

39
2EJ.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

*Marco Jurídico para la
Desincorporación de las
Empresas Públicas en
México 1988 - 1994*

T E S I S
Que para obtener el Título de
LICENCIADO EN DERECHO
P r e s e n t a
Oscar Amado Hernández



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



México, D.F. FACULTAD DE DERECHO 1984
SECRETARÍA DE EXAMENES PROFESIONALES



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.

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
(Turno Vespertino)



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

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

El pasante de esta Facultad AMADO HERNANDEZ OSCAR ha elaborado la tesis denominada "MARCO JURIDICO PARA LA DESINCORPORACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN MEXICO 1988 -- 1994 ", bajo la dirección de la Lic. Lucinda Villarreal -- Corrales, la cual a juicio del suscrito cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

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

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

El Director del Seminario
(Turno Vespertino)

LIC. PEDRO HOGUERÓN CONSUEGRA

A mis padres y hermanos

A Ma. del Carmen, Carina, César
y Fátima.

Agradecimientos:

A la lic. Lucinda Villarreal C. y
al Mtro. Pedro Noguerón C., por su
asesoramiento en la realización -
del presente trabajo.

" El estado del mundo occidental de nuestros --
días, igual que el del pasado, es la consecu--
encia inevitable de las diferencias económicas
y tiene como finalidad suprema la defensa de la
propiedad privada, mediante ejércitos y cárce--
les o al través de un ordenamiento jurídico --
que otorgue un grado más o menos importante de
libertad, compatible con la estabilidad del sis--
ma".

Mario de la Cueva. "La idea del Estado". Ed. --
UNAM, México, 1980, pág. 414.

**Marco Jurídico para la Desincorporación de las Empresas Públicas
en México 1988-1994.**

INDICE

	Pág.
Introducción	4
Capítulo I.- Las Empresas Públicas en México.....	6
1.- Concepto de Empresa y de Empresa Pública	6
2.- Clasificación de las Empresas Públicas.....	17
3.- Creación de las Empresas Públicas.....	18
4.- Ubicación de las Empresas Públicas en la Administración Pública Federal.....	20
Capítulo II.- La Rectoría del Estado en Materia Económica.....	22
1.- Bases Jurídicas para la intervención del Estado en la Economía.	22
2.- Economía Mixta.....	35
Capítulo III.- La Constitución de Empresas Públicas como instrumento del Esta do para intervenir en la Economía.....	37
1.- Aspectos Generales.....	37
2.- Desarrollo de las Empresas Públicas.....	39
3.- Participación de las Empresas Públicas en el Desarrollo Econó- mico y Social.....	44
Capítulo IV.- La Desincorporación de las Empresas Públicas.....	55
1.- Aspectos Generales.....	55
2.- Marco Jurídico para la Desincorporación de las Empresas Públi- cas.....	62
A) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	62
B) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	63
C) Ley Federal de Entidades Paraestatales.....	64
D) Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.....	65
3.- Marco Jurídico para la Desincorporación Bancaria.....	70
A) Ley de Instituciones de Crédito.....	70
B) Acuerdo que establece los principios y bases del proceso de de- sincorporación de las sociedades nacionales de Crédito, Institu- ciones de Banca Múltiple, y crea el Comité de Desincorporación - Bancaria.....	71

	Pág.
C) Bases Generales para la Desincorporación de las Instituciones de Banca Múltiple, propiedad del Gobierno Federal.....	72
Capítulo V.- Perspectivas de Funcionamiento de las Empresas Públicas.....	74
1.- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.....	74
2.- Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública 1990-1994.....	75
Conclusiones.....	78
Bibliografía.....	88

Introducción.

La intervención del Estado en la vida económica de nuestro país se ha desarrollado en diversos contextos y con pluralidad de propósitos, determinados por las condiciones históricas. Así, la Constitución Política que nos rige actualmente faculta y responsabiliza al Estado para ser el rector del desarrollo económico nacional en beneficio de la sociedad en general.

Para llevar a cabo este mandato constitucional el Estado mexicano ha intervenido directamente en la actividad económica nacional. La forma en que se ha -- realizado esta intervención ha sido a través de la creación de empresas públicas las cuales han funcionado bajo un definido carácter social.

La existencia y funcionamiento de la empresa pública ha servido para desarrollar áreas estratégicas y prioritarias de la economía nacional, para el cumplimiento de objetivos tales como salvaguardar la soberanía nacional, aprovechar racionalmente los recursos naturales del país y generar divisas vía su exportación; la creación de empleos y la redistribución del ingreso nacional, la formación de una infraestructura productiva básica, y la producción de insumos básicos para la producción cuando por la magnitud de las inversiones y su dilatado lapso de maduración las hacen poco atractivas para los particulares.

De esta manera, el Estado ha utilizado a la empresa pública como un instrumento de política económica eficaz y eficiente, para cumplir con las grandes metas y objetivos nacionales, lograr el desarrollo integral del país y la justicia social.

Sin embargo, a partir de 1982 a la fecha se ha establecido, por parte del poder Ejecutivo Federal, una política de desincorporación de las empresas públicas, lo que ha ocasionado una reducción no sólo en su número sino que el Estado ha dejado de participar en sectores y áreas importantes del desarrollo económico nacional.

De aquí que, el objetivo del presente trabajo es el de exponer y analizar, -- por una parte, las bases jurídicas que establece nuestra Carta Magna para la intervención del Estado en la economía, y que son la fuente de creación y existencia de la empresa pública.

Por otra parte, se expone y explica, en términos generales, el marco jurídico que ha servido de base para la desincorporación de las empresas públicas en -- el presente sexenio, 1988-1994.

Se trata de analizar si las bases jurídicas de existencia y funcionamiento de la empresa pública fueron respetadas para su desincorporación de la administración pública federal, y en su caso, cuáles son las causas de dicha política - de acuerdo con el marco jurídico que lo reglamenta, así como el papel del Ejecutivo Federal en este procedimiento jurídico administrativo.

En este sentido, el primer capítulo del presente trabajo trata cuestiones - generales sobre la empresa pública como es su concepto, creación y clasificac*ión*. Enseguida, se analizan las bases constitucionales que le atribuyen al Estado la rectoría del desarrollo económico nacional, y establecen a la economía mixta como forma para llevar a cabo este desarrollo.

El capítulo tercero se refiere, de manera general, al desarrollo de las empresas públicas en nuestro país, así como a su participación en el desarrollo económico y social.

En el penúltimo capítulo, se exponen las principales disposiciones jurídicas y administrativas que conforman el marco jurídico para la desincorporación - de las empresas públicas y de los bancos propiedad del Gobierno Federal.

Por último, se trata sobre las perspectivas de funcionamiento de las empresas públicas en base a lo señalado por el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, y por el Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública ----- 1990-1994.

Las Empresas Públicas en México

1.- Concepto de Empresa y de Empresa Pública.

Para tener un concepto claro y preciso de lo que es la empresa y la empresa Pública en México, es necesario hacer una breve referencia a los antecedentes históricos de lo que hoy conocemos como empresa.

La evolución histórica de la empresa se inicia en la antigüedad con la industria familiar o patriarcal y se prolonga hasta los comienzos de la Edad Media. En esa etapa los hombres formaban pequeños grupos autónomos que producían todo lo que requerían para satisfacer sus necesidades, estando cada grupo constituido por una familia, dentro de la que se encontraban los esclavos y más tarde los siervos; una segunda etapa es la del oficio ejercido por el artesano, productor que ya no trabajaba para sí, sino para el cliente, siendo dueño normalmente de sus herramientas, como también de la materia prima que utiliza; la tercera la constituye el trabajo a domicilio, y en ella el artesano ya no produce directamente para el público, sino por cuenta de grandes contratistas, aun cuando conserva la propiedad de las herramientas, pero ha dejado de ser dueño de la materia prima y del producto obtenido; la siguiente etapa la constituye el taller en el que el contratista, a fin de hacer posible una mejor distribución del trabajo, reúne a los artesanos en un mismo local, facilitándoles tanto la materia prima a elaborar como las herramientas que utilizan y asegurándoles a cambio del

producto una remuneración generalmente proporcional al tiempo utilizado; la última etapa es la de la fábrica, en -- que la utilización de máquinas prevalece y en que la concentración de capitales se hace cada vez más sensible.

Es realmente en esta última etapa cuando, históricamente, se produce la creación de la empresa, concebida como ente capaz de incrementar la producción en gran escala para servir a un mercado amplio de consumo en lugar del -- consumidor aislado. Al juntar así trabajos individuales -- y de máquinas que permitiesen mayores unidades producidas, comienza a tomar forma la asociación de hombres y de capitales con matices jurídicos diversos (sociedad colectiva, comanditas, limitadas, anónimas, de capital e industria, etc.), y con una necesidad de la división del trabajo, del ordenamiento de los procesos fabriles, comerciales, administrativos y contables y con problemas colaterales que crea y multiplica la ya formada empresa.

De esta manera, la empresa es concebida como una unidad económica organizada en la cual se agrupan y coordinan los factores humanos y materiales de la actividad económica, resaltando en ella la idea de la coordinación, combinándose con la producción en el crisol de la empresa, definiéndose al empresario capitalista como la persona que asume la carga de disponer y coordinar la producción en la -- gran empresa moderna, en la cual no son las mismas personas las que proporcionan el capital y el trabajo y organizan la producción para el mercado. Como sujeto de la economía la empresa tiene en el Derecho personalidad independiente de -- los elementos que la integran.

En el campo de la Economía, la empresa es definida como la organización técnico económica que se propone producir mediante la combinación de diversos elementos -- materiales, trabajo y capital- bienes o servicios destinados al -- cambio (venta), con el objetivo de obtener beneficios, corri-

endo los riesgos por cuenta del empresario, esto es , de aquel que reúne, coordina y dirige esos elementos bajo su -- responsabilidad. El empresario es la persona que tiene a su cargo la empresa.

La actual organización social y económica tiene su -- centro de gravedad en la empresa, de aquí que sea concebida como una colaboración de esfuerzos entre el capital y el -- trabajo para el logro de un mismo fin que es -- la producción de bienes o servicios para su consumo en el -- mercado.

La Real Academia Española define a la empresa como -- "La casa, establecimiento o sociedad mercantil o industrial fundada para emprender o llevar a cabo construcciones o negocios o proyectos de importancia". Por empresario la Academia Española entiende la "persona que por concesión o por contrata ejecuta una obra o explota un servicio público" y también "la persona que abre al público y explota un espectáculo o diversión",

En el campo del Derecho el concepto de empresa no tiene fisonomía particular, ya que queda por construir una -- teoría que permita dar categoría de sujeto de relaciones -- jurídicas a ese conglomerado que tiene por finalidad llegar a la producción.

La empresa constituye en el presente el tema central -- del Derecho mercantil moderno, algo así como elemento vivo de la economía organizada. Ahora, el legislador tomando -- esa figura del campo de la Economía la hace penetrar en el Derecho sin fundar previamente en éste su estructura jurídica.¹

1. Vid. "Enciclopedia Jurídica ONEBA", tomo X. Ed. Dris - Kill S.A., Buenos Aires, Argentina, 1989, págs. 53-62.

En este sentido, el maestro Jorge Barrera Graff señala que " Es la empresa una institución de tipo eminentemente económico que ha sido trasplantada al Derecho. En el reconocimiento y reglamentación de esta figura, como en muchas otras, la ciencia jurídica va a la zaga de la economía, ofreciendo la regulación legal de las instituciones -- que la evolución económica va imponiendo. El concepto, pues, de la empresa es un concepto económico y los datos que se utilizan para caracterizarla, aun no han sido asimilados -- completamente por el Derecho."

" Por empresa entendemos la organización de una actividad económica que se dirige a la producción o al intercambio de bienes o de servicios para el mercado. Se trata de -- una labor de organización realizada por el titular, o sea, -- empresario, sobre el personal de la organización y sobre el conjunto de bienes, derechos y relaciones atribuidos a ésta, o sea, sobre la hacienda comercial o fondo de comercio, según que se acepte la expresión italiana equivalente (azienda), o la francesa (fonds de commerce). Esta labor de organización, de coordinación del empresario, no sólo constituye -- el impulso inicial para que la empresa surja, sino que acompaña a ésta durante toda su existencia, imprimiéndole enérgicamente la huella de la influencia personal del titular, con lo que la suerte de la negociación está ligada a las cualidades o a las limitaciones del empresario; la organización -- se manifiesta en el trabajo del empresario que otorga a la -- empresa fama y prestigio, permitiéndole, no solamente que -- sobreviva, sino también que se ensanche y se imponga a los -- competidores, que aumente su clientela y, a la postre, que -- conceda a su titular una mayor utilidad".

" El dato fundamental de la empresa está, pues, constituido por la organización del empresario, que también se manifiesta en las tareas de coordinación que realiza sobre el --

personal y los bienes de la empresa, sin embargo de dicha actividad se ha dicho que "no tiene trascendencia alguna en el campo del Derecho"; que la colaboración del personal "no encuentra acomodo en el repertorio de las categorías jurídicas"; que el término "organización" no tiene un significado jurídico propio, y en fin, que los procesos técnicos de transformación y los medios de presentar los productos al mercado constituyen datos y elementos económicos que son ajenos al Derecho. Asimismo, al analizar los bienes de la empresa y al juzgar sobre su naturaleza jurídica de ellos, como patrimonio de la negociación, se afirma su carácter heterogéneo y circunstancial, así como el hecho de que, dentro de la empresa, ellos conservan su individualidad y pueden ser objeto de distintos derechos; como también se afirma que la hacienda, o sea el conjunto de bienes y derechos de la empresa, y ésta misma, no son ni sujetos ni objetos de relaciones jurídicas".

"A pesar de todo, la empresa se ha impuesto al Derecho mercantil y constituye la idea central de éste, "su piedra angular". Lo que pasa, es que siendo una institución relativamente nueva, sobre la que aun queda mucho por investigar, y no encajando en las figuras tradicionales de nuestro Derecho privado, provoca a veces el desprecio o las reacciones pesimistas de los juristas".

"Por esta consideración y por el hecho de que tanto la extensión como los elementos de la empresa, así como la amplitud de la materia regulada por el Derecho mercantil, han venido sufriendo cambios y expansiones constantes, se ha afirmado que no es posible dar una definición jurídica de ella; y, en efecto, tanto el concepto de empresa, como el de empresario, su titular, no pueden definirse jurídicamente, porque el Derecho mercantil excluye de su esfera de aplicación a ciertas empresas como las agrarias y las que se organizan para ofrecer los servicios personales de un profesionalista, sin que

en ninguno de estos dos casos existan notas o características intrínsecas que diferencien ambas figuras de la empresa comercial. Por ello admitimos que de la negociación mercantil se dé un concepto que será el mismo que el que ofrece la ciencia económica, del cual, sin embargo, hay que excluir a las empresas agrarias y a las organizadas por profesionistas para ofrecer al público trabajos de índole intelectual, exclusión que viene impuesta al derecho comercial por razones tradicionales o históricas, que han reservado al derecho civil ambas figuras".²

" Al convertirse así la empresa en la institución -- fundamental del derecho mercantil, éste, que siempre ha -- mostrado una tendencia absorbente y expansionista a costa -- del derecho civil, se ha convertido fundamentalmente en el derecho de la industria, o mejor dicho, de la organización industrial, y en la actualidad, no sólo el derecho de la -- empresa o derecho industrial se refiere a las negociaciones mercantiles, sino otras ramas tradicionales de nuestra di--sciplina, como el derecho cambiario, el derecho de sociedades, el derecho bancario y el de seguros, el derecho concu--sal, decisivamente hacia la protección y regulación adecuada de la empresa, mediante la reglamentación de los títulos múltiples o en serie, de inversión y especulativos, de poderosas sociedades por acciones en los que se brinde a los -- grandes capitales y a los pequeños rentistas la oportunidad de colocar sus ahorros; de instituciones de crédito y de -- seguros que ofrezcan a la industria créditos amplios, fáciles y baratos, o la protección conveniente de sus riesgos, -- todo lo cual se traduce en el auge de las negociaciones y en

2. Barrera Graff, Jorge. " Derecho Mercantil. Generalidades y Derecho Industrial", Vol. I. Ed. Porrúa, México, 1957, págs. 174-176.

la satisfacción más rápida y fácil del mercado".

"No obstante esta tendencia, el derecho comercial no - abjura de la protección del comercio y del acto aislado, y - menos renuncia a tales campos en países como el nuestro, en que la gran empresa apenas va desenvolviéndose, y en los cua les la exclusión de ciertas materias del campo del derecho - mercantil sometería a éstas a las variaciones y a la disper sión de la legislación local, con los peligros de regulacio nes múltiples y de conflictos constantes. Al lado, pues, del reconocimiento de la empresa, que como ya vimos en en capítu lo anterior ha entrado a México, como a todos los países, -- por los causes del derecho fiscal y del derecho obrero, nuev tra disciplina regula el acto aislado de comercio, la activi dad del comerciante individual y colectivo, y ciertas cosas mercantiles como los títulos de crédito y las naves, aunque aquéllos y éstas nada tengan que ver con la negociación, con el comercio o con la actividad del comerciante".³

De aquí, la importancia de la opinión del maestro Feli pe de J. Tena sobre el concepto de empresa mercantil, para - los efectos del artículo 75 del Código de comercio:

" En opinión de los más, el concepto de empresa, según el artículo 75, coincide substancialmente con el concepto -- económico de la misma. Pues bien, los economistas entienden por empresa el organismo que realiza la coordinación de los factores económicos de la producción. Dondequiera que una -- persona, individual o social, coordine los factores de la -- producción utilizando a los trabajadores en la faena para -- que son aptos, aprovechando las fuerzas de la naturaleza y -

3. Op. Cit., págs. 173-174.

aportando el capital necesario (máquinas, materias primas, etc.), si esa coordinación tiene por objeto satisfacer las necesidades del consumo a fin de obtener en cambio la correspondiente remuneración, surge allí el organismo que se llama empresa".⁴

De lo anteriormente expuesto, se puede concluir que la empresa es un organismo de naturaleza eminentemente económica que está regulado por el Derecho mercantil. Esto es, la empresa es una institución surgida de la actividad comercial entre los particulares y como tal está regulada por el derecho privado.

Los elementos que conforman la empresa son los bienes materiales, la fuerza de trabajo y el empresario que es -- quien se encarga de la organización y dirección de la empresa.

El objeto de la empresa es la producción de bienes o servicios para su consumo en el mercado. Su finalidad es -- el lucro, o sea, la obtención de una ganancia a cambio de la venta de su producto.

La empresa, como figura de naturaleza privada, ha sido trasplantada al Derecho para su regulación jurídica. Esto es, el gran desarrollo económico ha traído como consecuencia el surgimiento en gran escala de empresas dedicadas a la producción de bienes y servicios, por lo que la ciencia jurídica se ha visto en la necesidad de regular a este organismo para su legal existencia, organización y funcionamiento en nuestra economía y sociedad.

4. Pallares, Eduardo. "Formulario y Jurisprudencia de Juicios Mercantiles". Ed. Porrúa. México, 1985, pág. 408.

De esta manera, nuestra ley laboral vigente define a la empresa desde el punto de vista de la materia laboral, y señala:

Art. 16. " Para los efectos de las normas del trabajo, se entiende por empresa la unidad económica de producción de bienes o servicios y por establecimiento la unidad técnica que como sucursal, agencia u otra forma semejante, sea parte integrante y contribuya a la realización de los fines de la empresa ".⁵

Por su parte, el Código de comercio se refiere a las empresas, de diferentes actividades, catalogándolas como "actos de comercio", y establece:

Art. 75. " La ley reputa actos de comercio:"

.
.
.

