones u objeto. Las mismas podrán elaborar su propio

(16) Cfr. Secretaría de Programación y Presupuesto. La Modernización de la Administración Pública Federal. Coordinación General de la Modernización de la Administración Pública Federal, México, 1985 y Secretaría de la Contraloría General de la Federación. El Proceso de Desincorporación de las Entidades Paraestatales. México, 1988.

CUADRO I

ENTIDADES PARAESTATALES 1977-1985

CONCEPTO	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
<b>TOTALES</b>	898	891	898	903	872	1155	1059	1037	932
Organismos descentralizados	129	127	131	127	88	103	96	94	95
Empresas de participación estatal mayoritaria	500	509	510	518	520	754	696	699	625
Empresas de participación estatal minoritaria	59	63	61	63	63	75	74	74	65
Fideicomisos	210	192	196	195	201	223	192	170	147
<b>DESINCORPORACION Y CREACION DE ENTIDADES PARAESTATALES</b>									
Desincorporación	41	41	26	25	51	1 07	39	112	207
Concluidas	nd	nd	nd	nd	nd	75	32	89	132
En proceso	nd	nd	nd	nd	nd	32	7	23	75
Creación	34	34	33	30	17	139*	18	7	7

\* Según datos de la Coordinación General de la Modernización de la Administración Pública Federal, de la Secretaría de Programación y Presupuesto, hasta noviembre de 1982 se crearon 129 entidades, más 10 en diciembre, según la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

nd: No disponible

Fuentes: De 1977 a 1981, Secretaría de Programación y Presupuesto, Coordinación General de la Modernización Administración Pública Federal, México, 1985. De 1982 a 1985, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1988.

programa institucional, cuando así lo determine el Ejecutivo Federal, considerando las previsiones del programa sectorial correspondiente. También deberán elaborar programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales, considerando el ámbito territorial de sus acciones y verificando los resultados de las mismas, junto con los objetivos y prioridades del programa institucional (Art. 17)

- d) Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (Diario Oficial 31 de diciembre de 1976). "Esta disposición constituyó igualmente un paso importante en el esfuerzo por modernizar la administración del gasto público federal, ya que en éste quedaron incluidas las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física y financiera y pagos de pasivo, tanto de las dependencias centralizadas como de las entidades paraestatales". (17)
- e) Ley General de Deuda Pública (Diario Oficial 31 de diciembre de 1976). Esta legislación fundamenta la forma bajo la cual se obtendrá financiamiento, vía el endeudamiento, para la administración pública federal, central y paraestatal. Si la contratación de deuda pública se realiza en el mercado externo (o internacional), se requiere autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Si se trata de financiamientos internos, para las entidades paraestatales, bastará con la autorización de sus órganos de gobierno, informando tal decisión el director general a la misma dependencia pública (Art. 6º.).
- f) Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles (Diario Oficial 8 de febrero de 1985). De acuerdo con esta ley los actos, pedidos o contratos celebrados por las entidades paraestatales relacionados con las materias que aquella regula, se deben fundamentar en las políticas, bases y lineamientos emitidos por sus órganos de gobierno, acatando éstos a su vez las disposiciones de la ley. Para ello habrán de tomar en consideración las características, necesidades, objetivos y metas de las propias entidades (Art. 1º., fracción II, 2do. párrafo). Además, las entidades paraestatales

(17) Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. Las Empresas Públicas en México. Op. Cit., pág. 191.

deberán hacer un presupuesto de sus adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios relacionados con bienes muebles, estimando y proyectando los recursos correspondientes a sus programas sustantivos, de apoyo administrativo y de inversiones. Los programas y presupuestos elaborados deberán ser remitidos a la dependencia coordinadora de sector, en la fecha señalada por ésta.

- g) Ley de Información Estadística y Geográfica (Diario Oficial 30 de diciembre de 1980). Esta regula el desarrollo y la utilización permanente de la información estadística y geográfica del país, requerida para la planeación nacional. Las entidades paraestatales deberán ejercer sus funciones correspondientes, establecidas por tal ley, al ser partes integrantes de los Servicios Nacionales de Estadística y de Información Geográfica.
- h) Ley General de Obras Públicas (Diario Oficial 30 de diciembre de 1980). Tiene por objeto regular el gasto público y las acciones relacionadas con la planeación, programación, presupuestación, ejecución, conservación, mantenimiento, demolición y control de la obra pública, realizada por la Administración Pública Federal, Central y Paraestatal, dando a las dependencias y entidades el control de todas las citadas fases de las obras públicas a su cargo, pero facultando a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación a realizar el seguimiento y control de la obra pública, en el ámbito de su competencia.
- i) Ley General de Bienes Nacionales (Diario Oficial 8 de enero de 1982). Reúne en un solo ordenamiento diversas disposiciones legales aplicables al control, administración, aprovechamiento y vigilancia de los bienes nacionales, muebles e inmuebles requeridos por la Administración Pública Federal, Central y Paraestatal. Con ello se logra racionalizar los recursos presupuestarios y evitar la especulación sobre bienes inmuebles (terrenos, edificios, etc.).

### 3.6. El Papel del Sector Privado

Desde la década de 1940, las políticas de precios (de productos) y tarifas (de servicios públicos, como luz, agua, etc.) de las entidades paraestatales, es decir, empresas públicas, se dedicaron a apoyar al sector privado. Sin embargo pobres resultados se obtuvieron de los subsidios dados a las

empresas privadas, vía políticas de precios y tarifas irreales, en tanto no se logró alcanzar un incremento sustancial de la inversión privada, ni mucho menos la capacidad de hacer crecer rápidamente el empleo y el ingreso.

La política económica del gobierno de Luis Echeverría Álvarez apoyó como nunca a la iniciativa privada, tal y como lo demuestra Carlos Tello en su libro dedicado al examen de aquella. No obstante el discurso populista del sexenio en cuestión, 1970-1976, asustó a importantes empresarios privados. El siguiente gobierno, el de José López Portillo, de 1976-1982, también apoyó fuertemente a la inversión privada. (18)

De esta manera, el sector industrial de la economía nacional se expandió aceleradamente, aunque a un alto costo, visible en las enormes importaciones de bienes de capital e insumos, ocurridas en dicho sexenio. Además, el crecimiento industrial no fue seguido de una integración de cadenas productivas, ni en fabricación en el país de bienes de capital. Para acabar con el cuadro, dentro de las empresas privadas no se promovió la productividad ni la competitividad, en tanto se tenía un mercado nacional cautivo, en virtud de los altos aranceles y la sobrevaluación del peso frente al dólar.

El Sector privado dependió enormemente del dólar, para financiar sus importaciones. Cuando aquellas escasearon, tanto por la fuga de capitales como por la supresión de los créditos bancarios, el sector industrial entro en una profunda crisis. Fue entonces cuando se decidió convertir a bastantes empresas privadas en entidades paraestatales.

El sector privado durante la parte final de la década de 1970 y principios de la de 1980 buscó siempre las altas y fáciles ganancias a corto plazo, sin realizar inversiones que dieran altas y seguras ganancias a largo plazo, lo cual mostro, en la mayoría de los casos, la mezquina actuación de la iniciativa privada durante dicho período.

(18) Tello, Carlos, *La Política Económica, Siglo XXI Eds., 1a. ed. México, 1978.*

## CAPITULO IV

## CAPITULO IV

**CONDICIONES PARA LA DESINCORPORACION  
DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO**

#### 4.1. El Nuevo Proyecto de Rectoría Económica del Estado Mexicano.

La relación entre el Estado y la economía en México ha sido concebida de diversas maneras, desde la simple creación de infraestructura básica (caminos, puentes, presas, puertos, etc.) hasta la rectoría estatal. La creación de un marco legal para regular la participación estatal directa en la economía, asimismo, se ha considerado necesaria para armonizar los intereses y actividades privados y particulares, con los públicos y colectivos.

Primero se expidió la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, en diciembre de 1950, en donde se regulaba la producción y distribución de mercancías y servicios de consumo básico y otros importantes (insumos) para la economía nacional. Un año después se adicionó un segundo párrafo al Artículo 131 Constitucional, en donde se otorgaban facultades al Ejecutivo Federal para establecer medidas regulatorias del comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción, la fijación o modificación de tarifas de importación o exportación y la restricción o prohibición de ingreso, salida o tránsito en el territorio nacional de diversos artículos, según fuese el interés o la necesidad de la colectividad.

Ahora bien, los sectores empresariales manifestaron sus temores sobre la intervención estatal directa en la economía, sus objetivos y alcances, de manera particular en la parte final de los sesenios de 1970-1976 y 1976-1982. De ahí entonces la decisión de introducir en la Constitución Política los principios básicos del sistema económico mexicano.

En razón de lo anterior, la rectoría económica del Estado se presenta como el conjunto de normas constitucionales sobre las atribuciones del mismo en la economía, definiendo al mismo tiempo los principios y objetivos a observar por los distintos sectores económicos, en el desarrollo de sus actividades mercantiles.

La rectoría económica no significa ordenar a los diversos sectores económicos (el público, el social y el privado) la realización o suspensión, inclusive, de diversas actividades productivas o comerciales. Por el contrario, se le atribuye al Estado facultades para planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, regularizando y fomentando las acciones o tareas demandadas por el interés general, en el marco de libertades consagradas por la misma Constitución Política.

De esta manera, la planeación supone el establecimiento de las aspiraciones y fines concretos manifestados por la colectividad, así como los medios y plazos para alcanzarlos. La conducción se refiere a la aplicación de medidas legales necesarias para vincular la actividad económica con los fines propuestos. La coordinación es la concertación de acciones entre la Federación, estados y municipios relativas a la propia rectoría estatal en la economía. Finalmente, la orientación significa inducir a los sectores económicos para hacer congruentes sus actividades con los fines dictados por el interés general.

#### **4.2. La Rectoría del Estado en los Artículos 25, 26, 27, 28 y 90 Constitucionales.**

El Artículo 25 Constitucional establece precisamente la rectoría del Estado en materia de economía y desarrollo nacional, buscando que éste sea integral y se traduzca en el fortalecimiento de la soberanía nacional y de su régimen democrático, a través del fomento de la economía y el empleo, junto con una mejor distribución del ingreso y de la riqueza, bajo el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales protegidos por la Constitución.

El desarrollo nacional estará sustentado en el reconocimiento y apoyo de tres sectores económicos: el público, el social y el privado, así como la planeación, coordinación y orientación de la actividad económica bajo criterios de equidad y productividad sociales. Se ordena asimismo el establecimiento de mecanismos tendientes a facilitar la organización y expansión del sector social, como lo son los ejidos, sindicatos, cooperativas, comunidades, empresas pertenecientes mayoritariamente a los trabajadores y de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

El Artículo 25 Constitucional señala las bases del régimen económico del Estado Mexicano. La rectoría económica se plasmó en la Carta Magna recién iniciado el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, 1982-1988 y su introducción en ésta respondió a la importancia de fijar en las normas supremas de la Constitución los principios básicos de la intervención y rectoría estatal en la economía.

El artículo 26 Constitucional fija la planeación democrática de la economía nacional, en donde se determinan los objetivos de dicha planeación y la participación de los diversos sectores económicos, los cuales concurrirán en la elaboración de un plan nacional de desarrollo, al cual se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

En el Artículo 27 Constitucional se plasmó la vocación pública y social de la propiedad, en donde la Nación tiene originariamente la propiedad de las tierras y aguas localizadas dentro del territorio de nuestro país, dando la posibilidad de transmitir su dominio a los particulares, para dar lugar a la propiedad privada. Surge así el Derecho Social Económico, en donde la propiedad privada deriva de la que originalmente tiene la nación sobre tierras y aguas.

El Artículo 28 Constitucional reserva el manejo en forma exclusiva de las llamadas áreas estratégicas, ya señaladas en el Capítulo I, haciendo obligatorio al Estado contar con las entidades requeridas para el eficaz manejo de éstas. El mismo precepto constitucional establece áreas prioritarias para el desarrollo de la economía nacional, en donde si pueden participar los sectores social y privado, además del Estado, de acuerdo con las leyes. Finalmente se permite la concesión de la prestación de servicios públicos y la explotación, uso o aprovechamiento de los bienes de dominio de la Federación.

