



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

55
2EJ

FACULTAD DE ECONOMIA

"LAS PERSPECTIVAS DE LA EMPRESA PUBLICA
Y EL PROYECTO NACIONAL DE MODERNIZACION
ECONOMICA 1980-1991"

FALLA DE ORIGEN

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN ECONOMIA

P R E S E N T A :

FEDERICO HERNANDEZ ARIAS

MEXICO, D. F.

ABRIL DE 1995.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta 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.

A MIS PADRES:

ANGELICA ARIAS DE HERNANDEZ
CECILIO HERNANDEZ MORALES.
CON TODO CARIÑO Y RESPETO QUE ME
RECEN POR EL APOYO INCONDICIONAL,
QUE SIEMPRE ME HAN BRINDADO A --
QUIENES NUNCA PODRE PAGARLE LOS
DESVELOS Y PREOCUPACIONES.

A MIS MAESTROS:

A QUIENES LES DEBO MI FORMACION
PROFESIONAL Y QUE SIEMPRE LOS -
RECORDARE.

A MIS HERMANOS:

SAMUEL, NELLY (+), INES, HILDA,
ROSARIO, BERNABE, TERESA, EDUAR
DA, BELIA Y CARLOS (+).

AL C. DR. RAFAEL ESCALANTE I.:
POR SU INVALUABLE APOYO Y ASESORAM
MIENTO DE QUIEN SIEMPRE ESTARE -
AGRADECIDO COMO BRILLANTE ESTUDIANM
TE, PROFESIONISTA Y AMIGO.

AL C. LIC. JAIME HERNANDEZ M.:
POR SU VALIOSA COLABORACION EN LA
REALIZACION DE ESTA INVESTIGACION.

INDICE GENERAL

INTRODUCCION		1
CAPITULO 1	ANTECEDENTES HISTORICOS GENERALES	
1.1	Surgimiento de la empresa pública en nuestro país	5
1.2	La Constitución de 1917 y la Empresa Pública	10
1.3	Evolución de la Empresa Pública	14
1.4	Características Definitorias	30
1.5	Empresa Pública Instrumento de Desarrollo 1924-1980	37
1.6	NOTAS AL CAPITULO UNO	44
CAPITULO 2	MARCO JURIDICO Y FUNCIONAMIENTO DE LA EMPRESA PUBLICA	46
2.1	Estructura Legal General	46
2.1.1	Artículos 26, 27, 28 y 93 de la Constitución	53
2.1.2	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	59
2.1.3	Ley Federal de Entidades Paraestatales	65
2.1.4	Leyes y Ordenamientos Generales	73
2.2	Aspectos Económicos	82
2.3	Aspectos Políticos	86
2.4	NOTAS AL CAPITULO DOS	89
CAPITULO 3	PROCESO DE DESINCORPORACION DE LA EMPRESA PUBLICA	92
3.1	La Crisis Económica General 1980-1991	92
3.2	La Empresa Privada y la Empresa Pública	101
3.3	Descentralización y Privatización de la Economía 1986-1991	109
3.4	Crítica al proceso de Desincorporación de Entidades Paraestatales	119
3.5	NOTAS AL CAPITULO TRES	122
CAPITULO 4	EMPRESA PUBLICA Y MODERNIZACION ECONOMICA	124
4.1	Rentabilidad Financiera y Lucro	124
4.2	Rentabilidad Social y Distribución del Ingreso	128
4.3	Empresa Pública: Objetivos Sociales	134

4.4	Empresa Privada: Oposición y Complementa- riedad	138
4.5	NOTAS AL CAPÍTULO CUATRO	141
	CONSIDERACIONES Y RECOMENDACIONES FINALES	142
	BIBLIOGRAFIA	146

INTRODUCCION

Mis deseos por aportar algunos elementos que puedan servir como marco de reflexión acerca del papel históricamente desempeñado por las --- empresas públicas, constituyen la razón fundamental de esta tesis. La justificación general radica en la inquietud que me surgió de aportar elementos que pudieran servir como bases para emprender un estudio más profundo sobre el significado económico de las entidades paraestatales.

De ninguna manera se puede considerar esta tesis como un trabajo - terminal aún cuando se ha revestido de información seria y lleva implícito un esfuerzo de información que cubre las exigencias mínimas requeridas, sin embargo el análisis serio y la información dispuesta puede ser parte de la fundamentación futura de un trabajo profesional completo. El trabajo está sujeto a muchos componentes pero contiene consideraciones importantes que pueden ser útiles para comprender de manera elemental el caso específico - de la industria paraestatal.

La premisa de donde parte mi trabajo es en la de reconocer que el -- sector de las empresas públicas a resultado fundamental para el desarrollo económico nacional y también se reconoce la difícil situación que ha venido enfrentando históricamente; situación que obliga al gobierno a partir - de 1982 a emprender una profunda revisión de esta industria enfocando estas acciones a las políticas operativas y a las formas de la administración -- que fueron en realidad las acciones que inician el proceso de reestructuración a que fué sometido el sector paraestatal.

Esta fue la meta principal durante la administración 1982-1988 y se continúa y consolida hasta 1992 redimensionando el sector público en términos de su tamaño y redefiniendo sus funciones y objetivos. Se modifica la estrategia de participación y se legisla para que el Estado controle de -- manera exclusiva las áreas estratégicas y convenga su participación de manera complementaria con el sector privado en las ramas prioritarias de la industria.

Trato de ubicar conceptualmente la incidencia del Estado en la economía y la proyección o impacto en el bienestar de la población desde el --- punto de vista de su política social aplicada a los sectores menos favorecidos. Para efectos de desarrollo de este trabajo he considerado necesario dividirlo en cuatro capítulos estructurados de la forma siguiente:

En el capítulo uno "ANTECEDENTES HISTORICOS GENERALES" se analiza la evolución del Estado conjuntamente con el surgimiento de las empresas estatales ; pasando por el papel que se le asigna a la empresa del Estado en la Constitución de 1917, se realiza una recapitulación histórica de las condiciones que permiten el surgimiento y desarrollo de tales unidades productivas.

Aún cuando se consideran algunos elementos que se ubican históricamente atrás del movimiento armado de 1910, es en realidad de éste último de donde parto para mi análisis histórico; y es así, porque es precisamente en este periodo cuando el país se incorpora al capitalismo siendo la empresa pública el resultado más genuino de este modo de producción. Con la constitución de 1917 el papel de las empresas públicas como instrumento de desarrollo es incorporado de manera amplia en los artículos 26, 27, 28, y 93 que constituyen su marco legal, (materia del segundo capítulo) dotando al Estado de facultades para constituir o nacionalizar áreas de economía estratégicas y prioritarias.

Se aborda la constitución de empresas públicas que tuvieron su auge durante las reformas cardenistas, se prioriza el análisis de la nacionalización de la industria petrolera, los ferrocarriles, la industria eléctrica y los fertilizantes; estos rubros tendrán siempre mención a lo largo de los tres primeros capítulos. Se ofrecen algunos elementos de análisis de las condiciones que permitieron el surgimiento de un Estado obeso compitiendo con la iniciativa privada situación que a la postre lo llevaría (al Estado) a un conflicto político económico de grandes proporciones que se agudiza fuertemente a partir de 1982 con la crisis más profunda que haya enfrentado México.

En el capítulo dos correspondiente al "MARCO JURIDICO Y FUNCIONAMIENTO DE LA EMPRESA PUBLICA" se intenta el análisis de las diversas disposiciones que regulan su estructura legal, su funcionamiento y evolución en la economía y en la política.

Se ha expedido diversos ordenamientos específicos para este tipo de empresas tales como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley Federal de Entidades Paraestatales; Ley General de Planeación, Presupuesto; Contabilidad y Gasto Público. Aún cuando todos estos ordenamientos son fundamentalmente importantes para la regulación de las empresas públicas nuestro análisis se centra básicamente en la Ley Orgánica de la Administración Pública y en la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Se tratará de demostrar como las empresas públicas se encuentra inmersa en un complejo marco legal que limita su autonomía de gestión restringiendo sus niveles de rentabilidad y por consecuencia reduciendo su productividad. Se señalan también los aspectos económicos y políticos que originaron en su momento el crecimiento del sector público y del número de empresas y organismos paraestatales.

El Capítulo tres está dedicado al análisis del "PROCESO DE DESINCORPORACION DE LA EMPRESA PUBLICA". Es en la década de 1980 cuando cobra impulso el proceso de desincorporación propiamente dicho de las empresas estatales. Proceso que se sustentó en argumentos tales como la baja rentabilidad, la mala administración, la necesidad de sanear las finanzas públicas y los problemas de obsolescencias físicas y tecnológicas entre otros aspectos.

Aquí se define dos periodos; el primero va de 1980-1985 y se caracteriza porque la política estatal pretende instrumentar una estrategia de desarrollo en donde la inversión pública permita complementar la inversión privada a efecto de sacar al país del bache en que se encontraba. El segundo va de 1986 a 1991 y se caracteriza por un repliegue fuerte de la participación del Estado en la actividad económica para dejar en manos de la iniciativa privada (nacional y extranjera) el desarrollo de toda la actividad productiva (extracción, transformación industrial, comercialización interna y externa así como el área del sector servicios incluidos los bancarios).

El Estado se reservó: Petróleo y demás hidrocarburos, Petroquímica -- básica, explotación de minerales radioactivos y generación de energía nuclear, minería, generación de energía eléctrica, ferrocarriles, comunicaciones eléctricas, telegráficas y radiotelegráficas. Lo fundamental de este capítulo es clasificar las circunstancias que propician el adelgazamiento del sector paraestatal y la validez, en su caso, de los argumentos que fueron utilizados para llevar a cabo el proceso.

Finalmente se agrega El Capítulo cuatro titulado "EMPRESA PUBLICA Y MODERNIZACION ECONOMICA". La empresa privada se constituye racional y históricamente con el objetivo básico de obtener la máxima rentabilidad de la inversión. Así, el empresario buscará colocar sus inversiones en áreas que le permitan lograr el objetivo mencionado a través de una óptima combinación de los factores de la producción (tierra, trabajo, capital y administración).

Se tratará de demostrar como las empresas públicas se encuentra inmersa en un complejo marco legal que limita su autonomía de gestión restringiendo sus niveles de rentabilidad y por consecuencia reduciendo su productividad. Se señalan también los aspectos económicos y políticos que originaron en su momento el crecimiento del sector público y del número de empresas y organismos paraestatales.

El Capítulo tres está dedicado al análisis del "PROCESO DE DESINCORPORACION DE LA EMPRESA PUBLICA". Es en la década de 1980 cuando cobra impulso el proceso de desincorporación propiamente dicho de las empresas estatales. Proceso que se sustentó en argumentos tales como la baja rentabilidad, la mala administración, la necesidad de sanear las finanzas públicas y los problemas de obsolescencias físicas y tecnológicas entre otros aspectos.

Aquí se define dos periodos; el primero va de 1980-1985 y se caracteriza porque la política estatal pretende instrumentar una estrategia de desarrollo en donde la inversión pública permita complementar la inversión privada a efecto de sacar al país del bache en que se encontraba. El segundo va de 1986 a 1991 y se caracteriza por un repliegue fuerte de la participación del Estado en la actividad económica para dejar en manos de la iniciativa privada (nacional y extranjera) el desarrollo de toda la actividad productiva (extracción, transformación industrial, comercialización interna y externa así como el área del sector servicios incluidos los bancarios).

El Estado se reservó: Petróleo y demás hidrocarburos, Petroquímica básica, explotación de minerales radioactivos y generación de energía nuclear, minería, generación de energía eléctrica, ferrocarriles, comunicaciones eléctricas, telegráficas y radiotelegráficas. Lo fundamental de este capítulo es clasificar las circunstancias que propician el adelgazamiento del sector paraestatal y la validez, en su caso, de los argumentos que fueron utilizados para llevar a cabo el proceso.

Finalmente se agrega El Capítulo cuatro titulado "EMPRESA PUBLICA Y MODERNIZACION ECONOMICA". La empresa privada se constituye racional y históricamente con el objetivo básico de obtener la máxima rentabilidad de la inversión. Así, el empresario buscará colocar sus inversiones en áreas que le permitan lograr el objetivo mencionado a través de una óptima combinación de los factores de la producción (tierra, trabajo, capital y administración).

Quedan así, áreas de interés colectivo y racional que, sea por no ofrecer rentabilidad o sea porque requieren enormes volúmenes de inversión o porque se trata de la producción de bienes estratégicos, el Estado debe cubrir, a través de las empresas u organismos públicos. (Exploración y producción de petróleo, generación de electricidad, investigación tecnológica en el área de la energía nuclear, el fomento y la regulación de la actividad minera y la exploración y tratamiento de los minerales radioactivos).

Lo fundamental de este capítulo es analizar los elementos que permiten demostrar que para lograr un desarrollo más acelerado del país, tanto la empresa pública como la empresa privada deben trabajar en un marco de complementariedad de esfuerzos cada una en su propio ámbito. Se realiza también una defensa de la empresa pública que históricamente ha demostrado su importante papel para sustentar el desarrollo social y económico del país y que seguira teniendo, aún y cuando se delimitan perfectamente sus áreas y funciones conforme a lo establecido en la constitución.

Por último se delinear algunas ideas a manera de consideraciones y recomendaciones finales que concluyen las vertidas durante los cuatro capítulos que las anteceden.

Quiero dejar constancia que uno de mis objetivos perseguidos en mi tesis es lograr la utilidad practica del trabajo, espero cumplir con ello.

C A P I T U L O 1

ANTECEDENTES HISTORICO GENERALES

1.1 Surgimiento de la Empresa Pública en Nuestro País.

Los sistemas de gobierno dependen en buena medida, del desarrollo económico y social alcanzado por los países, así como de su evolución histórica y de la filosofía política que en consecuencia, recoja su orden jurídico. Todo ello determina la medida en que cada Estado promueve, coordina, planifica e interviene directamente en una serie de actividades económicas que, en diferentes latitudes y en distintas épocas, se han considerado ámbito exclusivo de acción de la iniciativa privada.

Sergio García Ramírez

Con el fin de lograr el cumplimiento de objetivos económicos, políticos y sociales previamente fijados, todos los países, inclusive los que insertan su desarrollo dentro del liberalismo económico ofrecen diversidad de ejemplos de intervención estatal de acuerdo con la historia económica de los países en el mundo; basta citar para el caso de México, el Estanco del Tabaco que se establece por cuenta de la Real Hacienda de la ciudad de México y de Nueva España el 27 de junio de 1705 y cuyas funciones consistían en la reglamentación y supervisión de las actividades de siembra, procesamiento y venta de tabaco, reforzando el poder económico de la corona, y el control político sobre la población dedicada a estas labores.

Así inicia el Estado su intervención para regular las primeras y más importantes actividades económicas (agrícolas y mineras) promoviendo y estimulando otras que fortalecieran su posición hegemónica. De aquí surgirían nuevos controles sobre la producción de cobre, plomo, estaño y de los importantes estancos de sal y pólvora.

Otros ejemplos los tenemos con la Casa de la Moneda, adscrita en 1762 a la administración real, La Real Lotería de la Nueva España de 1770, la fábrica Real de Pólvora en 1780 creandose también por este tiempo, el Ban-

co de Avío de Minas, para fomentar el ramo, y el Banco de San Carlos en 1782. La estructura social de la Nueva España, con el tiempo se fue modificando pero los beneficios seguían favoreciendo a la gran mayoría de los españoles, lo que provocó una situación de descontento entre los criollos y mestizos que culminó con la integración de un sentimiento nacionalista originando en 1810 el movimiento de independencia.

Después de este movimiento, la intervención del Estado se adapta para responder a las nuevas necesidades económicas de la época, Así en 1830 se crea el Banco de Avío para el desarrollo de la Industria Têxtil, la cría del gusano de seda y el establecimiento de fábricas de papel.

Hasta fines del siglo XIX y principios del XX el Estado amplía su participación en empresas industriales y de servicios. A principios del presente siglo se estableció la caja de préstamo para obras de irrigación y Fomento de la Agricultura. Durante el porfiriato, el Estado alentó principalmente la inversión del capital privado nacional y extranjero en la economía del país; fue precisamente durante este periodo cuando se establecieron las primeras compañías ferrocarrileras y petroleras.

Resulta pues que siendo fiel a nuestros principios de atribuir todo mal o bien de nuestro proceso social al trauma de la conquista, no debe olvidarse que en las raíces del pasado precolombino se encuentra mucho del origen de muchas instituciones que actualmente conforman la estructura económica nacional.

El Estado mexicano pues, no es en sí mismo una comunidad nacional integrada que constituya un catalizador para la formación de la sociedad sino que atiende a diversos valores políticos fundamentales de origen.

De esta forma al triunfo del movimiento armado de 1910 el Estado se convierte en el rector y diseñador de un nuevo estilo de sociedad, sin embargo el triunfo mismo del constitucionalismo no garantizaba la conformación de este nuevo Estado. Era necesario su legitimación social es decir, había de borrarse todo vestigio de oposición del pueblo; esta premisa es la que origina la institucionalización de las reformas surgidas durante y después del movimiento armado lo que evidentemente implicó un largo proceso de acercamiento entre revolucionarios institucionalistas y las masas populares.

Al consolidarse este proceso surgieron las reformas sociales que habrían de determinar el marco ideológico donde descansarían la estructura de las nuevas instituciones.

La precaria situación económica producto del proceso revolucionario y el hecho de que el sector más dinámico de la economía estuviera en manos -- extranjeras restaba fortaleza al Estado mexicano y le dificultaba aumentar -- los beneficios de la exploración y explotación de los recursos naturales, lea se petróleo y minería.

Los destrozos causados en el sector primario por motivos de la lucha armada dieron la pauta para que el Estado interviniera con mayor fuerza en la actividad económica nacional. Sin embargo no se contaba con ningún apoyo económico ni de dentro ni de fuera para echar a andar proyecto alguno, frente a esta situación adquiere relevancia la política económica desarrollada por el presidente Calles (reducciones de sueldos, reformas a los métodos de presupuestos, racionalización del régimen fiscal) quien buscaba fundamentalmente -- el ahorro nacional a fin de extraerlos recursos económicos necesarios del mismo presupuesto.

Producto de esta política económica es el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria, pero tal vez para la época lo más importante haya sido la fundación en 1926 del Banco de Crédito Agrícola que llevaba implícita la intención de organizar sociedades locales y regionales de crédito; se marcaba -- la primera iniciativa del Estado con respecto a la primera organización cooperativa en el campo mexicano.

Complemento importantísimo a este respecto fueron la creación de una red de escuelas agrícolas, la Comisión Nacional de Caminos y la Comisión Nacional de Irrigación (1926-1928).¹

También durante éste período se observa una alianza Estado--iniciativa privada que busca la estructuración de un sistema económico a través de mecanismos que hagan posible la elaboración de diversos proyectos sobre todo tipo industrial -- tratando así de consolidar las exportaciones; esta actividad de finitivamente va a corresponder al Estado dado que la iniciativa no contaba -- con los recursos necesarios para emprender un proyecto de tal envergadura.

Esta actitud del Estado frente a la población en general y frente a la iniciativa privada le van dando una existencia legítima y una razón verdadera a la viabilidad del proyecto político de la época. El Estado mexicano -- sabedor de que existe una interrelación entre los diferentes sectores que conforman la economía en general y que son estos realmente quienes detentan los grandes intereses políticos y económicos, busca y encuentra la forma de conciliar estos intereses respondiendo en su momento a las aspiraciones que exige por un lado el proceso económico y por el otro evita el interés político nacional. El Estado se viene definiendo asimismo como una institución política y administrativa al mismo tiempo.

Esta posición se entiende si consideramos que en muchas de las actividades económicas y de servicios que el Estado tuvo que satisfacer a demanda expresa de la población o más propiamente dicho donde el Estado debía intervenir para satisfacer necesidades cada vez más complejas de una sociedad creciente, no hubo empresa privada alguna que reclamara proporcionar o realizar la (s) actividad (es) en cuestión.

Así, caminando al par con el desarrollo económico, el Estado mexicano abre el camino que crea las condiciones adecuadas para el despegue de la -- expansión industrial nacional, es decir que después de 1920 y hasta 1930 -- empiezan las principales obras de infraestructura que proporciona a la nación los medios precisos para iniciar el camino de la industrialización a -- partir de 1940.

De tal manera pues que podríamos considerar que a partir de 1935 el -- Estado, fortalecido con los logros cardenistas -- reforma agraria, control del petróleo y ferrocarriles, así como la reorientación del gasto público -- en sectores productivos y la creación de empresas paraestatales-- asume un papel propiamente de promotor del desarrollo con iniciativas de intervención más amplias y directas.

Grandes sumas son destinadas a grandes inversiones de obras que por su baja rentabilidad no son atendidas por la iniciativa privada, nuevas necesidades son atendidas como resultado de las nuevas condiciones de crecimiento.

Como puede observarse en la lectura de lo que puedo llamar una breve recapitulación histórica de las condiciones que prevalecían durante el surgimiento de la empresa pública, ésta ha venido desarrollándose conforme al

desarrollo del Estado mexicano. Es decir, que el marco histórico de las empresas públicas ha caminado paralelamente al de la consolidación del papel económico del Estado. ✓

1.2 La Constitución de 1917 y la Empresa Pública

" Si bien la Constitución de 1857, de corte liberal contenía ciertos preceptos relacionados con los monopolios y la expropiación previa indemnización, es a partir del triunfo del movimiento revolucionario en 1917 cuando el Estado incrementa su participación en los procesos económicos nacionales. Posteriormente surgirían los primeros antecedentes de la planificación del México Contemporáneo ".²

" La idea social de la propiedad en México tiene su origen en el artículo 27 constitucional, que a la letra dice: "Corresponde originalmente a la nación" (cosa bien distinta, por cierto, del denominado "dominio eminente", que es sólo un poder de jurisdicción o regulación fincado en la soberanía) el derecho de imponer en todo tiempo a la propiedad privada "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 y cuidar de su conservación"... La vigente constitución de 1917 -- "establece" los derechos públicos subjetivos, denominados "garantías individuales". De aquí se colige, al ser la nación quien erige la propiedad privada, que puede ella misma, consecuentemente, reasumirla por medio de la expropiación o imponerle las modalidades y regulaciones contenidas en el artículo 27.

En la letra y en el espíritu de la constitución de 1917 se asocia, -- entre otros elementos, a la propiedad con el trabajo, y por esta vía se permite el despliegue de formas de asunción estatal o social del dominio sobre bienes ociosos o aprovechados en sentido adverso o diverso al requerido por la comunidad nacional".³

Es la constitución como resultado del movimiento revolucionario la que basada en la experiencia del movimiento mismo recoge las distintas demandas que conforman el Proyecto Nacional y lo sustenta en un sistema de economía mixta. Este Proyecto Nacional transforma el concepto de propiedad, preserva las libertades económicas y le confiere al Estado la rectoría y gestión económica de acuerdo, por supuesto, a los criterios que dicte el interés de la nación.

Esta afirmación suscita la siguiente referencia "...la carta de 1917 --- consagra un derecho de propiedad de los particulares sobre todo tipo de --- bienes, incluyendo los de producción, pero condiciona y limita la propiedad - privada en atención al interés público, y establece un régimen de propiedad - pública sobre determinado tipo de bienes y de control directo y exclusivo - del Estado sobre ciertas actividades y servicios... Atribuye al Estado, a través de sus diversos órganos una serie de facultades para intervenir en el proceso económico, con el objeto de impulsar el desarrollo de la sociedad, regulando, como dice el artículo 27 de la constitución, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación!" 4

En el período que va de los años 1917-1982 puede decirse que es cuando se inicia propiamente el desarrollo del país, sustentado en la economía mixta, concepto que iniciaba el vínculo entre reformas sociales e instituciones públicas y que es lo que explica el notable aumento de la administración pública mexicana, especialmente del sector paraestatal. En realidad el marco jurídico inicial de la participación del Estado en la economía nacional encuentra sus principios en el artículo 90 de la Constitución Política - el cual desde su primera redacción en 1917, facultaba a los secretarios de Estado para ejercer manejo en los negocios de orden administrativo de la federación.

En efecto, la naturaleza de este precepto, alienta la intervención del Estado en la economía del país, en el periodo mencionado se superan los índices industriales que se habían alcanzado antes del movimiento armado y se inicia un proceso de expansión.

Pero la intervención del Estado en las actividades económicas del país no surge precisamente en éste renglón, sino que ello es resultado o más bien consecuencia del marco social que sustentaba el constituyente de 1917. Paralelamente a la integración del Estado mexicano se registraban sucesos mundiales que iban determinando las grandes transformaciones del Estado moderno en el mundo, léase, la revolución Rusa, el surgimiento del facismo, -- el nacional socialismo, pero ninguno realmente determina o influye directamente en el constituyente mexicano de 1917.

Recuerde que los principios jurídicos que dan vida a la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 son anteriores a todos -----

estos sucesos mundiales del siglo XX" ...el modelo por excelencia de participación estatal en la economía, que es el Instituto per la Ricostruzione Industriale (IRI), procede de 1933... la autoridad del valle de Tennessee, como organismo público norteamericano destinado al desarrollo regional, se crea en 1934. En Europa, Francia e Inglaterra conocen gran actividad del Estado sólo después de la Segunda Guerra.. Keynes formula su famosa teoría económica en 1936 y ... no forma parte de un programa práctico de acción económica sino - hasta 1942..."⁵

El Estado mexicano a través de la constitución de 1917 y en su acepción estrictamente social no busca abolir la propiedad privada así como tampoco la socialización de los medios de producción. Los valores fundamentales perseguidos en el contexto social general eran la libertad, la propiedad individual, seguridad jurídica. Valores que por su naturaleza misma nos hablan de un Estado Social concepto dentro del cual se tratan de consolidar estos valores previa garantía de las condiciones mínimas que hagan posible su aplicación.

"...no hay posibilidad de libertad si su establecimiento y garantías formales no van acompañadas de unas condiciones existenciales mínimas que hagan posible su existencia real... La propiedad individual tiene como límite los intereses generales de la comunidad ciudadana y los particulares de los que participan en hacerla productiva (obrero, campesinos y empleados). La seguridad formal tiene sentido sólo si va acompañada de la seguridad material frente a necesidades estrictamente económicas (salario mínimo, seguridad social, sistema de salud, etc), la igualdad ante la ley ha de ser complementaria de la seguridad de condiciones vitales mínimas".⁶

De manera pues que a partir de la década de los treinta y sustentados en los objetivos ya descritos, el Estado mexicano consolida su papel histórico interviniendo activamente en los distintos procesos económicos, políticos y sociales del país encaminados a la reconstrucción nacional y a la construcción de la infraestructura necesaria que ha venido exigiendo el desarrollo económico-social general del país.

Dentro de esta nueva faceta histórica del Estado, los organismos públicos son considerados como los instrumentos idóneos para legitimarse ante el pueblo ejerciendo rectoría sobre los procesos socioeconómicos nacionales. Estos organismos públicos implícitos en lo que se ha denominado administración pública paraestatal — fueron creadas como apoyo a las actividades que la cons

titución de 1917 otorgó al Estado mexicano que van desde la independencia económica y la justicia social, hasta la superación de los niveles de actividad económica que se observaban en los primeros años que siguieron al movimiento armado. La nueva estructura de fuerzas conformadas en el poder junto al nuevo marco jurídico que establece la constitución de 1917 marca un hito en la histórica porque a partir de entonces será sustancialmente diferente.-- Paralelamente al cumplimiento de sus funciones tradicionales amplía de manera muy importante su intervención en los asuntos nacionales.

La acción de su fuerza intervencionista ejerce el control desde las funciones de regulación indirecta hasta intervención directa y una desde el ámbito productivo hasta el financiero. Resumiendo tenemos pues que, al finalizar la Revolución Mexicana la intervención del Estado en la economía entrará en una nueva etapa en la que sufrirá cambios muy importantes muchos de los cuales fueron inducidos a raíz de los preceptos constitucionales contemplados al respecto en la Carta Magna de 1917.

Estos cambios fueron orientados a dos aspectos básicos: a) Impulso a la reconstrucción de la economía y b) Creación de la infraestructura jurídico -- económico-social encaminada a la superación de las trabas naturales e impuestas al desarrollo capitalista.

Para el caso específico de las empresas estatales, el Estado crea alrededor de 18 firmas en la producción de papel y editorial, la minería, el ramo textil, los servicios, el transporte, el comercio y fundamentalmente en los energéticos. Esta fuerza que a partir de este momento cobra la expansión de las fuerzas estatales es el preludio de que en lo sucesivo este hecho deberá ser permanente y no casual o pasajero, a partir de entonces la presencia del Estado en los quehaceres nacionales es activa y sistemática, respondiendo así a las exigencias de las estructuras del capitalismo mexicano.

1.3 Evolución de la Empresa Pública.

La creación de empresas estatales no ha obedecido a una política clara por parte del Estado, aunque de manera global la acción de este sector sea motivada por los requerimientos y necesidad de la acumulación de capital. No obstante, podemos distinguir algunos objetivos generales que el Estado persigue con la creación de sus empresas.

Uno de ellos ha consistido en proporcionar al Estado una base económica propia que le ha garantizado una autonomía relativa con respecto al capital nacional y extranjero y, le ha permitido emitir disposiciones conforme a las cuales se desarrolla el proceso de acumulación de capital. Conforme con esto el Estado se ha erigido como rector de la economía, lo que ha significado el apoyo ideológico fundamental de la burocracia política.

Al final de la revolución el Estado enfrentó, y ha venido enfrentando múltiples problemas para llevar a cabo su tarea de promotor del desarrollo en la sociedad mexicana, producto de las graves carencias de medios para financiar su modernización.

Pero a pesar de los múltiples problemas que pueden presentar, en la actualidad resulta innegable la necesidad universal de la intervención del Estado en la economía. No se pone en duda ya que el significado real del intervencionismo estatal, como un elemento sin el cual difícilmente se podría explicar la rápida acumulación de capital.

El Estado debe crear y mantener las condiciones que garanticen una acumulación rentable de capital y también aquellas que aseguren la estabilidad social; para ello ha dispuesto el cumplimiento de dos funciones básicas: apoyar la acumulación de capital y procurar su legitimidad; en el cumplimiento de estas dos tareas básicas del Estado ha ido aumentando crecientemente su participación en los gastos sociales de la economía. Con la ampliación del Capital Social, crea las condiciones necesarias para la acumulación privada rentable, acrecienta la plusvalía, crea la infraestructura, crea las empresas productoras de bienes y servicios, etc.

Instrumentos decisivos para mantener las condiciones anteriores han sido y siguen siendo las empresas estatales las cuales han existido desde diversas épocas con diversos objetivos y metas, apegadas al criterio de

surgir para el desarrollo de actividades fundamentales de la economía del país.

Un primer período en la evolución de las empresas públicas lo podemos ubicar entre 1925-1945 período en el cual se establecen en sectores de gran capital, (infraestructura, electricidad, transporte y recursos hidráulicos), correspondiendo a ésta misma época la creación del sistema financiero del país.

Un segundo período 1945-1960 espacio histórico donde el Estado se fortalece con la creación de nuevas y numerosas empresas dirigidas fundamentalmente al apoyo del incipiente proceso de industrialización. Se inicia, asimismo, la participación del Estado en el control y regulación del mercado de productos básicos.

Un tercer período 1960-1980 período de consolidación y diversificación de la actividad estatal a grado tal que se logra su operación en prácticamente todos los sectores de la vida económica nacional.

Un cuarto y último período va de 1980 hasta 1990 período en el cuál se maduran una serie de medidas políticas encaminadas a señalar que la empresa pública a dejado de ser eficiente y debe dejar paso a la iniciativa individual, surge el neoliberalismo caracterizado por ubicar como elementos centrales del desarrollo económico a la empresa privada, la competencia y el mercado.

No obstante, que el período de estudio que me ocupa es de 1980 a 1990, no debo soslayar en ningún momento las características fundamentales que han tenido las empresas públicas a lo largo de su evolución histórica. Al respecto me he dispuesto dividir las en cuatro etapas ya descritas arriba, a fin de tener una idea clara de como exponer la etapa evolutiva de 1980-1990. Preciso para ello relacionar las actividades más importantes que hubo de desempeñar el Estado a través de las empresas públicas en cada uno de los períodos mencionados.

En la primera etapa se crean diversas empresas y organismos públicos que, se puede decir, fueron el soporte del fomento económico. Entre las instituciones más importantes que surgen en este período podemos mencionar: 1925 el Banco de México, 1926 Banco de Crédito Agrícola, 1933 Banco Nacional Hipotecario, 1934 Nacional Financiera, 1937 Comisión Federal de Elec---

tricidad, 1938 Petroleos Mexicanos, 1942 Altos Hornos de México y en 1943 granos y fertilizantes de México.

Como puede observarse, esta primera etapa pertenece en realidad a los organismos financieros que desde 1924 tienen sus antecedentes en el régimen del General Calles cuyo propósito fundamental consistió en buscar los mecanismos idóneos para aumentar los ingresos estatales a través de la reorganización del sistema fiscal, establecimiento de un sistema bancario nacional y la reestructuración del crédito interno y externo.

Buscando mejorar la situación impositiva, en agosto de 1925 se realizó la primera Convención Nacional Fiscal y se emitió la Ley General de Pensiones Civiles de retiro así como el establecimiento de la dirección de pensiones Civiles de retiro.

Con respecto al renglón de crédito se implementó Exprofeso una legislación integral, se reanimaron los bancos existentes, se fundó el Banco Unico de Emisión y otras instituciones similares. Todos estos organismos deberían atacar las decisiones de la Convención Nacional Bancaria que había sido celebrada en el mes de febrero de 1924.

El 29 de diciembre de 1924 se crea por decreto la Comisión Nacional Bancaria con el objeto de establecer el control directo del Estado sobre el sistema bancario. Pero tal vez lo más importante de esta época haya sido la entrada en funcionamiento el 1º de septiembre de 1925 del Banco de México, S.A. cuyas funciones contemplaban: Emisión de billetes, regulación de la circulación monetaria en el país, los tipos de cambio con el exterior y la tasa de interés, redescuento a los bancos privados de documentación de carácter mercantil, el apoyo al servicio de tesorería y realizar las funciones que corresponden a los bancos de depósito y descuento.

Así el Banco de México surge como el factor de reconstrucción del sistema bancario nacional. En 1925 se crea la Comisión Nacional de Caminos dependientes de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. De forma paralela se crearon u organizaron las Juntas Locales de Caminos encargados de las carreteras estatales.

En 1926 se inician las primeras obras de riego las cuales tenían como

fín abrir nuevas zonas de cultivo o mejorar las existentes, para el efecto, en enero de ese mismo año se crea y prueba la ley sobre riego de donde surge la Comisión Nacional de Irrigación.

En 1925 también se aprobó el Reglamento General del Departamento de Sa^lubridad Pública y en mayo de 1926 se promulga un nuevo código sanitario. - En esta misma etapa se crean el Servicio Autónomo de Higiene Infantil y la Asociación Nacional de Protección a la Infancia. En 1928 inicia el servi--cio de Higiene Industrial y Previsión Social encaminada a la protección del trabajador y a las madres obreras.

Por decreto del 17 de septiembre de 1927 se crea la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje abrazada por representantes de los trabajadores, - de los patrones y del Gobierno, con la facultad de intervenir en todo con--flicto de tipo laboral en fábricas, ferrocarriles, plantas electricas y en la industria minera. En el aspecto político, en 1929 surge el Partido Nacio--nal Revolucionario cuya fundación obedecía a la necesidad del grupo funda--dor de controlar a las diversas fuerzas políticas del país, se empieza a --centralizar el poder político en el Estado.

En 1931 fue promulgada la Ley Federal del Trabajo donde, entre otras - cosas no menos importantes, se establecen situaciones y causas validas para rescindir contratos de trabajo, surgen las juntas de Conciliación y Arbitra^je como instancias para resolver conflictos obrero-patronales y se estable--ce que los sindicatos obreros se registraron ante la Secretaria de Indus--tria, Comercio y Trabajo, declarando el monto de sus cuotas y el número de sus afiliados.

En 1932 la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo se divide en - una Secretaría de la Economía Nacional y en un Departamento del Trabajo, - producto de esa reorganización de la Dirección General de Estadística y la Contraloría General pasó a formar parte de la Secretaría de Hacienda.