V. Las empresas de abastecimientos y suministros;

VI. Las empresas de construcciones y trabajos públicos y privados.

VII. Las empresas de fábricas y manufacturas;

VIII. Las empresas de transportes de personas o cosas, por tierra o por agua, y las empresas de turismo;

IX. Las librerías y las empresas editoriales y tipográficas;

X. Las empresas de comisiones, de agencias, de oficinas de negocios comerciales y establecimientos de ventas en pública almoneda;

XI. "Las empresas de espectáculos públicos;"⁶

5. "Ley Federal del Trabajo ". Ed. Porrúa, México, 1993.

6. "Código de Comercio". Ed. Porrúa. México, 1993.

Como puede observarse, la ley laboral define a la empresa como "la unidad económica de producción de bienes o servicios", y el Código de Comercio reputa como "actos de comercio" a las empresas industriales, comerciales y de servicios, las cuales se desarrollan dentro del ámbito de la actividad privada, esto es, de los particulares, con lo cual se confirma lo que a manera de conclusión sobre el concepto de "empresa" ya se ha señalado anteriormente.

Con lo anteriormente expuesto, se dá por terminada la explicación sobre el concepto de "empresa", y paso a hacer lo procedente con el concepto de Empresa Pública.

A pesar de que varios estudiosos del Derecho Administrativo dan su concepto de "empresa pública", de la revisión y análisis de nuestras normas de Derecho público no encontramos lo que debe entenderse por dicho concepto; considero que ésto se debe a que, como ya se expuso anteriormente, el concepto de "empresa" como tal es eminentemente económico, y no jurídico.

Por lo tanto, el concepto de "empresa pública" es una ficción jurídica creada por el legislador para, como se verá más adelante, responder a determinadas necesidades económicas y sociales de nuestro país.

En este sentido, es acertado el razonamiento jurídico que hace el maestro Alfonso Nava Negrete cuando al referir se a la estructura jurídica de la empresa pública, señala:

"No tiene carta de naturalización en la ley mexicana, la empresa pública; es decir, la empresa pública no es un ente jurídico reconocido como tal".⁷

7. "Diccionario Jurídico Mexicano", D-H. Ed. Porrúa-UNAM. México, 1992, pág. 1265.

Es así que, la existencia de la empresa pública es una realidad en nuestro desarrollo económico y social, más no en nuestra realidad jurídica pues es una figura creada por verdadera ficción jurídica del legislador.

De esta manera, el maestro Miguel Acosta Romero al definir a la "empresa pública, señala:

"Aceptando que desde el punto de vista económico la empresa pública es la conjunción de los factores de los factores de la producción para obtener bienes o servicios, que el Estado considera en un momento necesarios para el interés general o de necesidades colectivas, mencionaremos las características de esta empresa:"

a) "Que el Estado aporte los elementos de capital, naturaleza, organización y regule el elemento trabajo".

b) "Que la empresa se encuentre destinada a producir bienes o servicios para satisfacer necesidades colectivas, sin que ello implique obtener lucro necesariamente".⁸

Ahora, "se puede decir que entre las principales razones que han dado origen en México a este nuevo tipo de instituciones destacan:

a) "La decisión del Estado de crear órganos para ejercer funciones que hasta 1917 no desempeñaba, esto es, por aumento de sus atribuciones".

b) "La explotación de los recursos propiedad de la Nación o la prestación directa, por parte del Estado, de ciertos servicios públicos considerados como de interés nacional".

c) "La atención de campos de actividad económica que, si bien no representaban servicios básicos para la Nación, constituían renglones que no siempre han podido ser atendi-

8. Acosta Romero, Miguel. " Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso". Ed. Porrúa, 1988, pág. 315.

dos adecuadamente por el sector privado".⁹

"En pleno intervencionismo económico del Estado, apoyado por la Constitución y fomentado al extremo por las reformas a ésta que otorgan al poder público la rectoría de la economía nacional, la empresa pública se planta en cualquier parte de esta última".

" El organismo descentralizado tiene personalidad jurídica propia, es un sujeto de derecho público. En cambio la empresa de participación estatal mayoritaria, a pesar de estar reconocida en la ley con esa denominación se estructura jurídicamente como sociedad mercantil, principalmente como sociedad anónima".

" Por su estructura jurídica distinta y por su objeto económico diversificado, la empresa pública tiene un régimen legal heterogéneo. Está sometida a normas jurídicas de toda naturaleza, de derecho público y de derecho privado".¹⁰

De lo anteriormente expuesto, se puede observar que, la definición de "empresa pública" que da el maestro Miguel Acosta Romero es "desde el punto de vista económico", esto es, una definición económica, más no jurídica. El objeto de la empresa pública es la producción de bienes o servicios para la satisfacción de necesidades sociales de interés general; la empresa pública surge como una institución del Estado mexicano para ejercer la rectoría económica por mandato constitucional. Por último, la empresa pública se estructura jurídicamente como sociedad mercantil, principalmente como sociedad anónima, y está regulada por normas de derecho público y privado.

9. Carrillo Castro, Alejandro. "Las empresas públicas en México. Bases Jurídicas de su acción". Ed. INAP, México, 1976, pág. 16.

10. Vid. "Diccionario Jurídico...", Op. Cit., pág. 1265.

2. Clasificación de las Empresas Públicas.

Las empresas públicas se clasifican en dos grandes grupos a saber:

A) Empresas de participación estatal mayoritaria. Estas empresas están señaladas en el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en diciembre de 1976 y reformada ultimamente, por Decretos Publicados los días 21 de febrero y 25 de mayo de 1992, y son las siguientes:

I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica.

II. Las sociedades de cualquier otra naturaleza, incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

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 no hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o

c) Que el 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.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la administración pública federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas correspondientes.

Es importante mencionar que de acuerdo con lo señalado por el artículo 6 y 30 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, publicada en mayo de 1986, las empresas en que participe de manera mayoritaria el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, deberán tener por objeto las áreas estratégicas expresamente determinadas en el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las actividades que expresamente señalen las

leyes que expida el Congreso de la Unión.

Se consideran áreas prioritarias las que se establezcan en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la propia Constitución, particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares.

Así, las empresas en que participe mayoritariamente el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, deberán tener por objeto las áreas estratégicas o prioritarias en los términos que establece nuestra Constitución Política.

B) Empresas de participación estatal minoritaria. Estas empresas son aquellas en las que participe la Administración Pública Federal con la suscripción del 25% al 50% del capital social, cuyas inversiones se vigilarán a través del comisario que se designe por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, según lo dispone el artículo 67 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Hay que mencionar que por exclusión en este tipo de empresas no se cumple con lo establecido en el artículo 46 fracción segunda de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, anteriormente anotada.

Cabe aclarar que originalmente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en diciembre de 1976, se refería expresamente a este tipo de empresas, la que posteriormente fue reformada y ya no se incluyó a dichas entidades, aunque de hecho existen y a ellas se refiere el art. 67 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, arriba anotada.

3. Creación de las empresas públicas.

El artículo 90 de la Constitución Política establece que será la ley orgánica que expida el Congreso la que organizará la administración pública federal, y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

En efecto, la ley a la que se refiere el artículo constitucional mencionado es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual al referirse a la administración pública paraestatal, en el artículo 45, señala:

"Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten".

Por su parte, en el artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales

señala el objeto de estos organismos:

I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias.

II. La prestación de un servicio público o social; o

III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Los organismos descentralizados deberán inscribirse en el Registro Público respectivo que llevará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Art. 24).

En este sentido, el artículo 5, párrafo segundo, del Reglamento de la Ley - Federal de las Entidades Paraestatales, publicada en enero de 1990, establece:

"Salvo que por los fines o características particulares de una entidad se requiera que se constituya por ley o decreto del Congreso de la Unión o se trate de un organismo descentralizado, el Ejecutivo Federal autorizará la constitución de entidades paraestatales por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que emitirá la resolución respectiva".

De lo apuntado anteriormente, es claro que en la constitución de entidades paraestatales, dentro de las que se encuentran las empresas públicas, el Ejecutivo Federal tiene preeminencia, y salvo casos especiales que por sus fines o características particulares que una entidad requiera ésta se constituirá por ley o decreto del Congreso de la Unión o se trate de un organismo descentralizado el cual será creado por ley o decreto del congreso de la Unión o por decreto del -- Ejecutivo Federal.

De esta manera: "Si bien en ocasiones la creación de las empresas de participación estatal mayoritaria obedece a un Acuerdo o Decreto del Ejecutivo Federal, al adoptar la forma de sociedad mercantil están reguladas por la Ley General de Sociedades Mercantiles, y por lo tanto se formaliza su creación en el acta constitutiva correspondiente".

"La mayoría de las empresas de participación estatal mayoritaria han adoptado el régimen legal de la sociedad anónima como forma de creación y, consecuentemente de organización. Sin embargo, existen algunas que adoptan la forma de sociedad cooperativa de participación estatal, tales como la Cooperativa del Vestuario y Equipo, S. C. de P. E. (COVE), los Talleres Gráficos de la Nación, S.C. de P.E. y algunos ingenios azucareros".¹¹

11. Carrillo Castro, Alejandro. "Las Empresas Públicas en México", Ed. INAP, --- 1976, pp. 112 y 134.

Por su parte, el maestro Miguel Acosta Romero señala que el procedimiento de creación de las empresas estatales es el siguiente: "En primer lugar está el Acuerdo Administrativo que ordena la creación de la sociedad, cumpliéndose los requisitos que establece el artículo 6o. de la Ley General de Sociedades Mercantiles". 12

Por lo tanto, para la creación de las empresas públicas se requiere de una Ley o un Decreto del Congreso de la Unión o de un Decreto o un Acuerdo del Ejecutivo Federal, el cual se formaliza con el acta constitutiva respectiva y se registrará por las disposiciones estatales y mercantiles correspondientes.

4. Ubicación de las Empresas Públicas en la Administración Pública Federal.

De acuerdo con el artículo 90 constitucional la administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación -- que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

De esta manera, el artículo 1o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que la administración pública federal centralizada está integrada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.

Por su parte, la administración pública federal paraestatal se integra por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y los fideicomisos.

En relación con los fideicomisos públicos anteriormente enunciados, "son -- aquéllos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales -- constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités -- técnicos".

"En los fideicomisos constituidos por el gobierno federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la administración". 12. Acosta Romero, Miguel. Ob. Cit., p. 328.

ción pública centralizada". (Art. 47)

A fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que, conforme a la -- leyes, corresponde al Ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la -- administración pública paraestatal, el Presidente de la República las agrupará -- por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades -- en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos. (Art. 48)

Por lo tanto, se concluye que las empresas públicas se encuentran ubicadas en la administración pública federal paraestatal y, junto con las demás entidades paraestatales, están coordinadas por las dependencias de la administración pública federal centralizada las cuales fungen como coordinadoras de sector, según el agrupamiento que haya realizado el Ejecutivo Federal.

Por último, es importante aclarar que de acuerdo con el artículo 4o. de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, "El Banco de México, las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las -- instituciones nacionales de seguros y fianzas, los fondos y fideicomisos públicos de fomento, así como las entidades paraestatales que formen parte del sistema financiero, quedan sujetos por cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, control, evaluación y regularización a su legislación específica. Les será aplicable esta Ley en las materias y asuntos que sus leyes específicas no -- regulen".¹³

13. Ver además los artículos 3o. y 5o. de este mismo ordenamiento jurídico.

Los propósitos de la administración pública han sido objeto de una total -- reorientación debido a que los fines del Estado moderno han experimentado una -- verdadera revolución. Hoy día se espera que el Estado acelere la transformación económica y social, y que deje de ser el conservador del sistema establecido. Se confía en que, en su nueva función de promotor y estimulador del desarrollo nacional, haga llegar a los más los beneficios del progreso económico y social.

Hay ciertamente, una gran variedad en las funciones que asumen los Estados. Esta variedad se debe a la diversidad de filosofías y tradiciones nacionales. -- Con el fin de cumplir una parte por lo menos de sus deberes cada vez mayores, el Estado debe desarrollar su capacidad administrativa para llevar a la práctica -- sus programas de progreso económico y social. La administración pública es la ma-- quinaría utilizada por el Estado para ponerse en condiciones de formular planes y programas a realizar.

Cabe establecer algunas diferencias entre la administración industrial o -- comercial y la administración pública. La administración comercial o industrial centra su interés en un sector limitado; dedica su atención principal a la pro-- ductividad y al rendimiento financiero en una esfera especializada de activida-- des. La administración pública, en cambio, ha de ocuparse del interés general, -- del bienestar y el progreso del país en su totalidad.

De esta manera, una de las funciones fundamentales de los Estados modernos, y aún más en países subdesarrollados, es la de ser promotores del desarrollo eco-- nómico nacional utilizado a la administración pública como un medio o instrumen-- to para llevar a cabo sus planes y programas de gobierno en beneficio de la so-- ciedad en general.¹

1. Bases Jurídicas para la intervención del Estado en la Economía.

1. Sobre la función del Estado moderno en el desarrollo económico y social, véase "Manual de Administración Pública", Ed. OSU, 1962, pp. 5-17.

En nuestro país, la base jurídica para la intervención del Estado en la economía la constituye el contenido de los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución Política que nos rige actualmente, sin desconocer que existen otras normas de igual naturaleza como el artículo 131 de este mismo ordenamiento y las disposiciones relativas a facultades del Congreso de la Unión en materia económica.

Así, el artículo 25 establece: "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos y clases sociales...".

"El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regularización y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución".

"Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado...".

"El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, -- manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan".

"Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo".

"Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente".

"La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritariamente o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios".

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución".

De esta manera, la rectoría del Estado significa que la forma de organización social que el Estado representa, debe disponer de una supremacía de decisión en cuanto a los asuntos que se refieren al mencionado desarrollo nacional. En este sentido, la Constitución continúa el proceso de avance, de afirmación del llamado Estado social de derecho, que se introdujo desde 1917, fiel al esquema planteado desde entonces por los constituyentes que rechazaron expresamente el individualismo liberal del siglo anterior, para poner en primer plano a la sociedad como cuerpo capaz de expresar su voluntad a través del Estado y planear sus fines como superiores a los de cualquiera de sus partes.

Esto es, en el artículo 25 Constitucional se reconoce expresamente que los fines generales de la sociedad organizada son superiores a los de los individuos, grupos o clases sociales existentes, sin que ello constituya una supresión a los derechos que éstos tienen. Se subordina al interés general, el individual o el particular.

Las finalidades que expresamente consagra el primer párrafo del artículo 25 a la acción rectora del Estado, con respecto al desarrollo nacional, son:

a) Garantizar que éste sea integral. Esto quiere decir que el Estado deberá velar porque el progreso y mejoramiento que el pueblo se propone realizar mediante su organización, abarque al conjunto de la población y a toda la extensión del territorio nacional, así como a las diferentes ramas de actividad. Esto es, que no se realice de manera desequilibrada, con beneficios exclusivos para algunos grupos sociales o regiones geográficas del país, sino que alcance íntegramente a toda la sociedad y a todas las regiones de la nación.

b) Fortalecer la soberanía de la nación. La soberanía es la posibilidad efectiva de un país de autodeterminarse, que en un mundo interdependiente nunca es plena. Las decisiones de cada Estado están condicionadas por diversos factores externos e internos. Vale decir que la soberanía se fortalece en la medida en que estas decisiones pueden tomarse con un menor grado de presión o influencia externas. No quiere decir que no se consideren las condiciones nacionales e internacionales imperantes, sino que, tomándolas en cuenta, no obliguen necesariamente adoptar una determinación sólo en función de esas condiciones.

La finalidad de fortalecer la soberanía nacional debe pues estar presente -

en la acción rectora del Estado y actualizarse en medidas que aseguren, por ejemplo, el aprovechamiento por parte de los mexicanos de sus propios recursos naturales; la preservación de la riqueza generada por el país; el afianzamiento de la cultura nacional; la capacidad de proporcionar a todos, los satisfactores básicos; el desarrollo de tecnología propia y, en general, toda medida que tienda a permitir que efectivamente las decisiones que afectan al pueblo de México se tomen con el menor número de interferencias externas posibles.

c) Fortalecer el régimen democrático. Esta es una finalidad sustancial del Estado mexicano. El desarrollo económico nacional no puede ser la única meta a alcanzar. Podría decirse que el fortalecimiento del régimen democrático está íntimamente vinculado al hecho de que el desarrollo sea integral y fortalezca la soberanía de la nación. Estos tres fines se interpenetran y complementan. El carácter democrático del desarrollo debe referirse a la propia definición de democracia que contiene la Constitución en su artículo 3o., que la entiende "no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo". En consecuencia, la rectoría estatal del desarrollo nacional procurará que las determinaciones relativas a dicho desarrollo se funden en la participación popular, esto es, que todos los sectores sociales puedan intervenir en la toma de decisiones y al mismo tiempo que los beneficios del desarrollo se distribuyan de manera que alcancen a toda la población.

El artículo que comentamos plantea la necesidad de que la rectoría del Estado, para alcanzar sus fines, fomente el crecimiento económico y el empleo. Esto significa que la organización social estatal debe asumir una posición activa en cuanto a la creación de condiciones que generen dicho crecimiento, el cual, al mismo tiempo, debe ampliar las oportunidades de trabajo para una "más justa distribución del ingreso y la riqueza".

En el propio precepto se mencionan las diversas actividades que debe realizar el Estado como rector del desarrollo. Estas consisten en planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica. El ejercicio de planeación implica el establecimiento de los fines concretos que se plantea la colectividad, así como los medios y etapas fijados para conseguirlos.

La conducción supone la labor directiva del gobierno mediante actos legislativos y ejecutivos que garanticen la aplicación de las medidas necesarias para que la actividad económica responda a los fines propuestos y abarca también la

gestión directa de las ramas de la economía de las que se encarga el propio Estado.

La coordinación se refiere al sistema de concertación de acciones entre los diversos niveles del Estado: la Federación, los estados y los municipios. La regoría del Estado se desenvuelven en estos tres planos, entendiéndose que la Federación, en su carácter integrador del Estado mexicano, asume la responsabilidad principal de realizar esta tarea coordinadora con estados y municipios, respetando las atribuciones legales de éstos.²

Se introduce en la Constitución el concepto de sector económico al establecerse que al desarrollo económico nacional concurrirán los sectores público, social y privado. La participación de éstos sectores es lo que le da el carácter mixto a nuestra economía nacional, tema que se desarrollará más específicamente en el siguiente apartado de este capítulo.

El artículo 26 establece: "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación".

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal".

"La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzcan y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución".

"En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley".

Este artículo trata sobre el sistema nacional de planeación democrática. En la actualidad cualquier sistema político requiere de la planeación como instrumento fundamental; la complejidad de las sociedades modernas impone la necesidad de plantearse objetivos concretos y definir los mecanismos para aplicar las medidas que hagan posible alcanzarlos. Este es uno de los grandes temas de nuestro tiempo; no es posible organizar a grandes colectividades sin definir con precisión las metas que se pretende lograr, las fórmulas para su realización y los procedimientos que permitan evaluar el avance conseguido.