El Artículo 28 Constitucional contiene otra forma en la cual el Estado puede intervenir en la economía. Se trata de los subsidios a actividades prioritarias, siempre y cuando estos se apliquen en forma general y temporal y, también, no afecten las finanzas públicas.

Finalmente, el Artículo 90 Constitucional, reformado en 1981, introdujo en la Carta Magna el establecimiento de la Administración Pública Paraestatal, lo cual da una sustentación jurídica a la llamada economía mixta, o sea, conformada por los sectores público, social y privado. Las entidades paraestatales encontraron en éste precepto su sustentación legal, para su creación y el desempeño de sus funciones.

#### **4.3. Interpretación de la Ley Federal de Paraestatales.**

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales abrogó a la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Como las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales se regulan mediante ésta ley, la misma se presenta, en lo conducente, como reglamentaria del Artículo 90 Constitucional.

Como su nombre lo indicaba, la ley abrogada se limitaba al control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, por parte del Gobierno Federal. En cambio, la nueva ley de paraestatales tiene como objeto regular tanto la organización como el funcionamiento de las entidades paraestatales, además de su control, es decir, aborda de una forma más general la cuestión de las paraestatales.

Al respecto, Carlos Salinas de Gortari, en los considerandos del Reglamento de dicha Ley Federal, señala que con la promulgación de esta "se concretó la primera fase del esfuerzo para reordenar y racionalizar la función socio-económica y la gestión de la administración pública federal paraestatal". (19)

El Capítulo I de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales señala que ésta se aplica a las entidades consideradas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como paraestatales. Las universidades públicas e instituciones de educación superior con autonomía, la Procuraduría Federal del Consumidor, el Banco de México, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, los fondos y fideicomisos públicos de fomento, las entidades paraestatales del sistema financiero, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y el Instituto de Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores se seguirán regulando conforme a leyes u ordenamientos específicos.

El Capítulo II de la misma Ley trata la constitución, organización, funcionamiento y registro público de organismos descentralizados. También se señala que su administración estará a cargo de un órgano de gobierno (junta de gobierno o equivalente de entre cinco y quince miembros propietarios y sus suplentes) y un director general.

Su Capítulo III trata sobre las empresas de participación estatal mayoritaria. El IV sobre los fideicomisos públicos, es decir, los constituidos por el Gobierno Federal o entidad paraestatal con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal para impulsar áreas prioritarias de desarrollo, los cuales

(19) *Considerandos del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. En Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ed. Porrúa S.A., 25a. ed. México, 1991, pág. 86.*

deberán contar con una estructura orgánica análoga a las otras entidades paraestatales y tener comités técnicos.

Respecto al desarrollo y operación de las entidades paraestatales, se señala que sus objetivos deberán ajustarse a programas sectoriales, además de las disposiciones de la Ley de Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo y a las asignaciones de gasto y financiamiento autorizadas, para lo cual elaborarán un programa institucional a corto, mediano y largo plazo, conteniendo estos la fijación de objetivos y metas; los resultados económicos y financieros esperados; las bases para evaluar sus acciones; la definición de estrategias y prioridades; la previsión y organización de recursos para alcanzarlas; la definición de programas de coordinación de sus tareas y las previsiones respecto a las posibles modificaciones en su estructura. A las entidades paraestatales se les da, así, una amplia capacidad de gestión.

Finalmente, se establece un órgano de control y evaluación, integrado por un comisario público propietario y un suplente, designados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en su Capítulo VI.

La Ley Federal en cuestión tiene como objetivo reforzar a las entidades paraestatales, a fin de darles una mayor efectividad en la promoción del desarrollo nacional, en tanto pretende simplificar su manejo para elevar su eficiencia y eficacia, liberándolas de infinidad de requisitos de múltiples ordenamientos legales. Además, se confía ampliamente en la responsabilidad de los servidores públicos para la administración de las entidades paraestatales.

Para alcanzar los objetivos de desarrollo nacional planteados por el Estado y perseguidos por las entidades paraestatales, la ley en cuestión contempla las siguientes medidas.

- a) "Devolver a los órganos de gobierno de la entidad paraestatal la plenitud de sus responsabilidades.
- b) Reforzar su autonomía de gestión al mismo tiempo que se guía su desempeño a través de la evaluación y control de sus resultados.

deberán contar con una estructura orgánica análoga a las otras entidades paraestatales y tener comités técnicos.

Respecto al desarrollo y operación de las entidades paraestatales, se señala que sus objetivos deberán ajustarse a programas sectoriales, además de las disposiciones de la Ley de Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo y a las asignaciones de gasto y financiamiento autorizadas, para lo cual elaborarán un programa institucional a corto, mediano y largo plazo, conteniendo estos la fijación de objetivos y metas; los resultados económicos y financieros esperados; las bases para evaluar sus acciones; la definición de estrategias y prioridades; la previsión y organización de recursos para alcanzarlas; la definición de programas de coordinación de sus tareas y las previsiones respecto a las posibles modificaciones en su estructura. A las entidades paraestatales se les da, así, una amplia capacidad de gestión.

Finalmente, se establece un órgano de control y evaluación, integrado por un comisario público propietario y un suplente, designados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en su Capítulo VI.

La Ley Federal en cuestión tiene como objetivo reforzar a las entidades paraestatales, a fin de darles una mayor efectividad en la promoción del desarrollo nacional, en tanto pretende simplificar su manejo para elevar su eficiencia y eficacia, liberándolas de infinidad de requisitos de múltiples ordenamientos legales. Además, se confía ampliamente en la responsabilidad de los servidores públicos para la administración de las entidades paraestatales.

Para alcanzar los objetivos de desarrollo nacional planteados por el Estado y perseguidos por las entidades paraestatales, la ley en cuestión contempla las siguientes medidas.

- a) "Devolver a los órganos de gobierno de la entidad paraestatal la plenitud de sus responsabilidades.
- b) Reforzar su autonomía de gestión al mismo tiempo que se guía su desempeño a través de la evaluación y control de sus resultados.

- c) Lograr el proceso de congruencia que comprende a la descentralización: autonomía de gestión y control de resultados
- d) Definir claramente los procesos de sectorización y la participación de sus agentes integrantes: secretarías globalizadoras, secretarías coordinadoras de sector y entidades paraestatales.”(20)

Todo ello se obtendrá con la aplicación de la nueva ley. Además se logrará otorgar el control al órgano o junta de gobierno de cada entidad paraestatal, con lo cual sería más oportuna la toma de decisiones, en tanto se eliminan controles burocráticos innecesarios pero, al mismo tiempo, los representantes de la administración pública federal centralizada correspondientes participarán en las decisiones fundamentales de cada entidad paraestatal, al formar parte de su junta u órgano de gobierno.

Con lo anterior, la regulación de las entidades paraestatales se realizará de una manera clara e inmediata, evitándose así la dilución de responsabilidades, surgidas de múltiples normas legales e interpretación de las mismas. La ley en cuestión se presenta así como un marco jurídico adecuado para conciliar la autonomía de gestión de las entidades paraestatales y la vigilancia del gobierno federal, por medio de la administración pública federal centralizada.

Al respecto, Gustavo Patiño Guerrero señala como esta ley "es una instancia jurídica adecuada para otorgar plenitud de autonomía de gestión a los intereses de las entidades paraestatales, permitiendo por otra parte el ejercicio adecuado de los controles del Estado y fincando las responsabilidades correspondientes cuando así procediera". (21)

Sin embargo hay quienes, como Enrique Cabrero Mendoza, no son tan optimistas respecto a los beneficios de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. En efecto para tal autor es utópico suponer la solución automática de los problemas de gestión y control dentro de las entidades paraestatales,

(20) Secretaría de la Contraloría General de la Federación. *Presentación de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales*. Talleres Gráficos de la Nación, la. ed. México, 1986, pág. 5.

(21) Patiño Guerrero, Gustavo. *La Rectoría del Estado Y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales*. En *Revista Empresa Pública*, México, Vol. 1 No. 2, mayo-agosto 1986, pág. 235.

en tanto no se garantiza un sistema eficiente, eficaz y congruente para estas, solo proporciona un marco normativo de referencia, dejando en el campo de las posibilidades la puesta en marcha de procesos decisórios participativos, estructuras de poder desconcentradas y sistemas de gestión y control eficientes.

De esta manera, dicho autor señala que la ley en cuestión "es un gran avance en la normatividad y regulación del sector paraestatal, porque da la oportunidad al empresario público (sic) de asumir un papel de emprendedor y no sólo de ejecutor o tramitador. Sin embargo, esta oportunidad puede ser capitalizada o no dependiendo ya no de las normas legales sino de estructuras sociales, políticas y económicas (de nuestro país)."(22)

Precisamente, con el propósito de subsanar algunas incongruencias o dificultades para su aplicación efectiva y tratando también de disminuir las críticas sobre lagunas encontradas en el texto, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari el 26 de enero de 1990 expidió el Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, estableciendo que se justificaba plénamente su expedición para promover la modernización del sector paraestatal y convertirlo en un instrumento más eficiente, eficaz y productivo, capaz de responder a los recientes requerimientos del desarrollo económico, social y político del país.

De esta manera, el reglamento se orienta al objetivo de normar la Ley mencionada en lo concerniente a la constitución, organización, funcionamiento, control y en su caso extinción de las entidades paraestatales, con la intención permanente de fortalecer los órganos de gobierno, consolidar su autonomía de gestión y lograr que el sector paraestatal cuente con empresarios públicos calificados, con capacidad ejecutiva y compromiso social para dirigir y administrar las áreas estratégicas y prioritarias del desarrollo, además de avanzar en la desregulación de las actividades de las entidades paraestatales y simplificar el ordenamiento público que las rige.

(22) Cabrero Mendoza, Enrique, Procesos Decisorios y Estructura de Poder de la Empresa Pública: un Reto a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, En Revista Empresa Pública. vol.1, No. 2, mayo agosto, México 1986, pág. 44

#### 4.4. La Nueva Orientación de las Áreas Estratégicas y Prioritarias.

El Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior de 1984, de la Secretaría de Comercio Y Fomento Industrial, señaló la orientación del sector público hacia áreas estratégicas y prioritarias. De esta manera, se definió donde habría una intervención estatal dentro de la economía, particularmente en las áreas de bienes de consumo, de insumos de amplia difusión y de bienes de capital.

Para lo anterior se definieron a su vez cuatro modalidades de intervención estatal en la economía, dentro de las diferentes ramas de las citadas tres áreas económicas: intervención exclusiva, concurrencia prioritaria, concurrencia complementaria y concurrencia no recomendable.

La intervención exclusiva quedó dentro del área de insumos de amplia difusión, en sus ramas de petróleo y derivados (rama 33) y de petroquímica básica (rama 34), por ser éstas actividades estratégicas para el desarrollo de la economía nacional.

Dentro de las ramas económicas donde habría una concurrencia estatal prioritaria quedaron, en el área de insumos de amplia difusión, las de abonos y fertilizantes (rama 36), industrias básicas de hierro y acero (46) e industrias básicas de metales no ferrosos (47). Dentro del área de bienes de capital habría concurrencia estatal prioritaria en las ramas de tractores (56B, con tractocamiones, autobuses y camiones de carga), autopartes para vehículos, automóviles con motor diesel (57B), carrocerías y partes para tractores (57C) y, finalmente, equipo y material de transporte (58).

Por otro lado, habría una concurrencia estatal complementaria en las ramas de productos lácteos (11), molinero de trigo (13), molinero de nixtamal (14), beneficios y molinero de café (15), azúcar (16B), aceites y grasas comestibles (17), alimentos para animales (18), preparación y envase de pescado y mariscos (19A), otros productos alimenticios (19B), tabaco (23), hilados y tejidos de fibras duras (25), medicamentos (38B), jabones y detergentes (39), aparatos electrodomésticos (53). Todas estas ramas son del área de bienes de consumo.

