



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**Análisis de la Administración Pública Paraestatal  
Durante el Sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado  
(1982-1988)**

**T E S I N A**  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
E S P E C I A L I D A D :  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.  
P R E S E N T A :  
G u s t a v o G u i l l e r m o  
R a m í r e z V e g a

**ASESOR: LIC. CARLOS DOMÍNGUEZ TREJO**



**México D.F. a 31 de mayo de 2007**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

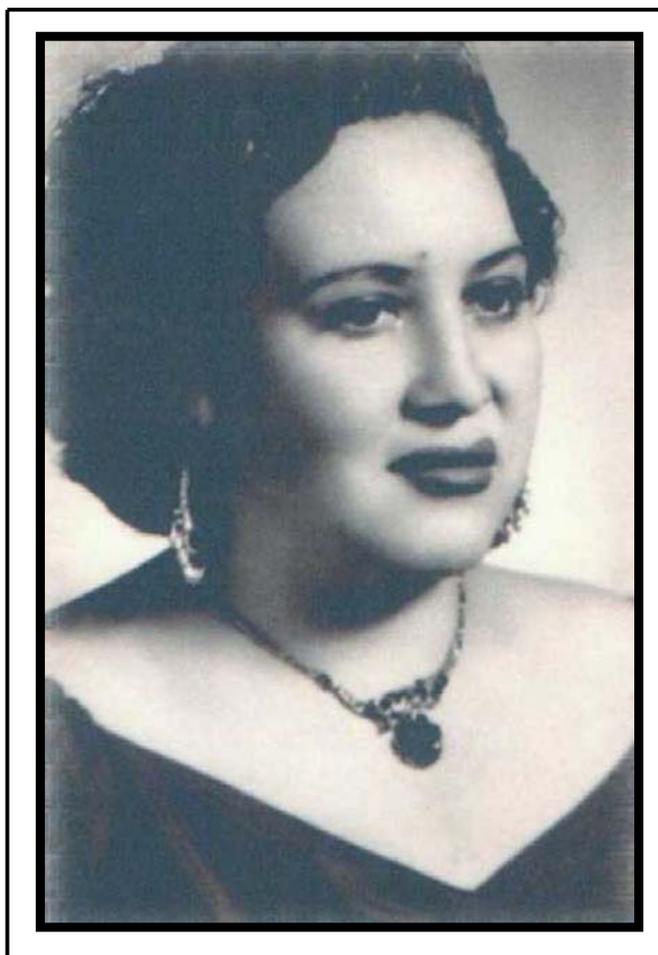
**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

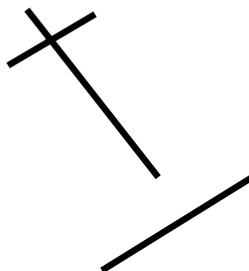
El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición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