Se señala como responsabilidad del Estado el organizar el sistema de planeación del desarrollo nacional. Su finalidad es el establecimiento de la solidez, dinamismo, permanencia y equidad del crecimiento de la economía.

La Constitución mexicana no solamente establece una regulación jurídica del sistema político, sino plantea un programa a realizar. Los objetivos que la Constitución señala en su conjunto, constituyen lo que en el artículo se denomina -- proyecto nacional, y son los criterios y la filosofía social en ella contenidos los que deben determinar los objetivos de la planeación.

Se demanda que este ejercicio de la planeación sea democrático, o sea, que participe en él efectivamente el pueblo. Esto es, que la planeación debe reflejar las demandas de los diferentes grupos y clases sociales de la sociedad.

Para llegar a estas finalidades se prevé que exista un plan nacional de desarrollo, esto es, que se documenten explícitamente, tanto los objetivos a alcanzar como las medidas que deben tomarse para tal efecto, y se define que de manera obligatoria los programas de la administración pública deberán sujetarse a -- dicho plan.

El propio artículo señala que deben determinarse los órganos responsables -- del proceso de planeación. Esto exige que mediante acciones del Poder Ejecutivo se determinen responsabilidades concretas asignadas a ciertos órganos, para hacer posible el control y la evaluación de las finalidades de la planeación y señala como mecanismos de ésta la coordinación con otro plano o nivel del Estado -- mexicano constituido por las entidades federativas, a través de convenios, figura que así adquiere rango constitucional y que hace posible la vinculación orgánica de los estados de la Federación y el gobierno federal.

Al mismo tiempo, y en congruencia con lo señalado en el artículo 25, se define la inducción y la concertación con los particulares, figuras indispensables en un régimen democrático y de respeto a las libertades individuales, para reali

zar las actividades de planeación correspondientes.

Este artículo 26 Constitucional que venimos comentando, en su último párrafo, señala que en el proceso de planeación nacional el Congreso de la Unión tendrá la intervención que indica la ley. De la facultad de legislar de éste poderse deriva la expedición, en enero de 1983, de la Ley de Planeación que, a su vez, es la base de las acciones y actividades de la Administración Pública Federal.

"Estas disposiciones han dado lugar al desarrollo del derecho de la planeación en nuestro país, a partir de una base constitucional, haciendo compatible - la función legislativa del Congreso que expresa la voluntad popular, con las necesidades prácticas a las que tiene que hacer frente el Poder Ejecutivo Federal".³

Por su parte, el artículo 27 señala: "La propiedad de las tierras y aguas - comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".⁴

"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

"La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad las - modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio - social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de la vida de la población rural y urbana...".

"Corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales de al plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan - depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas -- formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la des-- composición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas

3. Ver "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada". Ob. Cit., pp. 65 y 66.

como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional".

"Son propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la --- extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanentemente o intermitentemente con el mar; ...".

"En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino ----- mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las -- reglas y condiciones que establezcan las leyes... Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su -- caso, se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. - En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la nación. - - Aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines".

"Corresponde también a la nación el aprovechamiento de los combustibles -- nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos".

"La nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar -- territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial...".

"El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, -- con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el - -

bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, obras de infraestructura, insumos, crédito, servicio de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público". (Fracción XX).

De esta manera, el artículo 27 es uno de los preceptos fundamentales de la Constitución de 1917. Junto con el artículo 123 conforman las bases fundamentales sobre las que descansa nuestro constitucionalismo social y constituyen los datos esenciales que apuntalan la originalidad del código político de Querétaro.⁴

Ante todo, el artículo 27 establece nuestro régimen de propiedad, del cual dependen, en última instancia, el concreto modo de ser del sistema económico y la organización social.

Este artículo construye un régimen de propiedad de carácter triangular, en razón de la persona o entidad a quien se imputa "la cosa": propiedad pública, propiedad privada y propiedad social.

Este régimen triangular de la propiedad determina el carácter mixto de la economía mexicana, ratificado expresamente en el artículo 25 constitucional.

El primer párrafo del artículo 27 es la piedra angular sobre la cual se edifica todo el régimen de propiedad en nuestro país.

Ahora, dos conceptos esenciales contiene el artículo 27 en relación con la propiedad privada, que constituyen sus más importantes limitaciones: la expropiación y las modalidades.

La expropiación está prevista en el segundo párrafo del artículo 27 y su explicación se encuentra en el segundo párrafo de la fracción VI del propio artículo.

4. Este artículo fué reformado, adicionado y derogadas algunas de sus fracciones, con fecha 6 y 28 de enero de 1992. (D.O.F.).

La expropiación es un acto de la administración pública, previsto y derivado de una ley por medio del cual se priva a los particulares de la propiedad -- mueble o inmueble o incluso de un derecho por imperativos de interés, de necesidad o de utilidad pública.

De esta manera, la expropiación debe hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La utilidad pública aparece cuando existe una necesidad estatal social o colectiva que sólo puede ser resuelta mediante el acto expropiatorio. La ley de Expropiación no define el concepto de utilidad pública, sino que enumera las -- causas de utilidad pública. Por su parte, la Suprema Corte de Justicia ha ---- extendido la concepción de utilidad pública para que también comprenda el interés social.

El régimen jurídico de la propiedad pública se establece principalmente en los párrafos cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo del artículo 27.

El patrimonio del Estado está formado por el conjunto de bienes y derechos de los que el propio Estado es titular y quedan sujetos a distintas jurisdicciones: bienes de la Federación; bienes de las entidades federativas; bienes del Departamento del Distrito Federal; bienes de los municipios; bienes de las instituciones paraestatales y bienes del Estado en las empresas privadas de interés público.

El sexto párrafo del artículo 27 señala que sobre estos bienes el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y un régimen protector se complementa en la Ley General de bienes Nacionales: no están sujetos a acción reivindicatoria de posesión definitiva o provisional; los particulares no pueden adquirir sobre ellos derechos reales; no se les puede imponer ninguna servidumbre, etcétera.

El régimen constitucional del subsuelo se encuentra hondamente enraizado -- en el movimiento político-social de 1910 y en las causas que lo propiciaron. Durante el siglo XIX el país había prácticamente perdido las riquezas del subsuelo minero y petrolero. En materia minera la política se orientó fundamentalmente por atraer y proteger al capital extranjero en la explotación de sus recursos. Las industrias mineras y petrolera fueron desarrolladas exclusivamente por

el capital extranjero. En materia de petróleo la Ley de 25 de noviembre de 1909 declaró que eran de la propiedad exclusiva del dueño del suelo los criaderos o depósitos de combustibles minerales.

Venustiano Carranza se preocupó por restablecer para la nación su riqueza petrolera y sujetar a las compañías a un régimen de concesión y obligarlas a pagar impuestos. La respuesta de las compañías petroleras no se hizo esperar y protagonizaron levantamientos armados en la principal área petrolera. Con estos antecedentes resultan explicables los párrafos cuarto y sexto del artículo 27 en materia de subsuelo.

Dos son los principios fundamentales del artículo 27 en esta materia: el dominio directo de la nación sobre todas las sustancias minerales que es inalienable e imprescriptible, y el principio por el que se sujeta a régimen de concesión la explotación de tales sustancias por los particulares bajo la condición de establecer trabajos regulares de explotación. En materia petrolera el régimen de concesión terminó en el año de 1940 al reformarse el artículo 27 como consecuencia de la expropiación.

En cuanto al segundo de los principios, aplicable sólo al subsuelo minero, debe quedar claro que la concesión no transmite derechos de propiedad sobre la mina, sino sobre los usos, aprovechamientos o explotaciones en los términos que establecen las leyes.

La aplicación de los preceptos contenidos en los párrafos cuarto y sexto, resultó sumamente conflictiva, particularmente en el ramo del petróleo. Las compañías petroleras llegaron a solicitar el apoyo de sus gobiernos para que México nulificara sus preceptos constitucionales sobre subsuelo.

La actitud rebelde de las compañías petroleras agravada por el conflicto laboral en la industria concluyeron con una de las medidas más célebres adoptadas por los gobiernos posrevolucionarios: el 18 de marzo de 1938 se dictó el decreto de expropiación, por causa de utilidad pública y en favor de la nación de los bienes y derechos de las compañías petroleras. El 9 de noviembre de 1940 el artículo 27 fue adicionado para declarar que en materia de petróleo la nación llevaría a cabo su explotación.⁵

5 Ver "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada".

ob. cit., pp. 72-79.

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

"En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados, y en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y perjuicio del público en general o de alguna clase social".

"Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses".

"No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: acuñación de moneda; correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión".

"El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado".

"El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, --concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren-

la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público".

"La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto -- por la constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley".

"Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la -- Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta".

Este artículo es de vital importancia para la intervención del Estado en el desarrollo económico nacional, ya que en él se señala: la prohibición de -- los monopolios económicos; la fijación de precios máximos a artículos y productos necesarios para la economía y el consumo popular; el manejo por parte del Estado exclusivamente de las áreas estratégicas de la economía: petróleo, electricidad, acuñación de moneda, etc., así como se prevé la existencia y creación de organismos y empresas para el manejo y desarrollo de éstas áreas por parte del Estado. Además, se incluye el Estado en el desarrollo de las actividades prioritarias donde participe por sí o con los sectores social y privado.

Por su parte, el artículo 131 señala: "Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sinque la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, -- los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117".

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, -- o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su -- aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida".

La primera parte de este artículo señala como materia exclusiva de la Federación gravar la importación, exportación o tránsito de mercancías, así como -- reglamentar y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circula-

ción de mercancías en territorio nacional.

El segundo párrafo del artículo 131 permite al Congreso delegar atribuciones legislativas en el Ejecutivo Federal, poniendo en sus manos, en una buena medida, el equilibrio de la balanza comercial del país, en casos urgentes.

2.- Economía Mixta.

Como se ha mencionado anteriormente, en los artículos apuntados, al desarrollo económico nacional concurrirán los sectores público, social y privado. Se establecen así, constitucionalmente, las bases de lo que se denomina economía mixta, en la que participan diversas formas de propiedad sin que unas excluyan a las otras. Se garantiza la coexistencia de la propiedad pública, social y privada, su jetas al interés de la nación, siempre bajo el principio de legalidad.

El sector público de la economía está integrado por el conjunto de dependencias, empresas y organismos que conforman la Administración Pública Federal. A este sector se encomienda de manera exclusiva el manejo de las áreas estratégicas, especificadas en el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional. Por áreas estratégicas se entienden las actividades económicas que representan particular interés e importancia para el desarrollo nacional, por tratarse de la producción de bienes o servicios que constituyen el fundamento de otras actividades derivadas de ellos o son recursos no renovables, básicos y de alto valor por su escasez o uso especializado para ciertos fines, como el petróleo o el uranio, cuyo control por potencias extrañas pone en riesgo la independencia. En este caso se prevé que el gobierno federal mantendrá siempre la propiedad y el control sobre los organismos que realicen actividades en estas materias. El precisar que no solamente la propiedad, sino también el control de dichos organismos, corresponde al gobierno federal, permite garantizar que la toma de decisiones necesarias se realice por medios públicos. No bastaría con asegurar exclusivamente la propiedad, si se admitieran formas de administración que desplazaran el proceso decisorio fuera del ámbito del propio gobierno.

Se faculta también al sector público a impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo. Por áreas prioritarias deben entenderse aquellas que, de acuerdo con las circunstancias, resulta más conveniente fomentar, en función de las necesidades específicas del desarrollo nacional. No son éstas, como las áreas estratégicas, necesariamente fundamentales o básicas para el resto del desarrollo económico o para salvaguardar la soberanía, pero sí pueden constituir esferas importantes a desarrollar. En este campo se establece también la posibilidad de que intervengan los sectores social y privado en conjunción con el público. Hay áreas

estratégicas y prioritarias a la vez.

El sector social está constituido por las actividades económicas fundadas en la propiedad social. Esta se configura por formas de apropiación colectiva de los medios de producción, como ocurre en los ejidos, comunidades agrarias, cooperativas, sindicatos u otras formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

El sector privado es el conformado por los medios de producción de propiedad privada, es decir, que ejercen individuos en lo particular, sea de manera directa o como titulares de acciones o cualquier otra forma de participación de sociedades, que puedan ser transmitidas a otros individuos.⁶

6 Ver "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada". Op. --- Cit., p. 63 y 64.

LA CONSTITUCION DE EMPRESAS PUBLICAS COMO INSTRUMENTO DEL ESTADO PARA INTERVENIR EN LA ECONOMIA.

1. Aspectos Generales

La mayor intervención del Estado en la economía surge como resultado de las limitaciones que, a partir de un determinado momento histórico, experimentó el mecanismo del libre juego de las fuerzas del mercado para regular la actividad económica. La aparición de las crisis de sobreproducción, desempleo, estancamiento, recientemente acompañadas por el proceso inflacionario, han hecho inevitable una mayor ingerencia del Estado en el proceso de desarrollo. La recurrencia y la magnitud de esas crisis, en particular en los países industrializados, obedece a las leyes generales del desarrollo, de las que se desprenden serias dificultades para armonizar el incremento de la oferta con la demanda, la expansión del empleo y la mejor distribución del ingreso.

En el siglo pasado, la ubicación y el papel del Estado en el contexto económico y social se reducía a la función de simple guardián del orden público y del bien común, ya que se partía del supuesto de que el sistema económico actuaba como un mecanismo relativamente adecuado y armónico, donde la oferta y la demanda se ajustaban en forma espontánea y automática, evitando de esta forma el surgimiento de cuellos de botella y desequilibrios en el mercado.

En la medida que la producción, el comercio y el movimiento de capitales apoyados en grandes innovaciones tecnológicas se universalizaron con rapidez, en las postrimerías del siglo XIX y principios de éste, la actividad económica sufrió -- una expansión sin precedente, en particular en los países industrializados. Este impulso, paradójicamente acentuó las imperfecciones de las economías apoyadas --- principalmente en el libre juego de las fuerzas del mercado y a la postre anuló, en la práctica, la eficacia teórica de los mecanismos autorreguladores llamados - naturales.

La primera Guerra Mundial resulta en buena parte un conflicto que surge de - los profundos desequilibrios económicos que padece la economía internacional. En 1929, cuando está a punto de cerrar el período famoso de los veinte, las econo--

más más desarrolladas del mundo sufren el colapso más significativo en su historia económica, conocido como la Gran Crisis.

Para los países de menor desarrollo, la crisis significa la asimilación del ciclo depresivo proveniente de las economías metropolitanas, con su secuencia en el descenso de sus exportaciones, elemento vital de su desarrollo, y la generación de desempleo masivo. No obstante, el marco recesivo genera impulsos en estas economías periféricas para tratar de contrarrestar los efectos de la crisis internacional. En esos años, algunos gobiernos de América Latina dispusieron medidas para sustituir importaciones y enfrentarse a la incapacidad de las economías industriales para producir.

En las mismas naciones industriales se dispuso romper con la tradición liberal de "dejar hacer" "dejar pasar". En distinta forma, los gobiernos de esos países, -- llevaron a cabo medidas de políticas económica que en años anteriores se hubieran considerado como herejías y contrapuestas al libre desarrollo de la economía.

Dentro de las economías de mercado, quedó ampliamente justificada la participación del Estado en la actividad económica, no como un elemento pasivo planteado por el pensamiento liberal, sino como un elemento activo, promotor y orientador del proceso de desarrollo.

La ingerencia del Estado para tratar de racionalizar los procesos de desarrollo, fue adquiriendo patente de legitimidad histórica. En las naciones de menor desarrollo la participación del Estado en la vida económica ha sido creciente, habida cuenta de la exigencia sustantiva de aplicar con la mayor racionalidad posible, un excedente económico relativamente escaso, con un marco de necesidades económicas y sociales considerables y un sistema de alta vulnerabilidad externa.¹

En nuestro país la intervención del Estado en el desarrollo económico se ha -- llevado en diversos contextos y con pluralidad de propósitos, determinados por las condiciones históricas. Sin embargo, es sin duda a partir de la etapa post-revolucionaria cuando su responsabilidad se acentúa y se hace permanente como agente de cambios social y de crecimiento económico con equidad, para lo cual ha tenido que intensificar y hacer más eficiente su participación. De aquí que hayan surgido formas distintas del aparato gubernativo propiamente dicho y se hayan ido creando entidades especializadas para agilizar la instrumentación de medidas económicas.

1. Moncayo, Eduardo Pascual. "La Programación y las Empresas Públicas". Conferencia sustentada en el Seminario Internacional sobre el Estado y las Empresas Públicas efectuado en México, D.F., del 5 al 10 de Sept. de 1977. Publicada en Empresas Públicas. Colección Seminarios No. 7 por la Presidencia de la Rep., México 1978, p. 65 y 66.

2. Desarrollo de las Empresas Públicas

Desde la época colonial podemos constatar la presencia de lo que hoy se denomina empresa pública. Los entacos de la Corona, como el tabaco y el mercurio, constituían instrumentos del Gobierno para allegarse recursos e incidir sobre la orientación de la actividad económica. Posteriormente, en 1830 se fundó el Banco de Avío, -- fundamentalmente para fomento de la minería; en 1837 el Banco de Amortización de la Moneda de Cobre y en 1853 el Ministerio de Fomento. Sin embargo, el periodo que nos interesa analizar de manera general es a partir de 1917, con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Ideario nacional en donde se determina la orientación que la participación del Estado deberá seguir. Es a partir de esta reflexión social sobre el proyecto nacional y las vías para lograrlo cuando la participación económica del Estado y sus medios se sistematiza.

Hasta antes de la Revolución de 1910 había sido tradición en nuestro país que la participación del Estado en tareas relacionadas con el fomento y la promoción del desarrollo se efectuara única o fundamentalmente a través de las dependencias -- centrales del gobierno o sea de las secretarías o ministerios de Estado. La Constitución de 1917 incluyó un nuevo tipo de dependencias centrales, los Departamentos -- Administrativos, así como la posibilidad de que el Estado pudiera concesionar a los particulares ciertos derechos que originalmente le correspondían, abriendo, implícitamente, la posibilidad de conservarlos y ejercitarlos en forma directa y aun exclusiva. Pero fue básicamente a partir de 1925 que, para cumplir algunas de sus funciones, el Estado mexicano recurrió a la creación de figuras jurídico-administrativas -- diferentes de las centralizadas por juzgarlas más adecuadas para la mejor y más eficiente realización de las actividades que ha determinado participar directamente.

"Se puede afirmar que la mayor parte de este tipo de instituciones, a las que convencionalmente se engloba dentro del rubro del sector paraestatal y dentro de las cuales se encuentran las empresas públicas, fueron creadas con el propósito definido de auxiliar al Gobierno Federal en la atención de las funciones que la Constitución de 1917 otorgó al Estado mexicano. Sin embargo, su notable desenvolvimiento se debe no sólo al papel encomendado al Estado como rector del proceso de desarrollo nacional con la idea de conseguir una mayor independencia económica y una más acrecentada justicia social, sino también a la necesidad de remontar los bajos niveles de actividad económica que se presentaban en el país, durante la primera etapa que siguió al establecimiento del nuevo orden constitucional".²

2. Carrillo Castro, Alejandro. "Las empresas Públicas en México". Su importancia en el sector industrial y comercial. Bases Jurídicas de su Acción. Ed. IHAP, México, -- 1976, pp. 14-20.