Dentro del área de insumos de amplia difusión con una concurrencia estatal complementaria quedaron las ramas de mieles incristalizables (16A), aserraderos, triplay y tableros (29), celulosa y pasta de celulosa (31A), papel y cartón (31B), imprenta y editoriales (32), química básica (35), resinas sintéticas (37), farmacoquímicos (38A), insecticidas, plaguicidas y explosivos, catalogados como otros productos químicos (40).

Finalmente, dentro del área de bienes de capital la concurrencia estatal sería complementaria en las ramas de productos metálicos estructurales (49), fundición y moldes de piezas metálicas, armas y municiones (50), maquinaria y equipo no eléctrico (51), maquinaria y equipos eléctricos (52), y equipos y accesorios de electrónica profesional (54B).

"La participación complementaria se contempla para actividades que se espera que sean desarrolladas de acuerdo con las fuerzas del mercado, por los sectores privado y social; solo en caso de que este desarrollo no sea suficiente para alcanzar los objetivos del interés público, el Estado participará, primero, mediante intervención indirecta con políticas de fomento, protección y regulación; posteriormente considerará la conveniencia de abrir coinversiones con otros sectores o, en su caso, de instalar empresas públicas mayoritarias. Estas, una vez alcanzados sus objetivos de inversión y producción, podrán ser vendidas a los sectores social o privado." (23)

Por último, no se recomendaba la concurrencia estatal en las ramas económicas de preparación de frutas y legumbres, bebidas alcohólicas, cerveza y malta, refrescos y aguas gaseosas, hilados y tejidos blandos, otras industrias textiles, prendas de vestir, cuero y calzado, productos de madera y corcho, muebles metálicos, electrónica de consumo, equipos y aparatos eléctricos y vehículos y automóviles de transporte de menos de diez personas, dentro del área de bienes de consumo.

Dentro del área de insumos de amplia difusión no se recomienda la participación o concurrencia estatal directa en las ramas de productos de hule, artículos de plástico, vidrio y productos de vidrio, cemento y artículos a base de minerales no metálicos. Dentro del área de bienes de capital se hizo la misma recomendación en las ramas de carrocerías para vehículos automotores y otras industrias manufactureras no especificadas o catalogadas anteriormente.

(23) Villarreal, René. Mitos y Realidades de la Empresa Pública. Ed. LIMUSA, 1a. ed. México, 1987, pág. 47.

Para la primavera de 1992, la concurrencia estatal directa y complementaria ya había desaparecido de las ramas 11, 15, 16B, 17, 18, 19A, 19B, 23, 25, 38, 39 y 53 del área de bienes de consumo; en las ramas 29, 31B, 35, 37, 38A y 40 del área de insumos de amplia difusión y, finalmente, en las ramas 49, 50, 51 y 52, del área de bienes de capital. De igual manera, la concurrencia estatal directa dejó de considerarse prioritaria en las ramas 36, 46 y 47 del área de insumos de amplia difusión; en el área de bienes de capital lo mismo sucedió en las ramas 56B, 57B, 56C y 58.

En síntesis, se puede fácilmente apreciar como el área prioritaria está relacionada con empresas cuyas actividades tienen complejos requisitos para realizar la inversión, largos plazos de maduración o utilización de tecnologías nuevas o de punta, por lo cual la iniciativa privada podría participar por sí sola, sin el temor de sufrir fuertes pérdidas económicas.

**CAPITULO V**

**POLITICA GUBERNAMENTAL EN MATERIA  
DE EMPRESAS PUBLICAS.**

### 5.1. Diagnóstico del Sector Paraestatal.

En un intento por mantener la demanda interna, requerida para apoyar el decadente proceso de industrialización por sustitución de importaciones, el Estado adquirió empresas privadas con serios problemas internos (administrativos, financieros, etc.). Paralelamente creó nuevas empresas en ramas económicas donde antes solo había una participación privada (hoteles, por ejemplo) y, si acaso, social. Con el tiempo se presentó un deterioro en la productividad y las finanzas de las empresas públicas, lo cual se intentó solventar con cada vez mayores subsidios.

De esta forma, los propósitos sociales y económicos por los cuales el Estado debe intervenir en la economía mexicana, no se han cumplido plenamente, si bien su intervención económica directa observó un considerable aumento a finales de la década de 1970 y principios de la de 1980. Dicho incumplimiento en los objetivos perseguidos por, en general, las entidades paraestatales se ha debido a diversos problemas internos.

Entre las situaciones internas conflictivas se encuentran diversas deficiencias en los ámbitos administrativo-organizativo, financiero, laboral y tecnológico de las entidades paraestatales. En el aspecto administrativo-operativo se halla, a principios del sexenio de Miguel de la Madrid (1982 a 1988) una falta de congruencia entre las actividades desarrolladas por las entidades paraestatales y los objetivos de la política económica general y sectorial.

Por su parte, el endeudamiento y las transferencias del gobierno federal se convirtieron en la principal fuente de financiamiento de las entidades paraestatales, al ser mayores sus egresos que sus ingresos. En el aspecto laboral, a aquellas se les concibió como una fuente de empleo para la población, al no generarse puestos de trabajo por la iniciativa privada, sin considerar cuestiones de capacidad operativa, productividad o eficiencia de la empresa pública.

Finalmente, la intención de establecer a la entidad paraestatal como un impulsor, generador y/o consumidor de tecnología desarrollada nacionalmente no había dado resultados satisfactorios, al estarse aplicando tecnologías extranjeras ya existentes en el país, las cuales no satisfacían la necesidad de crear suficientes empleos productivos para la población mexicana.

## 5.2. Importancia de la Empresa Pública en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

Según el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, las empresas públicas son un importante instrumento para la consecución de los "objetivos nacionales", en tanto dan mayor fuerza a la rectoría estatal económica, tanto en las áreas estratégicas, como en las demás actividades económicas en donde el Estado participa promoviendo y/o complementando a los sectores social y privado.

Por ello el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 tuvo como propósito corregir las ineficiencias de las empresas públicas, así como utilizarlas en la promoción, regulación y para lo cual se plantearon los siguientes propósitos fundamentales:

- Fortalecer el carácter mixto de la economía, participando en sectores estratégicos que le son reservados por mandato constitucional al Estado y con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

- Participar en la oferta de bienes y servicios socialmente necesarios y en aquellas actividades de producción básica que no sean cubiertas suficientemente por la iniciativa particular, debido a la magnitud y riesgo de las inversiones, los plazos de maduración y su escaso rendimiento financiero.

- Apoyar la integración del aparato productivo, a fin de darle mayor dinamismo y flexibilidad, para lo cual deberá buscarse y promoverse la integración vertical y horizontal de la planta productiva y fomentarse el desarrollo de la de carácter nacional.

- Modernizar su organización, elevar sus niveles de productividad y propiciar su reestructuración de acuerdo a la dotación interna de factores (se refiere a la cantidad y calidad de capital y trabajo) y a las condiciones actuales de la economía.

- Regular la actividad de los mercados de bienes y servicios necesarios y estratégicos, a través de su participación directa o indirecta, con objeto de reducir los efectos negativos producidos por la desigualdad en el ingreso.

- Promover el desarrollo regional del país, descentralizando la operación de sus unidades a las zonas del territorio nacional más propicias a su naturaleza productiva, con objeto de que fortalezcan la estructura de los mercados regionales.

- Contribuir al sano financiamiento del desarrollo mediante la generación de ahorro corriente y mayor disponibilidad de divisas.

- Adoptar mecanismos y políticas que garanticen el cumplimiento de sus objetivos y la moralidad en su administración." (24)

Los anteriores propósitos fundamentales se entienden por sí mismos, por lo cual no sería muy necesario profundizar en su examen.

### 5.3. Papel de la Empresa Pública en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, la empresa pública se presenta más apegada a los lineamientos constitucionales referidos a la función estatal en la economía nacional. Al mismo tiempo, se halla una distinción entre "entidades de servicios" y "empresas públicas", así como la intención de darles a ambas una mayor eficacia y eficiencia. A la empresa pública, propiamente dicha, se le buscará darle rentabilidad financiera.

En primer lugar, la empresa pública continuará siendo un medio para la participación estatal en la economía y un instrumento para inducir y regular las actividades de los sectores social y privado. Así, el Estado mantendrá la propiedad y control de las áreas estratégicas (Artículo 28 Constitucional, párrafo cuarto), en tanto su administración, conservación y aprovechamiento es de interés para la soberanía nacional.

(24) Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Talleres Gráficos de la Nación, 1ª ed. México, 1985, pág. 132.

Respecto a las áreas prioritarias, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 señala que "el Estado mantendrá su participación en aquellas empresas consideradas como prioritarias, cuyas actividades, por ser de amplio beneficio social, demandan una atención preferente, tal es el caso de los servicios de salud, vivienda, educación y las actividades de regulación y garantía de abasto de productos básicos." (25)

En otro orden de ideas, el mismo Plan hace una distinción entre "entidades de servicio institucional" (sic) y "empresas públicas". Las primeras se dedican a la prestación de servicios públicos, actividades promocionales y de investigación. Las segundas producen diversos tipos de bienes y servicios. Para las primeras, los resultados de su operación no necesariamente son medibles en términos de rentabilidad financiera. Para las segundas éste criterio sí se aplica y además la competencia del mercado les impone un mejor desempeño y una más alta utilidad social.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 contempla continuar con el proceso de desincorporación de entidades paraestatales (liquidación, extinción, fusión, transferencia o venta, término utilizado por la legislación aplicable y el cual es empleado abiertamente por un plan de gobierno), esto se hace con el fin de liberar recursos públicos para una mayor y mejor atención a las áreas estratégicas y prioritarias, así como para abrir espacios a la inversión privada y social. El Plan en estudio señala cómo la desincorporación no representa repliegue del Estado ni cesión de espacios correspondientes a éste, sino fortalecimiento de sus actividades estratégicas y prioritarias.

Por otro lado, el mismo Plan establece el desarrollo de un proceso de modernización de la empresa pública, propiamente dicha, para lo cual se buscará perfeccionar su marco normativo y así hacer coincidir sus fines de servicios con los criterios de eficiencia y eficacia, además del de productividad, con un estricto control, para lograr el cumplimiento de sus políticas, programas y presupuestos.

Con el fin de poder evaluar con mayor certeza y precisión los resultados de la empresa pública, el Plan en estudio propone establecer una definición clara de las líneas de autoridad, conjuntamente con los objetivos generales y particulares de la empresa pública, además de desarrollar un sistema de

(25) Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, Talleres Gráficos de la Nación, 1ª. ed. México, 1989, pág. 89.

evaluación en donde se estimulará y promoverá su eficiencia. Finalmente, se plantea una mejor realización de convenios de modernización de las empresas públicas, al cual deberán comprometerse los administradores públicos, es decir, quienes están al frente de éstas.

En suma, el papel de las empresas públicas dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 es el de ser uno más de los instrumentos al alcance del Estado para promover su modernización, eliminando el peso excesivo de su estructura, en tanto esto le limitaba y hasta erosionaba la capacidad de respuesta ante sus obligaciones constitucionales. La empresa pública será entonces un medio para la rectoría del Estado en la economía nacional.

De esta manera, la empresa pública desempeña un papel fundamental para promover el desarrollo económico y las políticas fijadas por el Estado, para lo cual la primera habrá de someterse a su vez a un proceso de modernización estructural, así como concentrarse en las áreas estratégicas y prioritarias de la economía.

El propio Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 establece la estrategia de impulsar y fortalecer el sector paraestatal, a fin de hacer de las empresas públicas modelos de eficacia a seguir, cumpliendo con los objetivos por los cuales fueron creadas, para así mejorar la calidad de bienes y servicios proporcionados por las mismas.