También en 1932 se crea una comisión encargada de formular un sistema de salarios mínimos cuyo plan definitivo fue probado en septiembre de 1933. El objetivo de esta comisión era hacer crecer los salarios en todo el país buscando con ello aumentar el mercado interno. En 1933 se organiza la Di--rección de Ingeniería Sanitaria para la realización de las obras correspon--dientes al agua potable y alcantarillado.

En esta etapa considerada de 1925 a 1945 se ubica una de las acciones fundamentales en el proceso histórico del país. Se implementa el primer Plan sexenal de Gobierno 1934-1940, con él se establece de hecho la actividad reguladora del Estado en la economía mexicana. Este plan se elabora en 1933 y es aprobado hasta principios de 1934.

Este documento permitía la acción del Estado en agricultura, trabajo, economía, comunicaciones y obras públicas, educación, gobierno, ejército, relaciones exteriores, crédito público y fomento comunal. Su ejecución se haría en seis etapas anuales y sucesivas planeadas, dirigidas y ejecutadas por el presidente y el partido. Sus objetivos generales se orientaban fundamentalmente al fomento de desarrollo económico de la nación.

Además de los organismos ya relacionados, destacan otros por su papel desempeñado en el proceso de reconstrucción nacional: Aseguradora Hidalgo S.A.; Asociación Hipotecaria Mexicana S.A. de C.V.; La Lotería Nacional; - ésto con respecto a renglon financiero. En lo que concierne a los servicios básicos se establecen entidades estatales, como la Compañía de Luz y Fuerza Eléctrica de Toluca S.A.; la Compañía Mexicana Meridional de Fuerza S.A. Juntas de Mejoras Materiales y Aeronaves de México, S.A.; Camara Nacional de la Industria de la Transformación; Afianzadora Mexicana S.A.; Banco Nacional Monte de Piedad y Estudios Churubusco Azteca S.A. entre otras.⁷

La segunda etapa en la evolución de las empresas públicas (1946-1960) basó sus fines y objetivos básicos en impulsar y apoyar el incipiente proceso de industrialización; política que le permitió justificar la creación y desarrollo de la empresa pública.

La inversión pública en esta etapa fue canalizada a los renglones económicos considerados como los más dinámicos: energía, transporte, acero, fertilizantes y que en realidad fueron los que constituyeron la activación del proceso de formación de capitales privados. La inversión pública casi se duplica al pasar de 2.5 por ciento del PIB durante 1925-1939 a 4.9 por ciento de 1940-1954.⁸

En 1946 se crea el Banco Nacional del Ejército en la Armada; Ayotla Textil S.A.; Compañía Mexicana de Terrenos de Rio Colorado y el Patronato del Centro de Salud, Soledad Orozco de Avila Camacho. En 1947 surgen el -- Banco Nacional Cinematográfico S.A.; Departamento de la Industria Militar; Ingenio Independencia S.A.; Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial y Comisión de Papaloapan.

En esta etapa considerada de 1925 a 1945 se ubica una de las acciones fundamentales en el proceso histórico del país. Se implementa el primer Plan sexenal de Gobierno 1934-1940, con él se establece de hecho la actividad reguladora del Estado en la economía mexicana. Este plan se elabora en 1933 y es aprobado hasta principios de 1934.

Este documento permitía la acción del Estado en agricultura, trabajo, economía, comunicaciones y obras públicas, educación, gobierno, ejército, relaciones exteriores, crédito público y fomento comunal. Su ejecución se haría en seis etapas anuales y sucesivas planeadas, dirigidas y ejecutadas por el presidente y el partido. Sus objetivos generales se orientaban fundamentalmente al fomento de desarrollo económico de la nación.

Además de los organismos ya relacionados, destacan otros por su papel desempeñado en el proceso de reconstrucción nacional: Aseguradora Hidalgo S.A.; Asociación Hipotecaria Mexicana S.A. de C.V.; la Lotería Nacional; - ésto con respecto a renglon financiero. En lo que concierne a los servicios básicos se establecen entidades estatales, como la Compañía de Luz y Fuerza Eléctrica de Toluca S.A.; la Compañía Mexicana Meridional de Fuerza S.A. Juntas de Mejoras Materiales y Aeronaves de México, S.A.; Camara Nacional de la Industria de la Transformación; Afianzadora Mexicana S.A.; Banco Nacional Monte de Piedad y Estudios Churubusco Azteca S.A. entre otras.⁷

La segunda etapa en la evolución de las empresas públicas (1946-1960) basó sus fines y objetivos básicos en impulsar y apoyar el incipiente proceso de industrialización; política que le permitió justificar la creación y desarrollo de la empresa pública.

La inversión pública en esta etapa fue canalizada a los renglones económicos considerados como los más dinámicos: energía, transporte, acero, fertilizantes y que en realidad fueron los que constituyeron la activación del proceso de formación de capitales privados. La inversión pública casi se duplica al pasar de 2.5 por ciento del PIB durante 1925-1939 a 4.9 por ciento de 1940-1954.⁸

En 1946 se crea el Banco Nacional del Ejército en la Armada; Ayotla Textil S.A.; Compañía Mexicana de Terrenos de Rio Colorado y el Patronato del Centro de Salud, Soledad Orozco de Avila Camacho. En 1947 surgen el -- Banco Nacional Cinematográfico S.A.; Departamento de la Industria Militar; Ingenio Independencia S.A.; Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial y Comisión de Papalcapán.

En 1948 el Banco del Pequeño Comercio del Distrito Federal, Ferrocarriles Nacionales de México. En 1949 la Industria Petroquímica Nacional S.A., y el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado. En 1950 el Patronato del Ahorro Nacional, Henequén del Pacífico S.A. de C.V., Instituto Nacional de la Juventud Mexicana, Instituto Nacional de Cancerología, Instituto Nacional de Investigación Científica, Instituto Nacional de Oftalmología y el Instituto Nacional de Urología.

En 1951 el Instituto Nacional de Endocrinología, Diesel Nacional S.A., Mexicana de Coque y Derivados S.A. de C.V., Maíz Industrializado S.A., Comisión del Río Fuerte y la Comisión del Río Grijalva. En 1952 Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, Maderas Industrializadas de Quintana Roo S.A., Compañía Minera la Florida de Muzquiz S.A., Ferrocarriles del Pacífico S.A. de C.V., Junta Directiva de Puertos Libres Mexicanos y el Patrimonio indígena del Valle de Mezquital.

En 1953 Banco nacional de Transporte S.A., Comisión Nacional de Valores, Sales y Alcalis S.A. y Ferrocarriles de Chihuahua al Pacífico S.A. En 1954 Consorcio del Seguro Agrícola, Fondo de Garantía y Fomento para la agricultura la Ganadería y la Avicultura, Fábrica de Papel Tuxtepec S.A., Comercial Mexicana S.A. de C.V. y el Instituto Nacional de la Vivienda.

En 1955 Impulsora y Exportadora Nacional S. de R.L. de C.V., Consejo de Recursos Naturales no Renovables, Servicios de Transportes Electricos del -- Distrito Federal, Banco Regional Agrícola y la Dirección de Pensiones Militares, 1956 Comisión Nacional de Seguros y la Comisión Nacional de Ayutla S.A., 1957 Bienes Raíces Industriales, S.A. de C.V., la Perla y Minas de Fierro -- S.A., 1958 Instituto Mexicano del Café, 1959 Comité de Importaciones del Sector Público, Comisión de Estudios de la Cuenca del Río Pánuco, Comite Nacional de Lucha contra la Tuberculosis y el Hospital Central de la Secretaría - de Comunicaciones y Transporte y en 1960 se inicia la planeación y programación de actividades inducida por el Estado.

Como podrá observarse este período se caracteriza por la creación de -- innumerables empresas y por ende una más marcada intervención del Estado como regulador. Notese que la presencia más nítida es en lo que respecta a la -- salud.

La tercera etapa 1960-1980 marca como ya dijimos la consolidación y diversificación de la intervención estatal abarcando practicamente todos los

renglones de la actividad económica nacional, surgen los primeros intentos de planeación y programación de las actividades económicas (recuérdese el Plan de Acción Inmediata 1962-1964 y posteriormente en 1965, el Programa de Desarrollo Económico y Social 1966-1970) --De acuerdo con Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez en "La Empresa Pública en México p. 72)"--.

Se busca la producción en bienes y servicios al interior del país a fin de suscituir importaciones, se crean otras nuevas empresas y organismos, y se absorben aquellas compañías privadas que enfrentaban problemas o aquellas en que los inversionistas habían decidido retirarse por considerarlas incosteables.

Esta etapa es prácticamente cubierta por los gobiernos de López Mateos, Díaz Ordaz y Echeverría Alvarez, aquí la sociedad entra en una fase de transformación acelerada que diseña el camino para la conformación de una nueva estructura económica nacional.

La nueva infraestructura empresarial permitió ampliar la influencia del sector sobre el desenvolvimiento de las fuerzas productivas, las relaciones de producción dominantes y la estructura social.⁹

La participación del Estado es cada vez mayor en la producción nacional, en este período amén de su diversificación, el Estado profundiza su presencia en ramas más dinámicas o básicas, léase el petróleo y la energía eléctrica --renglones en los que en realidad ya venía participando.

Se crean y se expanden en este período empresas de infraestructura y servicios destacados: la operación de Aeropuertos (ASA), Bodegas y Frigoríficos (BORUCONSA), Gaseras (2 empresas), desarrollo tecnológico (Instituto Mexicano del Petróleo y 3 empresas) que surgen para la administración de unidades habitacionales.

Se abren nuevos sectores productivos a través de la creación de 5 astilleros, 2 empresas de alimentos balanceados, Pronase, el Metro, 2 empresas -- para la comercialización de productos en el mercado internacional, 9 empresas para la comercialización interna, 4 empresas industriales para impulsar la -- fabricación de máquinas herramientas, 1 empresa de petroquímica, 8 empresas de metalmeccánica. Se funda Sicartsa destinada a convertirse en la principal acerera del país con lo cual se crea la palanca para la expansión del proceso de acumulación de capital.

Uno de los motivos fundamentales por las que este período se adquieren - cantidad de empresas, radica en el abandono que de ellas hacían sus antiguos dueños, me refiero a empresas ya establecidas como por ejemplo: Fundidora de Monterrey, 3 empresas dedicadas a la producción cinematográfica, 6 del ramo - textil, 2 petroquímicas, numerosos ingenios y muchas empresas dedicadas a la actividad de la pesca y a la industrialización de sus productos.

También se adquieren las empresas que guardaban adeudos con el sector - público como: Enpaques y Envases Nacionales, Esla, Incobusa y otras. Otras - se adquirieron porque fué retirada la inversión extranjera destacando: 5 em-- presas textiles, electricidad, minería, servicio telefónico. Otras que sólo se consolidan y expanden, pues ya el Estado venía operando en ellas: Ferrocarriles Unidos del Sureste y Fertilizantes fosfatados de México.

Algunas más en donde se le facilitó al Estado su integración técnica, no obstante que ya venía operandolas: Celulosa del Pacífico, Encuadernación - Progreso, Lito Ediciones Olimpia y Silvícola Magdalena.

Paralelamente los problemas regionales del país exigían de la atención - oficial y para darles respuesta se crearon empresas públicas destinadas al - impulso de actividades productivas: Oleaginosas del Sureste, Agroplástico de Baja California, Resinera Ejidal de Michoacan Cofrinsa (Veracruz), Sales de - Zacatecas, Tapetes Mexicanos (Edo. de Méx.), y Cordenex (Yucatan).

El proceso de "Mexicanización empresarial" cobra una fuerza inusitada: - se mexicaniza la generación de energía eléctrica, las actividades mineras, -- autopartes, equipo y metalmeccánica, tabaco y teléfonos.

El capital extranjero se va desplazando y entra al Estado para garantizar la actividad de las ramas de donde éste se desplaza, en 1960 se compran impor-- tantes compañías eléctricas (120 millones de dólares). En 1961 se modifica - la Ley Minera y como resultado se establece a la mayoría mexicana o nacional en las empresas de la rama.

Sustentado en este documento, el Estado adquiere acciones en: Azufrera- Panamericana, Minera Autla, Cobre de México, Compañía Explotadora del Usmo, Minera de Cananea, Exportadora de Sal y Macocozac.

Con el decreto de la integración de la industria automotriz, en 1962 el

el estado refuerza su presencia, se inicia la producción de autopartes, (Mecánica Falk, Motores Perkins y Bujías Champion, con la mexicanización de Teléfonos de México, a partir de 1963 México se convierte en socio minoritario y en 1972 en socio mayoritario,¹⁰

Decimos al principio de este período que en verdad ésta etapa puede considerarse como la de planeación y control global de la administración pública federal y aquí cabría relacionar los refuerzos más importantes que al respecto se realizan hasta 1980.

Un primer esfuerzo legislativo y administrativo que realizó el país en su afán por concretar la planeación de los sectores central y paraestatal. Se ubica en los años 1958 a 1974 y fueron: Ley de Secretarías y Departamentos de Estado; Programa de Inversiones para el período 1960-1964; Comisión Intersecretarial para la formulación de Planes Económicos y Sociales a Corto y Largo Plazo, Plan de Acción Inmediata, 1962-1964; Comisión de Administración Pública, Subcomisión Simultánea de Inversión Financiamiento; Comisión Coordinadora y de Control de Gasto Público; Comites Promotores del Desarrollo Socio-Económico de los Estados; Acuerdo de Programación de Inversiones Federales por Entidades Federativas; Comités Estatales de Desarrollo Rural y los programas de inversión pública para el Desarrollo Rural (PIDER).

En 1975 con la elaboración del Plan Básico de Gobierno 1976-1982 preparado por el Partido Revolucionario Institucional y avalado por José López Portillo como base de su campaña electoral, se exponen los elementos básicos del Sistema Nacional de Planeación vigente durante su gestión.

Las vertientes derivadas de este Sistema Nacional de Planeación consagrado en el Plan Básico de Gobierno 1976-1982 fueron cuatro: Obligatoria para el sector público, de coordinación para las entidades federales con respecto a su soberanía, la vertiente inductiva y la vertiente de concentración. La planeación se dió durante estos años en un nivel global, regional, sectorial e institucional. De esta manera, el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, los planes sectoriales y los programas derivados, pretendían que el desarrollo nacional se diera formalmente a través de procesos integrados de planificación.

Los planes y programas más importantes fueron: El Plan Nacional de Desarrollo Urbano, Nacional de Desarrollo Industrial, Nacional de Desarrollo Pesquero, Planes Anuales del Sector Agropecuario y Forestal, Nacional de Turismo, Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Nacional de Educación

Superior; Nacional de Zonas Deprimidas y grupos marginados, Nacional de Desarrollo Agroindustrial, Programa de Reforma Administrativa de la Administración Pública Federal, Programa Nacional de Ciencia y Tecnología y el Programa de Energía.

El Plan Global de Desarrollo 1980-1982, estuvo dividido en tres partes: economía, política y social. Su estrategia contenía cuatro objetivos los que se apoyaban en 22 políticas básicas. Todo ello descansaba en el Programa de Acción del Sector Público (PASP) que se implementa precisamente para vincular las políticas, objetivos y metas con los planes sectoriales y programas.

La presentación de esta serie de datos se me hizo necesaria porque resultaba de suma importancia para el recuento y análisis que en materia de planeación ha alcanzado nuestro país apoyado en la empresa pública que viene siendo en realidad un instrumento básico de intervención económica y planeación nacional.

Es evidente que el control y seguimiento de este sector no resulta nada sencillo toda vez que presenta una problemática bastante compleja con respecto al marco jurídico que la regula. No obstante y como nos podemos dar cuenta en el proceso de evolución descrito y, a pesar de múltiples críticas destructivas, --nada constructivas--, el proceso de planeación nacional y con ello, la programación en las entidades paraestatales evidencia un gran avance y madurez producto de grandes experiencias, propias y ajenas, lo cual no libera al país de los errores y fallas que pudiera surgir durante el proceso de su instrumentación.

El período 1980-1990 que aquí considero como una cuarta etapa en la historia evolutiva de la empresa pública nos habla de un Estado moderno donde de acuerdo a la política económica implementa --(Neoliberalismo)-- se acusa a la empresa pública como ineficiente y los ápologos de la privatización, señalan que este sector debe ceder su papel a la actividad e iniciativa individual.

Como he venido diciendo la dirigencia nacional comenzó a crear empresas desde los años veinte y se amplió y profundizó durante los treinta; **creando** básicamente empresas con un uso intensivo de capital (acero, petróleo, transporte, electricidad, petroquímica y minería). Su decisión de participar activamente en el sistema financiero coadyuvó al diseño del mecanismo estratégico de industrialización durante el período de posguerra.

Se incrementa el número de empresas y como consecuencia sus actividades hasta 1960, entre este año y 1980 se duplica el número de empresas y los volúmenes de inversión y producción, pues ya a finales de los años setentas una quinta parte de la inversión y la producción totales nacionales estaba constituida por las empresas estatales.

"Las entidades paraestatales tuvieron un crecimiento numérico elevado: - en 1930 se contó con 12, en 1940 con 57, en 1950 con 158, en 1960 con 259, en 1970 con 491, en 1976 con 845, en 1982 con 1155".¹¹

De acuerdo a disposiciones constitucionales, México mantiene prácticamente el monopolio de ciertas áreas estratégicas --artículo 28 constitucional -- cuyos rubros básicos son: correos, telecomunicaciones, banca central, petróleo, energía nuclear, minerales radioactivos, electricidad, etc. Algunas -- surgieron en algunos casos como producto del abandono o quiebra del sector -- privado tratando de mantener con ello el nivel de empleo y otras, para asegurar la producción de bienes destinados a sustituir importaciones, de aquí la ampliación del sector paraestatal (véase cita nº 11)

Ahora bien, como explicaré después en el Capítulo 2, mediante leyes, reglamentos y normas del Estado aseguró su intervención creando más empresas y organismos públicos que responderían fundamentalmente a las disposiciones legales emitidas expresamente, es decir, la creación de nuevas empresas no era solamente la creación como tal sino que se le creaba toda una estructura jurídica que tenía como objetivo final asegurar la presencia del Estado en el control y administración de éstas empresas.

" El Estado reservó para sí mismo diversas actividades y sectores económicos el capital extranjero se prohibió o se limitó a ciertas áreas y a nivel más general se concedió al gobierno la facultad para reglamentar las actividades privadas de acuerdo al interés público".¹²

Los programas económicos han sido encomendados para su diseño y ejecución a un núcleo reducido de empresas que han venido formando parte del Estado desde mediados del siglo: petróleo, petroquímica básica y acero quienes de por sí en conjunto representan el 60 por ciento de la producción bruta de este sector. Quiero decir con esto que aunque el sector paraestatal cuenta con numerosas empresas, en realidad son sólo unas cuantas las que representan el porcentaje mayor de su producción y dentro de este mismo núcleo PEMEX constituye el rubro de mayor producción, casi las tres cuartas partes de la totalidad.

A este respecto quiero mencionar que siendo PEMEX una de las empresas más grandes, sino la más, del sector que nos ocupa, llegó a ser considerado el monopolio más grande en México y por ello mismo el mejor aval de México con respecto a los créditos buscados en el extranjero, el mismo gobierno federal utilizó el nombre de PEMEX para su propio endeudamiento, Así mismo tenemos que para 1982 el 40% de la deuda a mediano plazo del sector público mexicano estaba a nombre de PEMEX.¹³

"Es posible precisar con mayor rigor el peso de las empresas estatales --excluidas las financieras-- en el PIB. En 1977 era del 7.3% llegando en 1981 a 9.8% y dando un acelerado salto al 16.4% en 1983. No obstante si se excluye a PEMEX el peso del sector público de empresas va del 4.1% a 3.6% del PIB entre 1977 y 1981 lo que de paso exhibe el gran peso que adquiere el propio sector petrolero dentro del conjunto de empresas; --el sector energético y en especial PEMEX jugará un papel central para la economía--. Además de ser la empresa más importante del país se convierte en un pivote central por medio de las divisas que generó la exportación, la demanda que su propio desarrollo generó en el mercado interno, la oferta de productos, el impulso a ciertas regiones, el financiamiento del gasto público, etc. El impacto de la actividad petrolera llegó al grado de petrolizar toda la estructura económica."¹⁴

De acuerdo con lo expuesto hasta aquí puedo decir, que en los umbrales --de la década de los ochentas, el sector paraestatal mexicano contaba ya con más de un millar de empresas y participaba activamente con el 29% de los ingresos tributarios del gobierno federal, con el 75% de las exportaciones e el 27% de las importaciones empleando a casi un millón de personas y ampliando --su radio de acción en casi todas las ramas de la actividad económica nacional.¹⁵

La década de los ochentas es una etapa en la evolución de las empresas --públicas cuyas características básicas se reducen a presentar al Estado como la causas únicas de todos nuestros males presionada por las corrientes de la teoría económica dominante. Se acusa al Estado de ser el causante de la crisis por la que atravesamos y que por consecuencia debemos liberarnos de él a través de la búsqueda e implementación de formas más sencillas de organización económico-políticas. Esto no quiere decir otra cosa más que dejar el libre juego de las fuerzas del mercado y libertad a la iniciativa individual.

Esta posición neoliberal no contempla la complejidad de los nuevos pro--

blemas que enfrenta una sociedad madura, ya no son los sencillos problemas - que antaño exigían sencillas soluciones. El arranque del capitalismo y la acumulación se ha superado y los nuevos tiempos exigen su consolidación y la búsqueda de nuevas perspectivas en el panorama económico mundial, la histórica acumulación de experiencia producto de la propia evolución no permite el retroceso a formas simples de organización porque la complejidad de los problemas lleva implícita la complejidad de sus soluciones.

Un Estado liberal abandona al trabajador a su suerte frente a las exigencias del mercado y lo expone a todos los golpes de las fluctuaciones económicas por lo que debe institucionalizarse la protección social buscando -- que el sistema económico capitalista sea controlado por la sociedad derivando con ello una mejor distribución de los ingresos.

El resultado inmediato de este modelo económico dominante fué la reestructuración del sector paraestatal cuya implementación respondió a dos vertientes fundamentales: la desincorporación de aquellas empresas que hubieran cumplido con los objetivos de origen o que no desempeñaran actividades estratégicas, y el fortalecimiento operativo y financiero de aquellas que todavía desempeñaran actividades prioritarias. Así tenemos que de 1155 paraestatales que existían en el país en 1982, se reducen a 558 a fines de 1989 la cifra llegó a 406 encontrándose 137 en proceso de desincorporación.¹⁶

Las acusaciones de deshonestidad, competencia desleal e incluso improductividad que se hacen de la empresa pública son demasiado viscerales para hacer consideradas como factores determinantes que condenen al fracaso de -- por vida a este sector, las empresas públicas son una gran aportación de la economía política pueden ser consideradas como una opción muy importante para la solución de los problemas de producción incluso a nivel mundial. La solución para la eficiencia de las empresas públicas no es desaparecerlas sino consolidarlas, refinarlas y modernizarlas al par con las grandes exigencias de los cambios mundiales.

Evidentemente que si queremos adaptarnos a los vertiginosos cambios mundiales, debemos adaptar el proceso determinante primero a nuestras necesidades locales, una modernización pensada para México con la que se logre una mayor eficiencia en la participación del Estado conjuntamente con la sociedad civil. Este aspecto nos garantizaría condiciones sociales y de mercado tan fuertes como para enfrentar las feroces transformaciones político-econó-

micas a nivel mundial; en este sentido pues lo que debe hacerse con respecto a las empresas públicas es depurarlas, fortalecer sus áreas estratégicas y ampliar su ámbito de participación.

ETAPAS EVOLUTIVAS DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN MEXICO

1925 - 1990

ETAPAS	FINES DE LA PARTICIPACION ESTATAL	FIGURAS MAS REPRESENTATIVAS
1925 - 1945	UNIFICACION Y REORDENAMIENTO NACIONAL. CREACION DE EMPRESAS PUBLICAS EN FUNCION DE LAS NECESIDADES. SE FIJAN DIRECTRICES PARA EL DESARROLLO NACIONAL INDEPENDIENTES.	BANCO DE MEXICO, BANCO HIPOTECARIO URBANO Y DE OBRAS PUBLICAS, F. C. E., TALLERES GRAFICOS DE LA NACION, PEMEX.
1946 - 1960	DESPEGUE DE LA INCIPIENTE INDUSTRIALIZACION SUSTENTADA EN LA CREACION DE NUEVAS EMPRESAS EN PROFESO. APOYO AL PROCESO DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES.	NAFINSA, IMSS, AHMSA, AYOTLA TEXTIL, GUANOS Y FERTILIZANTES, FUNDICIONES DE HIERRO Y ACERO, DIESEL NACIONAL, MINERA REAL DEL NORTE Y PACHUCA, INDUSTRIAS AZUCARERAS, DE PAPEL, ALIMENTOS, PETROQUIMICA, METALMECANICA, BANCO NACIONAL DE CREDITO AGRICOLA Y COBRE DE MEXICO ENTRE MUCHAS MAS.
1960 - 1980	CREACION DE EMPRESAS PUBLICAS DESTINADAS A ESTIMULAR EL CRECIMIENTO ECONOMICO. DESARROLLO ECONOMICO HACIA ADENTRO. CRECIMIENTO DE LA PRODUCCION ESTATAL. FOMENTO INDUSTRIAL.	COMISION NACIONAL DE VALORES, FONASE, IMECAFE, COMPAÑIA MINERA DE CANANEA, COPDEMEX, MINERALES MONCLDVA, IDA, MULES MEXICANOS, SIDERURGIA LAZARO CARDENAS LAS TRUCHAS.
1980 - 1990	EMPRESAS PUBLICAS EN PRACTICAMENTE TODAS LAS RAMAS DE LA ECONOMIA. LA EMPRESA PUBLICA LIDERA SECTORES CLAVES. AUGE Y CRISIS PETROLERA. NACIONALIZACION DE LA BANCA. REESTRUCTURACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS. NEOLIBERALISMO ECONOMICO.	SE VENDEN, SE CANCELAN, SE FUSIONAN, SE TRANSFIEREN Y SE LIQUIDAN EMPRESAS MAYORITARIAS Y SALEN DE LA ADMINISTRACION PARAESTATAL LAS MINORITARIAS. SE CLASIFICA LA PETROQUIMICA. NACEN: MEXICONSULT, FIGORCA, TECNICA INDUSTRIAL INNOVACION Y COMUNICACION, SERVICIO POSTAL MEXICANO, TELEGRAFOS NACIONALES Y SISTEMA PORTUARIO TAMUICO-TAMAULIPAS.

FINES Y EXISTENCIAS DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN MEXICO

EVOLUCION 1917 - 1991

	1917	1930	1940	1946	1955	1960	1970	1976	1982	1989	1991
FINES	UNIFICA - CION Y REORDENA - MIENTO NACIONAL	PAUTAS PARA EL DESARROLLO NACIONAL INDEPEN - DIENTE	ESTIMULO Y APDYO AL PROCE - SO DE INDUSTRIA - LIACION	ESTIMULO Y APOYO AL PROCE - SO DE SUS - TITUCION DE IMPOR - TACIONES	ESTIMULO Y APOYO AL CRECI - MIENTO ECONOMICO	ESTIMULO AL DESA - RROLLO ES - TABILIZA - DOR Y AL DESARROLLO INDUSTRIAL EM GENERAL	DESARROLLO DE LA AC - TIVIDAD PUBLICA Y DE LA IN - DUSTRIA BASICA	PERIODO DE CRISIS	PERIODO DE REESTRUC - TURACION	PERIODO DE REESTRUC - TURACION	
PERIODOS	<hr style="border: 1px solid black;"/>										
TOTALES	12	57	108	158	259	491	845	1155	558	426	

FUENTE : PRESENTACION ORDENADA DE LOS DATOS PROPORCIONADOS DE ACUERDO CON LAS CITAS No.11

Y No. 16 .

LECTURAS DIRIGIDAS .

* DE 1982 - 1989 SE CREARON 61 EMPRESAS QUE SUMADAS A LAS 1155 QUE YA EXISTIAN EN 1982, NOS DA UN TOTAL DE 1216, CIFRA QUE EN REALIDAD DEBE OBSERVARSE. SIN EMBARGO, COMO CONSECUENCIA DEL PROCESO DE REESTRUCTURACION, SE CONSIGNAN EL NUMERO DE EMPRESAS YA REDUCIDAS. TAMBIEN ES LA CAUSA DE LA REDUCCION OBSERVADA DE 1989 - 1991.

1.4 Características Definitorias

El surgimiento de la empresa pública obedece a una situación histórica precisa y a determinadas circunstancias en donde por razones económicas, sociales y políticas el gobierno adquiere la responsabilidad de producir bienes y servicios. Con el tiempo se convierte en el instrumento más importante que el Estado utiliza para cumplir objetivos programáticos de política económica.

Las condiciones del surgimiento de la empresa pública por si solas no me proporcionan el ámbito de su conceptualización. Si considero que una empresa pública desempeña un papel complejo y diversas funciones igualmente complejas y, que su campo de acción va desde promover el desarrollo efectivo del país hasta impedir los monopolios privados, nacionales y extranjeros y considerando además que para el cumplimiento de estos fines se hace necesaria la participación de la empresa pública en renglones tales como: la investigación científica, el desarrollo de tecnología propia, promover la participación de trabajadores nacionales procurar la planificación económica, entre otros no de menor importancia; entonces todas estas funciones deben quedar incluidas en su concepción.

Cualquier definición que se haga de las empresas públicas deberá incluir todos estos aspectos, evitando restringir o limitar a la empresa pública a los aspectos puramente de intervención estatal o a la empresa pública industrial.

El universo de acción de las empresas públicas deberá ser considerado en una definición concreta, concisa y profunda, deberá ser pues, una conceptualización que nos acerque a un concepto claro del papel que desempeñan las empresas públicas como promotoras del desarrollo económico, su campo de acción, condiciones y restricciones.

La empresa pública es un sujeto social y como tal interviene en el funcionamiento de la economía y en la formación social de la nación permitiendo nos el conocimiento de nuestros valores y la ideología de nuestra sociedad. Es un esfuerzo pues, por lograr un intento de definición se hace obligada la descripción de las características generales de la empresa pública, las cuales abordaré fundamentalmente desde el punto de vista de la planeación y delineando algunos aspectos sobre los mecanismos del control.

La empresa pública, decimos, es un sujeto social y ello determina su --- intervención en los diversos aspectos de la vida nacional que son básicamente tres; el aspecto económico, el aspecto social y el aspecto político de cu yo análisis me encargaré en capítulos subsiguientes.

La intervención de la empresa pública en estos diferentes aspectos está supeditada de hecho a los intereses institucionales, es decir, sus diversas actividades están sometidas a todo el instrumental que se desprenda de los planes y programas diseñados por las instituciones oficiales y que están destinados a organizar y proyectar la economía del país, de igual manera deberá observarse los lineamientos de coordinación diseñados para tal efecto.

Estas figuras a las que deberán someterse las empresas públicas son los planes generales o sectoriales de desarrollo los cuales están implícitos de manera general en los planes y programas institucionales dando forma de esta manera a la "Planeación Institucional" que de acuerdo a Carrillo Castro se definirá como "El proceso y los actos jurídicos inherentes y consecuentes que se plantean en el ámbito propios de las entidades paraestatales, receptoras de los lineamientos imperativos que formula el gobierno, pero además -- productoras, a su vez y por conducto de sus propios órganos de administra--- ción de mandamientos con eficiencia normativa interna, que conforman el plan institucional."¹⁷

Esto quiere decir que las políticas de los planes o sea sus mandamientos están directamente vinculados con las políticas de la empresa, es decir - sus indicaciones son obligatorias (vertiente obligatoria) lo que las hace - diferentes a cualquier persona física o colectiva, para las cuales, la aplicación de estas indicaciones se realiza a través de la concertación y la inducción (vertiente inductiva).

A este respecto y de acuerdo también con Carrillo Castro se afirma que "las dependencias y entidades de la administración pública federal al elabo rar y actualizar sus planes y programas, incluyendo los programas y presu-- puestos anuales, tomarán en cuenta los objetivos, políticas, prioridades, - recursos y jerarquización de acciones previstos por el Plan Global de Desa-- rrollo 1980-1982 y observarán las normas y lineamientos que del Plan derive la Secretaría de Programación y Presupuesto".¹⁸

En este contexto puede observarse de que manera se combinan las acciones

y los instrumentos de políticas que fortalecen a la empresa pública en su papel que juega en el reordenamiento económico y el cambio estructural. Constituye un pilar sólido, donde descansa la rectoría del Estado porque complementa sus actividades de regulación e inducción con su intervención en prácticamente todas las ramas de la economía.

Esta fuerza de la empresa pública radica en la implementación y puesta en marcha de planes, programas y acciones que se destinan a organizar de manera general la economía nacional y a fortalecer su manejo institucional y por consecuencia la mecánica operativa de la empresa paraestatal.

En estas acciones (planes y programas) se fijan fines, metas y estrategias y su coordinación y puesta en marcha responde a tiempos previamente establecidos.

Pues bien, en la consecuencia de estos requisitos o para cubrir estos -- requerimientos el Estado debe organizar "Un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima coherencia, solidez, dinamismo y permanencia al esfuerzo social y, consecuentemente equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación, (Artículo 26 primer párrafo).¹⁹

Esto precisamente es lo que el Estado hace, es decir, tal y como lo dispone el artículo 26, se establece un Sistema Nacional de Planeación cuyo génesis lo encontramos en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y posteriormente con el que actualmente se ejecuta al Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

Aquí en estos instrumentos descansa la organización del quehacer público resultado del aprovechamiento de la experiencia social a través de un proceso de consulta popular y se sistematiza al conjunto de las actividades económicas fijándose objetivos, metas, políticas, estrategias y por supuesto la asignación de recursos.

Estos conceptos se alimentan de la combinación de dos estrategias básicas: Una llamada de reordenación económica y otra de cambio estructural: la primera referida al reordenamiento de la planta productiva y el empleo y la segunda a la búsqueda de un nuevo patrón de industrialización, esto en lo que concierne al Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Con lo que respecta

al Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, éste se reduce a una sola estrategia global, la modernización concepto general que comprende: 1) Soberanía y seguridad nacional; 2) Democracia; 3) Recuperación económica con estabilidad de precios y 4) Mejoramiento productivo del nivel de vida. Las estrategias así consideradas buscan adaptar las estructuras e instrumentos de las dependencias a las exigencias de los nuevos tiempos, creando las condiciones que permitan exigir eficacia en las acciones y una mejor y más ágil respuesta a las demandas de la sociedad.

Podemos observar como el esfuerzo del ejecutivo federal se ha venido concentrando en dos aspectos básicos, el uno va hacia la concentración de recursos y esfuerzos alrededor de áreas estratégicas, retirando su participación de las entidades que no tengan ese carácter y cumpliendo con las disposiciones que se desprendan de los instrumentos de planeación; el segundo contempla la consolidación misma del Sistema de Planeación Democrática.

En lo que respecta al primer aspecto es bastante conocido que en muchos casos la participación del Estado se ha dado en casos conyunturales de protección o fomento de empleo y actividades respectivamente, complementándose en su caso con la inversión privada, en este caso existen organismos -- empresas o fideicomisos-- que ya cumplieron sus objetivos y que por lo tanto no tienen razón de ser, otras no son estratégicas y otras tantas no son prioritarias, estos últimos racionamientos son los que obligaron al ejecutivo federal a realizar la depuración de las entidades paraestatales.

El segundo aspecto impone a las empresas públicas, las obligaciones y responsabilidades tendientes a mejorar su gestión administrativa ordenando el cumplimiento de sus normas y la observancia de sus acciones de coordinación.

La conceptualización de una entidad paraestatal debe observar pues, todos estos criterios y no sólo su naturaleza como tal. Por cuanto a los organismos de control se refiere, estos se ejercen por el poder ejecutivo a través de las coordinadoras de sector, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Programación y Presupuesto, y de alguna manera, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Por el poder legislativo a través de la aprobación del presupuesto y el examen de la cuenta pública. Esta doble característica en el control de las entidades públicas (política y administrativa) se orienta a verificar la legalidad de los actos así como la eficiencia en los agentes del Estado.