De esta manera, en la creación de entidades públicas, algunas fueron consideradas como necesarias para dotar de cierta estabilidad al sistema económico nacional, como fue la creación en 1925 del Banco de México (Banco Central) para atender la necesidad de contar con un emisor único de moneda; en tanto que otras se estimaron indispensables para propiciar un desarrollo económico y social sostenido, como por ejemplo: La Nacional Financiera y los Bancos Agrícola y Ejidal, lo que hoy es BANRURAL.

Así, las primeras empresas que se crearon en México en este siglo correspondieron al sector financiero y fueron ellas las que propiciaron la creación de un gran número de empresas y fideicomisos, cuya operación incidía en otros sectores sustantivos de la actividad económica y social del país.

Otra causa importante de creación de empresas públicas en México fue la decisión de encargar al Estado la explotación de recursos básicos y estratégicos que garantizaran, a través de su control, la soberanía nacional, así como la prestación directa de ciertos servicios públicos considerados también de interés nacional. Los casos más destacados en este sentido son la nacionalización del petróleo y de la energía eléctrica que, en su momento, dieron nacimiento a los importantes organismos descentralizados llamados Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad.

Una causa más la constituye la atención de campos de actividad económica que, si bien no representaban servicios básicos para la Nación, constituían renglones que no siempre habían podido ser atendidos adecuadamente por el sector privado. En ocasiones, esto se debió a sus altos requerimientos de inversión que no podían ser o no eran cubiertos por la iniciativa privada, o bien a los largos períodos de recuperación de las inversiones lo que convertía al Estado en el único capaz de hacer este tipo de actividades, como es el caso de: Constructora Nacional de carros de Ferrocarril, Siderúrgica Nacional, Diesel Nacional, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos y los astilleros navales. Pero también se debió a la compra de empresas desarrolladas inicialmente por el sector privado pero que no pudieron operar adecuadamente por problemas vinculados a los altos montos de inversión, largos períodos de maduración de las inversiones o deficiencias de gestión. Entre estas empresas destacan las vinculadas a la producción de equipo y material de transporte (antiguo Complejo Industrial de Ciudad Sahagún, Hgo.), textil, pesquera, ingenios azucareros y las empresas del Grupo Somex. El interés nacional de mantener producciones importantes y fuentes de empleo ha sido el único --

motivo para que el Estado adquiriera empresas cuyos propietarios anteriores voluntariamente se las ofrecieron.

Más adelante se estimó necesario desarrollar actividades consideradas como básicas para aumentar la integración de la planta productiva nacional. En esta función destaca la creación de Altos Hornos de México, de la Siderúrgica Lazaro Cárdenas, Las Truchas y de Guano y Fertilizantes, que posteriormente se transformó en Fertilizantes Mexicanos.

Se constituyeron entidades para impulsar el desarrollo tecnológico y los servicios modernos de apoyo a la actividad productiva y comercial. Así, por ejemplo, en los años setentas, se crearon el Instituto Mexicano del Petróleo, de Investigaciones Eléctricas, Nacional de Investigaciones Nucleares y el Mexicano de Comercio Exterior.

Finalmente, la creación de empresas para lograr objetivos específicos de bienestar social, enfocados a mejorar la situación de algunos sectores de la población o mediante el suministro de productos básicos de consumo popular. Los ejemplos más destacados en este aspecto son la Compañía Nacional de Subsistencias Populares - - (CONASUPO), el Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores - - (FONACOT) y los Almacenes Nacionales de Depósito (ANUSA).

Ahora, estas causas de creación de las empresas públicas están relacionadas con las distintas políticas y estrategias gubernamentales de desarrollo económico y social que ha vivido el país de 1925 a 1975 (ver gráfica 1). Así, al final de lo que puede llamarse la etapa violenta del proceso revolucionario iniciado en 1910, el gobierno decidió emprender la reconstrucción económica y política del país. De esta manera, al inicio de los años veinte, como ya se dijo anteriormente, se crearon el Banco de México, la Comisión Nacional de Caminos, la Comisión Nacional de Irrigación y el Banco Nacional de Crédito Agrícola.

GRAFICA I

CREACION DE EMPRESAS Y ORGANISMOS POR PERIODOS CONVENCIONALES.

Periodos	Empresas de Participación Estatal.	Organismos Descentralizados.	Total
1917-1921	2	-	2
1921-1930	8	2	10
1930-1933	6		6
1934-1940	29	10	39
1940-1945	37	14	51
1945-1950	30	20	50
1950-1959	65	36	101
1960-1970	105	27	132
1970-V-1974	84	21	105
Total	366	130	496

En la década de los años treinta el Estado mexicano canalizó básicamente su intervención hacia actividades de fomento que propiciaran un marco adecuado para la actividad privada. Ejemplos destacados de este tipo de empresas son, entre otras: el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (ahora Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos); la Nacional Financiera, la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos y Ferrocarriles Nacionales de México.

A partir de la década de los cuarenta, la acción del Estado para apoyar las actividades del sector privado se vinculó estrechamente a la política de industrialización del país. En este periodo se constituyeron y consolidaron entidades públicas como Altos Hornos de México, el Complejo Industrial Ciudad Sahagún, Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad y Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.

Posteriormente, el Estado interviene en la regulación del mercado nacional de productos básicos y en la prestación de servicios de seguridad social. A este propósito obedece, como ya también se señaló, la creación de la CONASUPO y sus filia-

les, de ANDSA, del FONACOT y del Instituto Nacional del Consumidor. Igualmente, en 1943 se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social, y en 1959 el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.

Por último, en apoyo a las actividades científicas y tecnológicas que requiere el desarrollo económico y social del país, el Estado ha establecido instituciones como el Instituto Mexicano del Petróleo, los Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial, el Instituto Mexicano de Comercio Exterior y el Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología.

De esta manera, la creación de entidades paraestatales crece rápidamente a -- partir de la década de los años treinta y cuarenta y esto se debe, como ya se dijo porque en estas fechas se sientan las bases del proceso de industrialización de -- nuestro país.

Así tenemos que para 1976 el número de empresas públicas registradas ascendió a alrededor de 900. Entre éstas destacan las empresas de participación estatal mayoritaria, con el 48%; las que fueron creadas como organismos descentralizados, -- con el 21% y las empresas de participación estatal minoritaria, con el 6%. (Ver -- gráfica 2)³.

Posteriormente, en el mes de diciembre de 1982 el sector público paraestatal -- estaba conformado por 1,155 entidades, de las cuales 103 eran organismos desentra -- lizados, 759 empresas de participación estatal mayoritaria, 75 de participación es -- tatal minoritaria y 223 fideicomisos públicos. Luego, durante el sexenio de 1982 a 1988 "se crearon 59 nuevas entidades, elevando el número total de entidades a ---- 1,214".⁴

3. Ver Carrillo Castro, Alejandro. "La Empresa Pública y la Reforma Administrati-- va". Empresas Públicas. Presidencia de la República. Colección Seminarios No. 7, -- México, 1978, pp. 9-23.

4. Pichardo Pagaza, Ignacio. "El Proceso de Desincorporación de Entidades Paraesta -- tales". (El Caso de México). Conferencia Pronunciada en el simposio "Modernización y Empresa Pública", el 14 de julio de 1988; Querétaro, Qro., SECOGEF, p. 12 y 21.

GRAFICA 2

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

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Organismos							
Descentralizados	45	54	61	63	65	117	176
Empresas de Part.							
Estatal Mayoritaria	39	148	176	229	282	323	403
Empresas de Part.							
Estatal Minoritaria	—	27	24	28	36	41	55
Fideicomisos	—	48	167	383	387	325	211
Total	84	227	428	703	770	806	845

Fuente: Informe Anual, Secretaría del Patrimonio Nacional.

3. Participación de las Empresas Públicas en el Desarrollo Económico y Social.

Para advertir la importancia de las empresas públicas dentro del sistema económico nacional hay que señalar que, en 1975, las 400 más importantes generaron el 11.2% del Producto Interno Bruto del país. Aportaron ese mismo año al gobierno federal un 12.5% de su recaudación fiscal y produjeron el 32.6% de las exportaciones nacionales.

La importancia de las empresas públicas en México es variable dependiendo de la rama de actividad económica en que se desenvuelven. Su significado va desde el control total de la oferta, en algunas ramas, hasta no tener ninguna significación o sólo una fracción muy reducida de la oferta en otras. Por ejemplo, en la producción del petróleo y gas, así como en los transportes ferroviarios, el Estado mexicano controla a través de sus empresas la totalidad de la oferta de la producción nacional. Casi el 100% en la generación de energía eléctrica para servicio público cerca del 50% del acero mexicano y el 42% de la producción de azúcar. Sin embargo, en la producción de bebidas o alimentos o en el manejo de los medios de comunicación o de difusión, su participación es hasta ahora de poca monta.

Con el objeto de tener una idea mejor de la relevancia de las empresas públicas en el desarrollo económico puede citarse que, en 1972, de las sesenta empresas mayores mexicanas, tanto públicas como privadas, dedicadas a la producción de bienes para el mercado, nueve eran de participación estatal mayoritaria del Estado y diez de participación minoritaria. O sea que, en ese año, casi la tercera parte de las sesenta empresas más importantes de México (Petróleos Mexicanos, Guanos y Fertilizantes, Altos Hornos de México, Compañía Industrial Atenquíque y Diesel Nacional) eran empresas de participación estatal.

Por lo que se refiere al empleo, las empresas públicas ocuparon, en 1974, a 618,000 personas y pagaron sueldos y salarios que correspondían entre el 12% y el 15% del total pagado en el país por este concepto.

Se asevera con frecuencia que el Estado es un mal administrador. Sin embargo, en un estudio elaborado en 1973, se señaló que dentro de las diez empresas que perdieron más durante 1972, considerando todas las empresas públicas tanto públicas como privadas, sólo apreciaba una del sector público y no era la que ocupaba los primeros lugares, sino la octava posición. Por el contrario, de las diez empresas que tuvieron ese año las mayores ganancias, el Estado tuvo participación mayoritaria en cinco y minoritaria en una. Pero más importante resulta el hecho de que, dentro de las empresas mexicanas consideradas en conjunto, las dos que mayores ganancias obtuvieron ese año pertenecían al Estado: Teléfonos de México y la Nacional Financiera.⁵

La importancia de las empresas públicas dentro del sistema económico mexicano también puede apreciarse de acuerdo a los criterios de "mayor venta", "mayor margen de utilidad" y "mayor poder de ganancia", en otros. El estudio de referencia señalaba que, en 1972, entre las diez empresas con mayores ventas en México, las cuatro primeras y la última eran de participación mayoritaria del Estado: PEMEX, CONASUPO, Teléfonos de México, Compañía Mexicana de Luz y Fuerza y Altos Hornos de México. En la séptima posición se encontraba una de participación estatal mayoritaria: Celanese Mexicana. Asimismo, en ese año, el sector público tenía participación en el 60% de las empresas mexicanas clasificadas dentro de las que más venden y ejercía el control y dirección en el 50% de las mismas.

Sin embargo, esta ventajosa posición del sector público no se mantiene cuando se analiza su importancia de acuerdo con los dos últimos criterios mencionados, o sea los de "mayor margen de utilidad" y "mayor poder de ganancia", puesto que el -

5. "Noticias Industriales y de Negocios". Núm. 90. 11 diciembre de 1973; Publicaciones, S. A.

mercado carácter social de las empresas públicas ha impedido, hasta ahora, que --- cuenten con una alta rentabilidad. En efecto, en ese año, de las diez empresas con mayores márgenes de utilidad, sólo en dos tenía participación minoritaria el Estado; Transportación Marítima Mexicana y Negromex, S. A., las cuales también clasificaban dentro de las diez empresas con mayor poder de ganancia.⁶

Ahora, si comparamos el comportamiento de la empresa pública mexicana con la de otros países, podría considerarse que el sector público tiene una gran ingerencia en la actividad económica. Pero si bien la participación del sector paraestatal ha sido elevada en lo que se refiere a inversiones, el largo periodo de maduración de las mismas y el alto grado de capital que requieren han hecho que, aun hoy, su participación en la producción de bienes o servicios no resulte tan alta -- si se la compara con la de otros países.

Si comparamos dicha participación con la de los países capitalistas más desarrollados, y aun con la de los socialistas, resulta muy inferior no sólo a la de -- estos últimos sino también a la de los propios países capitalistas desarrollados. Así, la participación del sector paraestatal en la economía de México fue, en --- 1972, del 9.4%; en tanto que en Estados Unidos correspondió al 15%, en Francia al 17% y el Reino Unido al 25%.⁷

Por último, consideramos importante hacer una evaluación objetiva de la participación de las empresas públicas en el desarrollo económico y social de nuestro país, ya que como se ha dicho en otra parte de este trabajo -- en la introducción -- este tema es muy polémico por las diferentes interpretaciones sobre su organización y funcionamiento. Para cumplir con este objetivo utilizaremos un trabajo del Doctor René Villareal⁸ quien hace un análisis de la participación de las empresas públicas en el desarrollo económico nacional hasta 1983.

En el citado trabajo se señala que el sector de empresas que se ha conformado a lo largo de los últimos sesenta años en México, es un instrumento de la rectoría del Estado que fortalece su capacidad de conducción democrática del proceso de industrialización del país y han conyuvado de manera sustantiva para aproximarnos a una sociedad igualitaria, lo que no significa desconocer sus problemas y limitaciones.

6. Ver Carrillo Castro, Alejandro. "La Empresa Pública y la Reforma Administrativa". Conferencia...Op. Cit., pp. 19-24.

7. *Ibidem*, p. 24.

8. Villareal, René. "La Empresa Pública en el Desarrollo de México: Mito y Realidad"; publicada en revista Sistema Coordinación de Comunicación Social de CONASUPO, marzo de 1986. n. 1-8.

De esta manera, para evaluar adecuadamente el carácter empresarial del Estado Mexicano, es útil tener presente la siguiente consideración:

Entre 1940 y 1980 el Estado fue el fundador de 111 empresas que introdujeron 37 nuevos productos básicos en el catálogo de la producción industrial del país; - socio posterior de 124 más, también productoras algunas de nuevos productos, y de las cuales en 35 se vió obligado a participar en forma mayoritaria por mala situación de las empresas, o bien total, al recibirlas en pago de adeudos crediticios - que no pudieron cubrir sus iniciales dueños del sector privado; en 59 adicionales, llegó a ser accionista fundador o posterior debido a que fueron creadas por empresas en que ya participaba o bien al sumarse éstas a empresas controladoras.

El diagnóstico de la situación actual del sector, que se ha constituido a lo largo de seis decenios, debe comprender tanto elementos que corresponden a su estructura como a los que se refieren a su funcionamiento. Es decir, se debe analizar su "funcionalidad económica", lo que no significa dejar de reconocer su importancia en términos políticos, focalizado la atención en el impacto que el sector tiene en el sistema económico nacional, en particular en el subsistema industrial y comercial.

Al elaborar un diagnóstico estructural supone dejar de lado las consideraciones de naturaleza ideológica, ya que en este estudio tiende a evaluar la funcionalidad del sector paraestatal y develar los mitos que sobre él se han desarrollado y mostrar su situación real.

Habitualmente se manejan diversas tesis sobre la estructura y desempeño de la empresa pública mexicana que conviene someter a un análisis riguroso a efecto de determinar su carácter de realidad o de mito. Las principales afirmaciones a discutir son las siguientes:⁹

I.- "El tamaño del sector paraestatal es tal que permite hablar de gigantismo del Estado Mexicano".

II.- "El sector paraestatal está básicamente compuesto por el conjunto desorganizado de actividades; su crecimiento ha sido desordenado y hay entidades que no contribuyen al logro de sus fines".

A continuación se analiza cada afirmación:

Primera proposición a discutir: "El tamaño del sector paraestatal es tal que permite hablar de gigantismo del Estado Mexicano". Esta es una afirmación que se -

9. El autor de referencia maneja 6 tesis, pero para el efecto de este punto sólo se analizan 2.

adopta en el análisis de la Empresa Pública como premisa o "dato dado" sin contrastarla objetivamente, pocas veces se han presentado argumentos sólidos para demostrarla. Los datos que aportan las cuentas nacionales obligan a rechazar esta tesis y calificarla como un mito, lo que no debe impedir el análisis sobre las causas ideológicas de su expresión.

La comparación de la participación estatal por la vía de empresas públicas en México y en otros países de economía mixta de mercado permite constatar que en nuestro país, si bien existe una importante actividad económica estatal, no está fuera de los rangos establecidos por la experiencia de los países desarrollados y en vías de desarrollo. Para avalar esta tesis se presenta los siguientes indicadores:

a) Participación del gasto público en el Producto Interno Bruto (PIB.).

Si bien esta variable macroeconómica trasciende el universo de la empresa pública para abarcar la totalidad de la actividad estatal, es útil como medida global.

A mediados de los años setenta, los países de la OCDE tenían un gasto estatal equivalente a 40% del PIB, variando la situación desde países como Holanda y Suecia donde el porcentaje era superior a 50%, hasta otros como Japón y España con 25%; mientras que en Estados Unidos fue de 35% del PIB (OCDE, 1978). México mientras tanto, mantenía niveles de gasto del orden de 38% del PIB, con excepción del año de crisis de 1982, siendo asimismo de señalar una estructura de gasto en nuestro país más orientada hacia la educación y la salud y menos a defensa y seguridad.

b) Importancia del producto generado por las empresas públicas.

La participación del conjunto del sector público en el PIB fue de 25% en 1982-1983, lo que significa que tres cuartas partes del producto fue generado por los sectores social y privado.

CUADRO 1

PARTICIPACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN EL PRODUCTO Y EN LA FORMACION
DE CAPITAL. (1974-1977).

	PRODUCTO INTERNO BRUTO (%)	FORMACION BRUTA DE CAP. FIJO (%)
Países con Economías de Mercado	9.4	16.5
- Países Industrializados	9.6	15.0
- Países en Desarrollo	8.6	27.0
AFRICA	17.5	32.4
ASIA	8.0	27.7
AMERICA	6.0	22.5

Fuente: Short (1984).

CUADRO 2

PARTICIPACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS MEXICANAS EN EL PRODUCTO
Y EN EL EMPLEO. (%)

Año	Participación en el PIB	Participación en el empleo	Participación en el PIB Ma- nufacturado	Participación En el PIB (ex cluido PEMEX)
1975	6.6	3.4	4.1	3.9
1976	6.5	3.6	4.4	4.3
1977	7.8	3.7	4.4	4.6
1978	7.7	3.7	5.2	4.5
1979	8.3	3.8	5.5	4.3
1980	10.5	3.9	5.7	3.9
1981	10.4	4.0	6.4	4.1
1982	14.0	4.4	6.3	4.0
1983	18.2	5.4	5.8	5.1

Fuente: SPP, INEGI (1984).

En el cuadro 1 muestra que, para el periodo 1974-1977, la participación de las empresas públicas en el PIB a nivel mundial (excepto los países socialistas) era del orden de 9.4% (9.6% en los países industrializados y 8.6% en los en vías de desarrollo). Al mismo tiempo (1975-1979), en México las empresas públicas realizaban 7.5 del PIB. Esta cifra se eleva a 10.4% en 1980-1981 y a 16.1% en 1982-1983 (cuadro 2). Sin embargo, no se deben extraer conclusiones erróneas de esta evolución; la misma no responde a un avance generalizado de la participación estatal en la economía sino al desarrollo extremadamente dinámico de la producción petrolera en el periodo. Esto surge claramente al considerar que las empresas públicas (sin PEMEX) sólo aumentaron su participación en el PIB de 3.9% en 1975 a 5.1% en 1983 - aún con la inclusión de la banca en 1982 (lo que significó un aumento de la participación en 0.8% del PIB). Tenemos así, que la participación del sector público en el PIB, 7% corresponde al Gobierno Federal y 18% al sector paraestatal. De éste, - cerca del 14% es generado por los hidrocarburos y el restante 4 a 5% por las demás actividades.