#### **5.4. Las Finanzas de las Empresas Públicas.**

En medio de una ofensiva empresarial contra la intervención directa del Estado en la economía, las finanzas de las empresas públicas fueron puestas en el banquillo de los acusados desde el inicio de la década de 1980, pero lejos de darse un análisis certero sobre el particular, una discusión ideológica y política surgió al tratarse dicho tema. Al respecto, Benito Rey Romay explica que se ha magnificado, potenciado o acrecentado la situación de las finanzas de las empresas públicas, para entonces favorecer su desincorporación:

"Con base en resultados de simples operaciones aritméticas se afirma y difunde, incluso por voceros del gobierno, que la mayor parte del déficit gubernamental y por tanto de la crisis financiera aguda por la que el país atraviesa es debida a los subsidios que el gobierno federal otorga a sus

organismos y empresas industriales. En la suma que de esto se hace, indebidamente se incluyen cantidades transferidas a empresas, sin distinguir si los fondos fueron suministrados para cubrir pérdidas o para aumentar el capital, así como los proporcionados a aquellos organismos descentralizados y fideicomisos que fueron creados por el Estado para, deliberadamente, no operar con utilidades, debido a sus fines de subsidio al consumo social o a los propios sectores productivos." (26)

Para analizar la problemática de las finanzas de las empresas públicas se requiere del establecimiento de los factores históricos y coyunturales presentes y actuales en el deterioro de su estructura financiera. En efecto, el actual problema de la situación financiera de la empresa pública en general tiene origen en la década de 1940, cuando los precios y tarifas de ésta se empezaron a utilizar como un medio para fomentar determinadas ramas industriales, dentro de la llamada industrialización vía sustitución de importaciones.

Con lo anterior las empresas públicas dependieron cada vez más, respecto al financiamiento de sus inversiones para programas de inversión, de transferencias, subsidios y créditos, tanto internos como externos. La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal señaló como, hasta 1985, "existía una baja relación de activos fijos con respecto a las ventas, una baja rotación de inventarios y una elevada deuda de clientes. Como resultado del proceso inflacionario, los ingresos corrientes habían sufrido un deterioro relativo, en virtud de que los precios y tarifas se encontraban sumamente rezagados frente a costos crecientes." (27)

Para hacer frente al problema de las finanzas de las empresas públicas, desde el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, (diciembre de 1982), hasta nuestros días, se ha practicado una política de ajuste en la estructura financiera de aquellas, mediante un selectivo gasto de inversión, así como el control del monto y ritmo del gasto corriente (la llamada austeridad consistió en programar un bajo costo y ejercer otro menor al programado).

(26) *Rey Romay, Benito. La Ofensiva Empresarial contra la Intervención del Estado, Siglo XXI Eds. e Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, 1ª ed. México, 1984, pág. 32.*

(27) *Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal. Informes de Labores 1984-1985, S.E.M.I.P., 1ª. ed. México, 1986, pág. 89.*

Paralelamente, de manera sistemática se empezaron a revisar y "ajustar" ( elevar en términos reales) los precios y tarifas de las empresas públicas, con lo cual, junto a la reestructuración de su deuda externa, se pudo hacer frente a su difícil situación financiera, pero a costa de limitar sus inversiones en proyectos de expansión.

Por otro lado, insistentemente se señaló que la situación financiera de las empresas públicas afectó en forma grave las finanzas del sector público. Si bien para el conjunto de empresas públicas controladas presupuestariamente, su déficit antes de transferencias entre 1977 y 1982 alcanzó el 49.5% del déficit financiero total del sector público, siendo en este período el sector paraestatal el principal causante del desequilibrio entre ingresos y egresos públicos, "el proceso de ajuste operado en 1983-1984 permitió reducir significativamente el déficit total del sector público, en tanto antes de transferencias su peso relativo bajó a 29.0%." ( 28)

De lo anterior, entonces, se debe concluir que fue la decisión de pagar los altos servicios de la deuda pública externa el principal causante del déficit público, más no la situación financiera de las empresas públicas, en tanto esta se intentó solventar con las medidas expuestas en párrafos anteriores, convirtiéndose en una causa secundaria y de menor importancia dentro del déficit público total.

##### 5.5. Capacidad de Gestión.

Hasta mediados de la década de 1940, en materia de gestión de las empresas públicas, se consideraba suficiente la actividad y vigilancia llevada a cabo por los propios directivos sobre éstas. El crecimiento del sector paraestatal ocurrido desde entonces, hizo patente la necesidad de diseñar nuevos mecanismos de gestión y control sobre las empresas públicas.

Sin embargo, entre 1950 y 1980 hubo un notable incremento de normas tendientes al control de las empresas públicas, por lo cual su gestión, además de complicada y problemática, se vió perturbada con tantas y tan diversas disposiciones legales y administrativas. A principios de 1980 llegó a ser más importante la sujeción a ciertas normas de control que a la congruencia misma entre los objetivos de las empresas públicas y sus actividades para alcanzarlos.

(28) Villarreal, René. Mitos y Realidades de la Empresa Pública. Op. Cit., pág. 89.

Por ello a partir del gobierno de Miguel de la Madrid se ha tomado la decisión de ceder a las entidades paraestatales, en general, la autonomía necesaria para el cumplimiento de su objeto o razón de ser, basándose en una gestión responsable por parte de quienes administran las empresas públicas, descentralizando en varias instancias el control sobre las mismas, gracias a la promulgación de una ley específicamente dedicada a las entidades paraestatales, como en su momento se examinó.

Así, la autonomía de gestión implica necesariamente el fortalecimiento de los órganos de gobierno de las entidades paraestatales, en general. Para ello, las dependencias públicas globalizadoras, o sea, en torno a las cuales gira la administración pública del sector Paraestatal (en nuestros días sólo las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y la de la Contraloría General de la Federación, al desaparecer la de Programación y Presupuesto), paulatinamente dejan de tener funciones operativas dentro de las empresas públicas, para dedicarse más a cuestiones normativas. Lo mismo sucede con las Coordinadoras de Sector.

De esta manera se decide dar a los órganos de gobierno mayor autonomía, en tanto las dependencias globalizadoras y coordinadoras de sector precisan las líneas de autoridad, así como la responsabilidad de los directores y de quienes tienen capacidad de decisión dentro de las empresas públicas. Así, ellos se comprometerán a alcanzar resultados específicos, en el marco de una evaluación permanente de los órganos de gobierno, a cambio de una mayor autonomía. Tal y como se podrá apreciar han surgido dos conceptos importantes: "autonomía y gestión" y "responsabilidad de gestión", respectivamente, en donde ambos están directamente relacionados, es decir, conforme mayor sea la primera más grande será la segunda.

Es así como una mayor autonomía operativa, financiera y administrativa se convierte en una condición fundamental para darles, a las empresas públicas, mayor capacidad para definir sus propios programas estratégicos de operación y expansión, dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo vigente. Los órganos de gobierno paulatinamente adquieren capacidad para precisar objetivos, metas prioritarias y complementarias, acciones operativas, de apoyo, de coordinación y de regulación para alcanzar las metas planteadas, así como la definición del monto y tipo de recursos requeridos, conjuntamente con los criterios para normar su operación y crecimiento, fijados por el propio órgano de gobierno pero apegándose al presupuesto de egresos de la federación.

## 5.6. El Problema de la Eficiencia en las Empresas Públicas.

El problema de la eficiencia dentro de las empresas públicas es complejo. Uno de sus aspectos importantes, pero no el único, es el referido a la determinación de objetivos y metas de dichas entidades paraestatales, en tanto tal acción era llevada a cabo no por esta misma, sino por instancias externas a ella hasta principios de la década de 1980, como lo pudieron ser las coordinadoras sectoriales o las dependencias globalizadoras, lo cual generaba conflictos en tanto que muchas veces no se consideraba adecuadamente la naturaleza y características de sus operaciones y, en ocasiones tampoco, su papel concreto dentro de la economía nacional.

Un primer paso para salvar el obstáculo anterior lo constituyó la instauración de los Planes Nacionales de Desarrollo, en tanto, a partir de estos se establecen programas sectoriales y especiales para cada entidad paraestatal. Por otro lado se da una mayor atención al comportamiento de la demanda de los servicios ofrecidos, los recursos disponibles y sus prioridades, la cobertura de servicios y la disponibilidad de infraestructura para la prestación de éstos; así como el personal, preferentemente especializado en actividades de administración y apoyo, para emplearse en las tareas de formulación, ejecución, control y evaluación de los programas establecidos y los recursos autorizados.

De esta forma se podrán definir objetivos claros, racionales y alcanzables, asimismo se podrán tener mayores metas cuantificables. Al mismo tiempo, se ponen en marcha ajustes en la organización y funcionamiento de cada entidad paraestatal, a fin de alcanzar la mejor consecución de sus objetivos y metas.

El control macroeconómico de la inflación y del gasto corriente dentro de la empresa pública se constituyeron como dos poderosos instrumentos para solventar, por su lado, el problema de la eficiencia de las mismas, aun cuando debe reconocerse la persistencia de los procesos inflacionarios, cuando era de esperarse su disminución, lo cual tuvo efectos mucho más profundos de lo previsto dentro del manejo de los recursos presupuestados para las empresas públicas.

## 5.6. El Problema de la Eficiencia en las Empresas Públicas.

El problema de la eficiencia dentro de las empresas públicas es complejo. Uno de sus aspectos importantes, pero no el único, es el referido a la determinación de objetivos y metas de dichas entidades paraestatales, en tanto tal acción era llevada a cabo no por esta misma, sino por instancias externas a ella hasta principios de la década de 1980, como lo pudieron ser las coordinadoras sectoriales o las dependencias globalizadoras, lo cual generaba conflictos en tanto que muchas veces no se consideraba adecuadamente la naturaleza y características de sus operaciones y, en ocasiones tampoco, su papel concreto dentro de la economía nacional.

Un primer paso para salvar el obstáculo anterior lo constituyó la instauración de los Planes Nacionales de Desarrollo, en tanto, a partir de estos se establecen programas sectoriales y especiales para cada entidad paraestatal. Por otro lado se da una mayor atención al comportamiento de la demanda de los servicios ofrecidos, los recursos disponibles y sus prioridades, la cobertura de servicios y la disponibilidad de infraestructura para la prestación de éstos; así como el personal, preferentemente especializado en actividades de administración y apoyo, para emplearse en las tareas de formulación, ejecución, control y evaluación de los programas establecidos y los recursos autorizados.

De esta forma se podrán definir objetivos claros, racionales y alcanzables, asimismo se podrán tener mayores metas cuantificables. Al mismo tiempo, se ponen en marcha ajustes en la organización y funcionamiento de cada entidad paraestatal, a fin de alcanzar la mejor consecución de sus objetivos y metas.

El control macroeconómico de la inflación y del gasto corriente dentro de la empresa pública se constituyeron como dos poderosos instrumentos para solventar, por su lado, el problema de la eficiencia de las mismas, aun cuando debe reconocerse la persistencia de los procesos inflacionarios, cuando era de esperarse su disminución, lo cual tuvo efectos mucho más profundos de lo previsto dentro del manejo de los recursos presupuestados para las empresas públicas.

## CAPITULO VI

## LA DESINCORPORACION EN ACCION

## 6.1. Criterios de Desincorporación de las Empresas del Estado.

A partir de la década de 1940, la empresa pública cobró cada vez mayor importancia como instrumento para la participación directa del Estado en la economía. Desde entonces, y hasta la década de 1980 hubo un crecimiento económico sostenido, apoyado fuertemente en la cada vez mayor participación estatal en la estructura productiva del país.

Sin embargo, la crisis manifestada en el país a partir de la década de 1980 dió lugar al cuestionamiento del tamaño del sector paraestatal y de su orientación. Se habla entonces de su "redimensionamiento" (sic) y su "reestructuración", esto último para dedicar a la empresa pública a manejar de manera exclusiva las áreas estratégicas y participar, por sí sola o con otros sectores económicos, en las áreas prioritarias. Así, se desincorporan las entidades paraestatales no estratégicas ni prioritarias, a través de su disolución, liquidación, fusión, transferencia a gobiernos estatales o enajenación de la participación estatal en el capital social de la empresa, en su caso.