Volviendo a nuestra preocupación inicial, llegar a una definición de la empresa pública o concebir una figura única que involucre todos los diversos aspectos que he venido refiriendo, se me presenta realmente complejo. Tomando en cuenta los múltiples elementos que coinciden en la conformación de una empresa pública, motivos y fines que justifican su creación su regimen de programación, planeación, presupuestación, evaluación y control, Sergio García Ramírez la define como "Una unidad de producción de bienes o prestación de servicios que posee una contrapartida patrimonial directa, formada por decisión inmediata del Estado..., con recursos que éste o sus conductos paraestatales reciben de fuentes fiscales o crediticias, o de asociación con capitales privados o sociales, o de la aplicación de los precios y las tarifas por los bienes y servicios que ponen a disposición del público, y sujeta al cumplimiento forzoso y directo de los planes y programas gubernamentales y a un regimen específico de control autoritario",²⁰

Está por demás decir que la sola amplitud que presenta esta defición -- conlleva en si misma la dificultad que implica aproximarse a una concepción general pero al mismo tiempo concreta del fenómeno de la empresa pública.

De las lecturas revisadas para la realización de esta tesis, no se encuentra unanimidad en torno a la definición de empresas estatales, Las diferentes investigaciones presentan dificultades por cuanto a la concepción de este organismo y esto se explica porque los investigadores también presentan dificultades para explicar su origen y las causas de su posterior desarrollo. En la explicación de estos aspectos, diversos autores utilizan diversos términos o diversas denominaciones que lo único que denotan es su formación profesional.

Los abogados definirán a la empresa pública resaltando los aspectos puramente jurídicos, los contadores y administradores desde el punto de vista del ejercicio presupuestal y su organización administrativa. No obstante, yo, con formación de economista, intentaré un modesto esfuerzo y definiré la empresa pública como: --una unidad de producción vinculada directamente con los planes y programas del ejecutivo federal, son inducidas al papel de estabilizadoras económica, política y socialmente, son controladas por el Estado y no pocas veces realizan asociaciones con el capital privado para la consecución de sus fines.

Estos conceptos que me permito exponer, en realidad más que un esfuerzo de definición producto de experiencia o de otros conocimientos, son elementos que presentan un esfuerzo de resumen de los autores que para este trabajo estoy leyendo.

Sin embargo, no puede negarse que las empresas públicas cumplen un papel estabilizador en las fuerzas que se mueven en la vida nacional.

Han parado el desempleo invirtiendo y reanimando empresas que por insólitas son abandonadas por el capital privado, son fortalecidas aquellas que se consideran estratégicas por cuanto el servicio que prestan, a este respecto tengase en cuenta salud y educación, comunicaciones y obras públicas, han servido incluso de trincheras para políticos en decadencia, amén de que -- también han sido utilizadas para la aplicación de modelos económicos sexenales.

La mayor de las veces que se intenta definir esta figura se tiende al abuso del formalismo jurídico alejándose en muchas ocasiones del espíritu social y práctico del concepto. Ruiz Massieu la define como "la organización autónoma de los factores de la producción, dirigida a producir o distribuir bienes o servicios en el mercado, con responsabilidad jurídica, o que se manifiesta a través de una fiduciaria; organización en la que el Estado --- o alguna empresa paraestatal -- ha hecho un aporte patrimonial que deberá pasar a formar parte del capital social o del patrimonio fiduciario. De esto se desprende para el aportante el status de asociado, justamente porque ha hecho tal aportación o el responsable o corresponsable de la administración de la empresa. " 21

Manuel Díaz las define como personas "jurídicas que prestan servicios-públicos, comerciales e industriales, que realizan actividades de igual naturaleza como un objeto económico y que generalmente tienen monopolio de la actividad mercantil de la que se trata." 22

Se insiste en el formalismo jurídico dejando de lado lo práctico, simplemente son formulismos o protocolo que la sociedad común no digiere fácilmente. No considero necesario aclarar ni mucho menos ampliar el giro o la actividad general en la definición de algún concepto cuando este lo lleva implícito, una empresa es una unidad que " desempeña una actividad económica y esta es la producción de bienes y servicios.

Toda figura empresarial responde una estructura jurídica desde los aspectos elementales de su organización y constitución hasta su organización productiva y con sus relaciones con el exterior, abundar en estos aspectos -- me parece innecesario.

No considero tampoco a la empresa pública como autónoma toda vez que sus políticas generales responden en lo fundamental a políticas del Estado - el cual hace sentir su presencia a través de planes y programas que son ejecutados por organismos o entidades controlados por él y cuyo patrimonio ésta formado por decisión inmediata del Estado.

Por tanto, considero que una concepción más definida de esta figura debe responder a conceptos sencillos pero al mismo tiempo profundos que sean fácilmente entendibles por la sociedad común y que se desprenden del papel general que juega la entidad pública en el ámbito nacional.

Los elementos definatorios son aquellos que involucran criterios naturales y los que se derivan de su amplísimo margen de acción y estos deben ser simplemente sustraídos de la actividad cotidiana que desempeña la empresa pública y de sus adecuaciones políticas y sociales que sufra como consecuencia de nuevos tiempos.

Las adecuaciones a nuevas exigencias, en éste caso, son muy importantes toda vez que la complejidad de la definición de la multicitada empresa pública la da precisamente el hecho de que su intervención no tiene un límite definido sino que responde a "las modalidades que dicte el interés público" por lo que sus alcances, campo de acción, marco jurídico y su misma concepción - difícilmente puede alcanzar un consenso general.

1.5 La Empresa Pública: Instrumento de Desarrollo 1924-1980

La intervención del Estado en las economías de América Latina a evolucionado paralelamente a un proceso de industrialización de estos países. La diferencia de lo que ocurre en los países con desarrollo capitalista clásico con respecto a los países latinos, es que en éstos, no aparece consolidada una clase burguesa, es decir, su estructura de clases hace necesaria la intervención del Estado de forma cada vez más amplia erigiéndose como vanguardia de esta incipiente burguesía impulsando su desarrollo y tutorando la dirección organizativa de los procesos productivos.

Mientras que en aquellos, la intervención del Estado se reduce a crear las condiciones necesarias para su participación en las economías dependientes; aquí el Estado asume funciones de vital importancia ya que a parte de su participación en las actividades tradicionales (servicios sociales, infraestructura) y de promotor de desarrollo se convierte en el pivote para el proceso de acumulación de capitales.

Esta modalidad de intervención del Estado en diferentes países con diferentes estructuras de clases, adquiere en México una forma peculiar determinada por las necesidades derivadas del propio desarrollo capitalista amén de la fuerza que el Estado va adquiriendo a medida que se consolida en el poder. Esta peculiar forma de intervención del Estado en la economía mexicana se expresa mediante dos facetas; la primera se encuentra en un amplio marco legislativo que determina los niveles en que deben darse las relaciones sociales de producción, la segunda determina una forma concreta de intervención definida en función de la nacionalización de los recursos naturales, protección para la producción nacional, estímulos fiscales de la empresa o a las empresas nacionales bajo ciertas condiciones, normatividad en precios y salarios, control sobre salida y entrada de capitales, orientación y estímulo de la inversión privada a través de la creación de instituciones especiales para el caso, canalización adecuada de la inversión del capital público, control de la Banca y créditos nacionales, control y organización del comercio interno y externo; actividades que llevan el apoyo de la función empresarial del Estado a través de una serie de empresas destinadas a la producción de bienes y servicios cuya importancia se manifiesta en el funcionamiento de la actividad económica del país.

En México la existencia del Estado, es decir, el Estado mismo a adaptado un carácter específico por cuanto se refiere a la promoción, protección y vigilancia

del proceso de acumulación capitalista.

Las empresas estatales desde su creación a partir de 1910 hasta su consolidación con la etapa del despliegue incipiente de industrialización en 1940; constituyen un fuerte incremento que ha sido utilizado por el Estado para cubrir deficiencias de las empresas privadas, proteger la industria nacional y dotarla de las condiciones requeridas para el mantenimiento e impulso de la acumulación.

A éste respecto, en no pocas ocasiones el Estado ha realizado asociaciones con el capital nacional sobre todo en ramas estratégicas como la siderurgia y la minería a fin de evitar la participación y en su caso la ampliación del capital extranjero, garantizando además la producción necesaria a través de grandes inversiones, que satisfacen la creciente demanda de la sociedad nacional.

El Estado también ha venido desempeñando un importante papel de punta por medio de su sistema financiero creando o generando nuevas oportunidades de inversión para el sector privado, promoviendo y orientando con ello la concentración de capital en áreas específicas de la economía.

En el rubro de los beneficios sociales se encuentran asegurados los trabajadores mediante la creación por parte del Estado de servicios médicos, educación, vivienda, obras de infraestructura, etc.

Estas prestaciones que en un principio formaron parte de los sueldos de los trabajadores y que el Estado ha tomado para sí, como responsabilidad suya, han contribuido en gran medida a la producción de la fuerza de trabajo y a su respectiva capacitación.

Esta actitud o este despliegue de acciones lleva un bien intencionado fin por cuanto el Estado busca a través del sostenimiento de este tipo de actividades su base de legitimación, pues al incrementar su espectro social y estimular la paz social genera para sí una gran fuente de legitimación social.

A partir de los sesentas el Estado adquiere una nueva modalidad que consiste en asumir el control de empresas que son consideradas de baja rentabilidad y al mismo tiempo de necesaria existencia, con ello se persigue socializar las pérdidas y liberar el capital para ser invertido en ramas económicas de mayor rentabilidad.

del proceso de acumulación capitalista.

Las empresas estatales desde su creación a partir de 1910 hasta su consolidación con la etapa del despliegue incipiente de industrialización en 1940; constituyen un fuerte incremento que ha sido utilizado por el Estado para cubrir deficiencias de las empresas privadas, proteger la industria nacional y dotarla de las condiciones requeridas para el mantenimiento e impulso de la -- acumulación.

A éste respecto, en no pocas ocasiones el Estado ha realizado asociacio-- nes con el capital nacional sobre todo en ramas estratégicas como la siderur-- gia y la minería a fin de evitar la participación y en su caso la ampliación - del capital extranjero, garantizando además la producción necesaria a través - de grandes inversiones, que satisfacen la creciente demanda de la sociedad nacional.

El Estado también ha venido desempeñando un importante papel de punta por medio de su sistema financiero creando o generando nuevas oportunidades de inversión para el sector privado, promoviendo y orientando con ello la concen-- tración de capital en áreas específicas de la economía.

En el rubro de los beneficios sociales se encuentran asegurados los tra-- bajadores mediante la creación por parte del Estado de servicios médicos, --- educación, vivienda, obras de infraestructura, etc.

Estas prestaciones que en un principio formaron parte de los sueldos de - los trabajadores y que el Estado ha tomado para sí, como responsabilidad suya, han contribuido en gran medida a la producción de la fuerza de trabajo y a su respectiva capacitación.

Esta actitud o este despliegue de acciones lleva un bien intencionado fin por cuanto el Estado busca a través del sostenimiento de este tipo de activi-- dades su base de legitimación, pues al incrementar su espectro social y estimu-- lar la paz social genera para sí una gran fuente de legitimación social.

A partir de los sesentas el Estado adquiere una nueva modalidad que con-- siste en asumir el control de empresas que son consideradas de baja rentabili-- dad y al mismo tiempo de necesaria existencia, con ello se persigue socializar las pérdidas y liberar el capital para ser invertido en ramas económicas de ma yor rentabilidad.

En la comercialización de bienes de primera necesidad, ha sido constante la participación del Estado y sin entrar en conflictos con el intermediarismo, a tratado de impedir el alza indiscriminada de precios generando con ello indirectamente un aumento relativo de los salarios.

Hay que apuntar sin embargo, cómo a partir de los sesentas el Estado empieza a perder cierta capacidad para controlar el proceso productivo y empieza a sufrir una cierta inclinación hacia la supeditación de las necesidades del capital privado en donde se empieza a fijar límites a su intervención en los asuntos económicos (impulsar, suplir en su caso y complementar la inversión privada).

Los efectos sobre la economía mexicana de la gran crisis económica mundial de 1929 afectaron grandemente a ramas importantes de la producción nacional; si tomamos en cuenta la estrecha dependencia de nuestro país con respecto al mercado mundial, sabríamos o entenderíamos porque éste fenómeno afectó a las ramas económicas más dinámicas de nuestro país (petróleo, siderurgia), amén de los daños ocasionados a la agricultura la cual entra en una fase de estancamiento; a los transportes y las manufacturas las cuales se vieron seriamente dañadas.

Pero la crisis mundial de 1929 también tuvo su lado positivo en nuestro país toda vez que sus efectos no sólo fueron sobre la actividad productiva, sino que paralelamente a ello coadyuvó a un crecimiento industrial apoyado en la sustitución de importaciones lo que es considerado en México como el arranque del proceso de industrialización nacional.

Para llegar a ésta etapa del desarrollo económico de México, el camino no fue fácil, a éste tiene obligadamente que mencionarse el papel decisivo que jugaron las reformas cardenistas al final de los años treintas; el gran mérito consistió en superar el descontento popular que reinaba en la nación y los efectos que tuvo sobre la economía la crisis mundial.

Las acciones de Cárdenas se centraron en la satisfacción de las necesidades del proceso de acumulación y en su propia necesidad de fortalecer su hegemonía política y atender demandas sociales básicas. Aún cuando se considere que la estructuración de estas acciones no tuvieron en su origen definiciones capitalistas si constituyeron la base para la posterior modernización del país y, un elemento político clave para lograrlo, lo fue su política de masas acusadas por una creciente corporativización de las fuerzas populares aglutinadas en grandes centrales: Confederación Nacional Campesina (CNC) y

Confederación de Trabajadores de México (CTM). De la misma manera la clase - dominante sería organizada en corporaciones patronales.

Estas perspectivas consolidaron las bases donde descanso el poder estatal que permitio al cardenismo, imponer su proyecto nacional de desarrollo -- que dentro de sus objetivos también llevaba la intención de contrarrestar la presencia del capital extranjero renegociando las áreas de dominio.

Las expropiaciones (ferrocarriles 1937 y petróleo 1938) fueron acciones básicas en la búsqueda de una mejor relación con el capital extranjero, Las medidas en política laboral se convirtieron en un medio eficaz de contención del poder de la burguesía erigiendo al Estado como arbitro de la sociedad.

El reparto agrario adquirió gran impulso, se realizaron grandes inversiones en obras de infraestructura fundamentalmente en el renglón de riego - lo que propicio un desarrollo del capitalismo en aquellas regiones favorecidas.

La producción de alimentos y materias primas eran suficientes y baratas, se realizaron obras de urbanización, se realizaron obras de infraestructura requeridas por la industrialización, se generaron condiciones aptas para la reproducción de la fuerza de trabajo. La producción de productos básicos - para la dieta alimenticia lease frijol, arroz, maíz y trigo registraron tasas de crecimiento superiores a la de la población. --El crecimiento del producto agrícola fue de 4.4% a precios constantes de 1935 a 1967.²³

Se registró un aumento en los excedentes agrícolas de exportación, se --- amplió el mercado interno para los productos de la industria y se canalizaron los excedentes hacia las áreas modernas de la economía.

Se dice que "la transferencia total de recursos de la agricultura hacia otros sectores se ha estimado en 3000 millones una vez descontando el monto que la agricultura recibe a través del sistema fiscal. De 1954 a 1960 había ocurrido un proceso de estrechamiento del mercado de bienes no durables y la quiebra o absorción de las empresas menos competitivas. Esto, se afirma, fortaleció al proceso de oligopolización de la economía así como también condujo a un ensanchamiento de la participación estatal en la economía, al absorber empresas privadas en quiebra. A partir de 1960 la economía crece a tasas superiores a la de los años anteriores, en un marco de estabilidad de precios y cambiario. De 1940- 1954 el PIB tuvo una tasa media anual de crecimiento -

de 5.8% y los precios de 10.6% mientras que de 1962 a 1970 el PIB creció en 7.6% y los precios en 3.6%.²⁴

Las tres ramas más importantes que prácticamente determinaron las condiciones socioeconómicas donde se levantaría el México actual fueron: Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales y la Comisión Federal de Electricidad toda vez que en ellos se conjuga servicios y producción.

Con la expropiación de "Petróleos Mexicanos, S.A." con cuyo nombre había sido fundada en 1935 se crea una nueva empresa "Petróleos Mexicanos" --- creada para administrar las propiedades nacionalizadas "tiene a su cargo la conservación y utilización eficiente en beneficio de la Nación, de sus recursos y el abastecimiento de abundantes y convenientes existencias de combustible y lubricantes en todos los centros de consumo del país. Sólo efectúa operaciones de exportación después de haber atendido a las necesidades del mercado interno y hasta donde esté de acuerdo con la política de precios bajos, la empresa aportará la máxima contribución a los ingresos del Gobierno Federal".²⁵

Derivado de la necesidad de una nación creciente de contar con la generación de energía eléctrica propia, se crea en 1937 la Comisión Federal de Electricidad como punta para la organización y dirección de un sistema Nacional de Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica sin propósitos de lucro y buscando siempre el mínimo costo en la realización de sus actividades.

Respecto a Ferrocarriles Nacionales; con su expropiación se funda la "Administración Obrera de Ferrocarriles Nacionales" que posteriormente se convertirá en la Administración de los Ferrocarriles Nacionales" como entidad descentralizada.

Paralelamente, también se crearon el Banco de Comercio Exterior, Almacenes Nacionales de Depósito, S.A., para guardar la producción agrícola, la Comisión de Fomento Minero y otras no menos importantes. Toda esta estructura empresarial prosigue con la política de acumulación de bienes durables y en una mayor concentración del ingreso y de los medios de producción a favor de la profundización que va adquiriendo el Estado con respecto a su dependencia del exterior.

La forma como crece en importancia la empresa pública la podemos apreciar en el siguiente cuadro:

CUADRO No. 1

PARTICIPACION CRECIENTE DE LA EMPRESA PUBLICA

PERIODO	CARACTERISTICAS	OBSERVACIONES
1961-1965	Se registra aumento en la producción agrícola 6.7% anual.	Extensión de la superficie cultivada al 3.6%.
1965-1969	Disminuye la producción agrícola hasta el 2.2% anual. Paralelamente crece la industria manufacturera al ritmo de 8%. Aumenta la fluidez del crédito.	Disminución de la superficie cultivada al 0.6%. La industria pesada (acero, equipo de transporte, química, metalme <u>ca</u> nica) crece más que la industria ligera (alimentos, bebidas y textiles). Los créditos otorgados a la industria por el sistema financiero - pasarón de 42,044 a 89,847 millones de pesos.
1970-1976	Aumenta la actividad industrial. Aumenta la producción de bienes de consumo duradero. Aumenta la producción de bienes intermedios. Los bienes de capital mantienen su ritmo de crecimiento. Aumenta la ocupación en sectores básicos. Se impulsan educación y seguridad social, sectores tradicionalmente rezagados.	Su participación al PIB va de 34.4% a 36.4%. Participa de 12.3 a 13%. Participa de 30.3 a 33%. Se conserva en 4% Educación 94%, seguridad social - 87%, sector eléctrico 34.4% y - PEMEX 23.4%.
1975-1981	Se incrementa la participación de la empresa pública - en el PIB	6.6; 6.5; 7.2; 7.7; 8.3; 10.5 y 10.4% respectivamente.

1982-1988	Decrece la participación de las empresas públicas en el PIB.	14.0; 18.2; 17.0; 15.4; 13.3% a consecuencia de los decrementos en los precios de petróleo y la incorporación de la Banca Nacionalizada a las cuentas de producción del sector público.
	Decrece al sector parastatal en forma global. Este decremento se registra fundamentalmente en los 1983-1986.	Del 25.6% al 20.4%.
	Aumenta la empresa pública su participación en el empleo -- básicamente en los años 1980-1986.	De 17.0 a 22.2%
1988-1994	Continuidad del Sistema Nacional de Planeación. Reestructuración de las empresas públicas.	Plan Nacional de Desarrollo.

FUENTE: Lecturas dirigidas en Cesar Gómez L.
op.cit. pp. 86-106 y Jorge Dueñas Ruíz;
op.cit. p. 157

NOTAS AL CAPITULO 1

1. **vid. Andres Caso:** Cuatro ensayo de política, administración y empresas públicas. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. Primera Edición, México 1988. p. 35 .
2. **Jorge Dueñas Ruíz:** Empresa Pública elementos para un examen comparado Editorial, Electrocomps, S.A. México, 1988. p. 110 .
3. **Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez:** Las empresas públicas en México. Editorial Porrúa, México, 1976. p. 8 .
4. **ibi.dem;** p.q
5. **op.cit.** p. 37
6. **ibi.dem;** p.38
7. **vid.** para efectos de los datos mencionados en esta época a: **Cesar Gómez López;** El papel de las empresas estatales en el desarrollo capitalista dependiente de México. México 1981, Tesis FE, U.N.A.M. pp: 20, 21, 23, 52, 56, 57 y 60.
8. **vid. María del Carmen Prado:** Teoría y práctica de la administración pública en México. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México, 1992. p. 184
9. **vid.** para efectos de todos los datos relacionados en esta época (a partir de 1946) a: **Cesar Gómez López;** **op.cit.** pp. 74, 76, 77 y 78.
10. **vid.** para efectos de los datos en este período a: **María del Carmen Graf Campos,** Las empresas Estatales en el Desarrollo Económico de México , - 1975. Tesis, U.N.A.M., F.E. pp. 58 y 65 a 70 .
11. **vid, María del Carmen Prado;** **po.cit.,** p. 182

12. *ibi.dem* p. 183
13. *ibi.dem.* p. 190
14. María del Carmen Graf Campos; *op.cit* p. 129
15. Andrés Caso; *op.cit* p. 44
16. Enrique Cabrera y Teresita Escotto; Evolución reciente de los procesos de reforma de la administración pública y su efecto en los modelos organizacionales. Documento de Trabajo No. 8. Centro de Investigación y decencia económica. (CIDE) p. 19
17. Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez; *op.cit* p.20
18. *ibi.dem*
19. Juan José Páramo Díaz; El sector paraestatal y el Sistema Nacional de - Planeación. Revista de Administración Pública 59/60 julio-diciembre de 1984. Instituto Nacional de Administración Pública INAP, p. 21
20. Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez; *op.cit.* p. 23
21. Fernando Ramírez López; Planeación y Empresas Estatales en la Administración Pública 59/60 julio-diciembre 1984. Instituto Nacional de Administración Pública INAP p. 40
22. *ibi.dem*
23. Cesar Gómez L. ; *op.cit* p.65
24. *ibi.dem* p. 83
25. *ibi.dem.* p. 69

C A P I T U L O 2

2.- MARCO JURIDICO Y FUNCIONAMIENTO DE LA EMPRESA PUBLICA

2.1.- Estructura Legal General.

El fortalecimiento creciente de la participación del Estado en la economía nacional corresponde generalmente a las exigencias de estructurar paulatinamente un aparato productivo y distributivo que atendiendo básicamente a su función de rectoría del desarrollo, contribuya al mismo tiempo ha atender los problemas sociales del país.

Esto evidentemente trae consigo una secuela de conflictos políticos-sociales, como sería fundamentalmente los de carácter jurídico. Implementar un marco legal, confrontarlo y superarlo, se hace necesario en virtud de la eficiencia que exigen las funciones que al respecto se establecen en la constitución política.

Los problemas que enfrenta el Estado durante su participación en la economía nacional, reclama de la existencia de un marco legal que involucre -- elementos tales que permitan fundamentar legalmente el papel del Estado y -- coadyuven a las soluciones de los diferentes conflictos que surgen durante el proceso de intervención. La respuesta inmediata a estos planteamientos -- se encuentra en el marco jurídico establecido en las reformas constitucionales que se han venido realizando y por supuesto en la instrumentación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, cuya expresión la encontramos en la -- formulación y aplicación del Plan Nacional de Desarrollo.

Las bases más claras y sólidas las encontramos en el articulado 26, 27, 28 y 93 de la constitución política de México toda vez que en ellos se encuentran básicamente los preceptos institucionales y legales del quehacer económico-social de nuestra nación -- de acuerdo a nuestro pasado político y en -- consideración al futuro inmediato; en ello se señala la naturaleza y las características que deberán asumir la responsabilidad del Estado para regular, organizar e instrumentar las disposiciones de las leyes fundamentales -- en -- congruencia con el Sistema Nacional de Planeación.

En todo éste marco conceptual y jurídico habrá que delimitar el papel ,

C A P I T U L O 2

2.- MARCO JURIDICO Y FUNCIONAMIENTO DE LA EMPRESA PUBLICA

2.1.- Estructura Legal General.

El fortalecimiento creciente de la participación del Estado en la economía nacional corresponde generalmente a las exigencias de estructurar paulatinamente un aparato productivo y distributivo que atendiendo basicamente a su función de rectoría del desarrollo, contribuya al mismo tiempo ha atender los problemas sociales del país.

Esto evidentemente trae consigo una secuela de conflictos políticos-sociales, como sería fundamentalmente los de carácter jurídico. Implementar un marco legal, confrontarlo y superarlo, se hace necesario en virtud de la eficiencia que exigen las funciones que al respecto se establecen en la constitución política.

Los problemas que enfrenta el Estado durante su participación en la economía nacional, reclama de la existencia de un marco legal que involucre -- elementos tales que permitan fundamentar legalmente el papel del Estado y coadyuven a las soluciones de los diferentes conflictos que surgen durante el proceso de intervención. La respuesta inmediata a estos planteamientos se encuentra en el marco jurídico establecido en las reformas constitucionales que se han venido realizando y por supuesto en la instrumentación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, cuya expresión la encontramos en la formulación y aplicación del Plan Nacional de Desarrollo.

Las bases más claras y sólidas las encontramos en el articulado 26, 27, 28 y 93 de la constitución política de México toda vez que en ellos se encuentran basicamente los preceptos institucionales y legales del quehacer económico-social de nuestra nación de acuerdo a nuestro pasado político y en consideración al futuro inmediato; en ello se señala la naturaleza y las características que deberán asumir la responsabilidad del Estado para regular, organizar e instrumentar las disposiciones de las leyes fundamentales en congruencia con el Sistema Nacional de Planeación.

En todo éste marco conceptual y jurídico habrá que delimitar el papel ,

las funciones y el campo de acción que corresponde al sector público y privado dentro del contexto general de la economía. Sólo de esta forma las empresas públicas podran obtener las condiciones objetivas que les permita una sana orientación efectiva de los recursos y esfuerzos encaminados a un mejor desenvolvimiento de las actividades de la vida económica y socio-política de la nación dispuestas por la Carta Magna en los renglones estratégicos y los que dispone el Plan Nacional de Desarrollo como prioritarios.

Los instrumentos jurídicos que cristalizan la voluntad política con respecto de la planeación fueron tres: La Ley Orgánica de la Administración - Pública Federal de la cual específicamente me referiré en otro apartado de este capítulo, La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y La Ley General de Deuda Pública; publicados durante 1976.

En su artículo 9º la L.O.A.P.F. establecía "las dependencias y entidades de la administración pública central y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que para el logro de objetivos y metas de la planeación nacional, establezca el presidente de la República directamente o a través de las dependencias competentes".

El artículo 51 "establecía para efectos programáticos la coordinación sectorial de las entidades centralizadas y paraestatales, a través de las secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

El artículo 50 establecía que el presidente de la República podrá determinar agrupamientos de las entidades de la administración pública paraestatal por sectores definidos de acuerdo con sus actividades".

La L.P.C. y G.P.F. establecía en su artículo 13 que el gasto se fundamentaría en "presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución (y que) los presupuestos habrán de fundarse en costos", en su artículo 4º ésta ley ordenaba; "la programación del gasto público federal se basará en las directrices y planes de desarrollo económico y social ..." La L.G.D.P. señaló la obligación de dependencias y entidades para dar a la Secretaría de Hacienda Crédito Público los "Programas Financieros anuales de mediano y largo plazo, así como la demás información que se solicite, a fin de determinar sus necesidades de crédito".¹

Estos tres instrumentos jurídicos fueron en realidad lo que constituyó

el génesis de la planeación. Paralelamente fueron desarrollandose otros ordenamientos como "La Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal; la Ley de Obras Públicas; la Ley de Información Estadística y Geografía; La Reforma a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, así como las reformas constitucionales al artículo 74, -- Fracción IV, párrafo cuarto, que facultó a la Cámara de Diputados para revisar la cuenta pública de la Hacienda Federal, no sólo en cuanto a los resultados de la gestión financiera y al cumplimiento de los criterios señalados en el presupuesto, sino al cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. De igual manera, la reforma al artículo 90 constitucional publicada el 21 de abril de 1981 fundamentó los principios establecidos en la Ley Orgánica de la Administración Pública al precisar:

"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 estará 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."²

A fin de fortalecer las relaciones intersectoriales en materia de programación, presupuestación y evaluación; La Secretaría de Programación y Presupuesto (cuyas funciones actualmente están en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) que concentraba al principio, todas las responsabilidades de la planeación, firmó las bases para la coordinación de acciones con catorce secretarías: el Departamento del Distrito Federal, la Comisión de la Industria Azucarera, seis organismos y empresas paraestatales, así como la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, COPLAMAR.

Estos compromisos se convirtieron en importantes instrumentos de concentración a partir de los cuales las entidades contempladas en el sector pudieran realizar sus acciones o compromisos de una manera más eficiente y racional, coordinaran las funciones de planeación, programación, evaluación, control, presupuestación y ejecución entre las cabezas de sector y las empresas y, lograran de esta manera la consecución de sus objetivos básicos, racionalidad, eficiencia y eficacia.

Las acciones emprendidas en 1981 por la Secretaría de Pesca (entonces Departamento) que tenía el propósito de encuadrar al sector coordinando en las tareas del Sistema Nacional de Planeación, constituyen el mejor ejemplo

al respecto.

Los convenios únicos de coordinación (CUC) dispuestos por acuerdo presidencial el 6 de diciembre de 1976 con los gobernadores de los Estados fueron definidos posteriormente con el mecanismo fundamental de coordinación de la instrumentación estratégica del Plan Global de Desarrollo y como un medio básico para consolidar el Sistema Nacional de Planeación en el área o espacio regional orientando sus objetivos al fortalecimiento del sistema federal.

La planeación regional se expresó en los Comités promotores de Desarrollo de los Estados (COPRODES) cuya base jurídica dispuso que todo acto fuera convenio entre la federación y los Estados. Este fue el origen de los Comités de Planeación para el desarrollo de los Estados (COPLADES).

Posteriormente en 1978 se establecieron los programas estatales de inversión y se incorpora el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER) al esquema del Convenio Único de Coordinación.

Una de las figuras más importantes en este proceso, lo fue sin duda el COPLADE, organismo que pretendía lograr la congruencia entre los refuerzos de planeación desplegados por la federación, el Estado y los municipios con el evidente objetivo de lograr el Plan Estatal de Desarrollo para cada entidad federativa. Aquí la participación de la empresa pública fue precaria destacando sin embargo: Tabacos Mexicanos, Fideicomiso Bahía de Banderas en Nayarit, Fideicomiso Lázaro Cárdenas en Michoacán, Banrural, C.F.E., Bodegas Rurales Conasupo S.A., Distribuidora CONASUPO y Petróleos Mexicanos en Tamaulipas. AEROMEXICO, ASA, TELMEX, IMSS, URANIO MEXICANO (URAMEX), Comisión de Fomento Minero, Barita de Sonora, FERTIMEX y el INFONAVIT en Sonora.

Las acciones de coordinación entre los sectores privados y social dentro del S.N.P., se dieron tal y como ya lo delineamos en forma general en el primer capítulo mediante dos vertientes; una de inducción y otra de concertación; en la primera se orientaba el comportamiento de los grupos sociales utilizando instrumentos tales como el gasto público, política tributaria y política de comercio exterior entre otros; relacionando los objetivos con el empleo, la distribución del ingreso, los precios, el crecimiento y el equilibrio sectorial.

En la segunda: sus políticas estaban dispuestas en el Plan Nacional

de Desarrollo Industrial y en la fracción primera del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La coordinación general del Sistema General de Evaluación promovió y aplicó las directrices que hicieron posible la evaluación del Sistema Nacional de Planeación.

Todo este anterior cuadro instrumental, resultó en un adecuado control global de la actividad económica pública tanto sectorial como institucional, legalmente constituido y que en muchos casos ha respondido a iniciativas del ejecutivo federal desde el primero de diciembre de 1982 hasta la publicación en el Diario Oficial del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

En los siguientes apartados me ocuparé del surgimiento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Como podemos darnos cuentas, a través del tiempo, se ha desplegado un gran esfuerzo legislativo en torno a la organización, función y control de la empresa pública en México. a este respecto habremos de ver más adelante lo dispuesto en los artículos 26, 27, 28 y 93 constitucionales que explican y fundamentan la rectoría del Estado disponiendo elementos jurídicos para la integración del derecho de la planificación nacional.

Mientras tanto, de acuerdo con todo lo anteriormente expuesto puedo destacar algunos elementos claves y otros ampliarlos para una mejor comprensión de este apartado.

Así, tenemos pues, que los primeros pasos de definición legal del concepto de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, se dan por primera vez en 1947 con la expedición de la "Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal".

En 1958 con la Ley de Secretarías; la programación, control y presupuestación pasó a manos de la Secretaría de la Presidencia, de Patrimonio Nacional de Hacienda y Crédito Público desde ese momento las funciones de vigilancia y tutela serían de su incumbencia.

La misma ley para el control de 1947 pero ya en versión de 1966 confirmó

la función de las tres secretarías mencionadas. En 1970 la misma ley pero -- con otra versión, considerada ya como objetivo de control y vigilancia, no -- sólo a las empresas de participación mayoritaria sino también a las de participación minoritaria y a los fideicomisos públicos.

Las distintas redacciones de la ley de 1947 (1966 y 1970) ofrecieron las condiciones básicas para que --como ya mencionamos-- en 1976 se elaborara la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la cual venía a definir con mayor precisión los ámbitos de acción de las entidades paraestatales otorgada mayor control al sector central hacia el paraestatal en materia de planeación y normatividad, fortalece el sistema operativo y define el concepto de organismo descentralizado, el de empresa de participación estatal y el de fideicomiso, cabe mencionar que esta ley sufre una serie de modificaciones en los años 1982-1986.

En abril de 1986 surge, con la aprobación de su iniciativa, la Ley Federal de Entidades Paraestatales teniendo como consecuencia inmediata, la actualización del sistema jurídico para una mejor regulación de las formas de gestión de la administración paraestatal.

Las principales políticas, acciones y estrategias en el período 1980-1990 en materia de empresa pública tienen básicamente su contenido en las consideraciones de los mandatos presidenciales en donde por acatamiento de estos, el Estado debe intervenir en sectores estratégicos de la economía lease; aparato productivo y distributivo y también como apoyo y complemento o promoción de otras actividades del desarrollo nacional.

De esta forma, la empresa pública resulta ser la columna vertebral que sostiene al Estado en su tarea de regulación de la actividad económica en todos los sectores. De esta forma también lo demuestran las reformas y adiciones de los artículos 26 y 28, 25 y 27 constitucionales respectivamente cuyos propositos globales expresa:

- a) Incluir expresamente en la Ley Suprema la función rectora del Estado en el desarrollo y la institucionalidad vía los organismos y empresas públicas.
- b) Establecer los principios básicos de la concurrencia de los sectores públicos, privado y social, en el desarrollo nacional.
- c) Buscar la congruencia y coherencia de la actividad económica del país implantando el Sistema Nacional de Planeación

d) Garantizar el interés público definiendo las áreas estratégicas de acción estatal.

Con este esquema legal, aunque complejo, se tiene el sustento jurídico necesario que exige de las empresas públicas mayor eficiencia no sólo en sus tareas tradicionales sino también en aquellas ramas económicas más avanzadas.

Para la instrumentación de la política económica 1982-1988 se hizo necesaria la modificación y/o adición a los artículos 25, 26 y 28 constitucionales a fin de actualizar sus disposiciones legales con respecto de la participación del Estado en la economía.

Este artículo sienta las bases o marca las pautas relacionadas con la rectoría del Estado, el sistema de planeación democrática y se deslindan las actividades propias del sector público.

Para nuestros intereses sólo estudiaré y analizaré los artículos 26, 27, 28 y 93 constitucionales ya que de este marco jurídico se desprenden los conceptos y elementos que caracterizan al Estado mexicano. Un Estado fuerte y con plenas garantías para intervenir en los asuntos económicos políticos y sociales de la nación.

No obstante, debe observarse, de acuerdo a lo establecido en nuestra constitución que las acciones dispuestas contradicen lo establecido en los preceptos legales toda vez que se ha mermado la participación del Estado en las actividades productivas con motivo de la subordinación, que ultimamente a venido sucediendo, a la economía de mercado y a los intereses derivados de la misma.