El crecimiento de la participación de las empresas públicas en el PIB a lo largo de este periodo se debió fundamentalmente, a la consolidación de la industria petrolera nacional. Fue en esos años que alcanzamos una capacidad de extracción de casi tres millones de barriles diarios de petróleo crudo, que nos transformamos en uno de los cuatro mayores exportadores mundiales y que construimos plantas productoras de petroquímicos básicos que se encuentran entre las mayores y más eficaces del mundo.

Así, las cifras son contundentes. El sector paraestatal mexicano no era, de ninguna manera, superior en dimensiones a la correspondiente a otros países con economía de mercado.

b) Participación en el empleo.

La ocupación de la mano de obra por el Estado oscilaba a fines de los setenta entre 35% en Austria y 15% en Japón, siendo de 29% en el Reino Unido y Suecia, y - cerca del 18% en países como Italia y Estados Unidos (The Economist, 30-XII-1978) México, por su parte, en 1981-1983 ocupaba el 19% de su población activa en el sector público.

En lo que se refiere a las empresas del Estado, los rangos correspondientes - eran: Austria 14%, Alemania Federal, Francia y Reino Unido 7.5%; y Japón y Estados Unidos, 2%. Por su parte, México ocupaba en sus empresas Públicas 4.5% de su población activa en 1981-1983. (Ver cuadro 2).

Derivado de lo anterior tenemos que si el Estado con el 20.4% de la participación porcentual en el empleo en 1983 realizaba el 25.6% del PIB, el empleo estatal es, en promedio, más productivo que el resto de la economía. Más aún, las empresas públicas con sólo el 5.1% del empleo nacional en ese mismo año realizaron más del 18% de la producción, con lo que su productividad promedio supera en más de tres veces a la del conjunto de la economía nacional.

Las empresas estatales no han aumentado su participación en el empleo nacional en 1975-1983, excepto en lo que se refiere al área financiera; su participación ocupaba una posición intermedia en un amplio grupo de países desarrollados -- con economía de mercado y la productividad promedio de las empresas públicas es mayor que la del promedio de la economía.

c) Participación en la formación bruta de capital fijo.

Los datos para el conjunto del mundo (sin Estados Unidos y países socialistas) muestran (cuadro 1) que las empresas públicas realizaron cerca del 17% de la inversión en 1974-1977, con una importante diferencia entre países en desarrollo -- (27.0%) y países desarrollados (15%). Esto es natural dada la función que se ha asignado a la empresa pública como motor del desarrollo, en especial en ramas intensivas en el uso de capital.

En México, en los años de mayor nivel de inversión (1980-1981), los gastos de capital de las empresas públicas industriales y comerciales fueron 22% de la inversión bruta, correspondiendo más de la mitad de los mismos a los gastos de capital de Petróleos Mexicanos.

d) Participación de gasto público en el Producto Interno Bruto.

El gasto público sobre el PIB no mide la participación del Estado en la economía. La principal variable que la determina es el valor de los bienes y servicios producidos; el producto generado por el Estado.

El gasto público mide la suma de las adquisiciones que el Estado realiza: bienes, servicios y transferencias. La suma de éstas no indica con cuánto participa el Estado en el producto sino cuánto es su gasto total. Sin embargo, esta variable se utiliza para dimensionar el gasto respecto al nivel de producción del país y -- comparar la situación de diferentes Estados.

Según información del Fondo Monetario Internacional (Government Finance Statistics Yearbook, 1984) la participación del gasto del gobierno en el PIB es más alta en los países desarrollados que el promedio mundial (43.8% sobre 41.2%).

México durante casi un decenio y aun durante el período del auge petrolero ha presentado un nivel de gasto del gobierno respecto al PIB inferior al de las mayores economías de mercado de Occidente y de los países latinoamericanos con grados similares de industrialización.

Esta variable tampoco permite hablar o sustentar la tesis del gigantismo del Estado Mexicano.

Con base en los cinco apartados anteriores, se puede concluir que la tesis -- del gigantismo estatal no encuentra sustento en la realidad, correspondiendo la si tuación de México a una posición intermedia en todas las variables en cuestión.

Segunda proposición a discutir: "El sector paraestatal está básicamente compuesto por un conjunto desorganizado de actividades; su crecimiento ha sido desordenado y hay entidades que no contribuyen al logro de sus fines".

Esta tesis se ha formulado a partir de la incorporación y permanencia de múltiples empresas no prioritarias ni estratégicas en la industria y el comercio esta tales. Esta desorganización se atribuye tanto a la génesis del sector (no planificada ni coherente), como a características estructurales del mismo (su incapacidad de desprenderse de lo superfluo).

La presentación del desarrollo histórico de las empresas públicas realizado -- en el apartado 2 de este capítulo, muestra con claridad que éste sector se conformó a partir de claros objetivos de política económica y social. Más aún, pese a -- los cambios introducidos por las administraciones a partir de 1917, la preocupa--- ción por la generación de actividades nuevas y por el fomento económico ha sido -- una constante.

Sin embargo, entre otras razones, la transformación de pasivos de empresas en dificultades en títulos accionarios (fundamentalmente propiedad de NAFINSA y 50- - MEX) en los decenios de los cincuenta y sesenta llevaron a integrar al sector un -- conjunto de actividades no relevantes para el conjunto de sus fines.

En este sentido se ha mostrado que existían, a mediados del decenio de los se tentas, 17 clases industriales en las cuales la participación estatal se podía con siderar irrelevante, sea porque incidían en forma no significativa en el total de la producción del sector público, sea porque la presencia estatal era tan reducida que no possibilitaba el desarrollo de acciones significativas de fomento y regula-- ción de los mercados.

Entre las actividades consideradas no relevantes, destacan las vinculadas a --

producciones muy reducidas de bebidas no alcohólicas, algunos alimentos y algunas actividades metalmeccánicas. En particular, se considera que en 1983 cerca de 130 de las 409 entidades coordinadas por la Secretaría de Energía, Minas e Industria--Paraestatal no eran significativas en términos de los objetivos del sector.

En lo referente a diversificación, el sector de empresas públicas participa -- en cerca de 30% de las 240 clases industriales de los censos. Sin embargo, en sólo dos clases realiza más de 50% de su producción (refinación de petróleo y petroquímica básica) y en otras 10 un 30% un 30% adicional (fertilizantes, siderurgia y -- equipo de transporte). Se puede definir entonces un conjunto de actividades que -- constituye el "núcleo" de la industria paraestatal.

La producción del Estado está muy especializada. Se dedica fundamentalmente a proveer de insumos a la actividad económica del país.

Si analizamos con mayor detalle la estructura industrial estatal encontrare--mos que más del 80% de ella, en 1975, se concentraba en sólo doce actividades o -- clases industriales (gasolina y aceites pesados, laminación secundaria de hierro -- y acero, Petroquímica básica, Automóviles, autobuses y camiones, Hierro y acero de primera fusión, Azúcar, Fertilizantes, Equipo Ferroviario, Tejido de Henequén, Peg cados y mariscos, Cobre y aleaciones, Beneficio de tabaco). A pesar de que estos--son anteriores a la gran inversión realizada de 1978 a 1981, reflejan fielmente la realidad y si exigen algunas modificaciones, ella sería en sentido favorable a la especialización.

Esta afirmación se basa en el hecho de que el peso relativo de la industria -- estatal no petrolera permaneció casi constante en 1975-1983 (ver supra) y que la -- actividad que explica el dinamismo de la participación de las empresas públicas -- industriales es la de PEMEX. Con toda seguridad esas 12 actividades industriales -- han de significar hoy más del 90% del total de la industria estatal.

En síntesis, la diversificación del sector, en términos ponderados, no es cl vada; sin embargo, existen algunas actividades irrelevantes en términos de la in--dustria estatal.

El sector de empresas públicas industriales está claramente articulado en dos grandes bloques de actividades. Por un lado, un conjunto articulado por electrici--dad, petróleo y petroquímica básica, minería, fertilizantes, henequén y azúcar. -- Por otro, un bloque metal--mecánico que incluye a las industrias metálicas básicas, vehículos automotores y equipo de transporte ferroviario y marítimo.

La articulación de estos bloques, sin embargo, no es estrecha pues no es suficiente la oferta de la minería estatal a las industrias metálicas básicas y, menos aún, la oferta de bienes de capital del bloque metal-mecánico al bloque de electricidad petróleo-fertilizantes.

Como es conocido, el problema de la débil producción de bienes de capital (pese al esfuerzo realizado) trasciende a las características del sector de empresas públicas para inscribirse en la dinámica del patrón de industrialización nacional.

Asimismo, es importante señalar otros aspectos de la actividad de las empresas públicas en tanto dinamizadoras de la demanda. El poder de compra estatal de bienes manufacturados se ha evaluado en cerca de un tercio del PIB manufacturero; sin embargo, parte importante de esa demanda se canaliza al exterior por la insuficiente oferta nacional de bienes de capital, incidiendo así negativamente sobre la cuenta comercial externa del país.

En el caso del comercio interior, las empresas públicas se agrupan en su mayoría en el Sistema CONASUPO, lo que significa no sólo una coordinación programática entre ellas, sino una relación orgánica que abarca incluso aspectos presupuestales bajo la dirección de CONASUPO matriz y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Las empresas del Sistema CONASUPO regulan y orientan la comercialización y abasto de productos básicos en tres subsistemas específicos de acción: 1) la comercialización agrícola, donde participan Almacenes Nacionales de Depósito, S. A. (AMDSA) la cual es una empresa independiente que participa estrechamente en las actividades de CONASUPO, Bodegas Rurales CONASUPO, S. A. (BORUCONSA), Fideicomiso -- Comisión Promotora CONASUPO (FICOPROCONSA) y centros CONASUPO de Capacitación -- (CECONCA); 2) la industrialización de bienes básicos, a través de Industrias CONASUPO (ICONSA), Trigo Industrializado CONASUPO (TRICONSA), Leche Industrializada -- CONASUPO (LICONSA) y Maíz industrializado CONASUPO (MICONSA); y 3) la distribución de bienes básicos al mayoreo y menudeo, a través de Impulsora del Pequeño Comercio, S. A. (IMPECSA), Distribuidora CONASUPO, S. A. (DICONSA), con apoyo del Fondo para la Industria Asociada (FIA).

En conclusión, tanto por su génesis como por su estructura actual, es un mito la tesis de la desorganización del sector de empresas públicas. Sin embargo, es una realidad que existen entidades que se incorporaron en forma no planeada y que no contribuyen en forma relevante al logro de sus fines.¹⁰

10. Villarreal, René. "La Empresa Pública ...", Ob. Cit., p. 8.

CAPITULO IV

LA DESINCORPORACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

1. Aspectos Generales.

Para el desarrollo de este apartado utilizaremos, principalmente, el trabajo de Ignacio Pichardo Pagaza¹ el cual nos proporciona datos interesantes sobre el proceso de desincorporación de las empresas públicas en México.

El citado autor afirma que la experiencia mexicana en materia de desincorporación de entidades paraestatales es rica y singular; por eso mismo ha dado lugar a una discusión pública, a veces polémica, que en ocasiones se origina por informaciones incompletas o inexactas.

Al iniciarse la década de los ochentas se agudizaron las tendencias recesivas asociadas a la caída de los precios internacionales del petróleo y al incremento de las tasas internacionales de interés. Ante tal situación, las entidades del Estado enfrentaron graves problemas financieros que, aunados a los de carácter operativo y de control, hacían necesarios nuevos lineamientos económicos, políticos y jurídicos para que continuaran desempeñando su papel de promotoras del desarrollo económico y social.

Dentro de este contexto, desde el año de 1982, durante la campaña del Lic. Miguel de la Madrid, se realizaron estudios y trabajos relacionados con la problemática de las entidades paraestatales, para lo cual se formó la Comisión de Empresa Pública, que tuvo como tarea la coordinación e integración de las proposiciones que se hicieron en esta importante área del quehacer gubernamental.

Posteriormente, las conclusiones a las que llegó la Comisión mencionada fueron ampliadas y enriquecidas de manera sustancial a través del Foro de Consulta Popular sobre la Empresa Pública. El objeto principal de este Foro fue revisar el papel que las entidades paraestatales deberían realizar en la difícil coyuntura existente en 1983 y en los años venideros, para lo cual se analizaron sus sistemas de administración interna, su papel en la estrategia general de gobierno y sus perspectivas en el marco del desarrollo nacional.

Las conclusiones obtenidas en el Foro de Consulta Popular sobre la Empresa Pública se incorporaron al Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. En este documento se reconoce que el sector paraestatal constituye la base material con que cuenta el Estado para la regulación e impulso de la actividad económica y social de todos los sectores. No obstante, en vista de la problemática que enfrenta el Sec-

1. Pichardo Pagaza, Ignacio. Op. cit., pp. 3-38.

tor, el Plan Nacional de Desarrollo estableció una serie de estrategias y líneas de acción entre las que destaca el fortalecimiento del carácter mixto de la economía mediante la intervención de la empresa pública en las áreas que se requiere, o sea en aquellas de carácter estratégico y, junto con los sectores social y privado, para impulsar las actividades prioritarias, siguiendo criterios de selectividad y con estricto apego a los recursos disponibles.

El autor de referencia señala que la reestructuración del sector paraestatal obedece fundamentalmente a la necesidad de reforzar a las entidades ubicadas en las áreas estratégicas y prioritarias, con el fin de fortalecer la rectoría del Estado en el desarrollo del país.

La reestructuración del conjunto del sector paraestatal suponía depurar el padrón de entidades, integrado por un gran número de ellas que, por diversas razones, no justificaban su permanencia.

El retiro de la intervención económica del Estado en actividades que, desde el punto de vista del interés general, revisten un carácter secundario, para concentrar su atención en las áreas de mayor relevancia para el desarrollo del país, entraña una nueva y moderna forma de concebir el papel que en la época actual toca desempeñar al Estado en materia económica, lo que en el futuro permitirá un desenvolvimiento más sano y equilibrado.

Ante la crisis económica del país, la deteriorada situación financiera del Estado y en particular del sector paraestatal y la amplia gama de actividades a las que se dedicaba dicho sector, no todas ellas relevantes para el desarrollo nacional, fue necesario definir y ejecutar una política de concentración de esfuerzos del Gobierno Federal en las áreas estratégicas y prioritarias de la economía.

El proceso de desincorporación que se ha venido llevando a cabo en México en los últimos años, no es simplemente un proceso de privatización: implica el propósito de modernizar el sector paraestatal y una política de mayor racionalización en este sector y persigue mayores niveles de eficiencia en la operación de las entidades públicas.

La desincorporación de entidades paraestatales no solamente es venta, sino también hay procesos de liquidación, extinción, fusión y transferencia.

Los criterios que orientan el tipo específico de desincorporación a que se sujetan las entidades paraestatales, son fundamentalmente los aspectos financieros, operativos, comerciales, administrativos y legales.

Se sujetan a liquidación o extinción aquellas entidades cuyas actividades se duplican; las que han alcanzado los propósitos para los que fueron creadas; las que no cumplen con sus fines u objeto social, o cuyo financiamiento no es conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, considerando muy especialmente aquellas que enfrentan una difícil situación financiera y técnica y en donde no es viable mantener su operación a no ser que se les sigan proporcionando apoyos gubernamentales, ahora sujetos a una racionalización estricta en función de las prioridades nacionales.

La fusión se efectúa cuando la relación existente entre sus actividades permite unificar programas y objetivos, mejorar sus estructuras administrativas, simplificar sus procesos de producción, optimizar el empleo de sus recursos financieros, técnicos y humanos y, en general, incrementar su eficiencia y productividad.

La transferencia a los Gobiernos de los Estados tiene como propósito fundamental contribuir al fortalecimiento de la política de descentralización, del federalismo, de la autonomía del municipio y de la promoción del desarrollo regional donde las entidades realizan sus actividades.

Finalmente, se someten a proceso de venta aquellas entidades en las que, por no tener el carácter de estratégicas o prioritarias, la presencia estatal no se justifica.

Ahora bien, en el marco jurídico vigente, cuando una entidad paraestatal es creada por ley, esto es, por una disposición del Congreso de la Unión, que es el caso de algunos organismos descentralizados, sólo el Congreso puede decidir su desincorporación y así se ha hecho. Al decidir desincorporar al Instituto Mexicano de Comercio Exterior (INCE), Uranio Mexicano (URAMEX) o al Instituto Nacional para el Depósito de Valores (INDEVAL), por ejemplo, se sometió a la aprobación del H. Congreso de la Unión.

Las entidades que fueron creadas por disposición del Ejecutivo Federal pueden ser desincorporadas de la Administración Pública por un acto del Poder Ejecutivo Federal.²

2. Ver, Pichardo Pagaza, Ignacio. Op. Cit., p. 13 y 14.

CUADRO 1

Registro de la Administración Pública Federal Paraestatal.

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Organismos Descentralizados	124	145	117	110	77	78	75 (3 en -- liquidación)
Empresas de Part. Estatal Mayoritaria	387	422	420	420	450	505	486 (49 en -- liquidación)
Empresas de Part. Estatal Minoritaria	52	54	51	53	54	51	40 (8 en --- liquidación)
Fideicomisos	197	197	201	178	199	206	142 (46 en -- extinción)
TOTAL	760	818	789	761	780	840	743 (106 en -- liquidación)

FUENTE: Sec. de Programación y Presupuesto, noviembre de 1982.

El cuadro uno "presenta una disminución en el número de organismos descentralizados, empresas de participación estatal minoritaria y de fideicomisos, como consecuencia, fundamentalmente, del proceso de depuración de aquellos que ya no cumplían sus fines u objeto social o cuyo funcionamiento no era ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público".³ Es significativo también el número de empresas de participación estatal mayoritaria en proceso de liquidación.

Es importante señalar que de 1976 a noviembre de 1982 de un total de 743 entidades paraestatales, 106 han sido o están en proceso de liquidación o extinción correspondiente, lo que representa el 14% del total, en comparación con lo que ocurre a partir de 1982 a 1992 con el proceso de desincorporación de las entidades paraestatales.

Ahora, el universo paraestatal al 30 de noviembre de 1982 estaba conformado por 1,155 entidades. De 1982 a junio de 1988 se crearon 59 nuevas entidades, elevando el número total de entidades a 1,214.

3. Ver, Registro de la Administración Pública Paraestatal. Diario Oficial de la Federación, 15 de noviembre de 1982.

Pues bien, de este total de 1,214 entidades, al 30 de junio de 1988 se habían sujetado 717 entidades a proceso de desincorporación, lo que representa el --- 59.1% del total.

Ahora bien, si a los 717 casos mencionados se suman las 48 desincorporaciones a que dio lugar la Ley de Entidades Paraestatales, en virtud de ser entidades de participación estatal minoritaria y fideicomisos que no revisten carácter público, el total se eleva a 765 entidades, cantidad que representa el 63% de las - 1,214 que conforman el universo paraestatal. En consecuencia, al mes de junio de 1988 este universo paraestatal no sujeto a proceso se redujo a 449 entidades. (Cuadro 2).