La disolución, para su posterior liquidación, de las entidades paraestatales se realiza cuando sus actividades se están duplicando: sus propósitos ya hayan sido alcanzados y no cumplan con sus fines u objeto social, o su funcionamiento como entidad paraestatal ya no sea conveniente para la economía nacional o el interés público, particularmente cuando su situación financiera y técnica sean problemáticas y solo sea posible su operación con apoyos gubernamentales.

La fusión de entidades paraestatales se practica cuando sus respectivas actividades permiten: "unificar programas y objetivos, simplificar sus procesos de producción, optimizar el empleo de recursos financieros, técnicos y humanos y, en general, incrementar su eficiencia y productividad". (29)

(29) Secretaría de la Contraloría General de la Federación. *Reestructuración del Sector Paraestatal*, Ed. F.C.E., Colec. Cuadernos de Renovación Moral No. 4, 1ª ed. México, 1988, págs. 57-58.

El gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, 1982-1988, tomó la decisión de fortalecer la descentralización de la vida económica nacional, así como favorecer el federalismo y a los municipios. Por tal motivo se toma como criterio de desincorporación la transferencia a los gobiernos de las entidades federativas de paraestatales, cuando las actividades de éstas coadyuvan el desarrollo regional. El Ejecutivo Federal está facultado para vigilar y evaluar su manejo, operación y resultados, pudiéndose revertir la transferencia si hay una mala administración de aquellas.

Finalmente se presenta la enajenación o venta de las entidades paraestatales si carecen de carácter estratégico o prioritario, para lo cual se toma en consideración el impacto de tal operación sobre otras empresas de la misma rama, a fin de lograr la integración de procesos de producción, pero evitando la formación de monopolios u oligopolios o, en su caso, una proporción de inversión extranjera mayor a la legalmente permitida.

## 6.2. La desincorporación en el decenio.

El proceso de desincorporación de entidades paraestatales efectuada en el decenio 1981-1990, particularmente a partir de los gobiernos de Miguel de la Madrid Hurtado y de Carlos Salinas de Gortari, se ha considerado mayor al realizado en Chile, inclusive, a raíz del golpe militar de 1973. A continuación se examina dicho proceso en tres etapas. (30)

### 6.2.1. 1981-1984.

De acuerdo con la información presentada en el cuadro 1, en 1981 se observan ya algunas desincorporaciones de entidades paraestatales. En los primeros meses del siguiente año por el contrario, crece el número de éstas, al convertir el gobierno del régimen que fenecía, negocios privados en empresas de participación estatal mayoritaria. Esto motivado principalmente en la necesidad de conservar el empleo para millares de trabajadores que corrían el riesgo de perderlo, cuando con el agravamiento de la crisis económica, se avecinaba un cierre masivo de empresas. Sin embargo a partir de diciembre del mismo año, al iniciar el nuevo régimen de gobierno, da comienzo un profundo reordenamiento de la administración pública paraestatal, cuyos resultados hasta 1984 son los siguientes:

(30) Ower, James E. y Coelen, Stephen P. *Loc. Cit.*, pág. 42.

- a) Liquidación de entidades localizadas en las áreas azucarera (Comisión Nacional de la Industria Azucarera), minera (Uranio Mexicano), construcción (Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular) y varias entidades de servicios financieros.
- b) Extinción de fideicomisos, principalmente los dedicados a servicios financieros y profesionales, como los fideicomisos para otorgar créditos a empresas telefónicas y el de apoyo a la industria rural, por ejemplo.
- c) Se fusionaron los bancos de Comercio, Longoria, Provincial del Norte, Latino, Refaccionario de Jalisco y Continental Ganadero y las empresas Congeladoras del Pacífico S.A. y Productos Pesqueros Santa Isabel, entre otras.
- d) Se transfirieron a gobiernos estatales entidades relacionadas, principalmente, con la promoción industrial (Fideicomiso para la Cd. Industrial de Torreón y para el Parque Industrial de San Juan del Río ) y con los servicios urbanos (Fideicomisos para el Fomento Metropolitano de Monterrey y para la Submetrópoli de Tijuana), entre otras entidades.
- e) Venta de la participación estatal en empresas de las ramas automotriz, equipos de transporte y siderurgia, como "Renault de México S.A de CV; Vehículos Automotores Mexicanos S.A.; Equipos Automotores S. A de C.V; Bicicletas Cóndor S.A.; Aceros de Sonora y Accesorios Tabulares Especiales S.A." (31)

#### 6.2.2. 1985 - 1988

En este período se intensifica todavía más el proceso de desincorporación, en tanto las finanzas públicas y la economía en general no evolucionaban como se esperaba, debido a altas tasas de interés internas y externas, baja en el precio del petróleo en el mercado internacional, "crack" bursátil en 1987, seguido de una alta inflación, etc. Así, se realizaron las operaciones siguientes:

(31) *Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Reestructuración del Sector Paraestatal. Op. Cit. pág. 76.*

- a) Se sometieron a liquidación entidades paraestatales cuyas actividades se desarrollaban en las ramas de servicios de esparcimiento; agrícolas, pecuarias y forestales; servicios de transporte, inmobiliarios y de construcción y comunicación; industria pesquera, minería, farmacéutica y petroquímica secundaria.
- b) Extinción de entidades de las ramas de actividades culturales, educativas, de esparcimiento; de desarrollo turístico, de servicios administrativos y financieros para la construcción de conjuntos habitacionales; de servicios sociales, financieros, seguros y bienes inmuebles.
- c) Fusiones de entidades de las ramas de servicios inmobiliarios, comunicación y esparcimiento; agrícolas (abonos y fertilizantes incluidos) y silvícolas; metalúrgica y editorial.
- d) Se transfirieron entidades de las ramas de servicios urbanos y de esparcimiento, textil, agroindustrias, minería, molienda de nixtamal y desarrollo turístico.
- e) La mayor parte de las desincorporaciones se dieron a través de la enajenación de entidades paraestatales en el periodo 1985-1988, las cuales desarrollaban sus actividades en las ramas agroindustrial; forestal; papel y cartón; textil; aparatos electrodomésticos; refrescos y aguas gaseosas; cemento; resinas sintéticas; productos químicos; azúcar; hotelería y restaurantes; siderurgia; automotriz; industria pesquera; productos metálicos; beneficio y molienda de café; productos petroquímicos y comercio.
- f) De igual manera, dejaron de considerarse como entidades paraestatales 40 empresas y 8 fideicomisos, por disposición de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, al no satisfacer los requisitos señalados por ésta, en las ramas de alimentos; actividades agropecuarias; silvícolas y de pesca; de metalúrgica y otras industrias similares; de actividades sociales, culturales y de esparcimiento; de actividades financieras, de seguros y de bienes inmuebles.

Según informaciones de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, respecto al proceso de desincorporación de entidades paraestatales llevada a cabo entre diciembre de 1982 y agosto de 1988, se autoriza la desincorporación de 722 entidades: 260 por liquidación, 136 por extinción, 80 por fusión, 28 por transferencia y 218 por enajenación. Si a esta cifra se le suman las 48

desincorporaciones por efectos de lo dispuesto por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, hay un total de 770 desincorporaciones o en vías de hacerlo, es decir, casi dos terceras partes de las entidades existentes al comienzo del gobierno de Miguel de la Madrid.

Según la misma fuente, de las 722 autorizaciones de desincorporación, hasta agosto de 1988, se habían concluido 146 liquidaciones, 150 extinciones, 67 fusiones, 24 transferencias y 122 enajenaciones.

De los mencionados 722 procesos de desincorporación, 510 corresponden a empresas de participación estatal mayoritaria, 39 a empresas de participación minoritaria, 145 a fideicomisos públicos y 28 a organismos descentralizados. (32)

### **6.2.3. 1989-1990**

Este período se caracteriza por una clara reorientación intensiva del proceso de privatización hacia el sector minero, el cual había comenzado con la autorización del Ejecutivo Federal para, la desincorporación, vía enajenación de Minera de Cananea, a finales de 1987. Además se da la desincorporación total de AEROMEXICO, al enajenarse el 20% de las acciones del capital social en manos del Estado (el 80% ya se había vendido en 1988), así como la enajenación de la participación estatal en la Compañía Mexicana de Aviación.

Sin embargo, el proceso más importante de desincorporación de entidades paraestatales lo constituyó la decisión de enajenar el 66% de las acciones bancarias en manos del Estado, para lo cual primero se debió suprimir de la Constitución el párrafo quinto del Artículo 28 donde se establecía el control estatal sobre los servicios de banca y crédito.

La nueva legislación donde se permite la existencia de bancos con hasta el 100% de su capital provenientes de la inversión privada, así como de la banca de fomento en manos del Estado, se promulgó el 18 de julio de 1990. La enajenación del 66% de las acciones bancarias estatales comenzó hasta mediados de 1991, año en el cual también comienza la desincorporación de Teléfonos de México.

(32) Ibidem, pág. 81.

### **6.3. Organismos Encargados de la Desincorporación.**

La desincorporación de empresas públicas contaba, hasta 1991, con la intervención de las Secretarías de Programación y Presupuesto (SPP) y de Hacienda y Crédito Público (SHCP), así como con la participación de la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento y de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, pero como dependencia encargada de salvaguardar el interés público y el de los trabajadores de las empresas públicas, en cada caso particular.

El proceso de desincorporación tenía los siguientes pasos fundamentales:

- 1) La Comisión Intersecretarial de Gasto - Financiamiento dictaminaba favorablemente la desincorporación de una entidad paraestatal.
- 2) La Secretaría de Programación y Presupuesto, después de haber atendido la opinión de la Coordinadora Sectorial respecto al dictamen anterior, proponía al Ejecutivo Federal la desincorporación correspondiente.
- 3) El Ejecutivo Federal emitía la autorización respectiva a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

A continuación la desincorporación tenía sus propias características, dependiendo del proceso a efectuar y de la entidad paraestatal en cuestión.

- 4.a) En caso de disolución y liquidación de una empresa pública se observaban las disposiciones aplicables de la Ley General de Sociedades Mercantiles y de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Se realizaba entonces una asamblea de accionistas, la cual tenía generalmente carácter extraordinario, en donde se llegaba al acuerdo de la disolución y liquidación de la empresa pública, nombrándose al liquidador y fijándose las normas a observar para realizar este proceso si en sus estudios no se preveían disposiciones sobre el particular.

En este proceso la Coordinadora de Sector intervenía para definir formas y términos para efectuar la disolución, pero sin oponerse a las regulaciones existentes en la materia y acatando lo dispuesto por la

Secretaría de Programación y Presupuesto (cuyas funciones fueron absorbidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a partir de 1992). Al término del proceso se da de baja a la empresa pública del registro correspondiente.

- 4.b) En caso de extinción de fideicomisos públicos o de organismos descentralizados, si por decreto presidencial se habían creado, por este mismo medio se ordenaba la extinción. Si habían sido creados por ley, el Congreso de la Unión expedía la autorización para extinguir la entidad. En la ley o decreto correspondiente se contemplaba, para cada caso particular, la forma y términos como se habría de efectuar la extinción, señalándose asimismo el mecanismo para designar a la persona u órgano encargado del proceso.
- 4.c) En caso de fusión, si se trataba de una empresa de participación estatal mayoritaria, el Ejecutivo Federal expedía la autorización correspondiente, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto. En caso de ser un organismo descentralizado, la misma dependencia o la coordinadora sectorial establecían las bases para la fusión, basándose para ello en lo dispuesto por la ley o decreto donde se ordenaba éste proceso. Posteriormente, una asamblea extraordinaria de accionistas aprobaba la fusión, de acuerdo con los procedimientos propios de este proceso.
- 4.d) La transferencia a los gobiernos estatales de empresas públicas observaba lo dispuesto por el presupuesto de egresos de la federación y por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

De esta manera, "la Coordinadora de Sector instrumenta y ejecuta los actos necesarios para la transferencia y la Secretaría de Programación y Presupuesto (hoy absorbida por la S.H.C.P.) elabora y formaliza con los gobiernos de los estados, en el marco de los convenios únicos de desarrollo (hoy llamados convenios únicos de coordinación), los acuerdos de coordinación que prevean la transferencia". (33)

Finalmente, en la enajenación de la participación accionaria en manos del Estado de una empresa pública, participa también la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), coordinando, supervisando y ejecutando la venta correspondiente, por lo cual se convierte en la única responsable del proceso en cuestión.