2.1.1 Los Artículos 26, 27, 28, y 93 de la Constitución

"El artículo 26 establece explícitamente las facultades del Estado para realizar las actividades de planeación vinculadas al desarrollo nacional y sienta las bases para lograr la participación en el denominado sistema nacional de planeación democrático. Determina el Congreso de la Unión intervendrá en el sistema nacional de planeación conforme a la Ley en la materia

Al artículo constitucional que tradicionalmente se ha referido al régimen de propiedad, se adicionaron dos fracciones, la XIX y la XX a fin de elevar a rango constitucional el concepto de Desarrollo Rural Integral alcanzar, de acuerdo a lo que se dice, la expedita y honesta impartición de la justicia agraria y garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra apoyando a los campesinos con asesoría legal.

El artículo 28 introduce el concepto de práctica monopólica sin presumir ni menguar el de monopolio, con objeto de abarcar y regular fenómenos de concentración con la consecuente protección a los ciudadanos y a los consumidores; en este artículo también se definen ... las actividades estratégicas que del artículo 28 constitucional y se complementan -- a títulos de exclusividad-- con la de prestación del servicio público de banca y crédito, especificado en el párrafo quinto del mismo artículo.

El Estado --dice el párrafo sexto del artículo 28-- 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 sociales y privados.³

El artículo 93 establece que las Cámaras de Diputados y Senadores tienen la facultad de citar conjuntamente o por separado a las Secretarías de Estado, directores y/o administradores para que informen sobre algún asunto de la competencia o un proyecto de ley, que los legisladores consideren de importancia y trascendencia nacional.⁴

Desde el primer artículo la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos tiene sustento jurídico para la intervención del Estado ya que a éste corresponde en forma exclusiva la capacidad de otorgar y establecer las garantías individuales; en el artículo 27 se establece la propiedad originaria

de la nación sobre las tierras y aguas del territorio mexicano. Aquí prácticamente se está legalizando categóricamente la participación del Estado en ciertos sectores de la economía.

El Estado transmite la propiedad de los recursos naturales a los particulares y de la misma manera, se reserva el derecho de imponer limitaciones y/o modalidades a la propiedad de acuerdo a lo que dicte "el interés público". Pero tal vez lo más importante se establece cuando señala los casos en que considera necesario conservar el dominio directo sobre recursos o bienes naturales, o bien de concesionar su explotación a terceros, con las modalidades que se juzgue convenientes.

Desde sus orígenes, a finales de la revolución de 1910, el artículo 27 constitucional ha significado para el Estado, la posibilidad de acabar con la estructura porfirista de la propiedad de la tierra y con su aplicación; ha significado un medio para ampliar el mercado interno y también ha venido significando la base para regular las relaciones de los sectores modernos de la producción. Es el artículo 27 de la constitución, junto al artículo 28 (que prohíbe los monopolios) la base sólida para la institucionalidad de la economía y para la imposición del proyecto nacional de desarrollo surgido de la revolución.

Se dice que el artículo 28 prohíbe los monopolios en México, pero también se especifica que no constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas como son: acuñación de moneda; correos; telégrafos; radio telefonía y comunicaciones vía satélite ; emisión de billetes; petróleo y otros hidrocarburos; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; petroquímica básica; ferrocarriles y todas aquellas actividades que señalen espresamente las leyes que expida el Congreso de la Unión. A partir de 1982 ya se exceptúa también el servicio público de banca y crédito, los cuales no serán objeto de concesiones a particulares.

Si bien en este artículo se definen las áreas estratégicas manejadas en exclusiva por el Estado, no se precisan las áreas prioritarias de su responsabilidad.

La relación de áreas estratégicas que no están ampliamente mencionadas en el párrafo cuarto de dicho artículo el que también establece que pueden in

corporarse otras actividades cuando así lo mande el Congreso de la Unión a través de la expedición de sus leyes, ofrece cierto rango de acción para -derimir conflictos entre el sector privado y el sector social considerados también en la constitución como actores del desarrollo nacional sin embargo, no evita la confrontación con los grupos privados que cada día demandan una mayor proporción de ramas productivas reedituales.

Estos conflictos a los que hacemos referencia tienen su origen entre - otras causas, al hecho de que --como ya mencione in supra-- la relación o - enumeración de áreas estratégicas no es lo suficientemente expuesta en su - amplitud. Y en su momento se notó la ausencia de la actividad de radio y - televisión, la minería y las industrias alimenticias, farmacéuticas y auto- movilizísticas. Esta actitud del Estado fue interpretada por diferentes gru- pos de interés como una autolimitación para declinar en favor del interés - privado y a este respecto debo agregar para tenerlo presente que el artículo 28 constitucional no cancela o no agota los espacios que permiten expandir las áreas exclusivas en favor del Estado.

Recordemos nuevamente el párrafo del artículo 28 constitucional que - establece: "El Estado contará con los organismos y empresas que requiera -- para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las activi- dades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes participe por sí o con los sectores social y privado."

Ese párrafo se está refiriendo --cuando habla de organismos y empresas a organismos públicos descentralizados y en este sentido hay que confrontar lo con lo que dice el artículo 25 constitucional que afirma: "asimismo (el Estado) 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" en ambos casos la participación del Estado, de ser necesaria, - se efectúa a través de empresas de participación estatal mayoritaria y fi- deicomisos públicos.

Lo que realmente es necesario analizar aquí, es cuales son las áreas - prioritarias que menciona el 25 constitucional. El artículo 28 se refiere a "actividades de carácter prioritario" mientras que el 25 se refiere a las áreas prioritarias" del desarrollo. Al respecto recordemos, que en el len- guaje de las ciencias económicas --administrativas el sector, subsector, ra- ma o subrama-- puede coincidir con una área o actividad.

A simple vista no hay confusión, sin embargo, en el caso básicamente - de las áreas prioritarias existe una gran confusión con respecto a las in--definiciones del texto constitucional lo que ha dado pautas para que surja una diversidad de interpretaciones conforme se realizan nuevas legislacio--nes. La imprecisión de las áreas estratégicas no agotan su discusión de - la misma manera como tampoco lo hacen las indefiniciones sobre los críte---rios de las áreas prioritarias.

Otro efecto de cierta importancia que resulta de precisar las áreas - prioritarias se desprende del último párrafo del artículo 28 el cual auto--riza que se otorgue subsidios a estas actividades pero no fue sino hasta enero de 1986 cuando aparecen los acuerdos de Hacienda y Crédito Público y, Comercio y Fomento Industrial que quedan establecidas las actividades indus--triales de carácter prioritario, se puede observar que en este momento só--lo se atiende al sector secundario de la economía.

La conceptualización de "áreas estratégicas" y "áreas prioritarias" - conceptos constitucionales de nuevo cuño, ha emitido a los juristas especia--lizado en una maraña sin salida que surge con las reformas y adiciones a la constitución nacional y que aún hoy en día no agota su discusión. La inde--finición de estos conceptos, el cumulo de instrumentos jurídicos, la enorme cantidad de documentos del ejecutivo federal que habla sobre problemas y - soluciones de planeación, han iniciado una habierta polémica sobre el fin - de la empresa pública y por consecuencia sobre la dirección de la marcha -- económica del país, sobre todo, considerando la importancia o trascendencia que sobre el proyecto nacional tienen tales conceptos.

Con estas reformas y adiciones, destacan también las que paralelamente se hicieron al 25 constitucional en donde el concepto de rectoría del Esta--do --considerando por muchos juristas como de concepción amplia-- fue modi--ficado por el de "intervención del Estado" en materia económica. En reali--dad ya la concepción "rectoría del Estado" en su aceptación amplia trae im--plicito el concepto de "intervención del Estado" porque se dice "rectoría - del Estado en el desarrollo nacional" y aquí el concepto desarrollo debe -- ser entendido como tal y no como crecimiento lo que implica que el concepto "rectoría del Estado" tiene alcances más profundos que el de intervención.

Así, se puede observar que las reformas a los artículos 25, 26 y 28 de la constitución, que de manera general consagran la rectoría del Estado y -

hablan de que en el desarrollo económico nacional concurrirá tres sectores (público, privado y social), conjuntamente con la ley Federal de Entidades Paraestatales de 1986 que norma la forma de participación del Estado en los renglones considerados como áreas estratégicas y áreas prioritarias, representan un esfuerzo muy importante tendientes a ordenar el complejo mundo legal de las empresas públicas.

Se hace necesario aclarar que de acuerdo con lo dispuesto en el actual artículo 28 constitucional; la relación que hoy conocemos de las áreas estratégicas del sector público se da históricamente después del constituyente de 1917, con la explotación de los recursos naturales, fundamentalmente por medio de la expropiación petrolera, sin menoscabo de las atribuciones que ya figuraban entonces en el artículo 28. Este proceso se prolongaría con los ferrocarriles convertidos en monopolios a partir de 1940 y continuaría con la nacionalización de la energía eléctrica en 1960.

Se requiere un marco jurídico sano y ordenado para un buen entendimiento y comprensión del funcionamiento de las paraestatales, la organización del instrumento jurídico deberá presentar elementos que permitan procedimientos flexibles para la libertad de acción y que apoyen el cumplimiento eficientemente de los objetivos y metas trazados. El marco legal debe derivar en la oferta de mecanismos legales que permitan la implementación de las formas de coordinación entre los procesos productivos y las actividades de administración de las empresas públicas, controles de presupuestos sencillos pero no menos efectivos.

Esta forma de organización nos va a permitir el diseño de sistemas de evaluación de las empresas públicas con respecto de su evaluación económica y estaremos contribuyendo a mantener estructuras financieras adecuadas. Se deben superar problemas inherentes al diseño y aplicación de sistemas de control y coordinación ello exige que la sectorización puesta en marcha, se identifique plenamente en tres niveles; Global, Sectorial e Institucional y esto a su vez requiere de un orden y claridad en el hasta ahora complejo mundo jurídico que las contempla.

Por último debo decir que la fiscalización de estas empresas se da cuando revisa el ejercicio de la cuenta pública a través de la contaduría mayor de Hacienda dependientes de la Comisión de Vigilancia y ambas de la Cámara de Diputados. Esta figura u órgano fiscalizador tiene su propia ley orgánica en la cual establecen en detalles los procedimientos para tal efecto.

Ahora bien, de acuerdo al artículo 93 constitucional las dos Cámaras tienen facultades de interpretación sobre secretarios, jefes de los departamentos administrativos y directores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria. Para la investigación del funcionamiento de este tipo de organismos, bastará con la solicitud de una cuarta parte de los diputados federales o de la mitad de los senadores y para ello habrán de estructurarse comisiones a especiales quienes habrán de remitir los resultados al ejecutivo federal quien a través del poder judicial actuará en consecuencia en el caso detectarse algún acto violatorio a los preceptos legales de la multitud de empresas paraestatales.

Dentro del período que va de 1976 a 1982 se modifican las bases y el criterio del Estado con respecto de la organización de su sector. A este efecto se crean instrumentos jurídicos importantes como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la cual viene a ordenar, profundizar y señalar específicamente el funcionamiento del sector proporcionando sustento jurídico básico para posteriores modificaciones.

Este documento jurídico representa un importante avance en materia de normas al control que el Estado ejerce sobre el sector paraestatal ya que reconoce al sector como parte de la administración pública federal, liberándolo de esta forma del estricto estado de excepción en el que se mantenía como consecuencia de la rigidez de las leyes de control de 1947, 1966 y 1970 que no reconocían la magnitud del sector e imposibilitaban por lo mismo la planeación, la coordinación y por supuesto, el control de un importante número de empresas. Sin embargo, algo fundamental que debe observarse en la citada ley es que al mismo tiempo que proporciona los mecanismos legales para una mejor actividad del Estado en los asuntos nacionales, inicia también el proceso de depuración y reestructuración del sector.

2.1.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Dentro del trabajo legislativo concerniente a las reformas emprendidas de 1982 a 1988 destaca por su importancia las realizadas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) que había sido publicada en 1976 con motivo de la reestructuración del ejecutivo federal. (En este período se reformaron los artículos: 6 al 9; 22, 25, 26 y 27 a éste último se le adicionan las fracciones XXX y XXXI, 28; del 31 al 39 a este último se deroga la fracción VI y se le adiciona la XXII; del 40 al 43, 48, 50 y 52. Se adicionan los artículos 32 Bis, 55 y 56. --"Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal "-- Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1982)⁵

Las modificaciones al artículo 26 de este documento fue lo más relevante, con ello se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y se modificó el nombre de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial por el de "Secretaría de Energía, Minas e Industrias Paraestatales; - sufrieron cambios también la Secretaría de Comercio, por el de Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; la de asentamientos Humanos y Obras Públicas cambió por el de Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología todo ello por supuesto, con la consecuente reorganización de funciones que implicó - en su momento.

La reforma al artículo 31 concerniente a las funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, estribó básicamente en asignar facultades para "planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país" como consecuencia de la nacionalización de la banca y de "establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración Pública Federal". Al reformar el artículo 32 que señaló las funciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto, se le asignó la relativa a la modernización administrativa global, sectorial e institucional; la de poner en consideración del ejecutivo federal los cambios organizacionales de las dependencias y entidades de la administración pública federal, y la vinculada a las normas para las adquisiciones que realicen las dependencias y entidades de la misma; función anteriormente asignada a la Secretaría de Comercio, de la cual deberá escuchar la opinión respectiva.

"En relación a las funciones de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal señaladas en el artículo 33, sólo se le atribuyeron las correlativas a su nombre; las de fomento industrial se reasignaron a la Secre

taría de Comercio y Fomento Industrial confirmando, en el artículo 34, las atribuciones que ya ejercía esta última sobre el comercio.

El artículo 32 Bis confirió funciones a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. En el artículo 55 se establece la responsabilidad de los consejos de administración, juntas directivas o equivalentes respecto a la programación estratégica y supervisión de la marcha normal de las entidades del sector paraestatal y finalmente, en el artículo 56, se apunta la obligación de los coordinadores de sector de promover el establecimiento de los comités mixtos de productividad en las entidades de la Administración Pública Federal.⁶⁶

Quise reproducir textualmente toda esta información, primero porque la considero de vital importancia para entender la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y segundo que dada la misma importancia no queriendo suprimir ningún dato, me hubiera resultado prácticamente imposible resumirla.

En consecuencia con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 1º; la administración pública paraestatal la componen -- 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 Fianzas y los fideicomisos.

El artículo 3º de ésta reafirma lo dispuesto por el 1º y dispone así-- mismo que el poder ejecutivo recibirá el apoyo de dichas entidades de acuerdo y en términos legales que se dispongan al respecto.

A fin de lograr congruencia con lo dispuesto en la Ley Federal de Entidades Paraestatales con respecto a los mismos conceptos, se dispusieron las adecuaciones necesarias en el título tercero de la LOAPF, mediante nuevas redacciones que compatibilizan las definiciones de organismos descentralizados; empresas de participación estatal mayoritaria --que comprenden a las empresas financieras del Estado y aglutinan a las sociedades y asociaciones civiles en condiciones determinadas-- y fideicomisos públicos.

En el artículo 45 de la LOAPF se define a los organismos descentralizados como "entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por

decreto del ejecutivo federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten".

Como los organismos descentralizados tienen características iguales a -- las empresas públicas, también pueden ser financieras y no financieras: En el primero de los dos casos esta se rige por leyes específicas redactadas expro-- feso y sólo de manera muy rara podrían regirse por la ley Federal de Entidades Paraestatales; organismos descentralizados que entren en este caso -- serían el Banco de México y el Patronato del Ahorro Nacional.

En el segundo caso, los organismos descentralizados se rigen fundamental mente por la LFEP (organismos que no se comprenden en este caso son: Institu-- ciones de Educación Superior con autonomía y la Procuraduría Federal del Con-- sumidor). En este caso se encuentra por ejemplo PEMEX, CFE, FERRONALES, ---- ISSSTE y el Instituto Mexicano del Seguro Social. Estas entidades son defini das en el artículo 14 de la LFEP como: "las personas jurídicas creadas confor-- me a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal -- cuyo objetivo sea.

I.- La realización de actividades correspondientes a las áreas estraté gicas o prioritarias.

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

III.- La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.⁷

Las Sociedades Nacional de Crédito que se constituyen de acuerdo a su régimen jurídico particular; las organizaciones auxiliares nacionales de cré dito así como las instituciones nacionales de seguros y finanzas son conside radas, de acuerdo al artículo 46 de la LOAPF como empresas de participación estatal mayoritaria de carácter financiero. La LFEP en su carácter supleto rio también considera en este renglón a los fondos y fideicomisos públicos de fomento (artículo 4º de la citada Ley).

"Las reformas de la LOAPF, publicadas el 26 de abril de 1986, omitieron hacer la eliminación correspondientes en los artículos 1º y 3º de la LOAPF de las antes instituciones nacionales de crédito, mismas que a partir de la vi-- gencia de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca de Crédito de -- 1985 han debido ser transformadas (artículo noveno transitorio), de sociedad es Nacionales de Crédito con carácter de instituciones de Banca de Desarrollo.

Al respecto debe recordarse que el patrimonio de las sociedades Nacionales de Crédito está constituido por certificados de aportación serie "A" que representaron en todo tiempo 66% del capital de la sociedad y que sólo podrá ser suscrita por el Gobierno Federal, y la serie "B", que representa el restante, 34 % del capital.⁸

La LOAPF consigna a las empresas paraestatales en sentido restringido y las hace equivalentes a las sociedades por acciones, tanto en la calidad de las paraestatales mayoritarias como en las minoritarias (artículo 46 y 48 respectivamente). La diferencia entre paraestatales mayoritarias y paraestatales minoritarias se obtiene considerando la proporción en su participación por acciones ya sea del Gobierno Federal o del Distrito Federal o incluso de otros entes paraestatales.

Ahora bien, se define a una empresa paraestatal o pública como mayoritaria, es decir, se adquiere esta calidad cuando el capital respectivo se forma en proporción del 50% o más, por aportaciones provenientes del Gobierno Federal, de otras paraestatales mayoritarias o de los Fideicomisos públicos. Por supuesto que un conjunto o grupo de empresas paraestatales minoritarias no podría originar una empresa pública mayoritaria.

Los fideicomisos públicos constituyen una figura especial por ser un tipo de entidad muy importante --entre otros-- dentro de la administración pública paraestatal básicamente por tres aspectos relevantes a saber: el número de figuras constituidas, el ámbito o espacio donde desarrollan sus actividades y por el volumen considerable de recursos financieros que maneja.

A este respecto el artículo 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala:

- Los Fideicomisos a que se refiere esta ley serán los establecidos -- por la administración pública centralizada, así como los que se creen con recursos de las entidades a que alude el artículo 3º de este propio ardenamiento.

Debo aclarar que las reformas realizadas a la LOAPF sustrajeron o más propiamente dicho, eliminaron lo relativo a las empresas de participación estatal minoritaria de entre las definiciones legales. Otra observación -- que debo hacer es el cambio referente a la participación económica de las empresas de participación estatal mayoritaria ya que el concepto que se leía anteriormente decía que " se establecía como requisito para la participación mayoritaria, la propiedad del 50% o más del capital social y sin embargo -- ahora se lee de "más del 50% del capital social"

Debo concluir entonces ratificando que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su título tercero, capítulo único, artículos 45 y 46 establece lo que debe definirse como administración pública paraestatal y -contempla en consecuencia, y de manera global a todo lo que se denomina "Administración Descentralizada". El concepto de entidades globalizadoras surge en 1977 con funciones de apoyo y orientación global hacia el conjunto de la administración pública federal y en 1986 se promulga la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Toda una década, a través de la cual, se registraron -grandes avances en la precisión y definición de las características de la empresas del Estado.

En realidad el logro más importante de la LOAPF, fué el de agrupar por -sectores a las entidades paraestatales en donde sin embargo, no se registran avances con respecto a los instrumentos que norman de manera clara y sencilla su programación.

El cuerpo jurídico al respecto, favoreció la consolidación de las entidades globalizadoras desarrollando y ampliando el alcance de sus funciones. Esta -actitud en no pocas ocasiones causó malestar en las empresas públicas porque fundamentadas en este marco jurídico las globalizadoras intervenían en ellas de manera excesiva. Así, puedo mencionar que en muchas ocasiones los precep- tos legales no otorgaban facultades decisorias a las globalizadoras para in- tervenir en ciertos aspectos de las paraestatales sin embargo, éstas se las -tomaban ocasionando con ello, quejas de las empresas públicas en donde éstas argumentaban que decisiones de cierta envergadura habían sido tomadas por em- pleados sin ninguna facultad de decisión e incluso sin ningún nivel de respon- sabilidad.

Si a esto se suma que la normatividad que contempla ha la organización - el proceso de planeación, presupuestación, programación, evaluación y control no considera las características peculiares de la naturaleza jurídica de las entidades paraestatales, la situación se vuelve más compleja.

En 1983 la administración pública federal se reorganiza, se revisa el -- esquema de sectorización y las funciones de las globalizadoras. En este pro- ceso reorganizativo sin embargo, no se resuelve el problema expresamente par- ticular referente a las particularidades de la naturaleza jurídica de las pa-

raestatales; aún cuando sí se obtienen importantes resultados como son la -- autonomía de gestión el fortalecimiento de los órganos de gobierno y la con-- solidación de la sectorización.

En resumen, las reformas jurídicas realizadas en el período 1982-1986 - representan un avance sustancial en lo que corresponde a lo eminentemente nor- mativo de las globalizadoras, y no así para sus facultades de decisión lo que me lleva a afirmar que las expectativas creadas a partir de 1977, no cobran - el impulso deseado y esto prácticamente se conserva hasta 1990.⁹

2.1.3 Ley Federal de Entidades Paraestatales

A lo largo de la década de los ochentas las críticas que demandaban cambios en el sector paraestatal se generalizaron; la razón; el descenso en los precios del petróleo, la imposibilidad de disponer de fuentes externas de financiamiento y el aumento vertiginoso de las tasas de interés; la situación del país frente a trastornos económicos fundamentalmente acontecidos en 1981 y 1982, hicieron necesaria la revisión del esquema de participación gubernamental que se realizaba o que se realiza a través de las empresas paraestatales.

El Gobierno Federal no podía ya seguir financiando a este tipo de empresas, no había dinero, los méritos de la libre empresa empezaron a ser cuestionados incluso por países extranjeros los cuales a través de sus agencias internacionales de desarrollo iniciaron una serie de ofensivas en contra de la viabilidad e inviabilidad económica del sector público, se propusieron y financiaron diversos programas tendientes a reformar el esquema de funcionamiento de las empresas públicas y fueron muchas las demandas de reducción del aparato estatal, sobre todo del sector privado.

Bajo tales circunstancias, el gobierno optó entonces por la obligada depuración del marco jurídico y administrativo del sector público pero no renunciaba a su participación. Al respecto argumentó que los recursos existentes en el sector público deberían ser optimizados y elevada la eficiencia de la empresa pública considerada estratégica, así como las consideradas como prioritarias en las que por así convenir a los intereses del país seguiría participando el Estado.

Se legisló entonces sobre una reforma administrativa de tipo integral consistente en fortalecer primeramente la autonomía de gestión de los órganos de gobierno, señalar específicamente la competencia y responsabilidad de las diferentes instancias involucradas en el control y evaluación de las paraestatales e inyectar recursos financieros necesarios que permitieran su rehabilitación en este sentido.

En acatamiento de estos lineamientos que respondían a las exigencias sobre la depuración y adecuación del sector de empresas públicas, en mayo de 1986 se promulga la Ley Federal de Entidades Paraestatales, reconociéndose, de esta forma, que la ley para el control de 1970, había sido rebasada por las exigencias de los nuevos tiempos.

A este respecto el artículo once de la nueva ley fue ampliamente discutido porque en él se plasmaba lo referente a la autonomía de gestión la que, se dijo, "supone una administración liberada de trabas innecesarias o injustificadas, y que se vincule estrechamente con el artículo 58 de la ley que señala las atribuciones indelegables de los órganos de gobierno que son los depositarios y en los que radica el éxito de la autonomía de gestión".¹⁰

Además de lo ordenado en sus disposiciones generales, la citada ley se refiere a la constitución, organización, funcionamiento de los organismos, -- descentralizados y al Registro Público de Organismos Descentralizados que deberá establecer. También se contempla el desarrollo, operación, control y evaluación de las empresas de participación estatal mayoritarias y de los fideicomisos públicos.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP) se estructura en seis capítulos, en el primero se encuentra las disposiciones generales y el texto que define su objetivo. "Regular la Organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales"

Se establece en los artículos 1º y 3º el reconocimiento de entidades paraestatales. El artículo 2º reconoce como Entidad Paraestatal a las que aparecen con ese carácter en la LOAPF y se establecen ampliamente en los artículos 1º y 3º.

Las instituciones nacionales de crédito las cuales (de conformidad con la ley reglamentaria del servicio público de Banca y Crédito de 1985), se tipifica como Sociedades Nacionales de Crédito de Banca de Desarrollo; quedan incluidos aún en la LOAPF.

El artículo 3º establece la excepción de observancia para las instituciones de Educación Superior y para la Procuraduría Federal del Consumidor las que deberán regirse por sus propias leyes específicas. Lo mismo sucede de acuerdo al 5º de esta ley para el IMSS, el ISSSTE y el INFONAVIT, organismos que se regiran básicamente por sus propias leyes y sólo en forma supletoria -- por la LFEP.

El artículo 7º dispone que las entidades paraestatales del Departamento del Distrito Federal quedaran sujetas a la LFEP.

Las facultades de los titulares de las dependencias que tienen la función de coordinadoras de sector, se fijan en el artículo 8º y consisten en la fijación de políticas generales, así como la coordinación, programación, presupuestación y la evaluación de las entidades públicas. El gobierno descansa en las manos del titular de la coordinadora de sector o por quien designe, tanto para los organismos como para las empresas (art. 18 y 35 respectivamente).

El artículo 11 dispone la "autonomía de gestión para el cumplimiento de su objetivo, y de los objetivos y metas señalados en sus programas" para tal efecto "contarán con una administración ágil y eficiente y se sujetarán a los sistemas de control establecidos". No obstante, las paraestatales están obligadas a proporcionar información conforme a lo dispuesto en el artículo 10 de la misma ley.

El Capítulo 2 se estructura en dos secciones A y B: la primera trata de la constitución, organización y funcionamiento de los organismos descentralizados. En este capítulo tiene relevancia el artículo 15 por cuanto se refiere a los elementos que deben contemplar las leyes del Congreso de la Unión y los decretos del ejecutivo federal para crear entidades descentralizadas léase: Domicilio Legal; objeto; aportaciones y fuentes; facultades y obligaciones del Órgano de Gobierno; integración; facultades y obligaciones del director general; órganos de vigilancia y definición del régimen laboral al que se sujetarán las relaciones obrero-patronales.

Los artículos 18, 19 y 20 disponen de manera general el número de miembros que integran el órgano de gobierno de los organismos descentralizados (hasta quince pero menos de cinco). Asimismo establecen también que este órgano de Gobierno deberá sesionar cuando menos cuatro veces al año, siendo válidos sus acuerdos cuando comparezcan la mitad más uno de sus integrantes y siempre que la mayoría sea representantes de la Administración Pública Federal.

El artículo 21 dispone que el director general de estas entidades deberá ser designado por el presidente de la República (no se señala ninguna restricción en cuanto a la duración en el cargo).

La sección B se refiere al Registro Público de Organismos Descentralizados. Queda bajo la responsabilidad de los directores generales la obligación de inscribir a las entidades en el Registro Público de Organismos Descentrali

zados según lo dispuesto en el artículo 24 de la LFEP lo cual también establece una serie de materias susceptibles de inscripción: Estatuto Orgánico, nombramientos, poderes generales y sus revocaciones y, acuerdos sobre las bases de fusión, extinción o liquidación.

El Capítulo 3 corresponde a las empresas de participación mayoritaria, - en realidad este capítulo se concreta a remitir al lector a la LOAPF para las definiciones correspondientes. Cabe mencionar sin embargo, lo dispuesto en los artículos 32 y 35 los cuales vienen a establecer lo mismo que para los organismos públicos descentralizados, por cuanto a la posibilidad de enajenación de la participación estatal, disolución o liquidación se refiere.

Es de destacar la importancia que tiene el hecho de que la Cámara de Diputados haya logrado infiltrar a través de la representación laboral, el derecho del tanto para los trabajadores para el caso en el que haya enajenación.

Las normas con respecto a la constitución, organización y funcionamiento contempladas en la Sección A del Capítulo 2, también son aplicables a las empresas en congruencia a las disposiciones del artículo 38, de la misma manera como también corresponde al ejecutivo federal determinar a los titulares de dichas empresas y a los representantes de la Administración Pública Federal en el consejo de administración.

El Capítulo 4 hace alusión a los Fideicomisos Públicos y de acuerdo a su artículo 40 también remite a la LOPF con la prevención de que tanto los comités técnicos como los directores generales habrán de ajustarse a las disposiciones generales del Capítulo 5 que se refiere al desarrollo y operación de la entidad en cuanto sea compatible con la naturaleza del fideicomiso público. A este respecto corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto ser fideicomitente único de la administración pública federal centralizada (debe considerarse que la SPP ya desapareció, por lo que las funciones de fideicomitente único pasan a la S.H.C.P.; situación que ya contemplaba el artículo 26 de la ley anterior sobre el control).

El artículo 41 de la LFEP manda que sea obligatoria la existencia del Comité Técnico y el 44 dispone lo necesario para una estrecha relación entre la fiduciaria y el Comité Técnico en tanto que las obligaciones del delegado fiduciario quedan dispuestos en los artículos 42 y 43.

El Capítulo 5 que de alguna manera ya cité más arriba y que se refiere al desarrollo y operación de las entidades paraestatales, contempla en su articulado del 46 y 48, los esquemas relacionados con la programación en correspondencia con la Ley de Planeación. Los objetivos de las entidades deberán ajustarse entonces a los fines del Plan Nacional de Desarrollo y por supuesto a los programas sectoriales de tal manera que los criterios del P.N.D. deberán ser considerados en los programas institucionales, de corto, mediano y largo plazo.

Los programas financieros deberán formularse en apego estricto a los lineamientos que para tal efecto marque la SHCP, una vez definido el programa, se someterá a la aprobación por parte del órgano de Gobierno quien en su caso lo autorizará.

Excluidos de este proceso quedan los programas financieros incluidos en el presupuesto anual de Egresos de la Federación o del Departamento del Distrito Federal y lo que corresponda a la suscripción de créditos externos los que deberán ser autorizados por la SHCP en acatamiento a lo señalado por los artículos 53 y 54.

Finalmente quiero subrayar los aspectos más importantes que se desprenden de este capítulo y que son sin lugar a duda los referidos al órgano de gobierno y a los directores generales fundamentalmente en lo concerniente a sus facultades.

Dentro de las atribuciones más importantes del órgano de Gobierno observamos: buscar congruencia en los programas sectoriales; aprobación de programas y presupuestos; expedición de normas para facultar al director para activos fijos que no correspondan a operaciones propias; aprobar los estados financieros anuales; políticas; bases y programas generales tendientes a regular convenios, contratos o pedidos a celebrarse con terceros, definir y aprobar la estructura de la organización, proponer convenios de fusión; nombrar y remover (a propuestas del director general) a los servidores que se encuentren dos jerarquías abajo de éste; definir sueldos y prestaciones; nombrar y remover al Secretario del Órgano de Gobierno; aprobar la constitución de reservas y aplicación de utilidades en los casos de las empresas de participación estatal mayoritaria y, en los de organismos, proponerlas al ejecutivo federal; analizar y en su caso aprobar los informes del director general y aprobar las normas adecuadas para cancelar adeudos entre otras no de menor importancia.

En lo que se refiere a las atribuciones y obligaciones de los directores generales estas quedan comprendidas en lo establecido por el artículo 59 y por su importancia se resaltan; Se considera el representante legal y el administrador de la entidad; tendrá a su cargo la responsabilidad de formular los programas institucionales; también los presupuestos y los programas de organización; establecer los mecanismos adecuados para un óptimo aprovechamiento de los recursos de la entidad; vigilar el buen funcionamiento articulado y eficiente; proponer nombramientos; remoción y fijación de sueldos y prestaciones de los dos primeros niveles de funcionarios; establecer sistemas de control; prestar informes periódicos; suscribir los contratos colectivos individuales de trabajo y ejecutar los acuerdos del órgano de gobierno entre otros no de menor importancia.

El último Capítulo o sea 4, nos introduce a las normas relacionadas con el control y evaluación de las entidades y sobre éste resaltamos los siguientes artículos: Artículo 60. Determina al órgano de vigilancia de los organismos descentralizados compuesto por un comisario público propietario y un suplentes quienes serán designados por la Secretaría de la Contraloría General de la federación. Su función será la de presentar el control externo de la entidad en el ámbito del ejecutivo federal.

Los órganos de gobierno tendrán la responsabilidad del control de los organismos en lo referente a los objetivos; los directores generales la tendrán en la instrumentación de los sistemas de control y los restantes, funcionarios serán responsables del eficiente funcionamiento de los sistemas de control.

La Contraloría General de la Federación dispondrá los lineamientos que considere pertinentes para ejercer el control interno de la entidad en correspondencia con el director general de donde en realidad depende la estructura de control interno. Ya también mencioné que las empresas de participación estatal mayoritarias tienen para éste efecto comisarios públicos designados también por la Contraloría General de la Federación, y por lo que se refiere al control de los fideicomisos públicos, estos se ajustarán a las disposiciones de la ley en lo que les resulte compatible de acuerdo a lo ordenado en el artículo 63.

Finalmente, la desaparición del concepto de empresas minoritarias queda comprendida en el artículo 67 dejándose el cuidado de las inversiones de entre 25 y 50% del capital en manos del comisario que designe la S.E.C.O.G.E.F.¹¹

De acuerdo con lo que puedo apreciar, sobre esta exposición general de la LFEP, puede considerarse como el documento legal más específico para las entidades paraestatales. La LFEP delimita las áreas económicas conferidas a las empresas y establece la forma de operación desde el punto de vista jurídico. La LFEP señala jurídicamente las funciones de los organismos descentralizados; de las empresas de participación mayoritarias y los fideicomisos públicos justificando su creación en función del interés público y de las necesidades económicas relevantes que demande la nación, esto fortalece su razón de ser y sostiene su permanencia.

Sin embargo me parece que lo más subrayado en este documento legal, debe ser el concepto de la desincorporación de organismos y empresas públicas atribución que asume con derecho jurídico todas las dependencias del ejecutivo federal amparadas en el artículo 32 de la referida ley que a la letra dice: " cuando alguna empresa de participación estatal mayoritaria no cumpla con el objeto que se contrae al artículo 30 o ya no resulte conveniente conservarla como entidad paraestatal desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Programación y Presupuesto,¹² 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"¹³ y la actitud positiva de procurar mayor autonomía de gestión a las empresas públicas.

"La mayor autonomía de gestión posibilita el desarrollo de la planeación estratégica y operativa desde la propia empresa, con lo que se supera el horizonte de corto plazo con que frecuentemente operan muchas de ellas. Al ampliar el horizonte de planeación-programa-presupuestación se promueve una mejor utilización de los recursos. Complementariamente una mayor autonomía de gestión supone el desarrollo de un sistema de evaluación que ponga el énfasis sobre los resultados, para lo cual hay que profundizar en la utilización de indicadores de gestión".¹⁴

Puedo afirmar entonces que el régimen jurídico de la LFEP supera los anteriores y por lo mismo se considera un grave avance en materia jurídica; salta más allá de la mera preocupación por el control central al considerar los aspectos socioeconómicos y la forma particular de operar de las paraestatales. Fortalece los órganos de Gobierno delimita la intervención de las globalizadoras y de las coordinadoras de sector con ello consolida de hecho el aspecto interno de las entidades; actualiza y precisa los criterios de sectorización; confiere al director general mayores facultades y responsabilidades buscando

terminar con la regulación excesiva porque con ésto, el director también fortalece su libertad de acción en las empresas; se logran avances dirigidos a la modernización del aparato administrativo y productivo del Estado; promueve eficacia y eficiencia; precisa la forma de control y lucha por la simplificación administrativa.

Esta actitud responde a las necesidades derivadas de la urgencia de enfrentar con medidas claras, eficientes, concretas y oportunas la situación económica-política que vive el país y en donde las entidades públicas juegan un papel básico. Llegar a estos conceptos ha requerido del esfuerzo conjunto de juristas especializados, no ha sido fácil por cuanto representa el resultado o producto del análisis de condiciones histórico-político-sociales determinadas. Es una depuración exhaustiva lo que ha hecho posible las nuevas condiciones en que se desarrolla la empresa pública mexicana que puede definirse fácilmente en dos grandes sectores: el sector central que lo integran las Secretarías de Estado y los departamentos administrativos, y el sector paraestatal compuesto a su vez por organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos en donde el Gobierno Federal directamente, o alguna entidad pública tenga carácter de fideicomitente.