CUADRO 2

Balance de Entidades Paraestatales.

(Diciembre 1982 - Junio 1988)

Universo Inicial (Dic. 82)		1,155
Entidades Creadas		<u>59</u>
Universo Paraestatal		1,214
Entidades sujetas a proceso de desincorporación	717	
Desincorporación por acatar lo dispuesto por la Ley Federal de Entidades Paraestatales	48	<u>765</u>
Universo Actual		<u><u>449</u></u>

Fuente: Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento.

La desincorporación de estas 717 entidades, se ha realizado a través de diversos procesos, siendo 258 de liquidación, 135 de extinción, 78 de fusión, 28 de transferencia, 218 de venta. En términos relativos, los procesos de liquidación y extinción representan el 55% del total de entidades desincorporadas, las fusiones el 11%, las transferencias el 4% y las ventas el 30%. (Cuadro 3).

En este sentido, es importante señalar que de los 717 procesos de desincorporación mencionados, el 70% correspondió a empresas de participación estatal mayoritaria, el 5% a empresas de participación minoritaria, el 21% a fideicomisos públicos y el restante 4% a organismos descentralizados.

CUADRO 3

Proceso de Desincorporación al 30 de junio de 1988.

Tipo de Procesos	Procesos Autorizados	Procesos Concluidos	Procesos Pendientes
Liquidación	258	138	120
Extinción	135	102	33
Fusión	78	63	15
Transferencia	28	23	5
Venta	218	116	102
Subtotal	717	442	275
Por disposición de la Ley Federal de Entidades Paraestatales	48	48	--
Total	765	490	275

Fuente: Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento.

Es importante señalar el impacto de las desincorporaciones, que si bien es cierto es modesto a nivel global del total generado por el sector público en su conjunto, sus efectos a nivel sectorial son muy significativos.

Así, por ejemplo, en el caso de las actividades mineras diferentes de la extracción del petróleo y gas natural, el impacto de las desincorporaciones en el producto interno bruto del Sector Público es de 29.6%. Entre las empresas desincorporadas se encuentran la Compañía Minera de Cananea, Compañía Minera La Unión y la Impulsora Minera de Angangueo.

En la industria manufacturera no petrolera, el impacto de las desincorporaciones es del 31.5%. Dividiendo a esta industria según el tipo de producto, los impactos de las desincorporaciones son mucho más evidentes: en la producción de bienes de consumo duradero, el Estado se retira totalmente, como resultado de la desincorporación de Renault de México, Vehículos Automotores Mexicanos, Bicicletas Cóndor, Fábrica de Tractores Agrícolas y las empresas del grupo Dina, en el caso de la industria automotriz; en el caso de los productos electrodomésticos, se sometieron a proceso de desincorporación las empresas del grupo Productos Domésticos Somex (Aceros, Aceros Esmaltados, Estufas y Refrigeradores Nacionales y

Manufacturera Corpomex). En la producción de bienes de capital se desincorporó --- Fairbanks Morse, Mecánica Flak, Cabezas de Acero Kikapoo, Productora Mexicana de - tubos, los Astilleros de Guayamas y Ensenada, y Perfiles y Estructuras de Durango, entre otros.

En el sector productor de sumos intermedios, el Estado se retira totalmente - de cinco ramas: hilados y tejidos de fibras blandas, al desincorporar el Grupo Hilos Cadena, la Nueva Nacional Textil Manufacturera (Nunatex), etc.; hilados y tejidos de fibras duras, al transferir Cordemex al Gobierno del Estado de Yucatán; de la química básica, con la venta de Cloro de Tehuantepec y de Sosa Texcoco; de las resinas sintéticas y fibras artificiales, con la desincorporación de Fibras Nacionales de Acrílico (Finacril), Poliestireno y Derivados (Polidesa), Polietileno Monterrey (Polirey) y Hules Mexicanos, entre otros; de las industrias básicas de metales no ferrosos, con la desincorporación de Zincamex.

Finalmente, en el sector productor de bienes de consumo no duradero, el retiro estatal es absoluto en cuatro ramas: la de preparación de frutas y legumbres, - con las desincorporaciones del Complejo Frutícola Industrial de la Cuenca del Papaloapan, entre otros; de la producción de refrescos embotellados; con la venta de - Grupo Garci-Crespo; de las prendas de vestir, con la desincorporación, entre otros de la sociedad cooperativa de obreros de vestuario y equipo (COVE); y de los productos medicinales al desincorporar Proquivenex División Farmacéuticos.

Durante el periodo diciembre 1982 - junio 1988 se han sometido a proceso de - venta 218 entidades paraestatales, habiéndose concluido el proceso de 116.

A esta fecha, según datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en valor nominal, al producto de las ventas asciende a 560,271.9 millones de pesos. - El monto a valores presentes de estas ventas es de 1,032,240.0 millones de pesos.

Si a esta cifra se le deducen 75,058.3 millones de pesos por concepto de pasivos asumidos por el Gobierno Federal, se tiene un valor neto actualizado de ---- 957,181.7 millones de pesos.⁴

Ahora, "en esta administración se han desincorporado 362 entidades no estratégicas o prioritarias para fortalecer la acción del Estado y revitalizar la participación de los particulares en el progreso de la Nación. Al 30 de septiembre existen 221 entidades paraestatales vigentes, casi la mitad de las que se tenían al inicio del gobierno. Pasamos así de un Estado propietario a uno solidario, que responde al reclamo de bienestar de la sociedad sobre bases productivas y duraderas".

4. Pichardo Pagaza, Ignacio. Op. Cit., pp. 21 - 35.

"El monto global recibido por la venta de los 18 bancos desincorporados es de 36 billones de pesos. El Gobierno federal conserva el equivalente al 9% de las acciones totales del sistema bancario, tenencia que será vendida con posterioridad. Lo más importante en este proceso es que se asegure el interés del Estado, pues se ha fortalecido decididamente su capacidad regulatoria y se ha obtenido un precio justo por los activos desincorporados".⁵

Los recursos de la privatización bancaria se han canalizado a disminuir el saldo de la deuda interna para el saneamiento financiero del país, así como para realizar programas y gastos sociales permanentes.

"La deuda interna representa en naciones industrializadas como Estados Unidos más del 50% de su producto nacional, en Japón más del 60%, en Italia más del 110%, y cada año tienen que servirla, pagar intereses y el principal. En México, al destinar los recursos de la privatización a disminuir la deuda interna se ha logrado que este año su saldo represente 13% del producto nacional".⁶

De acuerdo con la información del Diario Oficial de la Federación, del 16. de octubre de 1992 al 20 de abril de 1993 se han desincorporado 6 entidades, a través de su disolución y liquidación, y otras seis se han puesto en venta. Entre las primeras destaca Azúcar, S. A., Fertimex, S. A.

De las entidades paraestatales en que se han puesto en venta los títulos representativos del capital social, propiedad del Gobierno Federal, son: periódico el Nacional, S. A. de C. V., canales de televisión 13 y 7, Compañía Operadora de Teatros, S. A., Estudios América, S. A. e Impulsora de Televisión de Chihuahua, S. A.

2. Marco Jurídico para la desincorporación de las Empresas Públicas.

A) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como ya se ha visto en este trabajo los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución Política establecen las bases jurídicas para la intervención del Estado en la economía nacional.

De esta manera, el artículo 25 párrafo cuatro señala: "el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28 párrafo cuarto de la constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la Propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan."

5. Cuarto Informe de Gobierno, 1992, Diario Oficial de la Federación, 2 de noviembre de 1992, p. 46.

6. Salinas de Gortari, Carlos. Palabras Pronunciadas en la "Reunión de Evaluación -- del Proceso de desincorporación Bancaria". El mercado de Valores Nacional Financiera núm. 15, 1992, p. 4.

Por su parte el artículo 28, párrafo cuarto, señala:

"El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado".

En los párrafos de los artículos constitucionales anotados, es claro el encargo o mandato de nuestra Carta Magna o Ley Fundamental al Estado para que éste intervenga directamente en la economía a través de organismos y empresas públicas que se requieran para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo, y -- las prioritarias, particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares.

Ahora, el artículo 90, primer párrafo, de la Constitución Política establece: "la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases principales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación".

Este artículo señala la organización de la Administración Pública Federal y delega en la Ley orgánica que expida el Congreso la definición de las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

B) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Esta ley establece las bases de organización de la administración pública -- federal, centralizada y paraestatal.

En el artículo 23 de esta ley se señala: "los secretarios de Estado y los -- Jefes de Departamento Administrativos, una vez cubierto el período de sesiones -- ordinarias, darán cuenta al Congreso de la Unión del Estado que guarden sus respectivos ramos y deberán informar, además, cuando cualquiera de las Cámaras los cite en los casos en que se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus actividades. Esta última obligación será extensiva a los directores de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria".

Lo que nos interesa destacar del artículo anteriormente transcrito, es la -- obligación de los directores de los organismos y empresas públicas de informar --

cuando cualquiera de las Cámaras los cite en los casos en que se discuta una Ley o se estudie un negocio concerniente a sus actividades. Esta disposición proviene del artículo 93 Constitucional.

C) Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Esta ley, publicada en mayo de 1986, establece reglas generales para la desincorporación de las entidades paraestatales.

De esta manera, el artículo 15, último párrafo, y el 16 del citado ordenamiento jurídico señalan la causa y el procedimiento para la extinción, liquidación, Disolución o fusión de los organismos descentralizados.

Así, el artículo 15, último párrafo, establece: "En la extinción de los organismos deberán observarse las mismas formalidades establecidas para su creación, de biendo la ley o decreto respectivo fijar la forma y términos de su extinción y liquidación."

El artículo 16 señala: "Cuando algún organismo descentralizado creado por el Ejecutivo deje de cumplir sus fines u objeto o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, atendiendo la opinión de la Dependencia Coordinadora del Sector que corresponda, propondrá al Ejecutivo Federal la disolución, liquidación, o extinción de aquél. Asimismo podrá proponer su fusión, cuando su actividad combinada redunde en un incremento de eficiencia y productividad."

Por su parte, los artículos 32, 39, 58, fracción IX, y 68 del citado ordenamiento, se refiere a la causa y el procedimiento para la enajenación, disolución, liquidación o fusión de las empresas de participación estatal mayoritaria.

A continuación se citan los artículos anteriormente citados.

Art. 32.- "Cuando alguna empresa de participación estatal mayoritaria no cumpla con el objeto a que se contrae el artículo 30 o ya resulte conveniente conservarla como entidad paraestatal desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, atendiendo la opinión de la Dependencia Coordinadora del Sector que corresponda, propondrá al Ejecutivo Federal la enajenación de la participación estatal o en su caso su disolución o liquidación. Para la enajenación de los títulos representativos del capital de la Administración Pública Federal, se procederá en los términos que se disponen en el artículo 68 de esta Ley."

"En los casos en que se acuerde la enajenación, en igualdad de condiciones y - respetando los términos de las leyes y de los estatutos correspondientes, los trabajadores organizados de la empresa tendrán preferencia para adquirir los títulos representativos del capital de los que sea titular el Gobierno Federal."

Art. 39.- "La fusión o disolución de las empresas de participación estatal mayoritaria se efectuará conforme a los lineamientos y disposiciones establecidos en los estatutos de la empresa y legislación correspondiente."

"La Dependencia Coordinadora del Sector al que corresponda la empresa, en lo que no se oponga a su regulación específica y de conformidad a las normas establecidas al respecto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, intervendrá a -- fin de señalar la forma y términos en que deba efectuarse la fusión o la disolución, debiendo cuidar en todo tiempo la adecuada protección de los intereses del -- público, de los accionistas o titulares de las acciones o partes sociales, y los de rechos laborales de los servidores públicos de la empresa."

Art. 58.- Los órganos de Gobierno de las entidades paraestatales, tendrán las siguientes atribuciones indelegables:

Fracción IX. Proponer al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de -- Hacienda y Crédito Público, los convenios de fusión con otras entidades."

Art. 68.- "La enajenación de títulos representativos del capital social, propiedad del Gobierno Federal o de las entidades paraestatales, podrá realizarse a través de los procedimientos bursátiles propios del mercado de valores o de las sociedades nacionales de crédito de acuerdo con las normas que emita la Secretaría de -- Hacienda y Crédito Público."

"La Secretaría de la Contraloría General de la Federación vigilará el debido cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo anterior."

Por lo que se refiere a los fideicomisos públicos, el artículo 40, de la ley citada, señala: "Los fideicomisos públicos que se establezcan por la Administración Pública Federal, que se organice de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias, serán los -- que se consideren entidades paraestatales conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y quedarán sujetos a las disposiciones de -- esta Ley."

D)Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Este Reglamento, publicado el 26 de enero de 1990, tiene por objeto reglamente--
tar la Ley Federal de las Entidades Paraestatales en lo que toca a la constitución,-
organización, funcionamiento, control y extinción de las entidades paraestatales. --
(Art. 1o., primer párrafo).

En cuanto a la constitución y extinción de las entidades paraestatales el Re--
glamento mencionado, establece:

Art. 5o.- "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta o previa --
opinión de la dependencia coordinadora de sector y con el dictamen favorable de la --
Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento, someterá a la consideración del Eje--
cutivo Federal la constitución o desincorporación de entidades paraestatales.

Salvo que por los fines o características particulares de una entidad se re- --
quiera que se constituya por ley o decreto del Congreso de la Unión o se trate de --
un organismo descentralizado, el Ejecutivo Federal autorizará la constitución de en--
tidades paraestatales por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,--
la que emitirá la resolución respectiva.

Para la desincorporación de entidades creadas por ley o decreto del Congreso --
de la Unión o por decreto o acuerdo del Ejecutivo Federal se deberán observar las --
mismas formalidades seguidas para su creación. En los demás casos, la autorización--
del Ejecutivo Federal se formalizará en los términos del párrafo anterior".

Art. 6o.- "La desincorporación de entidades paraestatales, de la Administración
Pública Federal, se llevará a cabo mediante su disolución, liquidación, extinción, --
fusión o transferencia a los estados.

En el caso de entidades consideradas por la Ley Orgánica de la Administración--
Pública Federal como empresas de participación estatal mayoritaria, éstas serán de--
sincorporadas a través de los actos por virtud de los cuales dichas Entidades dejen--
de encontrarse en los supuestos a que se refiere el artículo 46 de la mencionada --
Ley".

Art. 7o. "Para la extinción de un organismo descentralizado, la Secretaría de--
Hacienda y Crédito Público o la coordinadora sectorial, según se determine en la --
ley o decreto respectivo, señalará las bases para el desarrollo del proceso y desig--
nará las bases para el desarrollo del proceso y designará un liquidador quien reali--
zará lo siguiente:

- I. Levantará el inventario de los bienes pertenecientes al organismo.
- II. Someterá al dictamen del auditor designado por la Secretaría de la Contralor--

ría General de la Federación, los estados financieros inicial y final de liquidación;

III. Informará mensualmente a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, así como a la Coordinadora Sectorial - sobre el avance y estado que guarde el proceso;

IV. Levantará el acta de entrega-recepción de los bienes y recursos del organismo, y

V. Las demás inherentes a su función".

Art. 8o.- "El proceso de disolución y liquidación de una empresa de participación estatal mayoritaria se sujetará a las disposiciones establecidas en los estatutos de la empresa y la legislación correspondiente y además a las siguientes reglas:

I. El liquidador designado informará mensualmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, así como a la - Coordinadora Sectorial sobre el avance y estado que guarde el proceso;

II. El liquidador someterá al dictamen del auditor designado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los estados financieros inicial y final de la liquidación, y, cuando proceda, los anuales intermedios, y

III. La dependencia coordinadora del sector al que corresponda la empresa, -- intervendrá en el proceso en los términos del artículo 39 de la Ley".

Art. 9o.- "Una vez ordenada la extinción de un fideicomiso público que conforme a la Ley reúna las características de entidad paraestatal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a indicación de ésta, el Comité Técnico del Fideicomiso - de que se trate, emitirá los lineamientos conforme a los cuales se llevará a cabo el proceso de extinción.

La extinción de los fideicomisos se formalizará mediante la firma del convenio de extinción correspondiente, mismo que será elaborado por la institución fiduciaria y sometido a la consideración del fideicomitente.

En el caso de que el Comité Técnico no hubiera sesionado durante el año anterior a la fecha en que se autorice la extinción del fideicomiso, la coordinadora - sectorial, con base en las propuestas que formule la fiduciaria someterá a la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único de la administración pública centralizada, las acciones que se deban adoptar con res-

pecto a la extinción del fideicomiso".

Art. 10.- En el caso de fusión de entidades paraestatales, se observará lo siguiente:

I. La coordinadora sectorial en los términos de la Ley, señalará las bases con forme a las cuales se desarrollará el proceso;

II. La entidad que será fusionada levantará el inventario de sus bienes y someterá al dictamen del auditor designado al efecto por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los últimos estados financieros;

III. La entidad fusionante informará mensualmente a la Coordinadora de Sector y a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la -- Federación, sobre los avances y estado que guarde el proceso, y

IV. La entidad fusionante será responsable de que se formalice la entrega-recepción de los bienes y recursos respectivos".

Art. 11.- Para llevar a cabo la transferencia de entidades a los gobiernos locales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la intervención de la coordinadora de sector elaborará y formalizará con la entidades federativas los acuerdos de coordinación respectivos en el marco de los Convenios Unicos de Desarrollo, a fin de establecer las acciones que conforme a la naturaleza de la entidad de que se trate, -- deban efectuarse.

Por su parte, la coordinadora sectorial será la responsable de que se instrumente y ejecuten los actos necesarios para la realización de la transferencia, verificando en todos los casos:

I. Se levante el inventario de bienes y recursos de la entidad previamente a -- su transferencia;

II. Se sometan al dictamen del auditor designado al efecto por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los últimos estados financieros de la entidad, y

III. Se suscriba el documento por el que se formalice la entrega recepción de -- los bienes y recursos de la entidad".

Art. 12.- Para la enajenación de los títulos representativos del capital social que sean propiedad del Gobierno Federal o de una o más entidades paraestatales, en -- los términos del artículo 68 de la Ley, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público -- procederá a la designación, en su caso, de la sociedad nacional de crédito que será-

la responsable de practicar la enajenación respectiva. Corresponderá a dicha sociedad nacional de crédito realizar la evaluación técnico-financiera de la entidad de que se trate, tomando en consideración los estados financieros dictaminados por el auditor designado al efecto por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con el objeto de determinar las mejores condiciones de venta".⁷

En cuanto al Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, es conveniente hacer énfasis en los siguientes aspectos:

En la constitución o desincorporación de entidades paraestatales intervienen la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la dependencia coordinadora de sector, la Comisión Gasto-Financiamiento y el Propio Ejecutivo Federal.

La constitución de entidades paraestatales puede ser realizada por dos entes: - Por el poder Ejecutivo Federal por decreto o acuerdo, y por el Congreso de la Unión mediante Ley o decreto.

7. En los artículos transcritos de este Reglamento se suprime la referencia a la Secretaría de Programación y Presupuesto y se sustituyó por la de Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en virtud del Decreto, de fecha 21 de febrero de 1992, que deroga el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y por el cual desaparece la Secretaría de Programación y Presupuesto, y las atribuciones de ésta se confieren a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con excepción de las relativas a la coordinación y promoción del desarrollo científico y tecnológico que se atribuyen a la Secretaría de Educación Pública.