(33) *Idem.*, pág. 70.

Para la enajenación mencionada, la Coordinadora de Sector de la S:H:C:P., un estudio de la empresa pública correspondiente, los criterios para su venta y nombra, además, un enlace entre ambas dependencias para agilizar el proceso.

La S.H.C.P., designaba una Sociedad Nacional de Crédito, cuando el Estado tenía en sus manos el 64% de las acciones, la cual promovía una reunión con los directivos de la empresa a desincorporar, a fin de explicarles las características del proceso, así como para definir la información requerida para el mismo.

La Sociedad Nacional de Crédito analizaba la información obtenida de la empresa sujeta a la enajenación, para hacer una evaluación técnica y financiera de ella, con lo cual se definía la estrategia a seguir para hacer una evaluación técnica y financiera de ella, con lo cual se definía la estrategia a seguir para el proceso de enajenación y, así alcanzar los mejores resultados posibles.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

**CAPITULO VII**

**PERSPECTIVAS DE LA RECTORIA ECONOMICA DEL ESTADO  
MEXICANO**

### **7.1. Adecuación del Tamaño del Sector Paraestatal**

En reiteradas ocasiones, la administración de Carlos Salinas de Gortari ha expuesto su decisión de adecuar las dimensiones del sector paraestatal, como una medida que permita el desarrollo de las entidades del sector en las áreas prioritarias y estratégicas, al orientarse hacia éstas los recursos liberados por la venta de empresas públicas no prioritarias ni estratégicas.

Si como administradores públicos se nos pidiera elaborar una política de adecuación del tamaño del sector paraestatal, ésta no podría estar basada únicamente en criterios financieros, como cerrar las empresas sin capacidad de generar recursos para operar o expandirse o venderlas, si adquieren tal capacidad una vez saneadas sus finanzas, así como dejar en manos del Estado aquellas empresas públicas con capacidad de generar recursos por sí para su operación y expansión, aun cuando éstas sean las más perseguidas por las inversiones privadas, nacionales o extranjeras.

Dentro de la política de adecuación del sector paraestatal también actúan cuestiones históricas, políticas y sociales, propias del proyecto nacional contenido en la Constitución Mexicana de 1917. Así, aspectos como la salvaguarda de la soberanía nacional, justicia social y desarrollo económico armónico e integral se presentan para mantener en manos del Estado, hasta de manera exclusiva, a determinadas empresas públicas, aun cuando en ocasiones tengan problemas para financiar sus operaciones y, no se diga, sus programas de inversión, como ocurre con Ferrocarriles Nacionales de México.

Por eso mismo, el presente y el futuro del sector público estará como nunca orientado por los lineamientos constitucionales, en donde se establecen las áreas estratégicas y las prioritarias, manejándose de manera exclusiva las empresas públicas de la primera y, asimismo, aceptándose y fomentándose la participación de los sectores social y privado en las áreas prioritarias.

A pesar de tener el Congreso de la Unión la facultad de establecer por ley nuevas áreas estratégicas, no se prevé su ampliación, en tanto la actual política económica esta basada fundamentalmente en el apoyo de las inversiones privadas y no en la mayor participación estatal en la economía.

## 7.2. Nuevos Criterios de Eficiencia y Eficacia.

Al ser la eficiencia la relación habida o existente entre el cumplimiento de metas y los recursos utilizados y, por su parte, la eficacia, la capacidad de cumplir las metas y programas, la mayor autonomía de las entidades paraestatales permitirá elevar precisamente su eficiencia y eficacia. En efecto, lograr lo anterior requerirá de ver y consolidar a sus órganos de gobierno como instancia donde se tomen, rápida y adecuadamente, decisiones. Paralelamente se requerirá establecer criterios para la profesionalización de los miembros de dichos órganos, en aras de tener y obtener personal capacitado y responsable, para así posibilitar y agilizar el otorgamiento de mayor autonomía, autoridad y capacidad de gestión.

De esta manera será más fácil evaluar la eficiencia y eficacia de las entidades paraestatales, en general. Según el Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública 1990-1994, publicado en el Diario Oficial el 16 de abril de 1990, si se trata de una entidad de servicios institucional (en el capítulo V se definió ésta), si bien no es su propósito fundamental la rentabilidad financiera, si se les exigirá la administración eficiente de los recursos financieros otorgados, por lo cual los indicadores a emplear para medir su eficacia consistirán al menos, según el punto 1.2.2.1 (Entidades de Servicio Institucional) del programa citado, en la evaluación de las metas alcanzadas contra las programadas, las cuales se compararán a su vez con el resultado del ejercicio previo, así como la población atendida contra la demandante de sus servicios, aconsejándose hacerlo por áreas geográficas. Su eficiencia se medirá evaluando el presupuesto ejercido contra el autorizado, así como el costo de los servicios contra el presupuestado, comparándolos también con los del ejercicio anterior.

El mismo programa citado, pero en su punto 1.2.2.2. (Empresas Públicas), señala que los indicadores establecidos para evaluar la eficacia y eficiencia de las empresas públicas propiamente dichas estarán enmarcados por el propósito deliberado de buscar la autosuficiencia financiera, debiéndose orientar los subsidios recibidos, si éste es el caso, hacia el beneficio del consumidor y no de la empresa. Por esta razón, los indicadores en cuestión serán iguales a los mínimos anteriores, acompañados de los destinados a medir su rentabilidad, en donde su liquidez, estructura y productividad señalen una sana situación, composición y rentabilidad financieras. Además se deberá evaluar los programas de adquisiciones y de comercialización de sus productos.

### 7.3. El Papel Actual de la Empresa Pública como Instrumento de Política Económica

La empresa pública solo podrá ser un eficaz instrumento de política económica si es capaz de generar empleo productivo, para la inmensa población demandante de un puesto de trabajo, si con una eficiente política de ingresos y egresos puede contribuir a la redistribución del ingreso y si, además, logra aumentar la oferta de bienes y servicios socialmente necesarios, sobre todo para los sectores sociales más pobres del país, en tanto las "modernas" empresas privadas, nacionales y extranjeras, no tienen ni el menor interés en satisfacer las necesidades de los mismos.

Sin embargo, hasta nuestros días poco se ha logrado avanzar en tales aspectos. La liberación de recursos lograda tras del cierre de puestos de trabajo eventuales o temporales no se ha destinado a programas de expansión, en donde los nuevos empleos sean productivos y bien remunerados. Así mismo, la intención de sanear las finanzas de las empresas públicas sólo ha significado el aumento de precios y tarifas de bienes y servicios, para vastos sectores de la población, los cuales a su vez se encuentran imposibilitados de adquirir los productos de consumo, importados.

Así entonces, utilizar a la empresa pública como instrumento de política económica requerirá, necesariamente, del aumento de recursos para financiar tanto sus programas de modernización de sus sistemas productivos, como de desarrollo y expansión, para beneficiar a cada vez mayores sectores de la población mexicana, en aras de la llamada justicia social consagrada en la Constitución.

Como se habrá podido apreciar, el aumento de recursos para la empresa pública no deberá estar destinado al subsidio de precios y tarifas de bienes y servicios, sino a la creación de empleos productivos, lo cual implica modernización de sistemas productivos (y administrativos también) y de expansión, a fin de lograr la autosuficiencia financiera de la empresa pública. La creación de empleos productivos no deberá significar de modo alguno el aumento del personal burocrático, sino una forma de contribuir a la redistribución del ingreso.

#### 7.4. La Moderna Economía Mixta

La reorganización de la economía internacional ha tenido como consecuencia la propuesta de la renovación de la estructura económica nacional, donde se replantea el papel a desarrollar por sus diferentes sectores: público, social y privado, para permitir la mejor inserción de aquella en la nueva división internacional del trabajo.

Así entonces hay una modernización de las empresas públicas, paralelamente a una desincorporación de las calificadas como no estratégicas ni prioritarias. En el marco de una evaluación estratégica sobre las funciones de las entidades paraestatales dentro de la economía nacional, se plantea en el interior del Estado la posibilidad de dejar a empresarios y mercados privados convertirse en el pivote del crecimiento económico .

Así, se llega a la conclusión de apoyar al sector privado nacional, permitiendo asimismo la inversión extranjera en los casos donde se considera necesaria, para facilitar la apertura de la economía nacional. Por ambos caminos se busca un sustancial incremento de la captación de divisas, vía las exportaciones no petroleras.

Por otro lado, a partir del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994, se toma la decisión de profundizar la disminución de la participación estatal directa en la economía, a través del expediente de dejar de considerar como prioritarias ciertas áreas, para desincorporar las empresas públicas correspondientes mediante su enajenación hacia el sector privado, principalmente, concentrándose entonces el Estado en las limitadas áreas estratégicas, en donde también los capitales privados nacionales y extranjeros buscan la manera de penetrar, a través de mil subterfugios y malabarismos interpretacionales del Artículo 28 Constitucional, fundamentalmente.

En este sentido, el proyecto modernizador de la economía mexicana no puede ni debe desvincularse de la historia nacional del presente siglo, ni del papel dado al Estado por una sociedad en lucha y búsqueda de mejores y mayores oportunidades de desarrollo. Pero al mismo tiempo se debe cuestionar, dentro del proceso de conformación de la moderna economía mixta, el empleo de las empresas públicas para "socializar pérdidas" y "privatizar ganancias", como hasta nuestros días ocurre no solo a través de

subsidios, sino del desarrollo de empresas en donde lo importante, al final de cuentas, no parece ser la satisfacción de intereses nacionales o las necesidades populares, sino la asunción del Estado de inversiones riesgosas o de lenta recuperación, en las cuales no se atreve a participar el sector privado, pero en cambio si se beneficia de los bienes o servicios ofrecidos por este tipo de empresas públicas.

En virtud de lo anterior, desde nuestra perspectiva, la moderna economía mixta deberá contar con la amplia y activa participación de sus tres sectores: público, social y privado, en donde la rectoría del Estado en la economía guíe "la conformación de un proceso modernizador mediante una regulación eficaz, en la cual el sector paraestatal rubrique un proyecto de cohesión nacional basado en el proceso de conquistas sociales. De este modo la selección de áreas de funcionamiento de la industria estatal implica, pues, una estrategia para constituir complejos industriales-financieros, que otorguen a la Nación poder de respuesta real en un proyecto nuevo de desarrollo, (porque) esa capacidad sólo puede ejercerse a nombre de la colectividad nacional." (34)

(34) *Rufz Dueñas, Jorge. "Tendencias de la Administración Pública Estatal". En Bravo Ahuja, Víctor Ensayos sobre la Modernidad Nacional. Tendencias Contemporáneas de la Administración Pública. Ed. Diana, 1ª ed. México, 1989, págs. 336-337*

## CONCLUSIONES

Resulta conveniente explicar que este apartado del trabajo lo presentaremos haciendo algunas consideraciones por capítulo, es decir se trata de resaltar a manera de conclusión o conclusiones lo mas relevante de lo tratado durante el desarrollo de cada uno de los mismos.

En el caso del primer capítulo no omitiremos mencionar que fue importante el tratado de los conceptos porque de esa manera se llegó a la delimitación y ubicación general del tema, haciendo una explicación de sólo aquellos términos que habrían de aplicarse en el desarrollo del trabajo. De esta manera tratamos de definir, desde nuestro entender y apoyándonos en autores diversos los conceptos de: estado; administración pública paraestatal; empresa pública; empresa estratégica; empresa prioritaria; desincorporación y privatización. En el caso de estos últimos se enfatizó un poco debido a que en no pocas ocasiones se tiende a confundirlos o utilizar indistintamente un término u otro para referirse al mismo proceso, cuando en realidad son distintos.