2.1.4 Leyes y Ordenamientos Generales

La consolidación y adecuación del Marco jurídico actual de las entidades paraestatales empieza prácticamente a partir de la década de los sesenta con las primeras reformas al aparato administrativo que se incorporan a los programas de Gobierno. Sin embargo estos esfuerzos no son sino el resultado de los múltiples intentos históricos que se han desarrollado en favor de la reglamentación de las empresas estatales mexicanas.

Repetidos intentos de planeación y de coordinación se han realizado buscando la definición del papel y el fortalecimiento de las empresas públicas y su administración. Estos trabajos datan desde los Tiempos de Santa Ana¹⁵. Considero esto porque creo que históricamente se puede atribuir a esta administración el primer intento serio por definir con mayor precisión la participación del Estado en las actividades económicas del país. Paralelamente a este esfuerzo fueron surgiendo nuevos ordenamientos a lo largo de la última mitad del siglo pasado que le permitieron al Estado su paulatina ampliación de participación en renglones como la energía eléctrica y ya en éste siglo en obras de caminos e irrigación.

El período postrevolucionario marca ya la cristalización de las pasadas experiencias y es aquí donde el Estado robustece su papel como promotor responsable del desarrollo nacional. En 1917 el Estado decide adoptar un modelo de país distinto al de Estado gendarme¹⁶ que había venido viviendo con motivo de lo dispuesto en las constituciones de 1824, 1824, 1836, 1847 y 1857.

En la constitución de 1917 se establecen los compromisos económicos, políticos y sociales que habrán de tener vigencia hasta la actualidad. Desde el artículo uno del constituyente de 1917 se observa el criterio de otorgante del Estado; se apropia de la voluntad popular desde el punto de vista jurídico y desde el primer artículo promueve sus atribuciones al disponerse - que el Estado será el único en establecer las garantías individuales, las sociales y las nacionales. Otro artículo importante que justifica la participación del Estado es el 27 el cual establece la propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas del territorio mexicano; el Estado también aquí es otorgante ya que de acuerdo con este precepto constitucional el Estado es el que genera la propiedad privada y transmite su dominio a los particulares imponiendo siempre la modalidad del interés público.¹⁷

Así puedo decir, que estos dos artículos del constituyente de 1917 son los que considero más importantes para argumentar sobre la fuerza o la capacidad potencial jurídica que la constitución otorga al Estado para sustentar su desempeño como regulador de la economía nacional. (A este respecto también se puede recurrir a la lectura del articulado 2, 3, 73, 123 y 131 constitucional).

Pues bien, de este complejo documento legal se desprende un nuevo proyecto nacional producto del movimiento armado de 1910 en donde --como decía yo in supra-- ya se abandona el concepto de Estado gendarme por el de Estado intervencionalista cuyos propositos requerían un nuevo marco administrativo, que le otorgara medios adecuados para la creación de los mecanismos institucionales que exigían las características del nuevo Estado para la consecución de sus fines y objetivos.

Pero si bien es cierto que la participación del Estado mexicano en las cuestiones nacionales, se define en el constituyente de 1917, no puede omitirse que dependió este hecho, de muchos factores políticos y condiciones --económicas determinadas en lo interno y de circunstancias coyunturales en lo externo. Esta experiencia histórica quiere decir que en determinado momento y bajo determinadas condiciones se han implementado diversas medidas en materia política social y económica que no siempre respondieron a las condiciones prevalecientes en el sistema; en este sentido las nuevas atribuciones conferidas al Estado por la Carta Magna en materia específicamente de empresas paraestatales ha necesitado del estudio y análisis de las diferentes disposiciones legales que al respecto se han emitido para que dado su conocimiento e interpretación se procediera a los reajustes requeridos.

El primer intento por establecer los primeros mecanismos de control sobre el sistema administrativo lo encontramos con la expedición de la primera ley para el control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal publicada en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1947. Esta ley propone por vez primera, la definición de organismo descentralizado y empresa de participación estatal.

Para instrumentar las disposiciones emanadas de esta ley se dispone la creación de la Comisión Nacional de Inversiones el 27 de enero de 1948 según el Diario Oficial del 31 de enero del mismo año, misma que se disuelve el 7 de diciembre de 1949 según el Diario Oficial del 19 de diciembre del mismo año; encontrándose las funciones que eran de esta comisión a las comisiones

nacionales bancarias y de seguros que en lo sucesivo se encargarían de la vigilancia de las instituciones nacionales de crédito y de seguros, estableciéndose el compromiso para que posteriormente la SICP dispusiera los mecanismos de vigilancia necesarios a las demás empresas y organismos.

Estas entidades que no fueron incorporadas al control de ninguna de las comisiones mencionadas, pasaron al control de la entonces Secretaría de Bienes Nacionales la cual también ejercía control sobre Ferrocarriles Nacionales y sobre la Comisión Federal de Electricidad de acuerdo a los decretos del 8 de diciembre de 1949 y 29 de junio de 1951 respectivamente.

En seguimiento al compromiso establecido relativo al establecimiento de mecanismos de vigilancia a las demás empresas y organismos y, preocupados por cumplir con la reglamentación de la ley de control de 1947, la SICP crea en 1953 el comité de inversiones. Este mismo año y de acuerdo al Diario Oficial del 27 de junio de 1953, se acuerda que las Secretarías de Estado, las empresas de participación estatal, los organismos descentralizados y el Departamento del Distrito Federal habrán de presentar a la SICP su programa de inversiones para el período 1953-1958.

El crecimiento que ya se estaba dando, del sector paraestatal hizo cada vez más necesario el diseño de nuevas medidas para su programación, control y coordinación de sus actividades, por lo que al respecto en diciembre de 1958 se promulga la Ley Secretarías y Departamentos de Estado.

De esta ley surgen dos secretarías: Patrimonio Nacional y de la Presidencia; la primera adquiere funciones de control y vigilancia financiera y administrativa sobre los organismos descentralizados, mientras que la Secretaría de la Presidencia surge con responsabilidades de planeación, coordinación y evaluación. Se le encarga la reunión de información para el diseño de un plan general de inversiones y gasto público del poder ejecutivo. También se le encomienda coordinar y vigilar los programas de inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal que empezaban a aparecer de manera incontroladas, resultado de la creciente participación del Estado en la economía.

Como la situación por la que atravezaba el país planteaba la necesidad urgente de atender las carencias de clases y sectores menos favorecidos, se amplió el gasto público y se crearon nuevas dependencias para el efecto, fortaleciendo con ello la administración pública nacional y favoreciendo el cre

cimiento económico del país. Es aquí donde surge el imperativo de organizar la planeación de las actividades públicas tratando de hacerla compatible con las empresas privadas.

La Secretaría de la Presidencia no logra cumplir plenamente sus propósitos porque gran parte de sus atribuciones correspondientes a la planeación pasan a manos de instituciones que tradicionalmente habían venido interviniendo en estas áreas, léase la SHCP; el Banco de México y Nacional Financiera.

En diciembre de 1959 surge la "Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado" dependiente de SEPANAL con funciones de proyectar normas de control, bases de operación y reglamentación aprobar la reglamentación* referente a auditorías internas y externas así como del diseño de políticas para la liquidación de las empresas en caso de considerarlo necesario.

En 1961 se establecen reformas a la ley de Ingresos de la Federación -- buscando reglamentar las obligaciones contraídas por organismos y empresas públicas que debían quedar inscritas en un registro que se abrió con ese fin. En marzo de 1962, se creó una comisión intersecretarial cuyo sustento jurídico descansa en los acuerdos emitidos en junio de 1959 y agosto de 1961, además de disposiciones sobre egresos y uso de crédito. Fué esta comisión la -- que precisó las facultades de la Secretaría de la Presidencia y propició una mejor relación y coordinación de las Secretarías de Hacienda y Patrimonio --- Nacional amén de que por sus ágiles soluciones se constituyó en un importante elemento de cambio.

En 1964 mediante el análisis y exámen riguroso, se reconoce la necesidad de adecuar el aparato administrativo para hacerlo compatible con las metas -- del desarrollo económico y social mediante la utilización de recursos de manera eficiente, planeando acciones y jerarquizando el gasto público.

En 1965 nace la Comisión de Administración Pública en el seno de la --- Secretaría de la Presidencia, la cual se alimentaría de la información proveniente de las dependencias públicas en donde éstas plantearán sus objetivos, medios y recursos para alcanzarlos. Se trataba de dar congruencia a las actividades públicas contempladas en lo que se conoció como Programa de Acción del Sector Público 1966-1970, que sirvió de base para establecer el programa de Reforma Administrativa.

Lo más relevante de esta comisión es que presentó siempre los problemas

más graves del país poniendo énfasis en la escasez de los recursos técnicos y humanos que son necesarios para los cambios inmediatos. Uno de los más importantes logros de la comisión fué el haber detectado dispersión, abuso y corrupción en obras de construcción, reconstrucción y conservación, por lo cual recomendó prioridad en su atención. Es por esta razón porque surge la "Ley de Inspecciones y Obras Públicas" y se reforma la ley del control del Sector Paraestatal.

En enero de 1966 el Gobierno Federal modifica la última de estas leyes publicando una nueva "Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal" dejando por supuesto sin vigencia la de 1947. Aquí éste documento precisa cuales serían en lo sucesivo, las instituciones que formarían la parte vertebral del sector paraestatal y que deberían someterse al control y vigilancia de la SEPANAL de acuerdo a lo dispuesto por la Secretaría de la Presidencia en materia de inversiones y a los de Hacienda en lo referente al ejercicio del presupuesto; queda de esta forma definido lo que llamó "Triángulo de la Eficiencia", es decir, una participación triple para la supervisión del sector paraestatal.

No obstante los esfuerzos que en este período se realizan, encaminados a que los organismos descentralizados y empresas públicas programen sus actividades y coordinen sus funciones, no se logra. Por lo que para insistir sobre la necesidad de la importancia de la planeación, se estructura la Comisión Intersecretarial encargada del Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970, el cual ya mencioné (in supra) y cuyo fin consistía en ofertar pautas para normar la acción pública y orientar la acción privada.

En 1970, se realizan nuevas modificaciones a la ley para el control la cual, amplía el espacio de control de SEPANAL al incorporar a las empresas cuya mayoría de capital estaba suscrito por las instituciones nacionales de crédito y finanzas

En 1971, se crea la dirección de Estudios Administrativos en la Secretaría de la Presidencia con atribuciones para coordinar los trabajos correspondientes a la Reforma Administrativa. Este mismo año se diseñan las Comisiones Internas de Administración las cuales serían las unidades rectoras de los programas de Reforma.

Entre 1971-1976, se integran once subprogramas con reformas para las

Áreas administrativas en un documento llamado "Bases para el Programa Administrativo del Ejecutivo Federal" cuya responsabilidad estuvo a cargo de la Dirección de Estudios Administrativos. En el mismo período se reforma la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado con el fin de reglamentar la organización interna. La SHCP vuelve obligatoria la técnica de presupuesto por programa.

En 1972, se promulga la ley de Inspección de Adquisiciones para controlar las compras del sector público; en 1975, se vuelve obligación de las empresas públicas presentar sus informes de actividades bimestrales. En diciembre de 1976, se emiten tres leyes importantes que tienden a modificar sustancialmente los mecanismos de coordinación y control de las empresas estatales, léase: "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", "Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal", y "Ley General de la Deuda Pública".

De acuerdo a lo dispuesto por estas leyes, la coordinación y control de las empresas del Estado fueron asignadas a la Secretaría de Programación y Presupuesto. Estas tres leyes juntas introdujeron cambios muy importantes en la administración pública; se insistía repito, en la planeación integral. Así con la creación de la SPP se buscaba dar estructura a la programación, presupuestación, evaluación, control y estadística cuyas funciones hasta ese momento estaban en Hacienda, Patrimonio y Secretaría de la Presidencia.

Para ordenar estas reformas se refuerza el marco jurídico existente publicado, según el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1976, la ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público "mediante la que se descentralizó el proceso presupuestario y se permitió a la Secretaría de Programación y Presupuesto contar con elementos para dar congruencia y unidad a dicho proceso; y la Ley General de Deuda Pública que recogió en un sólo ordenamiento las diversas disposiciones existentes en la materia y clarificó y precisó las bases sobre las cuales el sector público podría hacer uso del financiamiento ...Programación y Presupuesto concentró los planes sectoriales elaborados durante los tres primeros años del Gobierno, para que sirvieran de sustento al Plan Global de Desarrollo --que se dió a conocer en abril de 1980-- cuyos objetivos pretendían orientar la actividad económico gubernamental." 18

En enero de 1977, se formaliza y publica un acuerdo mediante el cual la sectorización de las entidades paraestatales deberían de ampliar su respon-

sabilidades y no su poder central. Se trataba de asignar nuevas competencias. Al principio la sectorización se confirmó por dieciocho sectores y posteriormente por sólo doce. También este mismo año, el ejecutivo aprobó los primeros lineamientos para la sectorización de la administración pública los cuales se diseñaban con el fin de otorgar instrumentos adecuados al coordinador sectorial para que sus funciones fueran eficazmente cumplidas.

En 1978, se asigna a la Secretaría de Programación y Presupuesto, facultades para coordinar las tareas de informática que realizaban o desarrollaban las entidades de la administración pública federal.²⁰ Con estas facultades la SPP trataría de garantizar el uso adecuado de los recursos de informática, racionalizar la inversión en esta materia y por supuesto, mejorar la infraestructura administrativa al respecto.

En mayo de 1979, tuvo lugar la segunda versión sobre los lineamientos para la sectorización, la cual dentro de sus aciertos más importantes destacaron: practicar la observaciones y opiniones de las diferentes instituciones de la Administración Pública, preciso mejor el concepto de coordinador sectorial y definió más acertadamente los distintos niveles de preparación de decisiones durante el proceso administrativo: Planeación, programación, información, evaluación presupuestación, estadística, organización y reforma administrativa.²¹

Estos lineamientos, se reforzaron con el Acuerdo Presidencial Globalizador de Acciones de Reforma Administrativa emitido también el mismo año, y en donde se fortalecían las políticas establecidas en los lineamientos en lo que se refería a tomar en cuenta la operación del sistema de desarrollo 1980-1982, el cual definía el modelo del país en cuatro objetivos básicos:

1).- Reafirmar y fortalecer la independencia; 2).- Promover el empleo y los mínimos de bienestar, priorizando a la alimentación, salud, educación y vivienda; 3).- Promover el crecimiento económico, sostenido y eficiente y, - 4).- Mejorar la distribución del ingreso. Todo ello sustentado por veintidos políticas Básicas que cubrían ampliamente los cuatro objetivos planteados y en donde intervenían concretamente todas las fuerzas sociales e institucionales del país regidas por el Gobierno Federal y en coordinación con los gobiernos locales, estatales y municipales así como los grupos organizados, léase empresariales, profesionistas, cooperativas, etc.

Con fundamento en el artículo 26 constitucional se promueve y se aprueba el 30 de diciembre de 1982 la Ley de Planeación publicada en el Diario Oficial

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

del 5 de enero de 1983 y, en base al artículo 21 de esta ley, se expide el 30 de mayo del mismo año el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.²²

Aquí se fijan de manera general, las políticas de empresas públicas y se tratan de superar inercias y trabas heredadas de anteriores intentos. Hasta los tres primeros años de su gobierno (1988-1991) Salinas de Gortari trabaja con la estructura administrativa heredada. En 1992 se aprueba la iniciativa sobre reforma administrativa y se fusionan la SHCP con la S.P.P.

Por ser de importancia, transcribo aquí algunos otros documentos legales aplicables al régimen jurídico de las empresas públicas:

- 1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 3^o, 25^o, 26^o, 27^o, 28^o, 73^o 90^o 123^o y 131^o
- 2) Ley de Ingresos de la Federación (D.O. 30-XII-1984)
- 3) Presupuesto de Egresos de la Federación (D.O. 31-XII-1984)
- 4) Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito (D.O. 31-XII - 1982)
- 5) Ley Orgánica del Banco de México (D.O. 31-V-1941)
- 6) Ley General de Bienes Nacionales (D.O. 8-1-1982)
- 7) Ley de Obras Públicas (D.O. 30-XII-1980)
- 8) Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal (D.O. 31-XII-1979)
- 9) Ley General de Sociedades Mercantiles (D.O. 20-VII-1934 y 30-XII-1982).
- 10) Capítulo Sobre Empresas Públicas en el Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988).
- 11) Ley General de Fideicomisos y Operaciones de Crédito (D.O. 27-VIII-1932 y 30-XII-1982)
- 12) Acuerdo sobre el funcionamiento de las entidades de la Administración Pública Paraestatal y sus relaciones con el ejecutivo federal (D.O. 19-V-1983)
- 13) Ley Federal de Responsabilidades de los Servicios Públicos (D.O. 31-XII 1982)

14) Acuerdo por el que se establece normas para la presentación de la declaración de situación patrimonial de los servidores públicos que determina la ley (D.O. 11-11-1983)

Entre otros (as) no de menor importancia.

2.2 Aspectos Económicos.

El rasgo común de todas las acciones emprendidas por el Estado es que se hacía cargo de actividades productivas que no eran rentables o dejaban de serlo por la propia política del subsidio, en consecuencia el resultado en casi todas ellas era que las empresas operaban en condiciones financieras -- vulnerables.

La ampliación de la participación directamente productiva del Estado en la economía acelerada particularmente en la década de los setentas a medida que se agotaba el modelo de desarrollo estabilizador, amplió también el desequilibrio en las finanzas del Estado, limitando su capacidad para continuar como mediador entre el capital monopolista (energía, siderurgia, petroquímica básica, etc.) y la ampliación del gasto social que resultaba necesario ampliar como respuesta de las fricciones sociales crecientes que se generaban.

La ampliación del desequilibrio del Estado fue visto como síntoma de - crisis fiscal en donde el Estado no podría mantenerse indefinidamente y al que necesariamente tendría que dar una rápida solución. Estos desequilibrios financieros son resultado de una situación en la que el Estado ha venido desempeñando una acción motriz dentro del propio proceso de desarrollo y en última instancia lo que muestra es la profundización de la propia función del Estado en la economía.

Esta situación sin embargo, no puede o no debe, interpretarse como un - debilitamiento del Estado sino más bien, sería un debilitamiento de un tipo o forma de intervención estatal en la economía. En efecto, la ampliación de las actividades del Estado se ha orientado generalmente no hacia la competencía, sino como apoyo a la empresa privada cubriendo sus deficiencias y en esa medida las decisiones se han tomado como respuesta a las necesidades de la acumulación por lo cual, aparecen como coyunturales.

A partir de la crisis de 1929, el pensamiento económico dominante planteó la urgente necesidad de una mayor participación en la economía por parte de Estado buscando abrir el camino para el consenso y la legitimación del -- uso del instrumental del Estado en las distintas coyunturas del desenvolvi-- miento capitalista. Así el Estado "tiende a convertirse en el gestor principal de la transformación del desarrollo capitalista y no sólo en el impulsor fundamental para sacar al sistema de la crisis coyunturales".²³

Aquí entremezclo dos aspectos porque si observamos estas circunstancias, allí donde se agudizan los aspectos sociales es decir, donde adquiere relevancia la lucha de clases de la sociedad civil, el Estado como agente político satisface una diversidad de demanda para cuyo fin ha de instrumentar una serie de medidas de política económica: léase política monetaria; política fiscal y otros de corte tradicional que llevan implícitos fines de satisfacción de necesidades de acumulación de capital. Viendo así las cosas, a la empresa pública se le puede entender como un instrumento de política económica tendiente a complementar los medios del Estado para la consecución de objetivos económicos y políticos fundamentales para el funcionamiento, mantenimiento y crecimiento del actual sistema.

El Estado por medio de su política de gasto público incide sobre el consumo, y por consecuencia sobre la demanda activando la circulación y el proceso de realización del capital. El quehacer estriba entonces en el establecimiento de mecanismos que incrementan la propensión a la inversión buscando efectos multiplicadores en los demás sectores de la economía.

Ahora, para explicarme la importancia económica de la empresa pública debo remitirme a las causas de su origen porque éstas habrán de remitirme a las distintas coyunturas que el desarrollo capitalista a venido presentando a través de su historia.

Diferentes causas se han enumerado o señalado acerca del origen del Estado y por lo tanto de la empresa pública y su funcionamiento. a este respecto me permito, enlistar algunas:

- 1).- Incapacidad e ineficiencia del sector privado para asegurar la producción de algunos bienes básicos. (Falta de recursos financieros y/o humanos, organización).
- 2).- Limitar o suprimir el poder de grupos monopólicos dentro de la economía nacional.
- 3).- Necesidad de producir bienes y servicios fundamentales para el funcionamiento del sistema.
- 4).- Cuando la producción de ciertos bienes y servicios no resulta atractiva para el sector privado y,
- 5).- Fortalecimiento de la Soberanía Nacional.

Esta serie de causas que señalan el origen de las empresas públicas, - hacen que las mismas formas concretas que asume esta entidad sean por lo mismo complejas y variadas y, como su origen y consolidación marchan paralelas al origen y consolidación del Estado; se acumulan una serie de elementos que señalan que la empresa pública y la participación del Estado deben perdurar para juntos incidan en las soluciones de problemas sociales tales como el de empleo y las presiones inflacionarias.

Los cambios sociales exigen cambios en el proyecto de Estado y por ende en las empresas públicas; estos cambios generan nuevos criterios sociales, - económicos y políticos que a su vez repercuten en el abanico de tareas futuras de la industria paraestatal. Un cambio en el perfil de la industria paraestatal no puede dejar de considerar sus repercusiones en la tecnología toda vez que la dimensión de ésta, forma parte de la estrategia de industrialización.

La industria paraestatal en México está ubicada en los renglones básicos de energía, minería e industria manufacturera y desempeña funciones económicas tales como: resolver problemas de endeudamiento y rentabilidad financiera gestionando la refinanciación de empresas en proceso de desvalorización o en su caso, gestionar también su venta, liquidación, transferencia o fusión. Proporcionar insumos industriales básicos, resolviendo con ello las inadecuaciones en la proporcionalidad industrial considerando la desigualdad en las condiciones de la acumulación de capital en distintas ramas que no pueden alcanzar las concentraciones de capital requerida sin el Estado.

Estimular la integración vertical de esta industria, específicamente -- bienes de capital, sector que requiere tiempo de maduración de las inversiones mayor al permitido en las condiciones actuales de acumulación. --Producción directa, captación de excedentes económicos, producción y gestión de la ciencia y la tecnología--.²⁴

Estas funciones o estos aspectos de la industria paraestatal, me confirman que la política económica de estas entidades, su instauración y funcionamiento, responden explícitamente a las necesidades del desarrollo del capital y por eso su organización administrativa busca adecuarlas para estar en condiciones de cumplir eficientemente las funciones que les han sido asignadas dentro de este mismo proceso general de desarrollo.

No debe descuidarse el hecho de que al integrarse al proceso de acumulación, el sector paraestatal impone una situación en que al transferir recursos

... sos vía los precios y al mismo tiempo necesitar cuantiosos recursos para in-
vertir, se tenga que buscar apoyo creciente en el gobierno federal y el endeu-
damiento. A este respecto recordemos que el campo más abierto para financiar
la inversión lo constituyó el mercado internacional de capitales, toda vez que
la creciente necesidad de crédito por parte de las paraestatales se combinaron
con una fuerte acumulación de recursos por parte de la Banca transnacional. -
Debe entonces cuidarse la administración y la función económica del Estado -
para que éste puede contribuir a la expansión de la economía; su inserción en
los quehaceres nacionales sigue siendo básica y ello explica los cambios tam-
bién en la estructura y en las relaciones con el capital privado conforme evo-
luciona el crecimiento económico del país. [Aún cuando en el período 1976-1982
el sector paraestatal toma una dirección hacia su reducción cuantitativa, no
puede negarse que sigue siendo parte fundamental la columna vertebral de la
estructura económica y un factor determinante para su desenvolvimiento.]

"En el período de auge 1977-1981, el número de unidades fusionadas vendi-
das o liquidadas superó al de nuevas creadas tendencia que en los primeros -
años de la crisis se acelera y amplifica".²⁵

El advenimiento de la crisis de 1981 en conjunción con los crecientes -
problemas de los mecanismos de regulación, modificaron las líneas de desarro-
llo del sector paraestatal y obligaron el proceso de reestructuración que se
prolonga prácticamente hasta la actualidad.

Si consideramos todo lo anterior, básicamente en lo que concierne a que
el Estado necesita de mecanismos administrativos cada vez más eficientes, en-
tonces, a medida que el sector paraestatal diversifique su participación en -
la economía exigirá sistemas de administración cada vez más complejos pero al
mismo tiempo eficaces y eficientes, sobre todo, de evaluación y control. Esto
definitivamente es cierto, toda vez que la inexistencia de un plan y de una -
adecuada programación sectorial puede impedir en un momento determinado coor-
dinar y organizar con claridad las áreas estratégicas consideradas para su -
desarrollo e impedir la correcta dirección de hacia donde debe orientarse la
expansión de estas áreas.

La correcta definición de estos mecanismos y en adecuada implementación
deberá influir decididamente en el funcionamiento de la empresa pública capa-
citándola para diseñar instrumentos adecuados de política económica formulando
y evaluando proyectos de acuerdo a las prioridades económicas nacionales.

2.3 Aspectos Políticos.

" La empresa pública, esto es, la unidad económica de producción de bienes y prestaciones de servicios ..., nace y se desarrolla dentro de un marco de condiciones políticas, económicas, sociales y jurídicas que le confieren -raíz y sentido específico... Un estudio comparativo de esta naturaleza revela ría..., el carácter esencialmente político de la empresa pública vinculada a la evolución del Estado y por ende, a los tipos de organización del poder y -de los procesos sociales con sus múltiples proyecciones... la intervención --del Estado en el proceso de producción que en México tiene remoto antecedente posee la doble finalidad --y es consecuencia de esta misma doble necesidad de asegurar el desarrollo y las características de éste,-- mediante una verdadera capacidad de decisión sobre los aspectos esenciales de la vida económica -de la nación".²⁶

Considero una necesidad apremiante la renovación permanente de la administración pública y creo indispensable su flexibilidad en su funcionamiento desde el punto de vista de su política económico-social, como desde el punto de vista de sus administradores. Esta actitud da a la empresa pública una -imagen democrática con una estructura equilibrada frente a otros organismos -públicos y le permite a la ciudadanía una mayor participación en sus quehaceres cotidianos.

Es en este sentido en que las decisiones políticas deberán considerar -las circunstancias específicas de estas unidades económicas, decidiendo en --función de sus propios valores y del momento que guarde el proceso de desarrollo del país.

El juicio crítico debe considerarse como base para la decisión política y la razón discutida debe ser fundamento para la negociación; estos dos aspectos deben ser perfectamente bien entendidos por los que estén al frente del -sector público para saber decidir en su momento sobre la opinión técnica, política y social correcta. No se pueden seguir juicios políticos cuando éstos atacan las convicciones que se desprenden de los anteriores conceptos.

"...La empresa pública, concretada en formas diversas, sirve al designio democrático hoy contenido en el artículo 3º de la constitución federal, que considera a la democracia " 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" y se alza sobre las formas

de propiedad que como resultado de un largo y azaroso desarrollo histórico, - regula el artículo 27 de la propia Ley Suprema".²⁷

Ahora bien, si la empresa pública evoluciona paralelamente al surgimiento y consolidación del Estado, entonces, esta entidad responde o debe responder al papel o funcionamiento contemporáneo del Estado y por lo tanto, está o - debe estar comprometida con una dirección política.

La empresa pública pues, encuentra su génesis a partir de lo dispuesto en materia de la propiedad en la constitución política de México (recordemos el articulado del apartado 2.1.1), y ello le da a esta figura económica un carácter eminentemente político tanto para su desenvolvimiento frente a la -- sociedad, como también con respecto de su administración. El carácter político de la organización jurídico-administrativa de las entidades públicas es -- inherente a ellas y no depende de la voluntad de sus promotores, sino que está indisolublemente ligado a la toma de decisiones dentro del proceso de apli-- cación, implementación y administración de la normatividad jurídico-adminis-- trativa que regulan su funcionamiento en nombre del interés público.

Esta organización, lo que busca en realidad es, adecuar el papel del Es-- tado a las necesidades del proceso de acumulación de capital por un lado, y atenuar las contradicciones surgidas de los problemas sociales por otro, di-- chas adecuaciones expresan los resultados de las luchas de las diversas fuer-- zas sociales y políticas que intervienen en el proceso y que obligan a la -- reestructuración buscando los cambios adecuados en la administración pública federal.

Estos cambios nos remiten a la modernización del sector público en donde la empresa pública es concebida como una organización que realiza políticas - del Estado por lo que debe considerarse como producto de las políticas nacionales amparada siempre por un renovado marco legal y con un estricto control sobre sus políticas, programas y presupuestos.

Aquí el funcionario o administrador público tiene una gran responsabili-- dad porque presenta una doble personalidad; el administrador y el político. - Se tienen que atender las demandas de los gobernados de manera político-administrativa lo que implica hasta cierto punto una subordinación del adminis-- trador al político "El hombre político, elegido por los gobernados es investido con la autoridad legítima y tiene por tarea el fijar los objetivos de la

legislación dentro del régimen e incluso los del régimen en sí ...Los hombres políticos gobiernan en cooperación con los funcionarios y son tan necesarios como estos últimos, puesto que los funcionarios cuentan con la competencia -- pero no con la legitimidad".²⁸

Cuando el administrador toma decisiones de cierta trascendencia invade terrenos políticos porque sencillamente sus fundamentos van más allá de lo meramente técnico, es decir, tendrá que considerar seriamente a la oposición de ciertas fuerzas que no comparten sus propuestas y valorar a las que lo apoyan de aquí que el administrador al enfrentar esa oposición, enfrente corrientes políticas que lo convierten a él mismo en un potencial político. El afán de querer eficientar la administración a su cargo, lo obliga a esta lucha sin -- quererlo pero que él mismo, tal vez inconsciente considere necesaria ya que -- además de fortalecerlo como funcionario, lo mantiene informado de las cuestiones políticas.

El administrador entonces como decía yo, aguarda o mantiene una posición difícil que sin embargo, le exige el equilibrio de atender correctamente asuntos correspondientes a la planeación, organización y administración que demanda su propia responsabilidad y atender las decisiones políticas con los necesarios riesgos que ello implica.

NOTAS AL CAPITULO 2

1. Jorge Ruíz Dueñas; **op.cit.** pp. 122-123
2. **ibi. dem**
3. Para efectos de este artículo: **vid** a Jorge Ruíz Dueñas; **op.cit** p. 128
Datos que fueron corroborados con la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, Sexta edición; Trillas
4. Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, Sexta Edición Trillas
5. **vid.** Jorge Ruíz Dueñas; **op.cit** p. 128
6. **ibi. dem** p. 129
7. **ibi. dem** p. 142
8. **ibi. dem**
9. En este periodo no se tiene información sobre la creación, reforma o adición de algún precepto legal de esta naturaleza
10. Romero Flores: Debate sobre la Ley Federal de Entidades Paraestatales Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., Junio de 1986. Intervención.
11. Hasta aquí una recopilación de los aspectos más relevantes de la LFEP, basada fundamentalmente en la Ley Federal de Entidades Paraestatales de mayo de 1986 y en el análisis que de ella hace Jorge Ruíz Dueñas en su obra ya citada.
12. En la actualidad dichas funciones se encuentran en manos de la SICEP y de la SECOGEF

13. Ley Federal de Entidades Paraestatales; Poder ejecutivo federal
Diario Oficial del 14 de mayo de 1980

14. Eduardo Guerrero Gutiérrez; Empresas Públicas y privatización en México
En. Teoría y Práctica de la Administración Pública en México
(Lecturas Básicas)
María del Carmen Pardo
(Coordinadora)
Instituto Nacional de Administración INAP 1992 p. 194

15. Según Decreto del 22 de abril de 1853 y para lo cual podríamos remitirnos
a la lectura de José E. Huerriaga: La administración pública durante la
dictadura Santanista en Aportaciones al Conocimiento de la Administración
Federal. Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría
de la Presidencia. México. 1970 pp. 70-71

16. vid. Alejandro Carrillo Castro: La Reforma Administrativa en México
3^{ra} Edición
Instituto Nacional de Administración Pública INAP
México 1978 p. 49

17. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
6^a Edición; Editorial Trillas
México 1988

18. Ma. del Carmen Pardo; La experiencia Reformista Mexicana
En. Teoría y Práctica de la Administración Pública en México
Ma. del Carmen Pardo, coordinadora
Instituto Nacional de Administración INAP 1992 pp. 92-93

19. Base legal y lineamientos para el funcionamiento Institucional y Sectorial
de la Administración Pública Federal
Coordinación General de Estudios Administrativos
Presidencia de la República.
Colección lineamientos No. 1
México 30 de octubre de 1977

20. vid. Diario Oficial del 10 de enero de 1978

21. Base legal y lineamientos para la reforma administrativa Global, Sectorial
e institucional
Colección lineamientos No. 3. Presidencia de la República
Coordinación General de Estudios Administrativos
México. 1979

22. Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez; Las empresas públicas
en México. Editorial Porrúa. México 1986 pp. 222-223

23. Marum Espinosa E., La importancia de la empresa pública en México: pro-
posición metodológica.
La empresa pública en México, Revista de la División de Ciencias Sociales
y Humanidades, U.A.M. Azcapotzalco, Vol 11, Num. 2 enero-abril de 1981
p. 80
24. **vid.** Leonel Corona; Hacia un nuevo perfil para la industria paraestatal
Ensayos; volumen VII, Núm. 13 año 1991
Facultad de Economía/ U.N.A.M. pp. 25-20
25. Ma. del Carmen Graf Campos; Las empresas estatales en el desarrollo econó-
mico de México 1975, Tesis; Facultad de Economía U.N.A.M., México 1986.
26. Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez; **op.cit** pp. 5 y 6
27. **ibi.dem** pp 6 y 7
28. Raymond Aron "Dimensiones del Orden Político" en Democracia y Totalita-
rismo, Seix Barral, Barcelona, 1968 pp. 45-60

CAPITULO 3

PROCESO DE DESINCORPORACION DE LA EMPRESA PUBLICA

3.1 La Crisis Económica General 1980-1991

En 1977, durante la administración López Portillista se presentó un primer esquema de programación industrial (1979-1982) en el que se destacaban medidas para el abatimiento de la crisis y en el que se sentaba las bases para el desarrollo económico del país hasta 1990, aquí se incorporan importantes conceptos sobre planeación, coordinación y evaluación.

Fue sin embargo hasta 1980, cuando realmente se sistematiza y se aprovecha la existencia de la planeación sectorial y estatal con la estructuración y publicación del Plan Global de Desarrollo (P.G.D.) 1980-1982.

¿Cuál es el origen de estas medidas correctivas? Es precisamente durante la administración 1976-1982 cuando los problemas estructurales en el país empiezan a agudizarse con el surgimiento de graves cuestiones coyunturales: recesión, baja productividad, desempleo e inflación; fenómenos económicos que fueron madurando condiciones de exigencias para que la nación se encaminara a una nueva directriz en el Gobierno Federal.

Si los fines prioritarios de la estrategia dispuesta, concebían políticas de corto y largo plazo para buscar el equilibrio entre los sectores y las regiones entonces el instrumental de apoyo debería dirigirse a los sectores de bienes básicos social y nacionalmente necesarios así como también a las actividades con mayor potencial para generar empleo permanente y productivo. En la viabilidad, aplicación y éxito de estas medidas el petróleo resultaba fundamental, su explotación y exportación estaban condicionadas por los propósitos de la estrategia de desarrollo y por la capacidad real de consumo por parte de la sociedad, de estos recursos y sus derivados.

La estrategia así concebida tendría su sustento o sus bases en la generación de un nivel mayor de ahorro interno y el fortalecimiento de las finanzas públicas, es decir, ahí descansaría el financiamiento del desarrollo. En realidad lo que se buscaba en esta administración consistía en el fortalecimiento de la intervención del Estado a través de las finanzas públicas, apoyadas en las divisas petroleras así como en una mayor recaudación fiscal.