Lo anterior se consideró pertinente para evitar confusiones al leer los artículos transcritos de este Reglamento, y en razón de que hasta la fecha de elaboración del presente trabajo no se ha reformado éste para actualizarlo.

3. Marco Jurídico para la Desincorporación Bancaria.

A) Ley de Instituciones de Crédito. Esta ley, publicada en julio de 1990, tiene por objeto "regular el servicio de banca y crédito; la organización y funcionamiento de las instituciones de crédito; las actividades y operaciones que las mismas podrán realizar; su sano y equilibrado desarrollo; la protección de los intereses del público; y los términos en que el Estado ejercerá la rectoría financiera -- del Sistema Bancario Mexicano." (Art. 1).

El servicio de banca y crédito sólo podrá presentarse por instituciones de crédito, que podrán ser:

I. Instituciones de Banca Múltiple, y

II. Instituciones de Banca de Desarrollo. (Art. 2).

El Estado ejercerá la rectoría del Sistema Bancario Mexicano, a fin de que éste oriente fundamentalmente sus actividades a apoyar y promover el desarrollo de -- las fuerzas productivas del país y el crecimiento de la economía nacional, basado en una política económica soberana, fomentando el ahorro en todos los sectores y regiones de la República y su educada canalización a una amplia cobertura regional -- que propicie la descentralización del propio Sistema, con apego a sanas prácticas y usos bancarios.

Las instituciones de banca de desarrollo atenderán las actividades productivas que el Congreso de la Unión determine como especialidad de cada una de éstas, en -- las respectivas leyes orgánicas. (Art. 4).

Sólo gozarán de autorización del Gobierno Federal, para organizarse y operar -- como institución de banca múltiple, a las sociedades anónimas de capital fijo organizadas de conformidad con lo dispuesto por la Ley General de Sociedades Mercantiles, en todo lo que no esté previsto en esta ley, y que tengan por objeto la prestación del servicio de banca y crédito, en los términos de la presente ley. (Art. 8 y 9).

El capital social de las instituciones de banca múltiple se integrará por acciones de las series "A" (51% del capital), "B" (hasta el 49%) y "C" (hasta el 30%)

Las acciones representativas de la serie "C" sólo podrán ser adquiridas por:

III. Personas Físicas o morales extranjeras que no tengan el carácter de gobiernos o dependencias oficiales. (Art. 11 y 15).

Las instituciones de banca de desarrollo son entidades de la Administración -- Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con --

el carácter de sociedades nacionales de crédito, en los términos de sus correspondientes leyes orgánicas y de esta Ley. (Art. 30, primer párrafo).

El capital social de las instituciones de banca de desarrollo estará representado por títulos de crédito que se denominarán certificados de aportación patrimonial, deberán ser nominativos y se dividirán en dos series: la serie "A", que representará en todo tiempo el sesenta y seis por ciento del capital de la sociedad, -- que sólo podrá ser suscrita por el Gobierno Federal; y la serie "B", que representará el 34% restante. (Art. 32, primero y segundo párrafo).

El Ejecutivo Federal, en un plazo de 360 días contados a partir de la vigencia de esta Ley, expedirá los decretos mediante los cuales se transformen las sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca múltiple, en sociedades anónimas ... (Art. séptimo transitorio, primer párrafo).

B) Acuerdo que establece los principios y bases del proceso de desincorporación de las sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca múltiple, y crea el Comité de Desincorporación Bancaria.

En el considerado de este Acuerdo, publicado en septiembre de 1990, se señala que "el Constituyente Permanente aprobó la iniciativa que el Ejecutivo Federal a mi cargo presentó para modificar los artículos 28 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sustentada en la imposterizable necesidad de -- concentrar la atención del Estado en el cumplimiento de sus objetivos básicos; dar respuestas a las necesidades sociales de la población y elevar su bienestar sobre bases productivas y duraderas; el cambio profundo en el país de las realidades sociales, de las estructuras económicas, del papel del Estado y del sistema financiero mismo, que modifica de raíz las circunstancias que explicaron la estatización de la banca, y el propósito de ampliar el acceso y mejorar la calidad de los servicios de banca y crédito en beneficio colectivo, evitando subsidios, privilegios y abusos; "(Primer Párrafo).

Que en virtud del restablecimiento del régimen mixto en la prestación del servicio bancario se requiere llevar a cabo un proceso de desincorporación de las instituciones de banca múltiple, cuyos principios deberán orientarse a conformar un Sistema Financiero sólido, con participación diversificada y propósitos de regionalización en cuanto a la esfera de acción de las instituciones; de probada aptitud y reconocida calidad moral; evitar una indeseable concentración en la intermediación; propiciar un adecuado equilibrio dentro del sistema financiero en general, y obtener un precio justo; (Tercer párrafo).

El presente Acuerdo tiene por objeto establecer los principios a que se sujetará el proceso de desincorporación de las sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca múltiple, así como crear un Comité que se encargará de llevar a cabo dicho proceso. (Art. 1, primer párrafo).

El proceso de desincorporación de las instituciones de banca múltiple, se efectuará conforme a las siguientes bases:

I. El Comité a que se refiere el Artículo Tercero del presente Acuerdo, dictará los criterios generales de valuación, que serán observados por las instituciones de banca múltiple. La valoración se efectuará con base en ellos; incluirá el patrimonio total de las instituciones y el resultado será constatado por la Comisión Nacional Bancaria, apoyada por asesores externos;

II. El Comité expedirá, con sujeción a lo dispuesto en este Acuerdo, las bases y criterios generales que regirán el proceso, y la convocatoria en la que se invitará a las personas o grupos interesados a inscribirse en el registro que abrirá la Secretaría Técnica a que se refiere el Artículo Sexto de este Acuerdo;

III. El Comité analizará las solicitudes de registro que se presenten y calificará a los postores, para verificar que reúnen los requisitos establecidos, emitiendo en su caso, la autorización para participar en la subasta;

IV. El Comité, a través de los medios de comunicación masiva, emitirá la convocatoria para la subasta, y

V. El Comité evaluará las posturas y propondrá a la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento las resoluciones, en los términos que estime pertinentes. (Art. 2).

Se crea el Comité de Desincorporación Bancaria, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que tendrá por objeto establecer las bases y criterios generales que habrán de regir las diversas fases del proceso y efectuar sus recomendaciones y propuestas a la Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento. (Art. 3).

C) Bases Generales para la Desincorporación de las Instituciones de Banca Múltiple, propiedad del Gobierno Federal.

Estas Bases Generales, publicadas el 24 de septiembre de 1990, señalan el procedimiento para llevar a cabo la desincorporación de las sociedades nacionales de crédito. A continuación se hace una breve síntesis de éstas.

El proceso de desincorporación del conjunto de las instituciones de banca múltiple constará de tres etapas, que podrán llevarse a cabo simultáneamente: la de valuación de las instituciones; la de registro y autorización de los posibles adquirentes; y la de enajenación de la participación accionaria del Gobierno Federal en dichas instituciones.

Adicionalmente, se llevará a cabo la transformación de las actuales instituciones de banca múltiple, de sociedades nacionales de crédito a sociedades anónimas.

La valuación de las instituciones tendrá, fundamentalmente, dos aspectos: la valuación contable y la valuación económica.

La desincorporación de las instituciones de banca múltiple se realizará a través de la enajenación de los títulos representativos de su capital social, propiedad del Gobierno Federal, una vez convertidos éstos en acciones. Para ello, el Ejecutivo Federal expedirá los decretos de transformación de las actuales sociedades nacionales de crédito en sociedades anónimas.

El Comité determinará los paquetes accionarios de cada institución que el Gobierno Federal haya resuelto desincorporar, los cuales serán enajenados mediante el procedimiento de subasta. Las demás acciones propiedad del Gobierno Federal podrán enajenarse mediante dicho mecanismo, o a través de los demás procedimientos previstos en Ley.

El Comité expedirá las respectivas convocatorias para participar en la subasta y las publicará, con la debida antelación, a través de los periódicos de mayor circulación en el país.

Las bases particulares de cada subasta se darán a conocer a través de tales convocatorias.

CAPITULO V.

PERSPECTIVAS DE FUNCIONAMIENTO DE LAS EMPRESAS PUBLICAS.

En este capítulo se expondrán las políticas generales para el funcionamiento de las empresas públicas, que durante el presente sexenio, 1988-1994, se han establecido con el objeto de tener una perspectiva a futuro sobre la operación y desarrollo de estas entidades públicas. Además, esto nos servirá para entender las causas y razones de la desincorporación de las entidades de la administración pública paraestatal.

Para cumplir con este propósito se analizarán dos documentos básicos: El -- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y el Programa Nacional para la Moderniza-- ción de la Empresa Pública 1990-1994.

1. Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994.

En este documento, publicado el 31 de mayo de 1989 en el Diario Oficial de la Federación, se señala que "la modernización económica sería inconcebible sin la modernización de la empresa pública, ya que esta juega un papel esencial en la promoción del desarrollo. Para atender con eficacia sus funciones, la empresa pública se sujetará a un profundo proceso de modernización estructural, y se con centrará en las áreas estratégicas y prioritarias para el desarrollo de su actividad".¹

En este sentido, "Las empresas públicas han sido y son uno de los instrumentos más efectivos con los que ha contado el Estado Mexicano para lograr el cum-- plimiento de sus objetivos económicos y sociales. Si se ponderan aciertos y errores, el balance de su actividad es, sin duda, positivo para el desarrollo del -- país. Para que este balance se mantenga y acreciente, las entidades que no reú-- nan las características de estratégicas, prioritarias, o de ambas, serán desin-- corporadas bajo los siguientes criterios:

1. Plan Nacional de Desarrollo. Diario Oficial, 31 de mayo de 1989, p. 20.

- Se fusionarán entidades para mejorar el uso de los recursos con la integración o complementación de procesos productivos, de comercialización y de gestión administrativa;
- Se transferirán a gobiernos de los estados empresas prioritarias de importancia regional o local vinculadas con sus programas de desarrollo; y
- Se venderán empresas que no son prioritarias ni estratégicas y que, por sus condiciones de viabilidad económica, son susceptibles de ser adquiridas por los sectores social y privado".

"La desincorporación y redimensionamiento de entidades, además de dar un mayor espacio de participación a los sectores social y privado, permite la liberación de recursos públicos para una mayor y mejor atención a lo estratégico y prioritario. La desincorporación no significa ni repliegue del Estado ni cesión de espacios que le corresponden; por ello un Estado fuerte no tiene por que ser complejo; la modernidad de una Nación se mide por la fluidez con que marchan los asuntos públicos y privados".²

En este mismo documento se establece que la función de la empresa pública deberá sujetarse a criterios de rentabilidad, eficacia, eficiencia y productividad, así como a la competencia del mercado y sin perder de vista su carácter empresarial.

2. Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública 1990 - 1994.

Este documento, establece las acciones específicas para la modernización estructural y redimensionamiento de las funciones de las entidades paraestatales.

Se señala que la modernización económica reclama continuar la desincorporación de las empresas no prioritarias ni estratégicas, evitando distraer recursos para subsidiar actividades secundarias, cuya erogación desata nuevos desequilibrios económicos. De esta manera, los recursos a liberarse con motivo de la desincorporación se canalizarán a atender las prioridades requeridas para el bienestar ciudadano; agua potable, escuelas, centros de salud, vivienda digna, generación de nuevos empleos, abasto popular, principalmente.

El Programa, en el mediano plazo, se orienta a la consecución de objetivos generales tales como:

- I. Lograr la modernización del sector paraestatal a través del redimensiona-

miento de su magnitud, estructura y funcionamiento y así como de su entorno normativo y operativo.

II. Consolidar a sus órganos de gobierno como instancias de decisión ágiles y eficientes mediante el incremento de la profesionalización de sus integrantes y -- el otorgamiento de la autoridad, responsabilidad y disponibilidad de tiempo suficiente para el desempeño adecuado de su función, y

III. Promover mayor autonomía de gestión de las entidades paraestatales.

Se afirma que para modernizar a México se debe modernizar al Estado. La modernización de la economía exige la participación de todos. El Estado no puede -- ni debe ser el único actor.

De esta manera, "el conjunto de acciones tendientes a racionalizar la estructura y organización administrativa del sector público habrán de profundizarse para reducir el gasto público y evitar la dispersión de recursos".

"Dentro de este programa de reordenamiento económico, la disciplina financiera, la eficiencia y la productividad se han convertido en prioridades que será indispensable atender para lograr la reorganización del aparato gubernamental".

"Lo anterior constituye una tarea imposterizable, sobre todo porque ya no se puede permitir la existencia de empresas públicas que no cumplan con sus objetivos y cuya atención implique, para el Estado, la canalización de recursos presupuestales que podrían ser destinados a las áreas que son estratégicas y prioritarias para el desarrollo económico y la satisfacciones de necesidades sociales. -- Ello demanda el establecimiento de mecanismos permanentes orientados a redimensionar a las entidades a fin de continuar reduciendo la aplicación de recursos -- fiscales al sector paraestatal".

"Para tal efecto, será necesario establecer criterios flexibles para diferenciar entre las que resulten prioritarias en un momento específico de nuestro desarrollo económico y aquellas que deberán ser desincorporada de la Administración Pública en virtud de no encontrarse en dicho supuesto o porque su actividad no se ubica entre las áreas estratégicas de acuerdo a lo dispuesto por la Carta Magna".

"Con estas acciones se busca ampliar el margen de manejo en la conducción de la política económica, al tiempo que se establecen las condiciones para inducir -- una mayor participación de los sectores social y privado".

"En congruencia con los propósitos de transformación nacional de la administración, la modernización administrativa constituye una de las políticas prioritarias que responde a las circunstancias económicas y a la realidad del país. Las acciones en este aspecto se orientarán a fortalecer la función social del Estado y a vincular estrechamente la organización de las dependencias y entidades a sus objetivos, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que de él deriven".

"Para lograr estos propósitos, en primer término habrán de promoverse las adecuaciones al marco jurídico donde se requieran".

"En su calidad de promotor, el Estado participará, temporalmente, en actividades industriales a fin de fomentar nuevas inversiones necesarias para el desarrollo. Una vez consolidadas éstas, el gobierno deberá retirar su participación, reorientando los recursos utilizados hacia la promoción de nuevos proyectos".

"La participación del Estado en las áreas prioritarias se fundamentará en -- las directrices globales y específicas que, según el interés nacional emita el -- Ejecutivo Federal ...".³

3. Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública, 1990-1994, pp. 9-12.

CONCLUSIONES

1.- Primeramente, la "empresa", como tal, es un concepto -- eminentemente económico ya que tiene su origen en la actividad comercial privada, que ha sido traspasado al Derecho para su regulación legal. Esto es, el desarrollo económico ha traído el auge de la pequeña, mediana y gran empresa y que es el eje sobre el cual se desenvuelve dicho desarrollo económico, por lo que, debido a la importancia que tiene y a los efectos jurídicos que produce, el legislador -- la ha reconocido y regulado su existencia legal para su -- organización y funcionamiento en nuestra sociedad.

De esta manera, a la "empresa" se le considera como una "unidad económica", "organismo", figura organizativa, como una "organización económica".

En nuestro país, la "empresa" está regulada por el -- Derecho mercantil y se le define como la unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios, en la que se interrelacionan elementos trabajo y de capital para orientar dicha producción al mercado, con el fin de -- obtener una ganancia.

La empresa privada, por ende, tiene un objeto que es la producción de bienes o servicios para su consumo en el mercado, y un fin que se la obtención de lucro por la venta de sus productos o mercancías.

2.- Ahora, la "empresa pública" es un concepto creado -- por mera ficción jurídica del legislador, y éste es por lo siguiente:

a) Dicho concepto está compuesto por dos términos que son "empresa" y "pública"; el término "empresa", como ya se expuso anteriormente, tiene su origen en la actividad comer

cial privada, y que como unidad económica está regulada por el Derecho mercantil, por lo que es un término o "concepto" traspasado o llevado a la actividad pública o del Estado -- con lo que se le dá el carácter de "pública". Esto es, el legislador traspasa el concepto de empresa, de la actividad comercial privada y del Derecho mercantil, hacia y para la actividad económica pública y de ésta manera adquiere su carácter público y pasa a ser regulado por normas de Derecho público.

b) Lo anterior explica el por qué en ninguna disposición de Derecho público se encuentra lo que debe entenderse -- por "empresa pública", ya que ésta es un concepto extraído del Derecho privado y de la actividad comercial de los particulares.

c) En este sentido, los estudiosos del Derecho administrativo dan definiciones sobre la "empresa pública" desde un punto de vista "económico" y no jurídico, ya que jurídicamente no se puede definir a dicha entidad por ser de origen eminentemente económico. Así, jurídicamente no existe la -- "empresa pública", aunque es toda una realidad desde el punto de vista económico.

Por su estructura jurídica y finalidad, la "empresa pública" está regulada por normas de Derecho público y privado, y es considerada como una figura, entidad, organismo o institución pública. A diferencia de la empresa privada que tiene una finalidad de lucro, la "empresa pública" tiene -- una finalidad pública y social.

La "empresa pública" es una institución o entidad creada por mera ficción jurídica del legislador para satisfacer necesidades económicas y sociales, por lo que ha sido utilizada por el Estado mexicano como un instrumento de política económica para precisamente ejercer su rectoría económica -- del desarrollo nacional, función que tiene encomendado por mandato constitucional.

La empresa pública tiene por objeto el desarrollo de las áreas estratégicas señaladas en el párrafo cuarto del artículo 28 Constitucional, y de las actividades prioritarias conforme lo señalan los artículos 25 y 26 de nuestra Constitución Política.

Por tanto, la empresa pública es una entidad creada por mera ficción jurídica del legislador, a través de una ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal para realización de actividades económicas de interés social y nacional.

3.- A las entidades paraestatales no se les debe considerar como "unidades auxiliares de la Administración Pública Federal", tal como lo establece el artículo primero de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, sino que debe ubicárseles en su exacta dimensión de acuerdo con la importancia que tienen en la actividad económica y social.

4.- En la creación de empresas públicas el Ejecutivo Federal ha tenido y tiene preeminencia en comparación con el poder Legislativo, ya que la participación de éste en dicha función está determinada por los fines y características particulares de la entidad a crear, y la ley no señala cuáles son éstas para el Congreso de la Unión sea quien proceda a crear una entidad paraestatal.

5.- En este sentido, sería conveniente para el país y la sociedad que en la creación y, en su caso desincorporación, de entidades paraestatales que tengan por objeto el desarrollo de las áreas consideradas estratégicas por nuestra Carta Magna, sea el Congreso de la Unión quien decidiera lo conducente.

6.- Asimismo, que determinadas actividades prioritarias de la economía como son las comunicaciones vía terrestre, el servicio al público de banca y crédito, la producción de acero y medicinas, y el transporte aéreo fueran declarados como áreas estratégicas.

7.- La Constitución Política de nuestro país le otorga el mandato al Estado para ser el rector del desarrollo económico y social. Para cumplir con este mandato la Ley fundamental proporciona al Gobierno Federal las bases jurídicas y los

instrumentos administrativos necesarios para tal fin.

8.- Es indiscutible que de entre estos medios que ha utilizado el Estado para intervenir directamente en la conducción del desarrollo económico y social, la empresa pública ha tenido una función preponderante.