Con relación al capítulo segundo donde se trata el tema de la "Tendencia Mundial de la Desincorporación" diremos que independientemente del arreglo de algunos problemas internos como el saneamiento de las finanzas públicas, el adelgazamiento del Estado, la sesión de espacios por la presión de grupos empresariales y elementos políticos diversos; definitivamente la desincorporación de empresas públicas responde en gran medida a un fenómeno mundial, cuya tendencia es ir disminuyendo paulatinamente la intervención estatal en la economía para reducir su actividad finalmente a la cuestión rectora o normativa del accionar económico. Esto desde luego se remarca más en unos países que en otros, según las condiciones en que se desarrolle la desincorporación, pero finalmente esa es el camino y no hay retorno posible, al menos no en el corto plazo.

El análisis realizado en el capítulo tercero sobre "Las Empresas Públicas en los últimos años de la década de los 70's y principios de los 80's", nos da la oportunidad de afirmar que fue el período de tiempo en que el sector paraestatal por diversas circunstancias llegó a su máxima expresión con 1155 empresas en poder del gobierno. Empresas de los mas variados géneros y tamaños que llegaron a las manos del Estado por circunstancias que en un nivel básico de análisis pudiéramos decir que era positivo, porque se trataba de conservar el empleo para millares de trabajadores que estaban en peligro de perderlo y ocasionar problemas sociales mayores; además se trataba también de llevar ingresos a las familias para que pudieran dar vitalidad al ciclo económico; pero en el al fondo del problema

consideramos que fue un error muy grande el haber adquirido por parte del Estado semejante cantidad de empresas, que no respondían a ninguna racionalidad administrativa y sobre las cuales resultaba casi imposible la aplicación de algún tipo de planeación.

Aunque durante este tiempo se expidió una gran reglamentación, como, la Ley orgánica de la Administración Pública Federal (1976); la Ley Federal de Entidades Paraestatales (1986); la Ley de Planeación (1983); la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (1976); la Ley General de Deuda Pública (1976); la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles (1985); la Ley de Información Estadística y Geográfica (1980); la Ley General de Bienes Nacionales (1982), entre otras, no fue suficiente para hacer del sector público paraestatal un cuerpo ordenado que pudiera en su conjunto traer beneficios para el país. Por el contrario, muchas de las empresas solo ocasionaron mayores problemas económicos y desequilibrios graves de las finanzas públicas, ya que se adquirieron en condiciones desastrosas.

Por lo tanto concluimos en este capítulo tercero que durante la penúltima década el Estado cometió dos errores fundamentales, uno adquirir tal magnitud de empresas, para que aunado a la reglamentación creada al respecto, casi suple en su papel a la iniciativa privada y por otro lado, se incrementa la protección sobre el sector privado, que después con la rectificación de la política económica de los gobiernos posteriores a 1982, se beneficia profundamente con la desincorporación de las empresas públicas en condiciones distintas a las que se presentaron en su adquisición (saneadas), pero que además no han respondido dichos empresarios a la confianza del gobierno y continuaron rezagados en sus métodos de operación de las empresas y ahora tenemos las consecuencias; no podemos competir en igualdad de circunstancias con el exterior.

Del capítulo cuarto, desprendemos que el Estado se prepara para la desincorporación de las empresas públicas a través de la adecuación de la reglamentación existente, reforzando su actuación en los Artículos 25, 26, 27 28 y 90 Constitucionales, de los que se deriva una nueva forma de planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, fomentando las tareas demandadas por el interés general.

Para esto, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales cumple un papel fundamental porque permite efectuar la regulación de las empresas públicas de una manera clara y evita la dilución de responsabilidades, para dar paso a la oportunidad para que el empresario público que se lo propone asuma un papel emprendedor y no solo ejecute o tramite.

A través de este proceso el Estado se da cuenta de las empresas que hay que desincorporar y cual es el proceso, es decir aquellas que no entendieron el mensaje de la Ley mencionada y la nueva mística del gobierno en materia económica, habría que desincorporarlas primero. La nueva orientación de las áreas que en una primera etapa tendrían que perdurar, es decir las estratégicas y prioritarias, se establece en el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior Instrumentado en 1984, poco después de iniciado el gobierno de Miguel de la Madrid. En ese mismo programa se establecen las ramas de la economía en las que se puede prescindir de su participación.

En síntesis podemos concluir en este apartado, que al iniciar el régimen que sucedió al de López Portillo, se preocupó por preparar el marco reglamentario y las condiciones adecuadas para revertir la tendencia de crecimiento desordenado del sector paraestatal y de tal manera comenzó a instrumentarse, que para los primeros meses de 1992, la participación del Estado ha desaparecido sustancialmente de más de 29 ramas de la economía.

El capítulo quinto, relativo a la política gubernamental en materia de empresas públicas nos impulsa a concluir al término de su desarrollo que definitivamente la empresa pública sigue formando parte sustantiva en la formulación de la política económica nacional, tanto que en el Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988 se contempla como un instrumento para la consecución de los objetivos nacionales, en tanto se utilizarán para dar mayor fuerza a la rectoría económica estatal, tanto en las áreas estratégicas, como en aquellas donde el Estado actúa en complemento o promoción de los sectores privado y social.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, aparece nuevamente la empresa pública como elemento fundamental y aunque se contempla continuar con el proceso de desincorporación, se tiene reservado para las empresas públicas prioritarias o estratégicas un camino de modernización que tenderá a mejorar su marco normativo y hacer coincidir los fines con los criterios de eficiencia y eficacia, además de hacerlas productivas y mantener un control apegado a las políticas y presupuestos planteados.

De esta manera las empresas públicas ya ubicadas en el lugar que les corresponde, se piensa también en resolver los problemas de sus finanzas, capacidad de gestión e incremento de la eficiencia. Esto se logra disminuyendo la interferencia de elementos externos a ellas y en el caso de las finanzas se practica una política de ajuste en la estructura financiera, mediante la selección del gasto de inversión, mayor control en el gasto corriente y el fomento de la austeridad.

El fortalecimiento de los órganos de gobierno, junto con la vigilancia cercana, son otros de los elementos con los que se le dió mayor capacidad de gestión a la empresa pública, es decir a través de otorgarle mayor autonomía operativa, financiera y administrativa, adquirió a su vez mayor capacidad de definición de sus objetivos y metas y por tanto de los medios para lograrlos.

El poder la empresa pública determinar sus objetivos y metas resolvió en gran parte también el problema de la eficiencia, porque ya no intervienen tanto las entidades coordinadoras ni globalizadoras. Esto se logra con la instauración de la planeación, y concretamente de la instauración de los Planes Nacionales de Desarrollo, que al establecer programas sectoriales o especiales para las paraestatales en conjunto y por separado, disminuyen la injerencia de elementos externos, como las coordinadoras de sector o globalizadoras que mencionamos anteriormente.

Con dichas acciones, el sector paraestatal ha venido mejorando en la definición de sus objetivos, haciéndolos más claros y racionales, además de cuantificar en mayor medida sus metas y llevar a cabo reordenamientos de la organización y funcionamiento de sus estructuras, con la consecuente utilización de personal especializado en actividades operativas y de dirección que asimismo han incrementado los niveles de eficiencia en la formulación control, ejecución y evaluación de los programas y de los recursos.

La desincorporación en acción, tema desarrollado en el cuarto capítulo, nos impulsa a concluir que definitivamente el proceso de desincorporación era irreversible y por lo tanto su instrumentación tendría que ser planeada y conforme a criterios claramente definidos, de tal manera que para efectuarla hubo que establecer en que casos se realizaría una disolución, en que otros liquidación o fusión y en que otros transferencia o enajenación.

En el caso de Miguel de la Madrid, decidió, sobre todo en la primera parte de su gobierno, fortalecer el Federalismo a través de la transferencia de empresas a los gobiernos estatales, pero definitivamente también realizó desincorporaciones de otro tipo, destacándose liquidaciones en las ramas azucarera, minera, construcción y servicios financieros; extinción de fideicomisos; fusión de bancos principalmente; y venta, en las ramas automotriz, transporte y siderurgia. Esto como ya dijimos anteriormente, sucedió en la primera parte de su gobierno, hasta 1984. Posteriormente se intensificó el proceso, debido a que las medidas económicas aplicadas no rendían los resultados esperados. El petróleo estaba a la baja, las tasas de interés a la alza y se presenta de pronto también el problema de la bolsa en 1987, aunado al repunte de la inflación. Dicha situación, hizo pues acelerar el proceso de desincorporación, para por un lado aligerar la carga del Estado y por el otro contar con recursos frescos para hacer frente a situaciones de emergencia.

De esta manera, sin muchos miramientos, la mayor parte de las desincorporaciones que hubo durante este periodo que va de 1985 a 1988 se realizaron vía enajenación y las ramas afectadas fueron: la agroindustrial, forestal, papel y cartón, productos químicos, azúcar, refrescos y aguas gaseosas, hoteles y restaurantes, cemento, productos pesqueros, productos metálicos, automotriz, molienda de café, siderurgia, resinas, petroquímicos y comercio.

Sumados los dos periodos mencionados hacen un total de 770 desincorporaciones (o en proceso de realizarlo), esto es, casi dos tercios de las entidades que había al inicio del gobierno de Miguel de la Madrid.

A partir del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, el proceso de desincorporación sufre un cambio, de lo cuantitativo a lo cualitativo, es decir se orienta a ciertas ramas de la economía que habían estado marginadas en el proceso como son: Aeroméxico, Compañía Mexicana de Aviación y principalmente la venta del 66% de las acciones bancarias en manos del Estado, para ello no hubo otro remedio que modificar previamente o mas bien suprimir el párrafo quinto del Artículo 28 Constitucional, restringiendo con ello el control estatal de los servicios de banca y crédito que había establecido López Portillo al nacionalizar la banca.

Sin restar importancia a los anteriores capítulos, el séptimo, tiene una connotación particular porque nos remite a inferir lo que será de las empresas públicas en el futuro y cual será su participación

en la formulación de la política económica, o más bien cual será la política económica en materia de empresas públicas. Bueno pues en este aspecto diremos que sin duda alguna las paraestatales seguirán siendo consideradas como instrumentos eficaces para la intervención del Estado como rector de la economía y como contrapesos en la conducción, orientación y negociación con los otros sectores.

Desde luego también el proceso de desincorporación habrá de seguir su marcha, solo que de igual forma también tendrá que haber una mas amplia definición de lo que serán en el futuro las empresas estatégicas y dentro de ellas, las prioritarias, mismas de las que el Estado, continuando con la tradición histórica y las exigencias de la Constitución no habrá de ceder a la iniciativa privada y si en cambio habrá de modernizar y fortalecer con nuevas y mayores inversiones en capital financiero y humano, para lograr que dichas empresas cumplan con sus objetivos sociales y no como hasta hoy que en varios casos responden únicamente a intereses políticos y hasta políticos son quienes las dirigen, en lugar de experimentados administradores, que son los que se requieren para esos efectos.

Por último, y a manera de recapitular las conclusiones resulta conveniente establecer que los desequilibrios financieros y operativos del sector paraestatal pusieron en peligro la supervivencia de gran parte de este, a inicios de la década de 1980, por lo cual la adecuación de sus dimensiones o tamaño se pone en marcha a partir del gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, (diciembre de 1982) como una forma de permitir la continuidad de la participación directa del Estado en la economía, orientada hacia el desarrollo de las llamadas áreas estratégicas y prioritarias.

A partir de entonces se pone en marcha la desincorporación de entidades paraestatales o empresas públicas, como son mejor conocidas. Con tal operación se buscaba obtener varios resultados: cortar el flujo de recursos destinados a entidades paraestatales carentes de una razón de existir como empresas públicas, orientar los recursos liberados hacia áreas estratégicas y prioritarias, así como sanear las finanzas públicas y apoyar y fomentar el desarrollo de la inversión privada nacional.

Una revisión de las entidades desincorporadas a principios del sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, 1982-1988, muestra claramente que, en efecto, dejaron de considerarse como empresas públicas toda una serie de antiguas compañías privadas sin carácter estratégico ni prioritario, rescatadas por el Estado cuando amenazaban con cerrar y dejar sin empleo a miles de personas, en momentos cuando la inversión privada estaba en franco retroceso y no habia la más mínima posibilidad de crearse una fuente de empleo productivo, ante la profundización de la crisis económica de entonces.