A partir de 1982 con la reducción en el ritmo de la actividad económica, la inestabilidad cambiaria, la inflación y la incertidumbre de los ahorradores, las autoridades se ven obligadas a contraer la política monetaria con el fin de mantener bajos niveles de liquidez en la economía y reducir las presiones inflacionarias a fin de continuar con el esfuerzo de estimular el ahorro interno y canalizarlo a los sectores prioritarios. En este mismo año las autoridades del Banco de México disponen la regulación monetaria, la canalización selectiva del crédito y el régimen de inversión obligatoria, la eficiencia del sistema bancario y el mercado de valores y, la política cambiaria. Estas fueron las medidas encaminadas a crear las condiciones propicias para que posteriormente se dispusiera la nacionalización de la Banca y el establecimiento del control de cambios ampliando con ello la capacidad rectora del Estado.

Con su posición fortalecida el Estado mexicano dispone no diseñar ninguna política de largo plazo que se insertara en la dinámica del mercado internacional aduciendo que tanto la demanda como el precio del crudo eran crecientes. Sin embargo y debido a la saturación del mercado petrolero y ante la apremiante necesidad de bajar los precios, las condiciones del mercado internacional habían empezado a variar desde 1981 y las previsiones oficiales seguían pronosticando un crecimiento permanente en la oferta y el precio del crudo; ésta inadecuada y creciente producción que no respondía realmente a las condiciones de un mercado internacional en constante cambio, acentuó los problemas estructurales de la economía nacional.

La recurrencia a contratar mayores volúmenes de deuda externa a fin de continuar apoyando su política económica, enfrentó al Gobierno a serios problemas de finanzas públicas y a salidas masivas de capitales al exterior; en 1982 el país enfrenta ya graves problemas de liquidez para el pago de sus compromisos internacionales lo que lo obliga en este tiempo a recurrir bajo fuertes presiones a la programación y renegociación en el pago de su deuda externa. Este endeudamiento unido a la inestabilidad financiera, los crecientes déficits en la balanza de pagos, el crecimiento desigual en la actividad industrial y el deterioro de las finanzas públicas provocaron a partir de 1980 una de las crisis más grandes que haya vivido México cuya expresión más amplia la encontramos con mayor profundidad en medio del áuge petrolero fenómeno que agudizó los desequilibrios, la inflación y la dependencia estructural.

Entre 1980 y 1982 la crisis se torna bastante crítica y prácticamente incontrolable; ante esta situación el sector público canalizó las divisas provenientes de créditos externos y de la venta de petróleo al exterior, a sos-

tener la supuesta solidez del peso propiciando la especulación y la fuga de divisas al extranjero. Paralelamente a estas medidas la deuda externa crece notablemente al pasar de 22,912 millones de dólares a 57,988 millones, (véase el cuadro 1).

CUADRO 1

DEUDA EXTERNA DEL SECTOR PUBLICO
1977 - 1982

CONCEPTO	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Deuda Total	22,912	26,264	29,757	33,813	52,961	57,988
Plazo mayor a un año	20,185	25,027	28,315	32,322	42,207	48,982
Plazo menor a un año	2,727	1,237	1,442	1,491	10,754	9,006

FUENTE: Dirección General de Crédito Público, Banco de México, S.A., Informe Anual 1982.

Estas cifras ponen a los organismos internacionales de crédito en una posición de exigencia sobre el pago inmediato de las deudas contraídas a corto plazo lo que se complica con la devaluación de la moneda, y la contracción de la actividad económica en general; ante la relevancia del problema, el país se ve precisado a convenir con el Fondo Monetario Internacional, en diciembre de 1982, el uso del financiamiento de 3,840 millones de dólares¹ mediante la firma de la carta de intenciones la cual condicionaba a la economía mexicana a un ajuste tal que le permitiera alcanzar el crecimiento sostenido de la producción y el empleo, fortalecer las finanzas pública y abatir los índices de inflación.

Dentro de las condiciones de este ajuste destaca el hecho de que la deuda creciera a cinco mil millones de dolares anuales, una "drástica reducción del déficit presupuestal del 16.5 a 8.5% como proporción del PIB, flexibilidad del control de precios de bienes y servicios de las paraestatales, adecuación

tener la supuesta solidez del peso propiciando la especulación y la fuga de divisas al extranjero. Paralelamente a estas medidas la deuda externa crece notablemente al pasar de 22,912 millones de dólares a 57,988 millones, (véase el cuadro 1).

CUADRO 1

DEUDA EXTERNA DEL SECTOR PUBLICO
1977 - 1982

CONCEPTO	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Deuda Total	22,912	26,264	29,757	33,813	52,961	57,988
Plazo mayor a un año	20,185	25,027	28,315	32,322	42,207	48,982
Plazo menor a un año	2,727	1,237	1,442	1,491	10,754	9,006

FUENTE: Dirección General de Crédito Público, Banco de México, S.A., Informe Anual 1982.

Estas cifras ponen a los organismos internacionales de crédito en una posición de exigencia sobre el pago inmediato de las deudas contraídas a corto plazo lo que se complica con la devaluación de la moneda, y la contracción de la actividad económica en general; ante la relevancia del problema, el país se ve precisado a convenir con el Fondo Monetario Internacional, en diciembre de 1982, el uso del financiamiento de 3,840 millones de dólares¹ mediante la firma de la carta de intenciones la cual condicionaba a la economía mexicana a un ajuste tal que le permitiera alcanzar el crecimiento sostenido de la producción y el empleo, fortalecer las finanzas pública y abatir los índices de inflación.

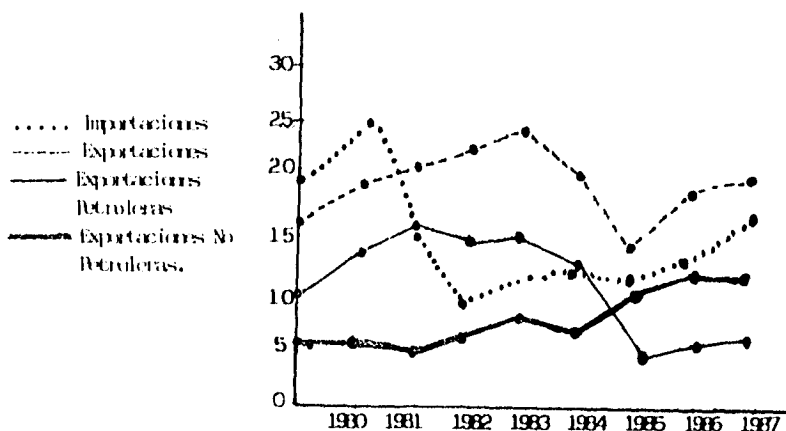
Dentro de las condiciones de este ajuste destaca el hecho de que la deuda crecería a cinco mil millones de dolares anuales, una "drástica reducción del déficit presupuestal del 16.5 a 8.5% como proporción del PIB, flexibilidad del control de precios de bienes y servicios de las paraestatales, adecuación

de las tasas de interés, sostenimiento temporal de la política cambiaria, - disminución de la inflación,...se estimó que el déficit financiero no fuera - mayor al 8.5% en 1983, al 5% en 1984 y al 3.5% en 1985".²

En medio de este panorama de incertidumbre inicia un nuevo sexenio 1982-1988 el cual cargaría con la problemática nacional hasta prácticamente 1990 (año en donde se empieza a observar cambios importantes en la economía, básicamente en los renglones correspondientes a la inflación y la deuda externa).

Este sexenio se enfrenta al auge y declinación de la euforia petrolera - cuya estela deja grandes problemas a la nación al heredar una crisis estructural y una crisis coyuntural que obligaban a soluciones más que inmediatas, -- esta herencia se caracteriza por el crecimiento en el nivel general de precios, déficit en la balanza comercial y necesidad apremiante de divisas lo cual -- obligó necesariamente a la reorganización o recomposición del mercado interno, a la revisión de las formas de explotación de la fuerza de trabajo, a la forma de inserción en la economía mundial y, por supuesto, al grado de participación estatal (vease gráfica 1).

GRAFICA 1
BALANZA COMERCIAL DE MEXICO
(Miles de Millones de Dolares)



FUENTE: Extracto de Información, Banco de México
Elia Marum Espinosa; Empresa Pública e Intervencionalismo Estatal en México 1976-1988 un análisis alternativo; TESIS 1989 Facultad de Economía UNM

La solución de la crisis urgía la reordenación económica considerando la prioridad de los aspectos fundamentales, el primero consistía en la reducción inmediata de la inflación la cual ya alcanzaba los tres dígitos y el segundo, la estabilización monetaria y cambiaria; se ordena entonces una política de austeridad encaminada a reducir los desequilibrios externos y públicos, a reducir la inflación y buscar el crecimiento del producto interno bruto (PIB). Petrolizada como estaba la economía, la caída en los precios de este producto a partir de 1985 (vease gráfica 1) provocó un shock bastante fuerte a la economía nacional lo que junto con la problemática interna, la caída también de los precios de las materias primas y, por si fuera poco, los efectos negativos de los sismos de 1985 hicieron obligada la profundización de las medidas austeras dispuestas por el gobierno que en realidad en mucho lastimaban la economía de los menos favorecidos. Pero no obstante lo drástico de estas medidas, no fue posible parar la inflación la cual siguió aumentando los precios y la inconformidad social crecía; la deuda nos ahogaba, cada vez eran más necesarios los requerimientos financieros internacionales (vease cuadro 2) y por lo mismo nuestro endeudamiento cada vez era mayor.

CUADRO 2
DEUDA EXTERNA
(Millones de Dolares)
1980 - 1989

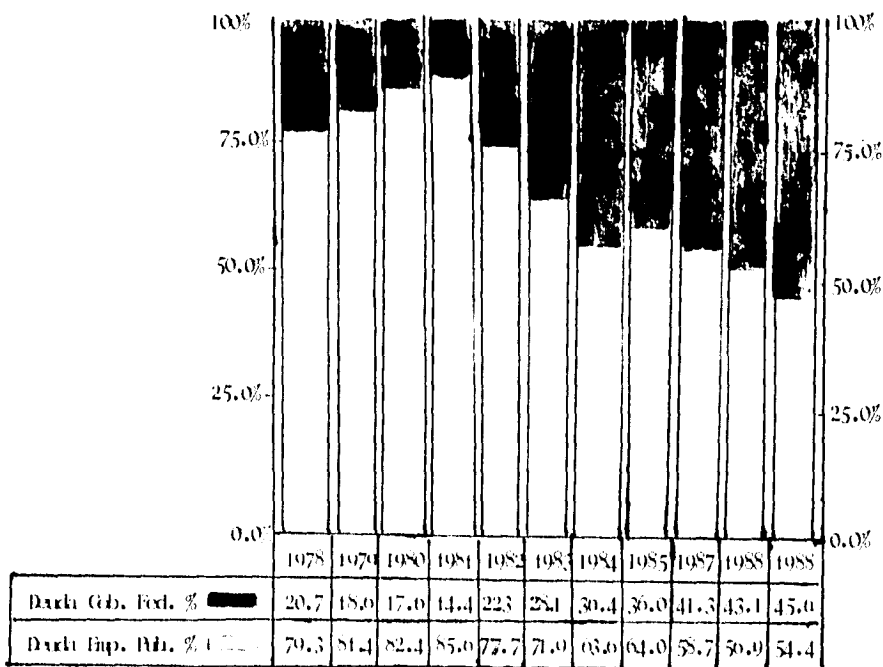
AÑO	DEUDA TOTAL	DEUDA ANUAL	PAGO DE INTERESES
1980	50,713	12,643	6,146
1981	74,861	30,616	9,485
1982	86,733	10,577	12,203
1983	89,828	6,769	10,102
1984	96,585	1,941	11,715
1985	96,566	-433	10,155
1986	100,991	1,670	8,342
1987	107,470	4,222	8,096
1988	100,384	-62	8,638
1989	95,075	2,756	9,377

FUENTE: Juan Pablo Arroyo y Oscar Guerra, evolución y transformación de la economía mexicana en la década de los ochentas en Economía Informa Nov. Dic. 1991, F.E., UNAM

De manera general puedo decir que la participación de las empresas públicas en el proceso de endeudamiento fue bastante comprometido. (hasta 1981 el sector público presentó una tendencia creciente en este proceso, vease cuadro 3) toda vez que la expansión petrolera (paraestatal básica para este período) propició que la deuda externa se considerara la fuente principal del financiamiento del Estado (a partir de 1981 la participación de las empresas públicas en la deuda empieza a descender hasta ubicarse en 1988 en el 54%).

CUADRO 3

PARTICIPACION PORCENTUAL DEL SECTOR PUBLICO
EN LA DEUDA EXTERNA 1978-1988



FUENTE: Miguel de la Madrid VI Informe de Gobierno
vid. Elia Marum Espinosa; op.cit. p. 97

Ahora bien, dentro del sector paraestatal, no sólo PEMEX es responsable de los niveles de deuda contraídos, sino también el rubro correspondiente a -energía eléctrica específicamente la Comisión Federal de Electricidad sector que hasta 1985 representa más del 50% de la deuda del mismo. En contraste con lo que se pensaba, respecto de que con el auge que registró la economía durante el período en cuestión, resultado de los múltiples recursos aportados por la producción y exportación petrolera, saldría el país de sus más graves desequilibrios; lo que resultó fue una agudización de la crisis producto de una mala administración de la riqueza, el auge económico empezó a mostrar su cara negativa al sobrevenir la crisis cíclica en forma abrupta que mete a la economía en un proceso de franco retroceso matizado por cambios bruscos en la estructura productiva, readecuaciones en el aparato económico y prácticamente todos los males que caracterizaron esta crisis que no había vivido México en varias décadas.

Me resulta importante señalar que desde antes de la crisis, el sector -paraestatal inicia una ofensiva de ampliación de su intervención en las diferentes ramas de la economía nacional. Esta presencia es estratégicamente --reforzada en la infraestructura y los servicios básicos, pero también es impulsada en ramas que sin ser básicas fueron y han sido consideradas bastante importantes; es el caso de automotriz terminal, la transformación de la división de automóviles Dina en la Renault de México y la fundación de Traksonex (Fábrica Tractocamiones) entre otras no de menos importancia. Se fortalece el proceso de sustitución de importaciones a través de la creación de nuevas empresas con nuevas líneas de producción abocadas a proyectos de bienes de capital e insumos intermedios de uso industrial.

Se ubican nuevas empresas o plantas en ciudades de la provincia del país coadyubando con ello, al desarrollo regional; mención aparte hago también del caso del Distrito Federal en donde para hacer frente al proceso de urbanización y la dotación de servicios se crean Desarrollo Urbano del Valle de México y SERVIMET.

Sobresalen las compras de empresas privadas en quiebra tales como: Congeladora del Pacífico y Grupo San Lorenzo en lo que se refiere a la industria del alimento; para la construcción se adquiere Cerámica y Ladrillo; Tuberías y Estructuras en lo que se refiere a materiales para construcción; Fundidora Lerma para las autopartes; Grupo Kelvinator para enseres domésticos y es durante este período que se adquiere gran parte de las acciones de Mexicana de Aviación. En este período también se crean las empresas de corte coordinado de filiales de las cuales lo más significativo es el nacimiento de FISOMEX destinado a administrar un conglomerado de empresas donde participaba el Ban-

co Mexicano SOMEX y quizá la más importante en su genero Sidermex que a la postre sería la coordinadora de Altos Hornos, Fundidora Monterrey y Sicartsa.

Durante la crisis el Estado prosigue su expansión; a través de Micare se consolida en la generación eléctrica y refuerza su papel en el aprovechamiento de carbón; en el Distrito Federal participa de manera amplia en la fusión de todas las líneas camioneras municipalizadas a la Ruta 100; nace TMS Transportación Aerea Mexicana y Transporte Aereo Federal; se inicia la compra de acciones de Honeywell (empresa de computadoras); se crean nuevas filiales para Azucar, S.A., y se dinamiza el proceso de sustitución de importaciones de motores para el Metro.³

Estos aspecto que acompañan la creación de nuevas empresas no están desprovistos de serios problemas coyunturales; el diseño de proyectos destinados a sustituir importaciones (en donde jugaron un papel muy importante las empresas estatales) sólo amainaron el problema y a la postre en realidad agudizaron nuevos desequilibrios, esto me demuestra que si bien es cierto que la creación de una nueva paraestatal genera nuevos empleos también es cierto -- que si no se planea debidamente respondiendo a un previo estudio de la zona ó área en que ha de instalarse puede acarrear problemas graves que van desde los económicos hasta los ecológicos y éste es el caso de las características que revistió el desarrollo regional a través de la ubicación de empresas paraestatales en la provincia nacional, es decir, los efectos de la misma desconcentración para el caso que nos ocupa fueron negativos porque la improvisación con que se realizaron los diversos proyectos no contempló los criterios definidos.

Este desorden, producto también de la situación crítica por la que atravesaba el país aún no se elimina y sus efectos en forma y fondo se han profundizado. Las empresas públicas como yo decía anteriormente son cómplices de la crisis por la que atravesó México en el tiempo que nos ocupa, su gran responsabilidad en el déficit del sector público tiene sin embargo una contundente explicación: Es cierto que durante el período analizado se registra -- una gran dinámica en el ingreso de divisas, pero también es cierto que el mayor monto fué destinado al subsidio de ciertos renglones básicos y al crecimiento de grandes "elefantes blancos" sin criterio económico definido lo que a la postre llevaría al estrangulamiento financiero del sector paraestatal.

Hasta 1990 el problema real no fue resuelto (salvo algunos esfuerzos en caminados a paliar la inflación), no se cambia el esquema tradicional de financiamiento y sí se mantiene la tradición de aumentar los precios y reducir-

Las inversiones sanas lo que complica los problemas relacionados con la inflación controlada y pone en grave riesgo el desarrollo o desenvolvimiento de la planta productiva.

Efectivamente uno de los grandes hoyos donde ha caído el sector paraestatal --y que ha servido de argumento a todos aquellos críticos destructores -- y detractores de este importante sector para recriminar a estas entidades como gran culpable de los males que aquejan a nuestra economía-- es el haberse convertido, fundamentalmente en el período analizado, en proveedores netos de divisas para la economía, y principalmente PEMEX, destinadas a financiar las inversiones en los proyectos del Gobierno Federal incluso de las empresas privadas, incentivando con esta actitud, la fuga de capitales la importación --suntuaria, y la especulación como resultado o efecto de la inestabilidad por la que atravezaba el mercado cambiario.

¿porqué ésta gran entrada de divisas no se tradujo en mejoras para la --economía en su conjunto vía la balanza de pagos con lo cual también se hubiera mejorado nuestra dependencia del extranjero? ¿porqué posteriormente éste áuge, contradictoriamente⁴ se revierte en la crisis económica más grande que haya vivido México?. Porque los gastos realizados en el servicio de la deuda externa propiciaban una nueva balanza negativa al propio sector lo que nos hacía caer en un círculo vicioso ya que también, es posible mantener durante la crisis una balanza comercial positiva si se reducen las inversiones en el sector.

Recordemos que el pago de servicio de la deuda externa recae básicamente en Petróleos Mexicanos. Si reflexionamos sobre éstos últimos aspectos observamos como el esfuerzo de millones de trabajadores se queda sin su contrapartida económica y se lacera con ello las bases del desarrollo ya no sólo de las empresas que nos ocupa sino del país en general.

3.2 La Empresa Privada y la Empresa Pública en la Economía

Durante el auge económico que vive México entre los años 1978-1981 las empresas estatales se convierten en el soporte fundamental de esta euforia, - particularmente Petroleos Mexicanos; dentro de las acciones realizadas por - este sector, se destacan el apoyo que de manera general brinda a la economía nacional y especialmente a los grupos capitalistas que iniciaban su expansión en el país; impulsó la producción de bienes y servicios estratégicos, desarrolló nuevos mecanismos para estimular el proceso de sustitución de importaciones, movilizó grandes recursos a la inversión, aportó montos importantes de recursos al erario federal vía los impuestos y generó cuantiosas divisas - vía sus exportaciones.

Si se acepta el argumento tradicional en el sentido de que las empresas públicas deben su existencia a la necesidad de ocupar los espacios vacíos dejados en la estructura económica del país, como resultado de la falta de interés o capacidad del sector privado para operar en ciertas ramas de la economía, entonces el papel desempeñado por las paraestatales durante el período auge crisis justifica por demás tal concepción, no obstante debe recordarse que constitucionalmente el gobierno puede, y de hecho lo ha practicado, reivindicar para sí el dominio o control de algunas áreas económicas aduciendo el interés público (Petroleos Mexicanos, Teléfonos de México, Reforma Agraria, etc.) esta actitud debidamente respaldada desde el punto de vista legal, ocasiona sin embargo, el desplazamiento de quienes, en su caso, ocupen esas posiciones porque el Gobierno los considera ajenos a su proyecto de nación (existen dicen autores, un desplazamiento de las áreas que por su naturaleza misma le corresponden al sector privado). Lo que me propongo al esgrimir estos argumentos es que el papel importante que desempeñan las paraestatales durante el período auge-crisis no sólo responde al hecho de que haya desplazado al sector privado de áreas económicas que los "podiera corresponder" ni tampoco que el Gobierno haya decretado el interés público para adueñarse del control de múltiples empresas, de ninguna manera, lo que hay que considerar aquí son los tiempos, las circunstancias, las condiciones; en ese momento preciso y - tal vez por falta de visión empresarial el sector privado no demostró interés alguno por iniciar actividades productivas que lo insertaran totalmente en la estructura económica del país, y en su momento sí lo hizo el Estado mexicano, claro, históricamente también ha existido y existe el derecho que le corresponde al Estado de reivindicar para él el control de ciertas ramas que considera estratégicas para la salvaguarda de la Soberanía Nacional.

A diferencia de la empresa privada, la empresa pública surge como un ins

trumento de Estado cuyo objetivo es el control social de la economía y buscar la igualdad económica de los grupos débiles ante las clases poderosas, es en este sentido como se concibe a las empresas públicas como interpretes o -promotores de los valores del Estado, por lo que se refiere a la justicia distributiva, seguridad social, empleo, educación y otros aspectos también de importancia que hacen a las empresas del sector paraestatal diferentes a las del sector privado, claro, evidentemente dentro de otras características que veremos en seguida.

La empresa pública se trata pues, de eso precisamente de una empresa, una organización de mercado o sea una organización mercantil que realiza todas -sus actividades apegadas a las políticas generales emitidas en materia laboral, de mercado y, de producción y venta; pero también estas actividades son consideradas públicas por cuanto son realizadas para el pueblo a través del Estado y desde este enfoque es necesario analizarlas frente al sector privado.

Es sumamente necesario --para entender bien a las paraestatales-- entender primero su comportamiento distinto al de las empresas privadas cuanto a -que la producción de bienes y servicios de las primeras no se basan en criterios de rentabilidad y su dinámica existencia, siempre estará sujeta a un proceso más amplio desde el punto de vista político, económico y social. Desde el punto de vista Keyesiano el Estado aparece como una institución que busca el logro del interés público, aquí se ve a la sociedad como un conjunto de --grupos de interés en donde el Estado actúa sobre ellos y de esta forma adquiere el calificativo de entidad promotora del desarrollo asignándosele ventajas comparativas que la empresa privada no posee "las empresas públicas pueden --ser un agente eficiente para la promoción de la industria...pueden incrementar la formación del capital, y pueden rendir transferencia tecnológica más -eficiente y a menor costo, también competir más efectivamente con las grandes empresas transnacionales. Hasta el punto en que las empresas públicas tienen una ventaja sobre las empresas privadas en estos tres sentidos"⁵

Para ilustrar estos aspectos me voy a permitir hacer un poco de historia entre 1970-1975 los activos fijos de las empresas estatales crecieron a una -tasa del 19.6% anual superando el crecimiento de los activos en la empresa -privada que fueron de 11.8% ello es resultado de que la intervención del Estado se funda en grandes empresas cuyo nivel de capital es muy alto. En este -mismo período, la producción bruta en las empresas estatales creció en 14% -mientras que la de las empresas privadas sólo lo hizo en 6.2%; el crecimiento del salario se da en 18.4% contra 8.7% en el sector privado; el personal ocu-

pado asciende en las empresas del Estado a 14.1% mientras que sólo alcanza el 4.4% en las empresas privadas. Este último dato indica a simple vista que las empresas públicas crean más empleos y pagan mejores salarios que las privadas el valor agregado de las empresas del sector estatal alcanzaron la cifra de - 85,526.5 millones de pesos que fue superior en 43% a la obtenida por el capital privado; se tiene pues, que el valor agregado en el sector de las paraestatales durante el período en cuestión creció en 15.5% como promedio anual, - cifra que duplica el mismo rubro en las empresas privadas.⁶

Esta importancia de la intervención del Estado en la economía nacional a través de sus empresas continua creciendo y así tenemos que el papel desempeñado por éstas entre 1978-1983 es fundamental para sostener su crecimiento - que de alguna manera se explica en este período por la dinámica de la producción petrolera, aspecto que ya fue abordado en el anterior apartado de éste capítulo. En lo que aquí analizamos me estoy concentrando a dilucidar algunos aspectos y conceptos que me puedan ayudar a entender el cómo y el porqué la actividad pública le va ganando terreno a la privada y el cómo y el porqué el comportamiento de las inversiones del sector privado hace que la inversión - pública deje de ser complemento de la privada para convertirse en lo que hasta ahora es, el motor indispensable de financiamiento de la economía.

Ahora bien la iniciativa privada surge o nace como clase muy vinculada - al Estado, la burguesía industrial tiene ciertas alianzas con el Estado desde el nacimiento de ambos; en este sentido el Estado a propiciado una serie de - condiciones tendientes al apoyo del sector privado es decir, ha tratado de im pulsar su consolidación como pivote del desarrollo nacional, no obstante, estos esfuerzos han sido trunco si se considera la apatía del sector industrial para trabajar conjuntamente en el desarrollo del país.

Estos apoyos constantes (subsidios, exenciones y estímulos fiscales), no han podido romper esa barrera prácticamente infranqueable de la burguesía industrial lo que le ha valido los calificativos de incapaz e ineficiente sin visión de futuro empresarial; estas razones sin embargo, no han impedido al - Estado continuar su apoyo a la industria privada impulsandola y protegiendola. Esta forma de inversión del Estado se da aún en la actualidad, sólo que en el período que se analiza el sector de las empresas estatales toma la dinámica de la actividad productiva papel que por las razones que ya aludí anteriormente no pueden tomar las empresas privadas; así el sector de las paraestatales se proponen ser más eficientes y concentrarse en las áreas estratégicas y prioritarias tratando siempre de crear condiciones propicias para que el sec-

tor privado retome su papel dinamizador de la economía.

De esta forma puedo reflexionar que en el panorama general de la economía nacional de los principales actores de la actividad económica son el sector paraestatal y el sector privado, el Estado pues, debe participar de manera selectiva en la actividad económica de la industria y esto quiere decir, - que debería hacerlo en las actividades estratégicas de la economía y también en aquellas actividades prioritarias en las cuales el resto de los sectores - no puedan concurrir plenamente. Recordemos que la cuestión relativa al carácter estratégico del Estado en la economía se encuentra constitucionalmente avalado por el artículo 28 lo que demuestra que el intervencionismo Estatal en la economía no es de ninguna manera una actitud irreflexiva del Gobierno toda vez que todos los problemas sociales y políticos así como también básicamente los económicos que se encuentran legislados en el constituyente de 1917 son - el resultado histórico de las múltiples experiencias que a lo largo de su desarrollo ha tenido nuestro país, es consecuencia directa de las vicisitudes pasadas por la nación a lo largo de su evolución por lo tanto puedo decir que es el resultado inmediato del desarrollo económico que se opera en el país en ese período en donde la participación del Estado respondió al momento político, a las coyunturas sociales y a las condiciones económicas de esta época es decir, la inversión pública se consideró vital para crear la infraestructura necesaria para apoyar el crecimiento de la planta industrial en la que el propio gobierno surge también como agente protagónico en su conformación.

En la década de los cincuentas, la participación de la inversión pública fué casi la mitad de la inversión total, al constituir el 49.6% de la misma. En la década de los sesentas disminuye su participación y se incrementa la participación del sector privado; sin embargo, el sector público registra porcentajes de participación de 32.8% y 37.2% sobre todo en el primer año de esta década y en el primero de la siguiente.

A partir de esta última (1970), la inversión pública recobró una mayor incidencia en la inversión total, hecho que determinó que en 1977 la inversión estatal fuera de 49.1%.⁷ Durante estas décadas puede considerarse (siguiendo al mismo autor) que la inversión del Estado en la industria contribuyó al fortalecimiento de la planta productiva nacional como resultado de la canalización de importantes recursos financieros para proyectos de alto costo y de largo plazo en términos de madurez, con esta actitud el Estado trató -- siempre de crear el espacio adecuado con la infraestructura necesaria para -- que el sector privado se arriesgara a invertir en un mercado interno bastante desarrollado que en realidad constitulan la infraestructura básica creada por

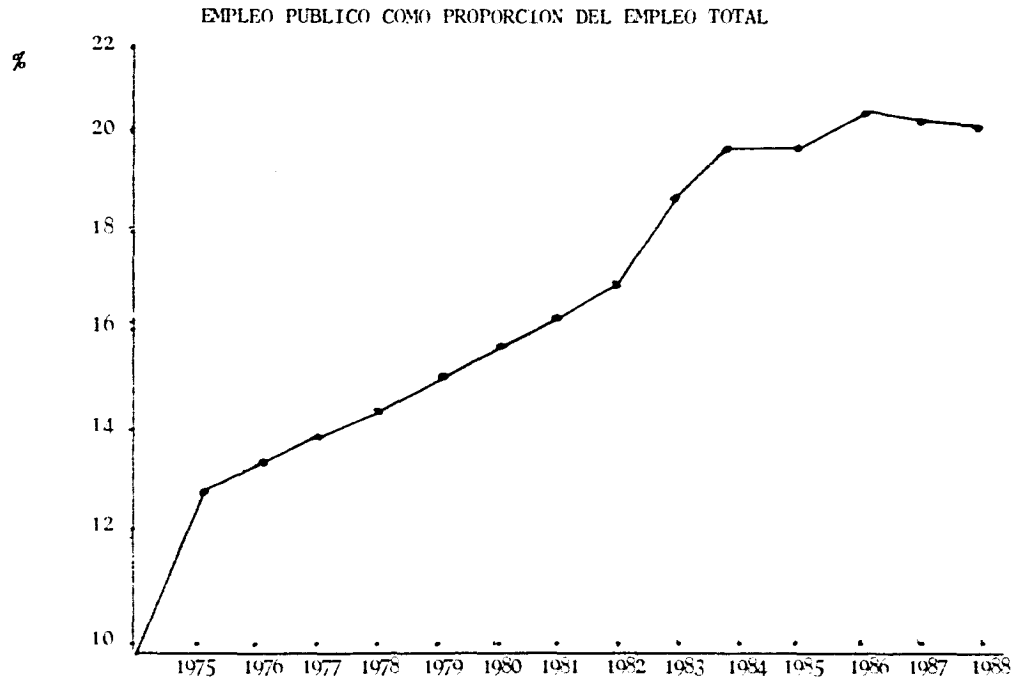
el Estado. Ahora bien, la expansión de la actividad económica del Estado, ha implicado el uso de una considerable proporción de recursos del total disponible en la economía, recursos que debieron ser redistribuidos en la sociedad en forma de servicio (se salud y educación, y entre distintos tipos de actividades económicas (agricultura, petróleo, etc.), para reflejar el nivel de bienestar social que se vivía. La diferencia aquí estriba en que en la economía privada la asignación de recursos para las distintas actividades responde al principio de rentabilidad, mientras que en el sector público existe una serie de factores influyentes para determinar la asignación de recursos - en donde las distintas organizaciones intergubernamentales desempeñan un papel muy importante.

La importancia de los recursos asignados van a definir la importancia y proyección de los programas, es decir, los programas públicos encuentran su diferencia sustancial en la cantidad y calidad de los recursos utilizados en la consecución de sus objetivos y éste carácter variable de los recursos, evidentemente crea diferentes dimensiones en el Gobierno.

Si se observa o se analiza esta cuestión desde el punto de vista del tamaño relativo del empleo público como proporción de la mano de obra ocupada - dentro de la economía en su conjunto me va a permitir comprender la importancia que tiene este rubro en el total de la economía y la importancia que adquiere el Gobierno como generador de empleos; lo que me viene a confirmar la distancia en este sentido, que existe del sector privado o sea que el empleo público (considerado dentro del total de la economía) ha crecido en una proporción mayor que el empleo privado lo que me reintegra que por lo menos en las últimas décadas, la responsabilidad en cuanto a la creación de empleo a recaído fundamentalmente en el Gobierno lo que vuelve más visible el esfuerzo que en este sentido a venido realizando la instancia oficial (vease gráfica 2).

"En México en 1975, una de cada diez personas que trabajaban lo hacían en el Gobierno; a partir de 1980, esta razón se ha duplicado: Una de cada cinco personas que tiene una ocupación remunerada es un empleado público... El Gobierno emplea una mayor proporción de mano de obra educada y calificada que el sector privado... Esto se debe a que los programas gubernamentales que absorben la mayor parte del empleo público son aquellos relacionados con la provisión de servicios especializados como salud y educación donde la calificación profesional es un requisito de entrada. Una consecuencia de que el Gobierno utilice en mayor proporción personal calificado es que el promedio de salarios tiende a ser más alto en el sector público que en el privado... Por otro lado, la importancia de la calificación profesional como condición para el empleo

GRAFICA No. 2



FUENTE: INEGI Sistema de cuentas nacionales. Cuentas de producción del sector público. Lecturas dirigidas.

público significa que el Gobierno no genera iguales oportunidades de empleo para la mayoría de la población. Para la gran mayoría que tiene un bajo nivel de educación formal, el empleo privado es la mayor fuente de oportunidades de remuneración asalariada. En el sector privado importa más la contribución de un trabajador a la producción de bienes y servicios que su grado de calificación formal... la sindicalización del personal ocupado por el Gobierno es mayor que la del sector privado. Los empleados públicos están más organizados que los del sector privado para defender sus intereses".⁸

Al crecer las empresas gubernamentales, también crecieron los programas económicos y el Estado amplió su participación a diversas ramas de la producción en donde su participación no tenía precedentes, uno de los medios para consolidar este objetivo fue la incorporación al sector público de empresas privadas que estaban en problemas económicos o que habían sido abandonadas por particulares. Los programas económicos adquieren relevancia, básicamente en los rubros correspondientes a la industria del petróleo, petroquímica básica, hierro y acero. Los programas en actividades básicas también crecieron, estos son: Defensa nacional, Seguridad Pública, Administración de Justicia, Administración Fiscal y Administración General de Gobierno; estos son bienes de "consumo colectivo" bienes públicos que por lo mismo deben ser atendidos por la instancia oficial.

Es necesario remarcar que esta presencia estatal también se fortalece -- bajo la consideración de que el ámbito de éste la constituyen las actividades en que la iniciativa privada no está dispuesta a intervenir, ya que tradicionalmente se ha negado a arriesgar su capital en aquellas actividades que si bien son necesarias para la sociedad, también son de baja rentabilidad o de un elevado monto de inversión y en consecuencia no aseguran una rápida ganancia.

Finalmente puedo decir que la empresa pública no surge con la finalidad de sustituir a la empresa privada sino para complementarla; el criterio básico que norma la intervención estatal en la economía es, que esta sea complementaria que sea un medio y nunca un fin, su participación obedece siempre a una justificación sólida es decir, cuando existe causa suficiente y de la misma manera deja de intervenir cuando esta causa desaparece, no es totalizador ni expansionista.

En consecuencia, la desincorporación debe realizarse por razones sociales no políticas, es decir, por motivos de racionalidad y no por consideraciones ideológicas. La misma racionalidad de la empresa pública rechaza los

planteamientos ideológicos-políticos sobre todo cuando son ajenos a nuestra realidad.

La diferencia entre empresa privada y empresa pública sería en todo caso, que ésta última adquiere un carácter nacional y defiende al país frente a la competencia internacional por lo demás, existe una tendencia complementaria y conciliadora.

3.3 Descentralización y privatización de la economía 1986-1991.

El primer paso en lo que sería el proceso de reestructuración del sector paraestatal se dio antes de que se conociera oficialmente esta decisión. En 1983 se vendió Renault y VAM y, en 1985 se publicaron 51 liquidaciones de las cuales sólo 27 se encontraban en actividad.