9.- De esta manera, en nuestra Ley suprema se encuentran señaladas las áreas estratégicas de la economía en las que el Estado desarrollará de manera exclusiva, como: acuñación de moneda; correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Aquí, es importante señalar que mediante Decreto, publicado el 27 de junio de 1990 en el Diario Oficial de la Federación, se derogó el párrafo quinto del artículo 28 constitucional.

El párrafo quinto del artículo 28 constitucional, antes de su derogación decía:

"Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo la prestación del servicio público de banca y de crédito. Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquéllas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares".

10.- Para complementar e integrar un marco jurídico preciso para la intervención del Estado en el desarrollo económico nacional, es conveniente que se señalen, en el artículo 28 constitucional, las actividades de carácter prioritario donde de acuerdo con las leyes el Gobierno Federal participe por sí o con los sectores social y privado. Esto también serviría para dar permanencia y continuidad a los planes y programas de desarrollo económico y social del Ejecutivo Federal, así como no dejaría en la voluntad de éste la determinación de dichas actividades.

11.- Nuestra Constitución Política establece que concurrirán al desarrollo económico nacional el sector público, el sector privado y el sector social. Asimismo, el sector público podrá participar por sí o con dichos sectores para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Esto hace que nuestra economía tenga un carácter mixto en su funcionamiento, --- quedando claro que el Estado ejerce la rectoría del desarrollo económico nacional para garantizar que éste sea integral, fortalezca la soberanía de la Nación, fomente el crecimiento económico, la generación de empleos y una más justa distribución del ingreso y la riqueza nacional, y de esta manera permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de individuos, grupos y clases sociales existentes en nuestra sociedad.

12.- De aquí que la creación y funcionamiento de la empresa pública como instrumento de política económica y social, haya sido y sea la respuesta del Estado para cumplir con el mandato constitucional y la demanda social de ser el rector -- del desarrollo económico y social de nuestro país.

13.- A través de la empresa pública se concreta la intervención del Estado en el proceso económico y social, tanto en la regulación de los mecanismos del mercado, que no siempre son adecuados para el interés público y social, como en la -- producción de bienes y servicios de importancia estratégica para el país.

14.- Es imprescindible llegar al convencimiento de que las empresas públicas, el sector paraestatal, lejos de ser una acumulación fortuita de actos improvisados de gobierno, constituye la herencia económica, social y política más importante con el Estado surgido de la revolución de 1910 ha dotado al pueblo de México para forjar un modelo propio de desarrollo económico y social; es el resultado de un prolongado esfuerzo, de una continuidad nacionalista y de una inusitada vi--- sión histórica de la sociedad mexicana organizada.

15.- Solo la interesada carencia de memoria histórica, sólo el anquilosante estancamiento económico, sólo la inconfesable solidaridad a causas extranaciona--- les, hace posible negar el origen y legitimidad a los principios, compromisos y mandato que nuestra Carta Magna postula y otorga al Estado la rectoría del desarrollo nacional, y por lo que éste ha venido desarrollando una creciente partici--- pación en la actividad económica de la Nación, esforzándose por mantener conti--- nuidad para lograr la justicia social.

16.- Ahora, a partir de 1982 a la fecha se ha instrumentado una política y un -- marco jurídico para la desincorporación de las entidades paraestatales, entre -- las que destacan las empresas públicas por su importancia económica y social, -- por su número y por el monto de recursos económicos que manejan.

17.- La desincorporación de las empresas públicas en nuestro país se ha llevado a cabo a través de diferentes procesos, como son: la liquidación y disolución, -- la extinción, enajenación, fusión y transferencia.

De estos procesos de desincorporación los más importantes por su significado y efectos económicos y sociales, son los tres primeros.

18.- Así, con la liquidación o extinción de una empresa pública o de alguna - otra entidad paraestatal, ésta desaparece del ámbito económico, social y administrativo, y en consecuencia las funciones y actividades desarrolladas.

19.- Con la enajenación de una empresa pública, el Estado deja de prestar el bien o servicio que ésta desarrollaba; ésta actividad que fué estratégica o -- prioritaria para el Gobierno Federal, pasa a ser desarrollada por grupos privados de la sociedad cuyos intereses no son siempre compatibles con el interés público, y en consecuencia, el Estado pierde terreno en áreas fundamentales de la actividad económica nacional, y con esto se debilita su función como rector del desarrollo económico y social de la Nación.

20.- Los procesos de fusión y transferencia de empresas públicas fortalece la actividad y el funcionamiento de éstas para incrementar su eficiencia y productividad.

Así, con la fusión se unifican planes, programas y objetivos, mejoran estructuras administrativas y procesos productivos, así como se optimiza el aprovechamiento de los recursos humanos, técnicos, materiales y financieros de las empresas fusionadas.

21.- La transferencia de empresas públicas a los Gobiernos de los Estados permite una real descentralización administrativa y la desconcentración económica hacia las entidades federativas donde se realiza, promoviendo el desarrollo -- económico regional del país.

22.- Desafortunadamente los procesos que han predominado, no sólo por su número sino por el monto de recursos económicos y financieros manejados, en la desincorporación de las empresas públicas son los de liquidación, extinción y -- venta, en contraposición con los procesos de fusión y transferencia que representan una parte mínima.

23.- Entre las causas más importantes de la desincorporación de las empresas -- públicas, por parte del Gobierno Federal, se encuentran las siguientes:

- Cuando ya cumplieron, o en su caso no cumplen, con el objeto social para el que fueron creadas.
- Por no tener carácter estratégico o prioritario para el desarrollo económico y social del país.
- Para incentivar la competencia del sector privado y social en la actividad económica, y evitar prácticas monopólicas.

- Su funcionamiento ya no es conveniente desde el punto de vista de la economía nacional.
- Su funcionamiento deficitario es una carga económica para el Estado y la Sociedad.
- Para reducir el gasto público federal.
- Para modernizar al sector paraestatal y fortalecer la participación -- del Estado en las áreas consideradas estratégicas y en las prioritarias que determine el Ejecutivo Federal.
- Para ampliar el margen de manejo en la conducción de la política económica y dar mayor participación en la actividad económica a los sectores privado y social.
- Para liberar recursos financieros y canalizarlos a la satisfacción de necesidades sociales, como: agua potable, escuelas, centros de salud, vivienda, generación de empleos y abasto popular principalmente.
- Para reestructurar la administración pública paraestatal, ya que en el desarrollo económico el Estado no puede ni debe ser el único actor.

24.- Por su parte, entre las razones y principios más importantes que han motivado la desincorporación de las Sociedades Nacionales de Crédito, propiedad del Estado, se encuentran las siguientes:

- Concentrar la atención del Estado en el cumplimiento de sus objetivos -- básicos: dar respuesta a las necesidades sociales de la población y elevar su bienestar sobre bases productivas y duraderas.
- El cambio profundo en el país de las realidades sociales, de las estructuras económicas, del papel del Estado y del sistema financiero -- mismo, que modifica de raíz las circunstancias que explicaron la estancamiento de la banca.
- Ampliar el acceso y mejorar la calidad de los servicios de banca y crédito en beneficio colectivo, evitando subsidios, privilegios y abusos.
- Conformar un sistema sólido, más eficiente y competitivo.
- Garantizar en el sector una participación diversificada de capital e impedir su indeseable concentración.
- Asegurar que la banca múltiple quede en manos de mexicanos de probada -- aptitud y reconocida calidad moral, y
- Propiciar las sanas prácticas financieras y bancarias.

25.- Es importante señalar que para llevar a cabo la desincorporación de los bancos, propiedad del Gobierno Federal, fué necesario derogar el párrafo quinto del artículo 28 constitucional en junio de 1990. La modificación de éste --

artículo fue aprobada por el Constituyente Permanente en funciones.

26.- Actualmente, se ha implementado una estrategia gubernamental para la modernización de la empresa pública, que haga de ésta una entidad eficiente, productiva, autónoma en su gestión y sea financieramente rentable.

27.- Ahora, mis consideraciones particulares sobre el proceso de desincorporación de las empresas públicas y de las Sociedades Nacionales de Crédito, son las siguientes:

27.1.- El marco jurídico instrumentado para la desincorporación de estas entidades públicas, obedece a una política económica y social de desarrollo para reducir cada vez más la intervención económica del Estado.

27.2.- La desincorporación de empresas públicas es consecuencia de una política del Ejecutivo Federal por cambiar nuestro modelo de desarrollo, de uno con creciente intervención del Estado en materia económica y social, a uno de economía de mercado. Lo anterior, demuestra el fortalecimiento cada vez mayor -- del Ejecutivo Federal, y el debilitamiento del poder legislativo para legislar en materia económica.

28.- A nivel macroeconómico, la economía nacional ha sufrido crisis económicas y financieras, como son la caída de los precios internacionales del petróleo, devaluaciones de la moneda nacional y la exorbitante deuda externa, -- lo que ha traído como consecuencia una disminución en los recursos del Estado para apoyar financieramente a las empresas públicas en su desarrollo.

29.- Las Políticas que se han establecido para la operación y funcionamiento de las empresas públicas no han sido las adecuadas, lo que las ha llevado, en muchos casos, a tener un funcionamiento deficitario.

30.- Actualmente se vive a nivel mundial, principalmente en los países subdesarrollados y en vías de desarrollo, un auge de las políticas neoliberales -- del desarrollo económico y social, que han recomendado la privatización de -- las empresas públicas y en general de la economía en su conjunto para que ésta funcione adecuadamente de acuerdo con las leyes de la oferta y la demanda.

Lo anterior ha contribuido para que en países como México se adopten dichas políticas de desarrollo económico, y se reforme y modifique el marco jurídico que da sustento a la intervención del Estado en áreas estratégicas y prioritarias de la economía nacional.

31.- No se puede dejar al libre juego de las fuerzas del mercado el desarrollo económico de la Nación, ya que está demostrado históricamente que éstas --

por sus intereses particulares no pueden llevar a cabo un desarrollo equilibrado con los intereses sociales y nacionales.

32.- El Estado mexicano no puede solamente con la expedición de normas jurídicas lograr un desarrollo equilibrado del desarrollo económico y social, es necesaria su -- intervención directa.

33.- Si bien es cierto que con la desincorporación de las empresas Públicas y las -- Sociedades Nacionales de Crédito, vía su venta a grupos particulares, se han obtenido significativos montos de recursos financieros que se han canalizado para satisfacer necesidades sociales y para reducir el monto de la deuda interna del país, también lo es que con este proceso el Estado ha perdido parte de su patrimonio económico y una fuente importante de generación de recursos propios.

34.- Con la desincorporación de las empresas públicas y de las Sociedades Nacionales de Crédito, vía su enajenación, el Estado se ha retirado de importantes áreas estratégicas y actividades prioritarias de la economía, lo que trae como consecuencia que pierda rectoría en la conducción del desarrollo nacional, y a nivel internacional no cuenta con instrumentos de negociación económica que garanticen efectivas políticas de desarrollo económico y social.

35.- Es necesario una reforma a nuestra Carta Magna para que el poder legislativo -- tenga una mayor participación en las decisiones del Ejecutivo Federal, en materia de política económica que afecten el patrimonio económico del Estado.

36.- El poder legislativo debe ser más serio, consciente y visionario en la aprobación de leyes y decretos que, en un momento dado, atenten en contra del patrimonio -- económico de la Nación o dejen a la voluntad de un hombre el destino de un pueblo, -- ya que por ello tenemos nuestro derecho establecido en nuestra Ley Fundamental para preservar nuestras instituciones en beneficio de la sociedad.

37.- La modernidad de la Nación no se logrará con la privatización de la economía, -- sino con el estudio consciente de nuestra problemática y tomando en cuenta, en su -- solución, la opinión de todos los sectores organizados de la sociedad y en la que el poder legislativo como órgano legítimo de representación popular, debe tener preeminencia.

38.- Asimismo, la modernidad de una Nación no puede medirse, como se ha dicho por la celeridad de los asuntos públicos y privados, sino por el nivel de vida alcanzado -- por los ciudadanos de un país, y mientras exista desigualdad social el Estado no puede dejar de intervenir directa e indirectamente en el desarrollo económico y social.

39.- Nuestra indiosincracia, cultura política, historia y sistema jurídico nos han -
dado un modelo de desarrollo económico y social propio, y no debemos modificarlo --
radicalmente por otro en aras de un futuro económico incierto y en un país en donde
aún tenemos grandes desigualdades sociales, y en el que se busca lograr la justicia-
social.

40.- La desincorporación de casi mil entidades paraestatales en un periodo de 9 años
de gobierno, no debe ser motivo de orgullo y satisfacción para los mexicanos sino --
una tarea de estudio, análisis e investigación para evaluar los efectos positivos o
negativos en el desarrollo económico y social nacional, de esta política gubernamen-
tal instrumentada a finales del año de 1982. Esta evaluación deberá hacerse a la luz
y tomando como punto de partida nuestro Derecho Constitucional vigente.

BIBLIOGRAFIA

L I B R O S

- 1.- Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". Primer Curso. Ed. Porrúa, 1992.
- 2.- Barrera Graff, Jorge. "Tratado de Derecho Mercantil. Generalidades y Derecho Industrial". Vol.1. Ed. Porrúa, México, 1957.
- 3.- Blanco Fornieles, Víctor. "El intervencionismo de Estado en el Derecho Constitucional Mexicano". Ed. UNAM. México, 1986.
- 4.- Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980.
- 5.- Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Ed. siglo XXI, México, 1978.
- 6.- Carrillo Castro, Alejandro. Las Empresas Públicas en México. Su importancia en el sector industrial y comercial. Bases Jurídicas de su acción. -- Ed. INAP, México, 1976.
- 7.- Carrillo Castro, Alejandro. " La empresa pública y la reforma administrativa ". Empresas Públicas. Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos. Colección Seminarios, núm. 7, México, -- 1978.
- 8.- Casar, María Amparo y Wilson Pérez. El Estado Empresario en México, ¿Agotamiento o Renovación?. Ed. siglo XXI, México, 1991.
- 9.- De la Madrid Hurtado, Miguel. " Algunas cuestiones actuales del financiamiento de la empresa pública ". Empresas Públicas. Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos. Colección Seminarios, núm. 7, México, 1978.
- 10.- De la Madrid Hurtado, Miguel. " La Participación de la Empresa Pública en el Proceso de Desarrollo Económico y Social del País. Plan Global de Desarrollo ". Centro Nacional de Productividad. Ciclo de Conferencias, Serie-Memorias, 1, México, 1981.
- 11.- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Ed. Limusa, México, 1989.
- 12.- Faya Viesca, Jacinto. Rectoría del Estado y Economía Mixta. Ed. Porrúa, - 1990.

- 13.- García Ramírez, Sergio y Carrillo Castro, Alejandro. Las Empresas Públicas en México. Ed. Porrúa, 1990.
- 14.- Guerrero, Omar. El Estado y la Administración Pública en México. Una investigación sobre la actividad del Estado mexicano en retrospectiva y - - prospectiva. Ed. INAP, México, 1989.
- 15.- Hansen, Roger D. La política del desarrollo mexicano. Ed. siglo XXI, México, 1989.
- 16.- Kaplan, Marcos. " Planificación y cambio social ". Estudios de Derecho -- Económico. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1986.
- 17.- Manual de Administración Pública. ONU, Departamento de Investigación Económica, 1962.
- 18.- Morelos y Pavón, José María. " Sentimientos de la Nación ". Morelia, Mich. Documentos compilados. Manuel Arellano, Tomo II, 1965.
- 19.- Patton Glade, William. " Las Empresas Gubernamentales Descentralizadas ". Aportaciones al conocimiento de la administración federal (Autores Extranjeros). Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, México, 1976.
- 20.- Pichardo Pagaza, Ignacio. El proceso de desincorporación de entidades paraestatales (El caso de México). Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México, 1988.
- 21.- Rey Romay, Benito. La ofensiva empresarial contra la intervención del Estado. Ed. siglo XXI, México, 1990.
- 22.- Rey Romay, Benito. México 1987: " El país que perdimos ". Ed. siglo XXI, México, 1990.
- 23.- Robles Oyarzun, Carlos y Ernesto Marcos. Apuntes para diseñar la estrategia industrial paraestatal en México. Nacional Financiera, S.A., México, - 1983.
- 24.- Ruiz Massieu, José F. La Empresa Pública: Un Estudio de Derecho Administrativo sobre la experiencia mexicana. Ed. INAP, México, 1980.
- 25.- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Tomo I. Ed. Porrúa, México, - 1990.
- 26.- Solís, Leopoldo. La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas. Ed. siglo XXI, México, 1990.
- 27.- Varios Autores.- "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" (Comentada). Ed. UNAM, México, 1985.

- 28.- Varios Autores.- "Diccionario Jurídico Mexicano" , tomo II.
Ed. Porrúa-UNAM, México, 1992.
- 29.- Varios Autores.- "Enciclopedia Jurídica OMEBA", tomo X. -
Ed. Dris Kill s.a. Buenos Aires Argentina, 1989.
- 30.- Villa Aguilera, Manuel. ¿A quién le interesa la democracia en México? Crisis del intervencionismo estatal y algunas alternativas del Pacto Social.
UNAM, Coordinación de Humanidades, México, 1990.
- 31.- Villareal, René. " La Empresa Pública en el Desarrollo de México: Mitos y Realidades ". Revista, Sistema coordinación de comunicación social de - -
CONASUPO, marzo de 1986.
- 32.- Zamora, Fernando. Fundamentos constitucionales de la intervención estatal en materia económica, en la Constitución de 1917 y la economía mexicana.-
UNAM, 1958.
- 33.- Zedillo Ponce de León, Ernesto. "Reorientación de la Acción Estatal y -
Efecto de la Modernización del Estado". El Mercado de Valores, Nacional -
Financiera, núm. 16, agosto 15 de 1991.

L E Y E S

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa, México 1992.
- 2.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ed. Porrúa, México, -- 1992.
- 3.- Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Ed. Porrúa, México, 1992.
- 4.- Ley de Instituciones de Crédito. Diario Oficial de la Federación, 18 de - julio de 1990.
- 5.- Ley de Planeación. Ed. Porrúa, México, 1992.
- 6.- Ley sobre atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica. Ed. -- Porrúa, México, 1992.
- 7.- Ley General de Sociedades Mercantiles, Ed. Porrúa, México, 1992.

D E C R E T O S

- Decreto que deroga al párrafo quinto del artículo 28 de la Constitución Polí- tica de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, 27 de junio de 1990.

- Reglamento de la Ley de las Entidades Paraestatales. Diario Oficial de la Federación, 26 de enero de 1990.

A C U E R D O S

- Acuerdo que establece los principios y bases del proceso de desincorporación de las Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones de Banca Múltiple, y crea el Comité de Desincorporación Bancaria. Diario Oficial de la Federación, 5 de septiembre de 1990.

D O C U M E N T O S

- Registro de la Administración Pública Federal Paraestatal. Diario Oficial de la Federación, 15 de noviembre de 1982.
- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Programación y Presupuesto, mayo de 1983.
- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Poder Ejecutivo. Secretaría de Programación y Presupuesto. Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 1989
- Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública 1990-1994. -- Secretaría de Programación y Presupuesto. Diario Oficial de la Federación, 16 de abril de 1990.
- Bases generales del proceso de desincorporación Bancaria. Comité de Desincorporación Bancaria, 24 de septiembre de 1990.
- Cuarto Informe de Gobierno. Diario Oficial de la Federación, 2 de noviembre de 1992.
- Quinto Informe de Gobierno. Diario Oficial de la Federación, 2 de noviembre de 1993.