La situación económica no mejoró y ante la escasez de recursos internos y externos para financiar al sector paraestatal, se tomó la decisión de incrementar los procesos de desincorporación. Pronto dejaron de considerarse prioritarias importantes empresas de áreas económicas donde era necesaria la presencia estatal, a fin de evitar prácticas monopolíacas o especulación con el precio de bienes, como por ejemplo los de consumo generalizado (alimentos del campo y del mar, sobre todo), bajo los argumentos de estarse buscando el saneamiento de las finanzas públicas, la erradicación del paternalismo o el populismo y el incremento de la inversión privada. Los empresarios contribuían con su parte atacando la intervención directa del Estado en la economía.

Para nadie es desconocido el importante papel desempeñado por el Estado en el desarrollo económico nacional. El sector paraestatal surgió, precisamente, conforme lo apremiaban las condiciones económicas y sociales del país. Además, la intervención directa del Estado en la economía se ha debido a su compromiso histórico y político ante la Nación mexicana. Asimismo ha debido cubrir sus faltas e insuficiencias del sector privado dentro de diversas ramas económicas, lo cual a su vez impedía su desarrollo integral.

Pero, rápidamente el discurso neoliberal y proempresarial señaló que las deficiencias de la iniciativa privada se debían a la "excesiva" o "inoportuna" intervención estatal directa en la economía, cuando en realidad lo cierto era todo lo contrario. El ataque neoliberal ha sido mayor y más fuerte de lo esperado, por lo cual el Estado se ha concentrado en las áreas estratégicas y en las prioritarias, las cuales no siempre tendrán éste carácter y, todavía más, no requerirán ni de la participación exclusiva del Estado ni de su presencia mayoritaria, como sucedió con Teléfonos de México.

Con lo anterior como dijimos anteriormente, las posibilidades de crecimiento del sector paraestatal disminuyen día a día, aun cuando éste puede ser efectivamente constituido como un mecanismo para permitir el desarrollo económico integral y armónico, orientado hacia la redistribución del ingreso y la verdadera justicia social.

Así entonces llegará el momento de encontrar sólo algunas empresas públicas en las limitadas áreas estratégicas señaladas por la Constitución, permitiéndose algún tipo de participación en ellas, de la iniciativa privada, como en el caso de los llamados "servicios complementarios" a Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México, Servicio Postal Mexicano, entre otras.

## PROPUESTAS

Constantemente se argumenta en favor de la desincorporación de una empresa pública, al calificarla como "no estratégica" o "no prioritaria". Este carácter lo tienen la minería, los bienes de capital o la comunicación telefónica, actividades no sólo prioritarias sino estratégicas para el desarrollo económico, la soberanía nacional y la justicia social en México, (desde nuestra perspectiva), aun cuando legalmente no se les considere así.

Por ello se hace necesario, en principio, esclarecer términos como "áreas prioritarias" o "estratégicas", en donde se consideren no sólo cuestiones técnicas o financieras sino además el compromiso histórico del Estado mexicano hacia la Nación; su deber de materializar efectivamente no solo la redistribución del ingreso sino la justicia social y la defensa de la soberanía nacional, entendida ésta como la voluntad y decisión de la nación mexicana de constituirse como una sociedad independiente y desarrollada, tanto en los ámbitos políticos como económicos. La interdependencia y globalización del mundo actual y del futuro no implica, de ninguna manera, el sometimiento del Estado y Nación mexicana a los intereses políticos, económicos y hasta sociales de ningún Estado extranjero (léase Estados Unidos).

Actualmente se pueden encontrar en el mercado interno productos extranjeros de aceptable calidad. Sin embargo, los mismos no están al alcance de cualquier bolsillo, sino sólo de algunos sectores sociales con la capacidad económica para adquirirlos. El problema es mayúsculo si se considera que no se ha podido revertir la tendencia hacia la concentración del ingreso. Por el contrario, los nuevos modelos económicos privilegian la existencia de reducidos sectores sociales con altos ingresos, en tanto se prefiere ya no la producción masiva de artículos para un mercado masificado a su vez, sino la elaboración selectiva de determinados productos para un grupo minúsculo de consumidores. En vista de lo cual se preve un aumento descomunal de los sectores sociales marginados o no beneficiados por la "modernización" neoliberal de la economía, a pesar de los programas nacionales para erradicar la "pobreza extrema" (y la pobreza "a secas").

Por ello, a pesar de la tendencia desincorporadora se propone la creación de nuevas empresas públicas, que en primer lugar, deberán estar orientadas a satisfacer cabalmente las necesidades de los vastos sectores sociales no beneficiados, pero sí creados en su mayor parte por la concentración del ingreso característico del modelo económico neoliberal.

No debemos omitir que sin embargo, se corre el peligro de caer nuevamente en actitudes paternalistas. Pero esto se evitará haciendo participar a la población beneficiada, por las nuevas paraestatales, en sus procesos operativo-administrativos, a fin de capacitarla en el manejo de las mismas. paulatinamente se transferirán éstas al sector social beneficiado, con el apoyo crediticio de la banca nacional de desarrollo, en el entendido de que con parte de las ganancias generadas por las nuevas empresas públicas se pague al Estado el valor de los activos transferidos.

Sólo hasta después de haberse satisfecho las necesidades sociales de la población mexicana beneficiada, las nuevas empresas temporalmente estatales buscarán la colocación de, (inicialmente), sus excedentes en el mercado internacional. Cuando su capacidad productiva lo permita, expresamente se orientará al mismo, parte de los bienes elaborados, pero sin descuidar la demanda interna de éstos, los cuales en un principio deberán ser básicamente alimentos, materiales para la construcción, ropa y calzado y, por qué no, sistemas y equipos ecológicos para el reciclaje de agua, basura, purificación del aire, entre otras.

De hecho estos ejemplos no están muy lejos de nosotros, en realidad se perciben ya a través del Programa Nacional de Solidaridad que el gobierno en turno ha instrumentado como parte básica de la política social más que de la económica y que los vemos materializados en las empresas de solidaridad que funcionan en gran parte del país bajo los más variados géneros de talleres familiares y microempresas con financiamiento público recuperable, al lograr las empresas la capacidad de producción autónoma. Este programa está cumpliendo con las aspiraciones de la población más desprotegida, ya que tan solo en 1992 el presupuesto federal en este rubro alcanzó 5.2 billones de pesos que se tradujeron en infraestructura hospitalaria, educativa, deportiva, caminos, puentes y créditos para empresas que operan con resultados alentadores a lo largo del país y que han llevado empleo e ingresos a muchas familias.

## BIBLIOGRAFIA

## I. LIBROS Y ARTICULOS

- 1.- Acle T., Alfredo y Vega, Juan M. La Empresa Pública: Desde Fuera Desde Dentro Ed. Limusa, 1ª ed. México, 1986. 156 págs.
- 2.- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa S.A. 6ª Ed. México, 1984. 903 págs.
- 3.- Balandier, George. Antropología Política. Ed. Península, 1ª ed. Barcelona, 1976. 620 págs.
- 4.- Barrera Graf, Jorge. La Empresa en el Derecho Mercantil Italiano. Su influencia en el Derecho Mexicano. Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México. Año VII, núm. 19, México, enero-abril de 1954.
- 5.- Bravo Ahuja, Víctor. Ensayos Sobre la Modernidad Nacional. Tendencias Contemporáneas de la Administración Pública. Ed. Diana, 1ª ed. México, 1989. 36 págs.
- 6.- Cabrero Mendoza, Enrique. Procesos Decisorios y Estructura del Poder de la Empresa Pública: Un Reto a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. En Revista Empresa Pública: Problemas y Desarrollo. Vol. I, No. 2. México, mayo-agosto de 1986.
- 7.- Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. Las Empresas Públicas en México. Ed. Porrúa S.A, 1ª ed. México, 1983. 239 págs.
- 8.- Diccionario Enciclopédico Larousse. Ed. Librairie Larousse. París, 1972. 1564 págs.
- 9.- Faya Viesca, Jacinto. Finanzas Públicas. Ed. Porrúa S.A, México, 1981. 427 págs.
- 10.- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa S.A., 19ª ed. México, 1979. 525 págs.

- 11.- Jeannetti Dávila, Elena. Una Tendencia Mundial: La Privatización. Revista INAP, No. 76, México, 1990. págs. 45-56
- 12.- Ortiz, Edgar (comp). Empresa Pública: Problemas Actuales en los Países de Norteamérica y el Caribe, Ed. CIDE y North American Economics and Finance Association, 1ª ed. México, 1987. 169 págs.
- 13.- Ower, James E. y Coelen, Stephen P. Empresa Pública y Privatización: Problemas y Evidencia. Revista Empresa Pública: Problemas y Desarrollo. México. Vol. 1, No. 2, mayo-agosto 1986.
- 14.- Patiño Guerrero, Gustavo. La Rectoría del Estado y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Revista Empresa Pública: Problemas y Desarrollo. México, Vol. 1, No. 2, mayo-agosto 1986.
- 15.- Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Talleres Gráficos de la Nación, la. ed. México, 1983. 430 págs.
- 16.- Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Talleres Gráficos de la Nación, 1ª ed. México, 1989. 143 págs.
- 17.- Rey Romay, Benito. La Ofensiva Empresarial contra la Intervención del Estado. Siglo XXI Eds. e Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1ª ed. México, 1989. 246 págs.
- 18.- Rodríguez Araujo, Octavio. La Reforma Política y los Partidos Políticos de México. Siglo XXI Eds. 3ª ed. México 1990 . 353 págs.
- 19.- Rufz Massieu, José Francisco. La Empresa Pública: Un Estudio de Derecho Administrativo. INAP, la. ed. México, 1982. 220 págs.

- 20.- Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. Informes de Labores 1984-1985. SEMIP, Iª ed. México, 1986.
- 21.- Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Presentación de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Talleres Gráficos de la Nación, Iª ed. México, 1986. 35 págs.
- 22.- Secretaría de la Contraloría General de la Federación. El Proceso de Desincorporación de las Entidades Paraestatales. Talleres Gráficos de la Nación, Iª ed. México, 1988. 76 págs.
- 23.- Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Reestructuración del Sector Paraestatal. Ed. F.C.E., Iª ed. México, 1988. 69 págs.
- 24.- Secretaría de Programación y Presupuesto. La Modernización de la Administración Pública Federal. Coordinación General de la Modernización de la Administración Pública Federal, Iª ed. México, 1985. 150 págs.
- 25.- Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994. S.P.P. México, 1990. 148 págs.
- 26.- Tello, Carlos. La Política Económica en México 1970-1976, Siglo XXI Eds. Iª ed. México, 1978. 209 págs.
- 27.- Villarreal, René. Mitos y Realidades de la Empresa Pública. Ed. Limusa, Iª ed. México, 1987. 206 págs.

## II. PERIODICOS Y REVISTAS

Periódico Excélsior. México, Iº/VII/1977. pág. 6

Periódico UNOMASUNO. México, Iº/XIV/1977. pág. 5

Revista Empresa Pública: Problemas y Desarrollo. Vol. I. Nos. 1-5 mayo-agosto 1986, pág. 67; Vol. II, No. 7, pág. 9.

### III. LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa S.A., 90 ed. México, 1991. 126 págs.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. D.O.F. 29 de diciembre de 1976.

Ley General de Deuda Pública. D.O.F. 31 de diciembre de 1976. 12 págs.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. D.O.F. 31 de diciembre de 1976.

Ley de Informática y Estadística. D.O.F. 30 de diciembre de 1980. 24 págs.

Ley General de Obras Públicas. D.O.F. 30 de diciembre de 1980. 32 págs.

Ley General de Bienes Nacionales. D.O.F. 8 de enero de 1982. 48 págs.

Ley de Planeación. D.O.F. 5 de enero de 1983. 18 págs.

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles. D.O.F. 8 de febrero de 1985. 30 págs.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales. D.O.F. 14 de mayo de 1986. 28 págs.