<u>RAMA</u>	<u>EMPRESA</u>
Minería	Maurimex, Minerales no metálicos, Uranex.
Textil	Ayotla textil y distribuidora comercial de telas.
Madera	Dos acerraderos filiales de Fábrica de Papel Tuxtepec.
Automotriz	Traksomex, Tracto Sidena
Metalmecánica	Tres empresas
Servicios	Servicio de Transporte Terrestre del Aeropuerto y diez empresas más.
Arte y Cultura	Productora Cinematográfica Mexicana y Conacite Uno.
Azúcar	Dos empresas

El otro complemento es decir las 24 empresas restantes se componen de - proyectos suspendidos de empresas que ya no operaban o que incluso ya estaban en proceso de liquidación desde antes de 1982 y algunas otras cuya razón social fue cambiada.

También se anunciaron 76 ventas las cuales estaban conformadas por los - grupos Garci-Crespo y San Lorenzo (refresquera), Cigarros la tabacalera Mexicana, dos mineras, cuatro empresas textiles, tres productoras de artículos de papel, diez de electrodomésticos, tres bicicletas, tres en la automotriz, nueve en la electromecánica, una metalúrgica, dos petroquímicas, cuatro de materiales para construcción, ocho distribuidoras de cine, trece participaciones de hoteles y todo lo correspondiente a la Cadena Nacional Hotelera. Y finalmente también se publican siete transferencias Cordemex a Yucatán, Marmoles del Valle de Mezquital a Hidalgo y cinco al Gobierno de Michoacán o sea que - durante este año nada más el total de las empresas públicas que operaban en el país hasta 1982 (un total de 695) se redujeron en algo más de 19%.⁹

De acuerdo con este autor, este es el primer antecedente en el que sin embargo, no puede interpretarse esta acción como un desmantelamiento del sector público ni mucho menos que el sector privado haya propiciado esta situación para cubrir de inmediato esos espacios y no es así porque si por un lado el Estado disminuye su participación por otro la aumenta priorizando los energéticos, la petroquímica, fuentes alternas de producción eléctrica, fertilizantes, bienes de capital, producción de fármacos y unidades de transporte terrestre masivo.

Uno de los factores que propicia el efecto multiplicador de las empresas públicas radican en la insuficiencia de recursos y las necesidades del desarrollo encontradas en diversas regiones del país en donde mediante convenios, los gobiernos estatales y municipales impulsan su propio desarrollo a través del establecimiento de industrias municipales que aprovechan sus propios recursos naturales y coadyuban con ello a paliar los males generales del país.

La reestructuración del sector paraestatal cuyo óptimo es alcanzado a partir de 1986 trata de reducir sus empresas sin menguar la importancia de su participación en la economía ya que también busca fortalecer su presencia en las ramas estratégicas (energéticos, infraestructura, bienes intermedios de uso industrial, etc.), una mayor integración racionalidad y funcionalidad de acuerdo a los tiempos. Esto es, este proceso de reestructuración no implica de ninguna manera la desaparición de las empresas estatales, sino más bien una readecuación para ser más útiles, se retira de algunas ramas y se concentra más profundamente en otras de tipo estratégico y en algunas que ofrezcan posibilidades de estimular su producción con miras a la exportación.

Esta depuración pues, considera el fortalecimiento de la rectoría del Estado para un mejor desarrollo económico y social del país, fortaleciendo a su vez, con eficiencia y eficacia los objetivos de la planeación nacional para un mejor impulso de la actividad económica en todos los sectores. Considera también el fortalecimiento del federalismo y la autonomía de los municipios y los estados, de la misma manera también analiza cuidadosamente aquellas empresas que enfrentan una situación financiera difícil o que técnicamente no se consideran viables para mantenerlas en operación.

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988¹⁰ éste dice en sus

lineamientos de estrategia acerca de las empresas públicas que deben seguirse criterios de selectividad y preferencia para fortalecer y consolidar la intervención del Estado en las áreas requeridas; también advierte que para lograr eficiencia en la administración pública se tiene que poner en práctica el estudio de lineamientos y criterios para crear, liquidar, vender o fusionar entidades del sector paraestatal. El artículo 50 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1986 determinó:

"La Secretaría de Programación y Presupuesto, con base en dictámenes de la Comisión Gasto-Financiamiento, tomará las medidas conducentes a promover la disolución, liquidación o extinción de las entidades - de la Administración Pública Paraestatal que no cumplan sus fines u objeto social, o cuyo funcionamiento no sea ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público. Igualmente, propondrá la transferencia a los estados y municipios de las entidades cuyas funciones contribuyan directamente al desarrollo regional, la enajenación de la participación en favor de los sectores social y privado, respecto de aquellas que no sean estratégicas ni - prioritarias y la fusión de aquellas otras cuya actividad aombinada redunde en un incremento de su eficiencia y productividad". .

De esta forma inicia uno de los reajustes de la administración pública - del sector paraestatal más importante que haya realizado la nación mexicana. Las instancias oficiales encargadas del proceso fueron:

Las coordinadoras del sector los cuales fueron facultades para seleccionar las entidades que deberían someterse a disolución, liquidación, fusión -- transferencia a los gobiernos de los Estados o en su caso, a la enajenación - de la participación de interés público. La Secretaría de Programación y Presupuesto que fue la encargada de la extinción de los fideicomisos y de la -- autorización de los convenios respectivos, debería emitir los lineamientos - sobre el destino y aplicación que tendrían los remanentes de la liquidación o extinción; además de que también contó con facultades para preparar los acuerdos en los casos de transferencia a los gobiernos de los Estados.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tuvo la responsabilidad de designar a las sociedades nacionales de crédito que deberían llevar a cabo - los avalúos y enajenaciones.

A la Contraloría General de la Federación correspondió la vigilancia y ae

guimiento de los procesos, la evaluación y la información. Este procedimiento sin embargo y a pesar del esfuerzo no ha sido el adecuado para permitir el -- fácil conocimiento del universo de las empresas públicas o al menos las políticas establecidas para conocer el redimensionamiento del sector paraestatal federal.

La reestructuración del sector de las empresas públicas arranca con la - cancelación total de la administración paraestatal de las empresas de participación minoritaria, así como la de aquellos fideicomisos que ya hubieran cumplido sus objetivos. Siguió con la venta de empresas ubicadas en ramas consideradas como no estratégicas y no prioritarias, continuo con el cierre o liquidación de algunas otras y hasta 1991, continuaba con la fusión y transferencia de otras tantas.

Lo principal ha sido la venta de empresas pero también el hecho de que - las que se decidieron desincorporar fueron sometidas a un previo proceso de revisión, exhaustivo en su contabilidad y en su funcionamiento financiero; de éstas, la mayoría correspondió a las empresas industriales teniendo como resultado inmediato que a ellas fueran dirigidas principalmente las acciones de reestructuración, Un ejemplo lo constituyen los ingenios azucareros que además ilustran la forma de participación del Estado como promotor de la formación privada de capital.

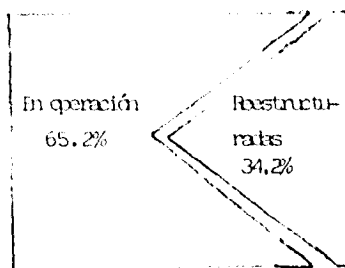
"La forma específica que ha tomado el proceso de reestructuración del - sector empresa pública puede esbozarse en el estudio de dos grupos de empresas; un grupo formado por las 89 empresas que fueron auditadas por la SECOGEF en 1986 que dan una primera idea del modelo y forma de la reestructuración y un segundo grupo formado por 527 empresas que han sido mencionadas por diferentes grupos económicos como susceptibles de reestructuración y que amplian la primera visión ...Esta muestra es reveladora de la forma en que ha operado el proceso de reestructuración ya que en las empresas seleccionadas dentro de las auditadas, se encuentran buena parte de las empresas reestructuradas ya o que están en proceso de reestructuración".¹¹

Las empresas que fueron auditadas en 1986 están divididas en un 35% que se consideran reestructuradas y en 65% que siguen en operación. En este último porcentaje se encuentran empresas que ya tienen asunción de pasivos y también aquellas que han firmado compromisos para mejorar su eficiencia. Se --- observa aquí que el Estado refuerza financieramente a esta empresa, promueve su modernización y las traslada posteriormente al sector privado (vease gráfica No. 3) este impulso que al Estado está tratando de dar al sector privado, -

corroborar que el objetivo de la venta de las empresas públicas no sólo lo motivan las razones financieras relacionadas con el déficit gubernamental.

GRAFICA No. 3

SITUACION A 1989 DE LAS EMPRESAS
AUDITADAS EN 1986



FUENTE: Lecturas dirigidas*
En Elia Merum , op. p. 163

Las compras de las empresas públicas o las políticas establecidas para venta están contempladas dentro de un 75.8% a nacionales, un 17.6% a sindicatos u otras asociaciones gremiales de los trabajadores y un 6.6% al capital extranjero.¹²

Al inicio de este proceso de desincorporación en 1982, existían 1,155 -- empresas (103 organismos descentralizados, 754 empresas de participación estatal mayoritaria, 75 empresas de participación estatal minoritaria y 223 fidei comisos públicos). Durante la administración 1982-1988 se agregan 59 nuevas empresas (fusiones en su mayoría) para un total de 1,214. A partir de 1989 - el sector mencionado se componía de 412 empresas o sea que hasta esa misma fecha se habían autorizado 756 procesos de desincorporación (272 liquidaciones, 140 extinciones, 82 fusiones, 30 transferencias y 232 ventas) y 48 casos en donde las empresas dejan de pertenecer por ley al sector paraestatal (estas serían empresas de participación estatal minoritaria).

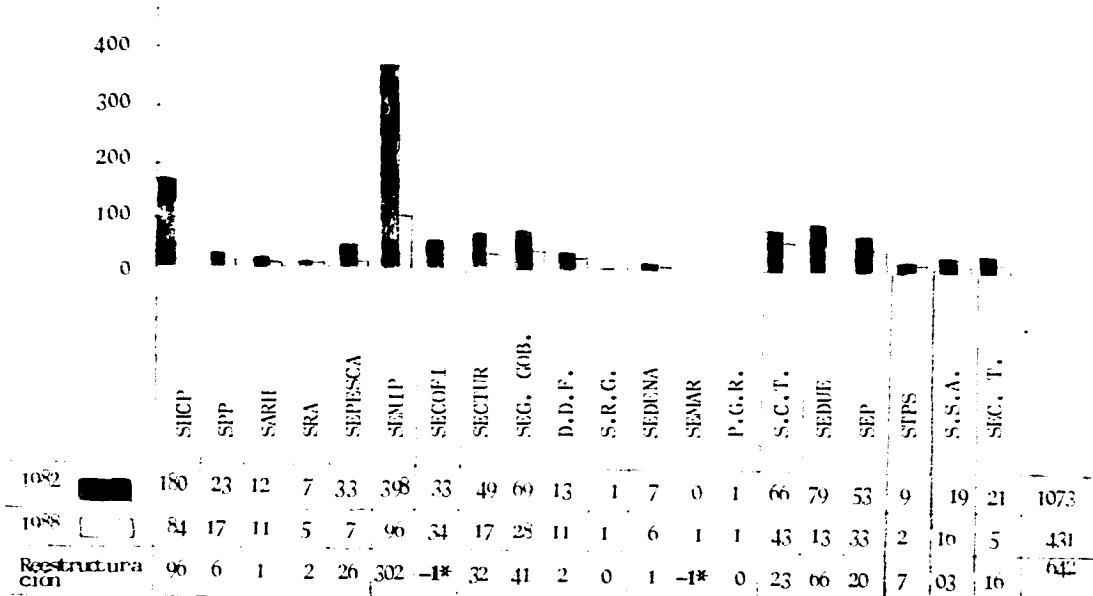
--Es importante señalar que existe una gran confusión en cuanto a las cifras de existencia y desincorporación de estas dependencias; baste señalar que en este caso las cifras que se acaban de mencionar provienen de Eduardo Guerrero Gutiérrez en su trabajo "Empresa Pública y Privatización en México" que se encuentra en toría y --- Práctica de la Administración Pública en México-- obra por demás citada en este trabajo-- aquí la suma de 756 procesos de desincorporación y las 48 extinciones por ley nos dan 804 casos los que --restados a las 1,214 empresas que de acuerdo a este autor existían 410 y no 412 como nos menciona. Elia Marum en su trabajo citado --también repetidamente nos dice que el número oficial de empresas --públicas que conformaban el universo en 1982 era de 1,216 y no de 1,214. Aquí se incluye, según la autora, 61 empresas nuevas y no 59 (esto podría ser la diferencia).

El proceso desincorporativo que reduce a las empresas públicas de 1,214 en 1982 a sólo 412 en 1989 nos muestra que estas acciones se realizaron practicamente sobre las empresas de participación estatal minoritaria o sobre muchos fideicomisos que ya había cumplido su cometido para los que originalmente habfan sido creados.

Ahora bien si consideramos la creación de las nuevas 61 empresas (1982-1989) de las que ya hablamos, la tendencia privatizante del Estado seña --- cuestionable. No es claro un proceso de reestructuración tendiente a la reprivatización pues el procedimiento en la creación de nuevas empresas demuestran lo contrario además, "la modalidad de venta dentro de la reestructuración representa sólo el 26% del total de los procesos de desincorporación, --no es entonces la privatización de empresas y el retiro del Estado de los -- procesos económicos la finalidad última de esta estrategia... Tampoco es la de contribuir con los ingresos obtenidos por la venta de empresas públicas -- a reducir el déficit financiero del Estado y a obtener recursos para canalizarlos hacia áreas estratégicas y prioritarias pues el monto de recursos obtenidos durante todo el período de reestructuración vía venta de empresas públicas no significa ni el 1% del gasto público en 1988... la desincorporación de empresas estatales ha significado apenas el 2% del producto interno bruto del sector público y el 10% del producto de la industria manufacturera incluyendo PEMEX. Pero el producto que generaban las empresas públicas desincorporadas representa casi el 32% de la producción total de la industria manufacturera no petrolera... lo cual refuerza la hipótesis de que la reestructuración del sector empresas públicas se encuentra en las ramas industriales más que en las otras ramas de actividad".¹³

Así tenemos pues que el sector industrial, la parte más importante de las actividades económicas, resulta el más afectado por este redimensionamiento. Así, tenemos que los renglones directamente alterados o sea los más afectados fueron la minería y la manufactura no petrolera; el proceso representó aquí - el 29.6 y el 31.5% del PIB de las empresas públicas, respectivamente;¹⁴ esto me conduce a reflexionar acerca de que los procesos de reestructuración de estas empresas se realizaron de manera mayoritariamente en el sector de la SEMIP (de 1982-1988, de las 398 empresas existentes 302 fueron reestructuradas) no obstante, éste sector sigue contando con el mayor número de empresas, (vease gráfica No. 4).

GRAFICA No. 4
EXISTENCIA Y REESTRUCTURACION
DE EMPRESAS POR SECTOR
1982-1988



FUENTE: Lecturas Dirigidas
Valentina Mejía González; Estrategia industrial Paraestatal en México 1983-1986; TESIS 1988 F.E. U.N.A.M. pp. 87-89/172
Elia Marum Espinosa; op.cit. pp. 153-154

* Los números negativos indican nuevas empresas

Observese también, que los resultados obtenidos en la gráfica no concuerdan con las cifras antes mencionadas, lo que no hace sino corroborar la confusión al respecto, las fuentes se consideran serias toda vez que en ellas están involucradas a su vez fuentes dignas de crédito --es necesario mencionar que estas fuentes también hacen alusión a la confusión descrita--.

Pero más allá de las cifras reales de las empresas que han constituido o constituyen el sector paraestatal, el proceso y las políticas no se han alterado. Una primera fase en este proyecto la encontramos de 1982 a 1985 fase donde la característica principal fue la falta de información o la imprecisión en la misma por lo que se desconocieron los alcances de las acciones en materia de desincorporación. Durante este período se cerraron muchas entidades públicas que no eran viables.

Una segunda fase la ubicamos de 1986-1988 se privatizaron pequeñas y medianas empresas. Correspondiendo a la tercera fase 1988-1993 la privatización de empresas más grandes (Mexicana de Aviación, mineras, siderúrgicas, teléfonos y Banca Comercial).

--Sobre éste último período resulta más importante abundar sobre las cifras, toda vez que (de último momento) el 13 de julio de 1994 se informó durante la presentación del libro "Desincorporación de Empresas Estatales, información básica de los procesos del 1º de diciembre de 1988 al 31 de diciembre de 1993", que la existencia de --empresas para 1988 era de 618 de las cuales ha diciembre de 1993 se había desincorporado 360 por lo que sólo quedaban 258 en manos del Estado y de éstas, 48 todavía se encuentran sujetas a desincorporación. esto nos hace hablar en realidad de 210 entidades vigentes en la actualidad. Sobre éste último Pedro Aspe Armella, Secretario de Hacienda y Crédito Público subrayó que "no habrá ninguna otra desincorporación en lo que resta de la actual administración".

Esta información nos dice que el universo de las paraestatales se --redujo de 618 a 258 para lo cual se vendieron 159 empresas, se fusionaron 17, se transfirieron 11, se extinguieron 48, se liquidaron 139 y 25 revistieron otras formas no mencionadas en la fuente.

De las 258 restantes, como dije antes, 48 están ya sujetas al proceso de desincorporación; arrojando como total vigente sólo 210 empresas--, vease el financiero del 14 de julio de 1994.

En general el proceso de desincorporación¹⁵ de empresas públicas en México puede considerarse como una actitud positiva del Gobierno mexicano en tanto existe la intención de ordenar las finanzas y apoyar a la iniciativa privada. Algunos lo interpretan como instrumento aplicado a un proceso democratizador; en realidad los motivos son complejos y varían de acuerdo a los tiempos y a las circunstancias. La experiencia ha sido congruente en lo que respecta al control financiero y ha fortalecido la alianza entre el Gobierno y los empresarios.

El impacto de la reestructuración sobre el déficit fue muy escaso en términos de "ganancias". Las empresas vendidas o liquidadas no eran deficitarias, esto es, no se ahorró en subsidios. Los procesos redujeron el número de empresas pero fortalecieron al Estado y la eficiencia en su participación. Liquidar un gran número de empresas pequeñas se tradujo en una reducción importante de costos sobre administración, supervisión y control.

Se tuvo sumo cuidado en que dentro de los procesos no se incluyeran empresas consideradas "estratégicas" o "prioritarias" las cuales se ubican en espacios claves que pueden influir en un momento dado en el cuidado de la -- soberanía nacional amén del fomento que pueden hacer de las inversiones y de su papel fundamental en la determinación de los precios, y en los niveles salariales. También es necesario reiterar que el Estado sigue con esta política apoyando el desenvolvimiento de la iniciativa privada la cual como producto del planteamiento de la desincorporación de las empresas industriales del sector público, ha ido adquiriendo empresas públicas con perspectivas de utilidades mayores y seguras permaneciendo a la expectativa para futuras adquisiciones.

3.4 Crítica al Proceso de Desincorporación de Entidades Paraestatales.

El concepto mismo de privatización encierra una serie de ideas y políticas un tanto cuanto diferentes y de ahí precisamente las diferentes interpretaciones y las, por consecuencia, diferentes posiciones; los procesos de desincorporación han sido concebidos como un proceso obligado para devolver a la iniciativa privada lo que originalmente les pertenecía resultado de una presión sistemática de éste sector hacia el Estado es decir, la reiterada oposición sobre la intervención del Estado en la economía. Lo que se observa en esta posición es un previo reconocimiento de una "lucha" del sector privado contra las organizaciones públicas lo que de ser cierto cuestionaría la existencia del marco institucional normativo donde se sustenta la estructura de ambos sectores.

La existencia de estas fuerzas empresariales no implica necesariamente una competencia es necesario distinguir claramente los fines y objetivos de cada una, por un lado las entidades paraestatales se liberan o se abren a la competencia y por otro con esta actitud, se fortalece la iniciativa privada. La privatización implica la venta de activos del sector público y no la privatización de sus empresas. La política de reducción del tamaño del Estado no es nueva, tiene ya una larga historia y este mismo antecedente, también ha implicado la expansión del sector privado; lo que pasa en México en la década de los ochentas es aplicar a la conceptualización de la privatización una nueva dinámica, una concepción de manejo cotidiano; se busca un concepto globalizador que encierre los diversos métodos ideados para lograr el objetivo de la reestructuración. Así se concibe la desincorporación en donde se concentran los diversos medios para alcanzar los fines propuestos (fusión, extinción, ventas, liquidación, transferencias, otras).

Evidentemente cualquier actitud que afecte intereses mal o bien formados despertará oposición; la transferencia o venta de empresas a encontrado oposición política cuyo argumento principal ha sido que el Estado se vende al capital extranjero transnacionalizando la economía o que el sector privado local no está lo suficientemente preparado para asumir nuevas responsabilidades. Una de las oposiciones más fuertes al proceso general de desincorporación la han representado tradicionalmente las fuerzas obreras que ven en el proceso una reducción de su fuerza laboral y consecuentemente un deterioro en su fuerza negociadora.

En los países desarrollados este proceso se realiza a través de la venta

de acciones, compra de los intereses por parte de los empleados y en algunos casos la venta directa de compañías. En los subdesarrollados las formas son diferentes; son mínimas las empresas que están inscritas en el mercado bursátil lo que hace que el mercado de capitales sea reducido y, cuando surge la posibilidad de venta de cierta organización a ciertos grupos económicamente poderosos el proceso exige una actitud bastante cautelosa toda vez que se cuida que éstos se tornen más poderosos. En estos países son muy pocas las liquidaciones y muy pocas también las privatizaciones resaltan la venta, la fusión y la transferencia. Aquí, la eficiencia y eficacia de la empresa privada va a depender de las políticas de estímulos implementados por el sector público el cual "sacrifica" el tamaño de su administración para ceder terreno a la expansión privada.

De esta manera, se puede apreciar que el esfuerzo desplegado por el Gobierno en torno a la reestructuración está destinado a fortalecer al Estado, orientar sus actividades y aumentar su autonomía administrativa.

La necesidad urgente de recursos que tenía México en 1982 producto de la drástica caída de los precios del petróleo y del incremento en las tasas internacionales de interés, presionaron para la venta de muchas empresas, entre otras acciones que se iniciaron. Es por ello que el Gobierno decide iniciar su política de desincorporación de empresas públicas concentrando los objetivos de la administración de ese momento en eficientar al máximo la economía a fin de obtener recursos destinados a fortalecer las finanzas públicas nacionales. Desde el inicio de estos procesos puede decirse que se tienen objetivos claros y precisos con respecto a la delimitación de la participación del Estado pues la consecución del nuevo marco jurídico así lo dispone, se han eliminado costos excesivos derivados de excesivos controles administrativos y lo más importante, se ha reducido grandemente el tamaño del Estado a través de la significativa cantidad de empresas que entraron en el proceso de reestructuración.

Pero no todo es miel sobre hojuelas, en la actualidad se puede apreciar en la práctica una competencia injusta, una competencia desigual ya que por un lado tenemos un sector de empresas privadas prosperas con tecnología avanzada y, por otro una empresa pública en franca desventaja resultado de su tecnología atrasada y el excesivo personal. Ello obliga a la entrega de estas empresas al sector privado como única opción que también se vuelve más atractivo en la medida que las finanzas públicas se deterioran más.

Debemos recordar también que los problemas financieros del país no son

resueltos por las ventas de paraestatales ya que la magnitud de sus ingresos no se consideran significativos para el presupuesto público, además de que -- en muchos casos las ventas se efectúan a criterio.¹⁶ Debo apuntar también -- que en múltiples casos, la venta de determinadas empresas obedeció al conceimiento que su estructura productiva tenía la iniciativa privada ya que ha bía sido objeto de su rescate anterior por parte de la intervención oficial. Es así que de esta forma el Estado ofrece al sector privado, las condiciones para que pueda crecer y desarrollarse teniendo una forma segura y protegida de invertir sus ganancias en empresas totalmente rentables, formadas y modernizadas beneficiándose con no correr el riesgo que implicaría emprender nuevos proyectos. Así el Estado además de reforzar la acumulación privada de capital reduce la fuga de capitales y dinamiza el volúmen de ganancias inertes.

El proceso de desincorporación iniciado básicamente en 1982 se ha centra do básicamente en empresas de la SEMIP generalmente pequeñas empresas, pero -- aquellas que fueron sometidas a un proceso de modernización son empresas de -- participación mayoritarias es decir, más importantes, por lo que el Estado no ha descuidado realmente la importancia de su intervencionismo en las ramas más importantes de la economía lo que quiere decir que la política fundamen tal implícita en el proceso de desincorporación ha sido la de reestructurar empresas públicas no estratégicas, sanear las finanzas de aquellas en las -- que se ejerza el control, modernizar aquellas cuyas condiciones de rentabili dad lo permitiera y apoyar la política de mercado de la iniciativa privada.

Esta actitud de alguna manera ofrece una serie de medidas que van a in fluir en la marcha del proceso económico nacional, o sea que el proceso de reestructuración no sólo es producción de bienes y servicios, también son me didas políticas y sociales que van a integrar a la nación perfeccionandola e innovandola.

Actualmente el país vive un proceso de receso, fenómeno que ha obligado la profundización en la reestructuración del funcionamiento económico; pero esta reestructuración no implica la desaparición paulatina de las empresas -- públicas es más bien una respuesta inmediata que exige el funcionamiento del capital mexicano, las empresas sólo han sido retiradas de ciertas ramas (pro ducción de bienes de consumo y bienes no estratégicos) para ser concentradas en otras fundamentalmente consideradas como estratégicas (bienes de capital y servicios básicos) y algunas otras consideradas dentro de las que pueden -- ser exportadoras.

NOTAS AL CAPITULO 3

1. **vid.** a Jorge Valderrama Martínez; la participación del Estado en el crecimiento económico de México 1970-1982. TESIS, Facultad de Economía U.N.A.M.
2. **ibi. dem** pp. 171-172
3. **vid** para todos los datos correspondientes a la creación de nuevas empresas antes y durante la crisis a Graf Campos Ma. del Carmen **op.cit.** pp. 135 a 145
4. Se considera que uno de los aspectos que debe cuidarse para mantener una economía sana, es precisamente la existencia de considerables montos de divisas que respalden la producción nacional.
5. Rafael Buendía G., La Empresa Pública en México: Apuntes para la conformación de un marco teórico (primera parte) en Economía Informa No. 95 julio de 1982 p. 9 Facultad de Economía U.N.A.M.
6. Cifras y datos obtenidos de Elia Marum Espinosa **op.cit.** p. 138
7. Valentina Mejía González **op.cit.** **Estrategia Industrial Paraestatal en México 1983-1986.** TESIS 1988 Facultad de Economía U.N.A.M.
8. Benito Nacif; El Tamaño del Gobierno Mexicano en Teoría y Práctica de la Administración Pública en México. Instituto Nacional de Administración Pública I.N.A.P. 1992 pp. 114-115
9. **vid.** Ma. del Carmen Graf Campos; **op.cit.** pp 139-141
10. Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 S.P.P. 1983 p. 179
11. Elia Marum Espinosa; **op.cit.** pp. 157-159

12. **ibi.dem.** p. 107

13. **ibi.dem.** p. 153

14. Eduardo Guerrero Gutiérrez; **op.cit.** p. 202

15. Se utiliza el término "desincorporación" preferentemente al de "privatización" porque este último concepto implica especificación de caso exclusivo y el concepto desincorporación incluye procesos tales como la fusión, extinción, liquidación, transferencia, etc.

16. **vid.** a Jorge Ruiz Dueñas; **op.cit.** p. 402

C A P I T U L O 4

EMPRESA PUBLICA Y MODERNIZACION ECONOMICA

4.1 Rentabilidad Financiera y lucro.

La evolución económica mundial que estamos viviendo nos muestra un mundo desarrollado dinámicamente estructurado con alta tecnología, léase por ejemplo la electrónica, las comunicaciones, la navegación aérea y espacial, la biogenética, etc.; frente a un mundo subdesarrollado cuya actividad económica -- inmersa en los renglones tradicionales como la siderurgia, automotriz, equipo ferroviario, bienes de capital, ropa y calzado entre otros. Se establece -- claramente la relación comúnmente conocida como centro-periferia o relación -- de dependencia que no es otra cosa realmente que una situación en donde existe una inserción de los países de menor desarrollo relativo en una estructura y estrategia basada en la división internacional del trabajo. Esto es una -- forma no sólo de organizar el trabajo entre países sino también la de ofrecer elementos para conservar las posiciones de los países involucrados en el largo plazo.

Sobre este marco deben construirse las políticas, planes y programas de los países que luchan por lograr un espacio en el contexto global mundial, y para lograrlo es obligada la eficiencia, eficacia y productividad de todos y cada uno de los medios utilizados para la acumulación del capital; uno de estos medios lo constituye a todas luces la empresa pública cuya existencia representa el instrumento básico de rectoría del Estado en la economía nacional y en su desarrollo.

Esta intervención del Estado en los quehaceres nacionales se observa más claramente en una participación directa en las actividades de carácter industrial y aquí debo apuntar que la industria nacional mexicana tiene o adopta -- también las mismas características que corresponden a cualquier industria moderna del primer mundo pero en ella, se encuentran elementos que en algún momento de su análisis estructural pueden cuestionar su eficiencia y rentabilidad. Estos elementos pueden ser la gran participación de capital extranjero junto al estatal lo cual dentro de algunas otras especificaciones denota un importante grado de dependencia del exterior y, hacia el interior, se observa la conformación de una estructura dual lo que quiere decir que por un lado tenemos un sector tradicional con tecnología escasa y atrazada y, por otro un

sector moderno en donde el capital extranjero desempeña un papel determinante.

La rentabilidad, eficacia y eficiencia de las empresas públicas nacionales reflejan en mucho la experiencia de diversos países en donde se acepta la existencia de criterios encontrados respecto de cual o cuales deben ser las políticas oficiales para buscar la rentabilidad de estas entidades.

CUADRO No. 4

INDUSTRIA PARAESTATAL

	Productividad (Millones de Pesos)	
	1985	1988
PEMEX	0.57	0.42
C.F.E.	0.19	0.25
FERTIMEX	0.18	0.20
MINERIA	0.15	0.12
SIDERURGIA	0.11	0.23

FUENTE: Cifras Proporcionadas por
Leonel Corona en; Hacia un Nuevo Perfil
para la Industria Paraestatal.
Ensayos No. 13 Volumen VII, 1991.
Facultad de Economía, U.N.A.M.

En algunos países (Francia, Italia), se considera la eficiencia como el elemento fundamental para lograr utilidades en la producción mientras que en otros se ha dicho que sus empresas públicas no están obligadas a producir ganancias. De manera similar, esta diferencia también la podemos encontrar entre aquellos Estados que han creado sistemas de empresas muy voluminosos y aquellos que mantienen sistemas modestos o limitados que pueden obedecer a la presencia de un sano sector privado o a una incipiente industrialización.

Ahora bien, no existe un criterio único para medir la rentabilidad precisamente por esas diferencias de que hablamos; sin embargo existe un cálculo común que consiste en medir la rentabilidad en términos del rendimiento neto

en relación con el capital total utilizando en números relativos. Según Durón¹ "algunos países ... son más afectos a usar como denominador los costos anuales de producción en tanto que otros prefieren la rotación de existencias... la eficiencia solamente puede ser medida en relación con objetivos definidos; -- toda incertidumbre, toda vaguedad o indeterminación producirá incapacidad para medirla, más aún cuando se pretende el cumplimiento de fines sociales --- adicionales a los de carácter comercial... Fijados los objetivos, existe una serie de criterios válidos para medir la eficiencia económica. En esas condiciones debe haber interés por conocer si la entidad está utilizando adecuadamente sus recursos de capital, sus insumos, la racionalización impuesta por la gestión y los resultados de los esfuerzos para aumentar la productividad del trabajo."

Es difícil pues, tener un único sistema que mida la rentabilidad porque hay que tener en cuenta también que la estructura de las entidades paraestatales no se basa en criterios de rentabilidad, no son criterios de lucro porque de ser así el papel del Estado se vería reducido a un simple ente inversionista, existe sí un mecanismo de medición pero en el cual el Estado respeta sus objetivos sociales sin perder de vista la rentabilidad como tal, por ejemplo en el caso específico de empresas estatales industriales los niveles tecnológicos se estiman por rama productiva, considerando por supuesto, el nivel ---- productivo; las condiciones tecnológicas de estas empresas se comparan con condiciones similares de las empresas privadas que existan en las ramas respectivas y en consecuencia se obtienen los niveles de eficiencia de ambos sectores.

En México, en 1988 la industria paraestatal se apreciaba dividida en -- tres niveles de productividad: El nivel alto representado por PEMEX, el medio que descansaba en la C.F.E. y la Siderurgia y, la productividad baja que se podía observar en Fertilizantes y Minería (vease cuadro No. 4).

La misma selección de las ramas productivas por sus características, exige un cierto grado de capacidad tecnológica para estimular la rentabilidad y evitar el estancamiento; de esta manera el país podrá cubrir las necesidades internas y participará de mejor manera en el mercado internacional.

En este sentido el papel del Estado como promotor y regulador del desarrollo tiene la obligación de diseñar o en su caso rediseñar las políticas adecuadas de penetración tanto nacional como internacional considerando su -- tecnología, su producción, sus condiciones productivas y su grado de participación.

Así, tenemos que la eficiencia/rentabilidad son conceptos que aparecen - estrechamente vinculados a la organización y administración pero fundamentalmente a la estructura tecnológica de las empresas. Una rentabilidad necesaria para cubrir necesidades sociales y fuera del uso lucrativo propiamente dicho. Esta vinculación a la tecnología es lo que hace posible que la conjunción que deba darse con otros recursos genere el volumen y calidad de productos que el país requiere.

4.2 Rentabilidad Social y Distribución del Ingreso

El Estado constituye la base de donde depende en buena medida del desarrollo económico y social de nuestro país y esta posición fortalece a su vez sus funciones de rectoría, regulación y orientación de los procesos políticos.

La eficiencia en su participación tiene como primero y último objetivo la correcta orientación de los instrumentos de política económico-social tratando de implementar acciones adecuadas que estimulen la actividad económica y fortalezcan la estructura productiva nacional.

En su afán por generar el equilibrio deseado entre los sectores productivos efectuando una real distribución del ingreso, el Estado se ha valido de -- diversos elementos estratégicos para propiciar la producción, la formación de capital y la generación de empleo. Uno de estos instrumentos básicos es el gasto público el cual ha utilizado el Estado históricamente para desarrollar la -- infraestructura económica, social y política que requiere el sano desarrollo -- del país.

Por medio de este instrumento la nación ha cubierto necesidades tales -- como la asistencia social, la infraestructura industrial, las comunicaciones -- y la producción de insumos productivos básicos. Se atiende los requerimientos educativos, la seguridad social, la defensa, justicia y relaciones exteriores esta asignación de recursos que combina de manera cada vez mejor los recursos disponibles buscando un mayor beneficio para la sociedad civil, ha contribuido a la importancia que ha ido adquiriendo la participación del Estado en los --- asuntos nacionales y esta importancia radica básicamente en el cumplimiento de objetivos fijados particularmente en las áreas que le están reservadas a través de los organismos públicos y, el apoyo que brinda al sector privado para orientar sus actividades hacia grandes objetivos.

Estos organismos públicos que constituyen básicamente las empresas públicas son el instrumento fundamental de política económica mediante el cual, se genera y conducen los procesos económicos y sociales. Esto hace que la importancia de estas entidades en el proceso de modernización sea de vital impor--tancia por su influencia específica en la economía y por su oposición o carácter estratégico.

Al respecto, me resulta de vital importancia insertar algunos de los ob--

objetivos con los que debe cumplir el Estado --empresario y que se encuentran - en la obra de Andres Caso,² estos serian los siguientes.

1).- Aumentar la estabilidad del sistema económico y propiciar el desa-- rrollo mediante la integración física del país, la constitución de un sistema bancario comercial y el apoyo a la agricultura.

2).- Conferir al Estado recursos estratégicos que garantizaran, a través de su control, la soberanía nacional y la presentación directa de algunos ser vicios públicos.

3).- Atender campos de actividad económica que, si bien no representaban áreas estratégicas par el país, constituían renglones que no eran atendidos - por el sector privado por los elevados requisitos de inversión o los largos - períodos de maduración.

4).- Rescatar empresas privadas que estaban en crisis financiera y salva guardar así, fuentes de empleo y producción,

5).- Lograr propósitos de bienestar social dirigidos a mejorar la situa-- ción de algunos sectores de la sociedad o a servir como instrumentos regulado res del mercado.

Por supuesto que para cubrir estas necesidades hubo que emprender y cons truir obras y organismos que han justificado historicamente la presencia del Estado en los asuntos económicos del país y cuya rentabilidad social ha sido final muy por encima de cualquier lucro que pudiera propiciarle una rentabi lidad económica. Estas obras y organismos fueron o han sido los siguientes:

Para el caso de la integración física del país se creo la Comisión Nacio nal de Caminos, el Banco de México y la Banca de Fomento, así como también los bancos de crédito agrícola y de fomento industrial. En lo que respecta a los servicios públicos nacieron Ferrocarriles Nacionales de México, Petróleos Mé xicanos y Comisión Federal de Electricidad entre otros. Dentro de las acti-- vidades que eran entidades por el sector privado y de las cuales hubo que - hacerse cargo el Estado se cuentan la constructora Nacional de Carros de Fe-- rrocarril, Siderurgía nacional, Diésel Nacional, Altos hornos de México, Fer tilizantes Mexicanos y Astilleros.

Algunas de las empresas que fueron rescatadas en crisis económica fueron las textiles, pesqueras y procesadoras de alimentos. Las instituciones encar gadas del bienestar social han sido el Instituto del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado - (ISSSTE), Compañía Nacional de Subsistencias Populare (COMASUPO) y Almacenes

Nacionales de Depósitos.

Observese como el Estado conjuga el esfuerzo de sus acciones en un campo donde coinciden el objeto económico y el objeto social o sea no se descuida el aspecto propiamente dicho de la empresa como tal y tampoco se descuida la atención a los sectores sociales de la población.

Esta estructura económica-social sostenida por el Estado en ningún momento se contrapone con el papel del sector privado antes al contrario, las actividades de ambos sectores son complementarias entre sí y avanzan paralelas - ajustándose siempre a los nuevos patrones que imponen los cambios en la sociedad a través de los diferentes factores de la producción.

Esta eficiencia productiva demostrada historicamente por el Estado, ha significado la maximización de bienes y servicios a un mínimo costo lo que significa también una maximización en la relación capital-trabajo y en la relación capital-producto en donde ya van implícitos objetivos del tipo de asistencialidad social o simplemente factores sociales como serían, el empleo y la educación por ejemplo; equilibrando esta obligación con las utilidades de que alguna manera busca obtener como empresario que a fin de cuentas es lo que demuestra o representa la cuantificación de su eficacia funcional financiera.

Si se aprecia deficiencias operativas o lo que podría llamarse en un momento dado "pérdidas" en las empresas propiedad del Estado, en realidad ello es resultado lógico de las "necesidades" de éste en tanto pertenece a un sistema político de características propias muy definidas y, nunca deberá considerarse como ineficiencia de las empresas públicas porque cuando existen "pérdidas" en el sector paraestatal quiere decir que hay éxito en el sector privado; dicho en otra forma, la supuesta pérdida del sector de las empresas públicas es la ganancia de los productores privados y el subsidio de los consumidores. De ésta forma el Estado se atribuye el papel de simple intermediario y nunca el de destinatario final, sus empresas tampoco son receptoras finales de utilidades, sus ganancias pasan a poder del Estado para ser utilizadas en la creación de nuevas empresas, en la generación de nuevos servicios y en general para cubrir todas las funciones que se derivan de las múltiples necesidades sociales y que reclamen el uso de tales recursos.

La rentabilidad social que obtiene el Estado es precisamente la forma como redistribuye los recursos obtenidos pero fundamentalmente podría medirse considerando el "impacto social" que causan en la población los servicios pro

ducidos o la riqueza generada. ¿Hasta donde la generación de nueva riqueza por parte del Estado y su consecuente distribución a través de la asistencia social beneficia o "perjudica" a la población.?

En esta atribución del Estado como generador de servicios sociales destacan la salud y la educación. Si se observa el cuadro No. 4³ nos daremos cuenta que en este renglón (servicios sociales), la participación del Estado en el PIB pasa de 49.5% en 1982 a prácticamente el 54% en 1988; en el rubro correspondiente a transporte y comunicación al Estado alcanza el 23% de participación en el PIB en 1988 frente al 17% del renglón correspondiente a los servicios financieros en el mismo renglón que por cierto (según la misma fuente) era prácticamente nulo en 1975 y que tuvo su mayor participación (18%) durante 1982. "Con ello el Estado adquiere una capacidad operativa para regular la capitalización interna y sus relaciones financieras con el exterior. Sin embargo, con la reprivatización bancaria en 1990, el Estado inicia su retiro de este sector, conservando su capacidad regulatoria y cierto nivel de propiedad minoritaria ...El comercio constituye, con los mecanismos financieros, las palancas de la regulación y redistribución económica... El perfil actual del Estado productivo permite afirmar que la dinámica de la industria paraestatal, ubicada básicamente en energía, minería y manufacturas, está en función de su participación social y económico y de manera más amplia, del proyecto global del Estado... cambios en el proyecto de Estado generan nuevos criterios sociales, económicos y políticos que repercuten en el abanico de futuros perfiles de la industria paraestatal".⁴

CUADRO No. 1

PARTICIPACION DEL SECTOR PUBLICO
EN EL PIB %

ACTIVIDADES PRODUCTIVAS	1975	1982	1984	1988
Energía	100	100	100	100
Petróleo	100	100	100	100
Electricidad	100	100	100	100
Minería				
Metalurgia	9.8	12	12.5	7.4
Manufacturas	4	6	6.1	3.6
Transp. y Comunic	21.8	18	22.1	22.8
Comercio	1.2	1	0.4	0.3
Servicios Financieros	0.03	18	18.3	17
Servicios Sociales	49	49.5	51.4	53.7

FUENTE: Estimaciones elaboradas con base en el sistema de Cuentas Nacionales. Cuentas de Producción del Sector Público 1980-1985. Extracto sustraído de la lectura: Hacia un Nuevo perfil para la industria paraestatal de Leonel Corona; ensayos No. 13 Vol VII año 1991 p. 18 Facultad de Economía, U.N.A.M.

De acuerdo con lo que muestra el cuadro, la industria de participación - estatal se concentra básicamente en los rubros correspondientes a la energía, minería y manufacturas.

Esta observación debe basarse en el criterio de que no pueden compararse con las actividades económicas concebidas como "exclusivas" o sea que están a cargo cien por ciento del Estado por mandamiento constitucional por lo que - deberá analizarse el crecimiento porcentual que se genera en minería metalurgia y manufacturas para comprender porque esta industria se ubica básicamente en estos renglones.

Las empresas públicas pueden concebirse como organizaciones que están - destinadas a cumplir políticas específicas son muy peculiares en este sentido pero no pueden perder de vista su carácter empresarial por lo que deberán observar eficiencia y productividad en su proceso productivo lo cual deberá redundar en la calidad de los productos obtenidos llámense bienes y servicios; y en la oportunidad de su oferta respectiva.

Eficienciar los recursos del sector paraestatal buscando una mayor rentabilidad social que repercuta en bienestar para la población, implica, un cambio estructural de las empresas públicas y esto corresponde a hablar de la superación de rezagos tecnológicos, administrativos y de organización en general lo que puede reducir costos e incrementar los ingresos.

4.3 Empresas Públicas: Objetivos Sociales

El objetivo general de la intervención del Estado consiste en lograr un auténtico desarrollo y no sólo el simple crecimiento de la población; para ello se vuelve obligatorio superar mecanismos obsoletos de distribución del ingreso que han impedido que los beneficios lleguen en realidad y con transparencia a las manos de quienes más lo necesitan. La intervención del Estado en este sentido no puede restringirse al uso o aplicación de instrumentos -- tradicionales de política económica para distribuir los bienes y servicios -- productivos toda vez que dados los nuevos tiempos la tarea se antoja más compleja; se tienen que enfrentar problemas derivados de la soberanía nacional, atención a la sociedad en lo que concierne al suministro de insumos, atención al mercado internacional, innovación técnica para la explotación de los recursos nacionales, disponibilidad de energéticos y como ya apuntaba yo, la correcta distribución de los beneficios derivados del desarrollo.

Estos objetivos específicos implican por sí mismos la participación directa del Estado en dichas actividades lo que equivale a decir que el Estado tiene que asumir sin menoscabo su papel pleno de rector del desarrollo a fin de propiciar el crecimiento del ingreso y mejorar su distribución.

Las innovaciones tecnológicas y la acumulación son conceptos básicos en el desarrollo de un país pero, hay que tener en cuenta que esa acumulación ya no puede ser producto de la explotación tradicional y que tampoco los países por sí mismos pueden generar la riqueza que requieren; por lo tanto resulta -- necesaria la convivencia entre el sector privado y el sector público porque -- tampoco se puede abandonar la creación interna del capital, en manos solamente del sector privado ya que ello en una primera y última instancia provocaría concentración del ingreso y el abandono consecuente del objetivo primordial -- como lo es la generación del capital para el desarrollo integral del país. Si no existe la complementariedad --iniciativa privada y sector público--, se -- deteriora la inversión productiva, se favorece el consumo suntuaria y surgen desequilibrios económicos que en un momento dado podrían agudizarse e impactar la estructura social con consecuencias no muy gratas.

Por otro lado desde el punto de vista externo, debo considerar que la -- estructura empresarial de los países subdesarrollados resulta bastante débil -- como para enfrentarse a un mundo bastante desarrollado que a su vez está -- dominado por las grandes organizaciones empresariales. Es el Estado -- el único que en cierto momento podría utilizar su capacidad para todo el aparato es-- tructural capaz de encarar con eficiencia las circunstancias cambiantes inter

nacionales del mundo contemporáneo sin descuidar, por supuesto, las condiciones de las necesidades internas que reclaman su capacidad de decisión en los aspectos esenciales de la vida económica y social del país.

Esto confirma el papel empresarial, del Estado quien al mismo tiempo tiene que hacer posible la transformación cualitativa de la estructura productiva, garantizar el nivel adecuado de la demanda efectiva y la acumulación del capital social básico sin descuidar la creación y consolidación de la estructura industrial estratégica, el transporte y las comunicaciones.

Pero el papel más importante del Estado no es el de generar sólo la riqueza sino sus objetivos sociales, es decir, cómo distribuir el ingreso en función del bienestar de la población. Una de las peores causas de la pobreza de los países menos desarrollados radica fundamentalmente en que éste ingreso se desvía para la generación de actividades no productivas; esto es ejemplo claro de imperfecciones en la distribución del ingreso; estas imperfecciones deben ser corregidas por el Estado quien tiene la responsabilidad de buscarle el mejor destino al ahorro social, ordenando y estimulando el desarrollo económico y, diversificando la estructura productiva.

Esta diversificación de la estructura productiva se concibe como la estrategia que el Estado debiera utilizar para superar el comportamiento del mercado intensificando la participación de sus empresas a fin de multiplicar las actividades que demuestren mayor capacidad de generación de empleo productivo, de exportación y por consecuencia capacidad de generar recursos destinados a la solución de problemas sociales.

En el proceso de industrialización, la participación del Estado también es muy importante desde el punto de vista de la atención a los requerimientos de insumos de las empresas el nivel de inversión y lo complejo de su tecnología hace prácticamente imposible que sea el sector privado el que los atienda, en realidad es el Estado quien puede y tiene la capacidad para enfrentar esta situación o en su caso el capital extranjero con participación estatal.

Toda esta responsabilidad, todo este papel desempeñado por el Estado a través de la evolución del país desde el punto de vista económico, social y político explica porque se le considera el agente más importante en el proceso de desarrollo nacional. Su participación a redundado en el aumento considerable del nivel de vida de la población sin decir con esto que el problema está subsanado; sin embargo, si es necesario aclarar que en mucho ha partici-

pado salvaguardando --por ejemplo-- los intereses de los consumidores y -- evitando la reducción del crecimiento económico.

Todavía existen rezagos, todavía existen grandes núcleos de población -- que no han sido ni mucho menos beneficiados con los logros del desarrollo. Es ta misma necesidad presiona al Estado para que fortalezca su intervención en aquellas áreas donde ya participa y la amplíe en aquellas donde aún es incipiente; para ello es necesario aumentar también el gasto público sobre todo el destinado a los sectores de actividad prioritaria y mantener sin descuido la inversión en infraestructura básica. Esta posición facilita definitivamente la atención del desarrollo social (salud, educación, asistencia).

Por otro lado las acciones del Estado apoyan las acciones del sector -- privado ya que la infraestructura básica de aquel es aprovechada por este en forma por demás amplia abteniendo beneficios directos. La complementariedad de ambos sectores han contribuido históricamente al proceso del país y aunque por su naturaleza estos sectores son diferentes⁵ debe reconocerse que sus actividades o el producto de ellas se revierte en actividades productoras de nueva riqueza tanto económica como social.

Estas actividades productoras de nueva riqueza deben también ubicarse en las asociaciones que el Estado propicia con las diferentes organizaciones -- sociales para formar diversas industrias garantizando de esta forma que los recursos naturales sean explotados con criterio social.

Conjuntamente sector privado y público propician pues, el desarrollo del país y promueven la participación directa de los trabajadores en la administración de sus empresas trabajando en favor de la productividad y abriendo -- nuevos cauces para una mejor distribución de los beneficios.

Todos los aspectos que de alguna u otra manera se tocan en éste apartado o sea esta fotografía del espacio social que cubre el Estado en su afán por -- brindar una mejor atención a la población en lo que concierne a su bienestar social y por supuesto su actitud como empresario, se puede derivar de la siguiente cita:

Para generar alternativas del perfil futuro de la industria paraestatal es necesario explicitar su función como parte de las actividades del Estado. Para esto se parte de una concepción que considera la participación del Estado en la producción directa de bienes y

servicios.

Las ramas industriales atienden diversas funciones del Estado. Aunque algunas funciones se realizan de manera primordial por alguna actividad; así, el sector de acción social (vivienda, alimentación, salud, educación) está obviamente relacionado con el objeto del bienestar. -- En cuanto al empleo, es éste mismo sector el que absorbe la mayor parte pues genera las tres cuartas partes del empleo público. El petróleo es la rama por excelencia de captación del excedente económico del Estado. El Estado participa de manera directa en la circulación del capital mediante la banca nacionalizada y ahora mixta, y -- otros mecanismos financieros (NAFINSA) y fondos diversos. En comercio CONASUPO lleva acabo, entre otras, la función redistributiva -- del ingreso.

El sector manufacturero es el que presenta el mayor número de fusiones por atender, tanto directas como de regulación. Es de esperarse una mayor concentración de las ramas manufactureras en las nuevas -- funciones del Estado de gestión de la ciencia y la tecnología, y de agente de la competencia internacional, y una menor relación con la desvalorización de ramas, función que se realizaría a través de los mecanismos financieros y regulatorios.⁶

Por último puedo agregar que los objetivos sociales de las empresas públicas deberán seguirse conjuntamente con criterios de eficiencia y productividad, los recursos del Gobierno deberán orientarse adecuadamente sin deficiencias de operación debidamente controlados, coordinados y vigilados. Esta forma de organización de los recursos debiera contemplar las acciones directas de la dirección general de la empresa hasta el último de los trabajadores ello redundará, en la obtención adecuada y en optimas condiciones del sistema de producción, la tecnología, la maquinaria y en general todo lo que sean recursos humanos y materiales lo que a su vez resultará o determinará la productividad de la empresa.

Los objetivos sociales en las empresas públicas son marcadamente los factores que la hacen diferentes de las privadas en donde la rentabilidad económica es lo fundamental mientras que en las públicas lo es el carácter social.

4.4 Empresa Privada: Oposición y Complementariedad

A pesar de la decisiva influencia del sector privado en la política económica, no por ello se han logrado eliminar las fricciones y contradicciones entre los objetivos de los capitalistas privados y los de la compleja burocracia estatal. Estas contradicciones acusan la diferencia entre los objetivos generales del Estado y los objetivos particulares de una o varias de las fracciones de la clase privada en una coyuntura determinada.

La mayor presencia en la economía la tienen las empresas estatales, esta posición ha permitido a este sector crear mejores condiciones para la empresa privada en lo que respecta a su política de precios y tarifas etc., a través de la cual el Estado transfiere parte de su excedente, también limita su acción cuando existe competencia.

A este respecto debo aclarar que en términos generales, la participación del Estado en la economía responde fundamentalmente a las mismas leyes que rigen el proceso de acumulación en cualquier economía con las condiciones o características igual a la nuestra y el hecho de que éste intervencionismo lo constituya un amplio sector estatizado no modifica las leyes generales de comportamiento capitalista.

Esta forma de operar del sector paraestatal lo hace igual en cierta forma a la iniciativa privada lo que me hace reflexionar, que entonces estos sectores son complementarios toda vez que ninguno constituye ninguna amenaza para otro en términos de competencia abierta y considerando que cada sector obedece a las mismas leyes que regulan la acumulación de capital.

Nunca el sector público ha sido una amenaza para el sector privado sino que todo lo contrario, en el largo plazo, lo refuerza, lo fortalece y lo consolida a través de los estímulos a la inversión privada nacional y extranjera. Esta capacidad de apoyo que tiene el Estado la ha logrado por medio del potencial productivo que ha logrado preservar con sus empresas el cual sin embargo ha venido a menos, a medida que avanza la disminución de su tamaño y a medida también que la economía adquiere características altamente concentradas.

Estas características han dado al sector paraestatal una posición vulne-

rable frente al sector privado pero fundamentalmente frente a la población a la que debe atender. Ahora bien, la necesidad de establecer una complementariedad entre el capital privado y el estatal lo que sería la "economía mixta" surge a partir de los años cuarenta. Este proyecto al principio, lejos de permitir al Estado un creciente control sobre la orientación del desarrollo, lo volvió dependiente de las decisiones del capital privado nacional y extranjero.

Con la evolución de la economía y la consolidación de las empresas del Estado en el proceso de industrialización nacional, el papel del sector adquiere madurez empresarial hasta constituirse en el pilar fundamental del desarrollo económico del país implementando políticas de producción e iniciando proyectos empresariales que sobrepasarán en mucho la capacidad de la iniciativa privada para emprenderlos.

La motivación del Estado en la realización de estas tareas no es la obtención de una ganancia sino mantener la estabilidad en la producción haciéndose cargo de actividades que dentro de la lógica privada no son rentables es decir, que no generan una ganancia inmediata. Su operatividad resulta más compleja en el sentido de que está ligado a la sociedad pero también con el interés del capital; con la sociedad desde el momento en que asume acciones cuyo significado no se mide cuantitativamente en lo inmediato ya que esté en función de objetivos económicos, sociales y políticos de mayor trascendencia; con el interés del capital desde el momento en que esta constituida como una empresa que debe responder a las leyes del mercado para poder operar como tal y por supuesto siguiendo las mismas reglas en la obtención de ganancias aunque éstas tengan un destino diferente al de las empresas del capital privado.

Gran parte del terreno ganado por el sector público obedece a la incapacidad del sector privado para enfrentar los problemas de origen que le implicarían ciertos proyectos especialmente en lo que corresponde a la satisfacción de las necesidades de productos básicos que siempre ha demandado la sociedad.

Una mención aparte debe hacerse también del desinterés mostrado por el capital privado para no participar en la producción siderurgia que demandó en su momento la economía nacional; este sector siempre manifestó su falta de interés y de habilidad empresarial para desarrollar proyectos de tal envergadura y con período de maduración muy largos.

Como resultado de esta apatía empresarial del capital privado, el Estado

ha tenido que asumir la responsabilidad del desarrollo de estas actividades - ya sea iniciando proyectos de gran expansión⁷ con recursos propios o absorbiendo aquellos que habían sido abandonados por la incapacidad empresarial para - culminar los ambiciosos proyectos⁸ de ampliación tratándose también de que no cayeran en manos del capital extranjero.

Esta forma de responder a los problemas nacionales le dio a las empresas del Estado cierto aire de suficiencia o eficiencia que las "obligo" a enfrentar los problemas derivados de su propia posición como sería por ejemplo, -- los problemas coyunturales que abatieron su productividad pero que hubo que - enfrentar hasta sus últimas consecuencias si se quería evitar que se ampliara la brecha entre la producción nacional y las demandas de la sociedad en general.

De esta forma se puede apreciar como la inversión pública ha jugado históricamente un papel fundamental durante la etapa del despegue industrial que vivió México a partir de los cuarenta supliendo de esta forma la inmadurez - del capital privado y la inmadurez del capitalismo mexicano en general.

Durante la década de los setentas la intervención del Estado amplió su margen de acción; su participación se intensificó en la industria debido a - que el Gobierno asumió la promoción de proyectos de esta rama la cual por su costo y riesgo de recuperación no resultaba atractiva para los intereses de la inversión privada. No obstante no ~~deja de ser~~ notorio la "cooperación" - para eficientar proyectos que existe entre el capital privado y el estatal, y los convenios firmados de inversión conjunta así como los acuerdos sobre precios y tarifas nos lleva a pensar en la complementariedad de acciones y políticas que existen entre ambos sectores.

Si relacionamos esta complementariedad respecto de la relación entre la inversión privada y la inversión pública tenemos que resulta directa y dependiente o sea que el descenso de la inversión pública arrastrará en su caída a la inversión privada.

Se ha diseñado múltiples medidas tendientes a mejorar la administración de las empresas de propiedad pública en donde se han contemplado nuevas posibilidades de asociación entre los sectores públicos y privados que fortalezcan las que ya existen combinando las capacidades gerenciales del sector privado con la responsabilidad social del sector público.

NOTAS AL CAPITULO 4

1. **op.cit.** pp. 330-331
2. Andrés Caso **op.cit.**
3. **vid.** a Leonel Corona; Hacia un nuevo perfil para la industria paraestatal en ensayos Vol. VII No. 13, 1991 p.18 Facultad de Economía U.N.A.M.
4. **ihid.** pp. 18-19
5. Los objetivos que persiguen cada uno de los sectores son definitivamente diferentes: la iniciativa privada siempre busca no sólo la utilidad sino la maximización de ésta, mientras que la iniciativa pública trata que su actividad empresarial impacte mayormente el rubro correspondiente a la justicia social y por lo tanto es incongruente con las utilidades financieras.
6. Leonel Corona; **op.cit.** p. 24
7. El complejo industrial Lázaro Cárdenas --las truchas constituye el mejor ejemplo aunque debe apuntarse que por su importancia y por problemas en su programación y conducción implicó un elevado costo y escasos resultados.
8. A este respecto pueden citarse Fundidora de Hierro y Acero de Monterrey

CONSIDERACIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

El análisis realizado a lo largo de cuatro capítulos constituye un resumen, una visión de interpretación de las formas del origen e intervención del Estado en los asuntos económicos y, pretende una justificación de esta actitud basada en los logros sociales y económicos ofrecidos a la nación durante su existencia como tal.

La complejidad del tema me obligo a dejar fuera algunos elementos que no fueron considerados en la explicación de algunos conceptos, la orientación productiva de cifras podría ser uno de ellos que fue originado por la escasa y cerrada información que existe al respecto.

Se estan viviendo tiempos de cambios sustanciales, diversos temas estan siendo materia de debates en los organismos legislativos y en los medios de comunicación. El tema de las paraestatales no es la excepción y sus políticas y cifras estan en franco proceso de actualización y enriquecimiento.

El surgimiento del Estado responde a la necesidad de conciliar los antagonismos de clases lo que hace que su existencia demuestre que las relaciones de clases en un sistema capitalista son siempre relaciones de dominación de una sobre otras.

La consolidación del capitalismo del subdesarrollo y la dependencia impuso la necesidad de una temprana participación del Estado en el desarrollo económico de la Nación, por lo tanto, puedo afirmar que la aparición de las empresas públicas no es un producto directo de la revolución mexicana sino de las necesidades del desarrollo capitalista.

El movimiento revolucionario origina un nuevo escenario económico y político a la empresa pública; de aqui las mismas condiciones de su desenvolvimiento obligaron la profundización sistemática de la intervención estatal. -- Esta acción fue la premisa para la vigorización de la creación de nuevas empresas públicas lo cual se puede apreciar nitidamente durante la administración del general Lázaro Cardenas que es donde nace el grueso de estas entidades afectando incluso a intereses extranjeros.

Después del auge dispensado por el movimiento revolucionario que se concentra básicamente en el período cardenista, la empresa pública siguió creciendo en las administraciones camachistas, alemanistas y en la de Ruiz Cortines pero con un nuevo matiz que fue el de entrar en contacto directo con las empresas pertenecientes a la iniciativa privada.

El proceso de industrialización presionó al Estado a intervenir en áreas estratégicas del desarrollo industrial (petróleo, energía eléctrica, comunicaciones, energía nuclear, etc.) ya que por su misma importancia resultaba imposible dejarlas en manos del capital privado. Al mismo tiempo se debería -- mantener una presencia significativa en aquellas actividades relacionadas con subsistencia de los trabajadores y su seguridad social.

A partir de 1960 las entidades paraestatales asumen un papel insustituible en el proceso de desarrollo económico, se diversifica su estructura, y su organización alcanza mayores niveles de madurez así como también sus relaciones con el capital privado.

La complejidad de la diversificación económica hizo necesaria la penetración del Estado en un mayor número de actividades, ya sea por razones económicas o ya por razones políticas pero siempre buscando de manera general mantener el ritmo de acumulación de capital.

La empresa pública ha jugado y continuará jugando un papel fundamental en la evolución del desarrollo económico de México. Es elemento básico de -- promoción, fomento y regulación de la economía amén de la atención que brinda a las actividades estratégicas y prioritarias.

Durante la etapa del auge petrolero que vivió la nación, las paraestatales tuvieron un papel relevante sobre todo en la empresa PEMEX. Apoya y enfrenta el crecimiento de la economía, impulsa la producción de bienes y servicios estratégicos, moviliza grandes recursos a la inversión, aporta grandes recursos al erario nacional por medio de los impuestos y genera divisas por la exportación de sus productos.

Los cambios en la política económica empujaron a una reestructuración -- del sector paraestatal buscando mayor flexibilización en su operatividad los cuales culminan con redimensionamiento que a partir de 1982 empieza a tener -- las empresas del Estado. Este proceso de desincorporación no deberá entenderse como una tendencia de privatización total de la economía sino que en realidad de lo que se trata es de darle al sector una mayor depuración que permita

impulsar el tránsito hacia un nuevo modelo económico que requeriría la modernización técnica administrativa y una base jurídico política que sostenga y defienda el proceso en el interior del propio Estado.

Para el funcionamiento correcto de una empresa pública no bastan los criterios puramente económicos o financieros; resultan útiles y necesarios, pero no son suficientes. Los criterios de origen que deben tener estos organismos públicos son los de productividad, eficacia y eficiencia con valores fíncados en un sistema político al cual deberá legitimarse a través de las decisiones económicas y sociales tomadas al respecto. La empresa pública desde su estructura misma tiene un compromiso ético que la expone al juicio público y es precisamente el de alcanzar niveles aceptables socialmente de productividad, eficacia y eficiencia.

El valor agregado por el hombre ocupado indica mayor nivel de productividad y esto es más notorio en las ramas de producción de las empresas del Estado que en la iniciativa privada, por lo tanto, las críticas frecuentes realizadas por el sector privado al sector público carecen de sustento.

No obstante la relación de buenos antecedentes, el funcionamiento y el desarrollo de las empresas públicas requieren de la profundización de los cambios reales y de las reformas que actualmente se están realizando. Es necesaria esta actitud para hacer frente a la crisis y abrir nuevas perspectivas al desarrollo económico, político y social del México moderno.

Para reorientar el proceso económico en su conjunto la capacidad del Estado debe fortalecerse, debe estimularse la producción nacional, el crecimiento del empleo, el bienestar social y, un efectivo y real aprovechamiento de los recursos naturales.

El concepto de la productividad debiera fortalecerse en el sector paraestatal a fin de lograr condiciones propicias para la exportación y eliminar totalmente algunos aspectos de ineficiencias que van a repercutir con el consumidor final. Esta productividad deberá reflejarse en una mayor capacidad operativa para atender las múltiples demandas sociales que la población reclama (educación, salud y seguridad social).

La inversión en bienes de capital es imprescindible aún cuando exijan

grandes volúmenes de inversión y mayor tiempo de maduración, es necesario realizarlas estableciendo prioridades en consideración a las necesidades, los recursos, el tiempo y la tecnología. Es urgente la ampliación de la intervención del Estado en renglones como las comunicaciones el transporte, el implemento agrícola, la petroquímica, la investigación científica y otros. Estos son rubros o actividades de que inyectarles más recursos y atención, aumentaría el grado de autonomía productiva y tecnológica reduciría el uso de divisas y reforzaría la capacidad de reproducción del aparato productivo. Pero también hay que revisar aquellas áreas consideradas como las prioritarias a fin de que en su caso se reasignen recursos y se redoblen esfuerzos para fortalecerlas (automóviles, refrescos, y autopartes).

Debido a las condiciones políticas actuales del país se puede decir, que el proceso de desincorporación de las empresas propiedad del Estado observa un cambio de forma de crecimiento industrial que no funciona, a otro que tampoco ha funcionado, léase el neoliberalismo.

* Finalmente considero que las empresas paraestatales deben ser consideradas instrumento fundamentales de desarrollo económico en consideración que su situación se desarrolla en las áreas estratégicas definidas constitucionalmente y en sectores prioritarios definidos así por la misma política económica.

En el mismo Plan Nacional de Desarrollo (PNP) 1989-1994 estos espacios de actuación de las paraestatales se define como campos de actividad exclusiva del Estado y son consideradas de sumo interés por cuanto a la soberanía nacional y sus vínculos a la seguridad del país.

La administración y el aprovechamiento de los bienes y servicios en las empresas públicas constituyen la pauta para el desarrollo de otras actividades encaminadas al servicio público y a la creación de infraestructura básica para la sociedad en su conjunto, y que debieran ser administradas con criterios de interés eminentemente social y público.

tenemos pues, que de acuerdo a la desregulación de las actividades económicas productivas durante la última década el Estado ajusto su tamaño a 945 entidades no estratégicas ni prioritarias.

En 1993 el sector público tuvo bajo su control 258 entidades de las cuales 48 están todavía en proceso de desincorporación; en consecuencia la administración actual todavía cuenta en la actualidad con 210 empresas, en 46.7% de las cuales, el sector público mantiene en participación mayoritaria el resto corresponde a 39% de organismos descentralizados y a 14.3% de fideicomisos públicos.

grandes volúmenes de inversión y mayor tiempo de maduración, es necesario regularlas estableciendo prioridades en consideración a las necesidades, los recursos, el tiempo y la tecnología. Es urgente la ampliación de la intervención del Estado en renglones como las comunicaciones el transporte, el implemento agrícola, la petroquímica, la investigación científica y otros. Estos son rubros o actividades de que inyectarles más recursos y atención, aumentaría el grado de autonomía productiva y tecnológica reduciría el uso de divisas y reforzaría la capacidad de reproducción del aparato productivo. Pero también hay que revisar aquellas áreas consideradas como las prioritarias a fin de que en su caso se reasignen recursos y se redoblen esfuerzos para fortalecerlas (autoviviles, refrescos, y autopartes).

Debido a las condiciones políticas actuales del país se puede decir, que el proceso de desincorporación de las empresas propiedad del Estado observa un cambio de forma de crecimiento industrial que no funciona, a otro que tampoco ha funcionado, léase el neoliberalismo.

Finalmente considero que las empresas paraestatales deben ser consideradas instrumento fundamentales de desarrollo económico en consideración que su situación se desarrolla en las áreas estratégicas definidas constitucionalmente y en sectores prioritarios definidos así por la misma política económica.

En el mismo Plan Nacional de Desarrollo (PNP) 1989-1994 estos espacios de actuación de las paraestatales se define como campos de actividad exclusiva del Estado y son consideradas de sumo interés por cuanto a la soberanía nacional y sus vínculos a la seguridad del país.

La administración y el aprovechamiento de los bienes y servicios en las empresas públicas constituyen la pauta para el desarrollo de otras actividades encaminadas al servicio público y a la creación de infraestructura básica para la sociedad en su conjunto, y que deberán ser administradas con criterios de interés eminentemente social y público.

tenemos pues, que de acuerdo a la desregulación de las actividades económicas productivas durante la última década el Estado ajusto su tamaño a 945 entidades no estratégicas ni prioritarias.

En 1993 el sector público tuvo bajo su control 258 entidades de las cuales 48 están todavía en proceso de desincorporación; en consecuencia la administración actual todavía cuenta en la actualidad con 210 empresas, en 46.7% de las cuales, el sector público mantiene en participación mayoritaria el resto corresponde a 39% de organismos descentralizados y a 14.3% de fideicomisos públicos.

administración pasada, la presente podrá reprivatizar 70 empresas entre las - que se consideran 16 entidades portuarias y 17 bodegas de la CONASUPO. Se in forma así mismo que de las 48 entidades en proceso de desincorporación, 35 es tan en liquidación, extinción o fusión y 13 en venta.

Un paso importante para la continuación del adelgazamiento del Estado se a dado ya con la modificación del párrafo cuarto del artículo 28 constitucional para privatizar los ferrocarriles y las comunicaciones via satélite. Según la disposición que el ejecutivo envió al senado de la republica una de -- las razones fundamentales para privatizar ferrocarriles es que éste funciona con muy baja productividad.

Una de las banderas enarboladas por los responsables de reprivatización fue aminorar la carga del Estado para responder a los desequilibrios económicos, canalizar mejor los recursos y básicamente ampliar la participación de - los sectores social y privado en la actividad económica, sin embargo esta estrategia no ha contribuido a tal medida; pues mientras en 1982 los gastos de los organismos representaron 34.7% de las erogaciones presupuestales públicas, en 1993 esta participación aumentó a 36.6% esto demuestra que la presencia de las empresas estatales en la economía sólo necesitan una buena inyección de - capitales y organización para arrojar saldos positivos en cualquier renglon - económico nacional.

La forma en que el Estado esta despojandose de estas unidades de producción, no significa en ningún momento su debilitamiento ni mucho menos su re-- nuncia a regular y vigilar el desarrollo económico antes al contrario, se for talece y promueve al mismo tiempo, la participación de la iniciativa privada en áreas del bienestar social reservando su actuación a campos más estratégicos.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

DOCUMENTOS

Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.
Trillas, Sexta Edición, México 1988.

Evolución reciente de los procesos de reforma de la administración pública y su efecto en los modelos organizacionales.
Documento de trabajo No. 8
C.I.D.E., México 1992.

Informe de Labores 1992-1993
Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal
México, 1993.

Ley Federal de Entidades Paraestatales
Porrúa, S.A. México 1990

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
Porrúa, S.A., México 1990

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988
Poder Ejecutivo Federal, México 1983.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994
Poder Ejecutivo Federal 1989.

LIBROS

Alejandro Carrillo Castro
Las Empresas Públicas en México
Porrúa, México 1986

Andrés Caso
Cuatro Ensayos de Política, Administración y Empresa Pública
I.N.A.P., México 1988

Gabino Fraga
Derecho Administrativo
Porrúa, México 1993.

Jorge Ruiz Dueñas
Empresa Pública; elementos para el examen comparado
Electrocomps, S.A., México 1988.

Marcos Kaplan
Regulación Jurídica del Intervencionismo Estatal en México
F.C.E. y S.E.M.I.P., México 1988

María del Carmen Pardo
Teoría y práctica de la Administración Pública en México
(Lecturas Básicas) I.N.A.P., México 1992.

PERIODICOS

El Financiero
Jueves 14 de julio de 1994.

REVISTAS

Administración Pública 59/60 julio-diciembre
I.N.A.P., México 1984

Administración Pública No. 77
I.N.A.P., México 1986.

Economía Informa No. 95
F.E. U.N.A.M., México, julio de 1982

Empresa Pública; septiembre
Gaceta de Economía, México 1991.

Ensayos
F.E., U.N.A.M., Vol. VII No. 13, año 1991

TESIS

Cesar Gómez López
El papel de las empresas estatales en el desarrollo capitalista dependiente
de México.
F.E., U.N.A.M., México 1988

Elia Marum Espinosa
Empresa Pública e Intervencionismo Estatal en México
1976-1988 un análisis alternativo
F.E., U.N.A.M., México 1989.

Francisco Javier Vidal Bonifáz
Las Empresas Estatales en el Desarrollo del Capitalismo Mexicano
F.E., U.N.A.M., México 1986.

María del Carmen Graf Campos
Las Empresas Estatales en el Desarrollo Económico de México 1975.
F.E., U.N.A.M., México 1985.

Valentina Mejía González
Estrategia Industrial Paraestatal en México 1983-1986
F.E., U.N.A.M., México 1988.