DEDICATORIAS

---

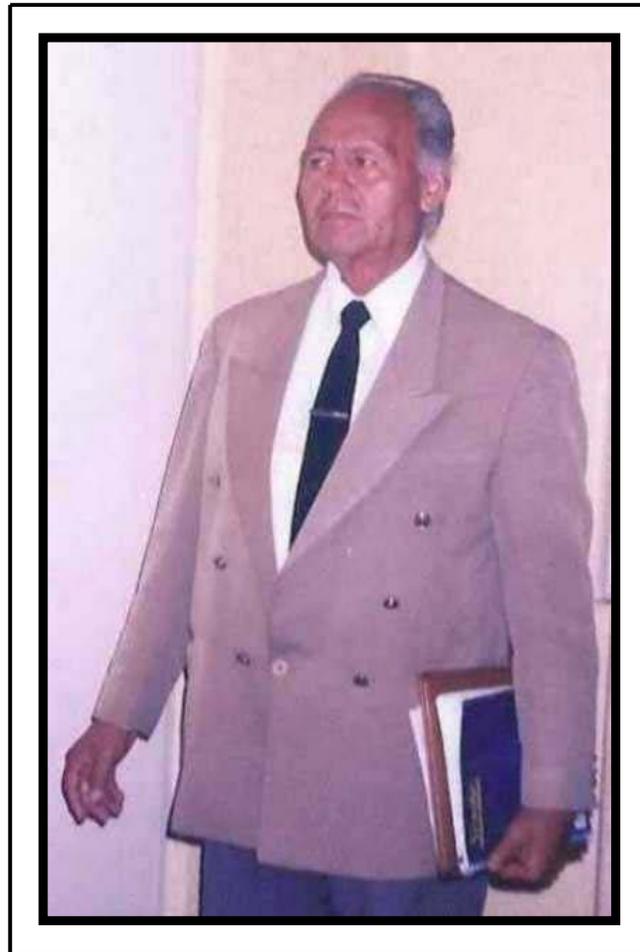


A LA MEMORIA DE MI MADRE  
DOÑA BLANCA HORTENSIA VEGA CORONA



## DEDICATORIAS

---



CON PROFUNDO RESPETO Y CARIÑO PARA MI PADRE.  
DON BENJAMIN RAMÍREZ LUGO  
PORQUE CON SU INCONDICIONAL APOYO, INSISTENCIA Y PACIENCIA,  
LOGRÉ CONCLUIR MIS ESTUDIOS PROFESIONALES.

## DEDICATORIAS

---

A:

MI PEQUEÑA, MÓNICA ESMERALDA... LA ALEGRIA DE MI DIARIO VIVIR.

<b>INTRODUCCIÓN</b>	1
<b>CAPITULO 1. La Administración Pública Federal.</b>	6
1.1 Estado Gobierno y Administración Pública.	7
1.2 La Administración Pública Mexicana.	10
1.2.1 Marco Jurídico de la Administración Pública Federal Central y Paraestatal.	12
1.2.2 Estructura de la Administración Pública Federal Central.	18
1.2.3 Definición y Normatividad Jurídica de la Administración Pública Federal Paraestatal.	18
1.2.4 Concepto de Empresa Pública.	22
1.3 Primeros Antecedentes de la Administración Pública Paraestatal.	23
1.4 Desarrollo del Sector Paraestatal.	27
1.5 La Administración Pública Federal Paraestatal en los Tiempos de José López Portillo.	35
<b>CAPITULO 2. La Administración Pública de Miguel de la Madrid Hurtado.</b>	40
2.1 La Administración Pública que Heredó.	40
2.2 La Ley Federal de Entidades Paraestatales.	51
2.3 Las Instancias Globalizadoras.	54
2.3.1 La Secretaría de Programación y Presupuesto.	55

## ÍNDICE

---

### PAGINA

2.3.2 La Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	56
2.3.3 La Secretaría de la Contraloría General de la Federación.	58
2.4 Los Argumentos de la Privatización.	59
2.4.1 La Argumentación Económica.	61
2.4.2 La Argumentación Política.	62
2.4.3 La Argumentación Administrativa.	64
2.5 Formas de Privatización.	65
2.5.1 Enajenación.	66
2.5.2 Fusión.	67
2.5.3 Liquidación.	69
2.5.4 Extinción.	71
2.5.5 Transferencia a los Estados.	75
<b>CAPITULO 3. Los Resultados de la Gestión de Miguel de la Madrid. Hurtado.</b>	<b>78</b>
3.1 Hacia un Nuevo Modelo de la Administración Pública Federal.	78
3.2 Los Errores.	80
3.3. La Administración Pública Paraestatal Actualmente a Partir de lo Realizado por Miguel de la Madrid Hurtado.	82
<b>Conclusiones.</b>	<b>89</b>
<b>Bibliografía consultada.</b>	<b>92</b>

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo es un análisis de la administración pública paraestatal durante el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)

A continuación se enumeran algunas consideraciones de porque se justifica analizar un periodo histórico como el de 1982-1988.

Con Miguel de la Madrid Hurtado se implementaron las primeras medidas para redimensionar el sector paraestatal a efecto de reducirlo considerando que la economía nacional ya no podía desarrollarse con políticas proteccionistas. Por lo que se puso en marcha desde el inicio de su administración el Programa Inmediato de Reordenación Económica donde hasta enero de 1985 se autorizan diversos procesos de desincorporaciones vía enajenación fusión liquidación y transferencia a los Estados de la República.

Con Miguel de la Madrid Hurtado en febrero de 1985 se continúa el proceso de desincorporación del sector paraestatal de la administración pública federal de 236 entidades a través de las diversas formas de privatización.

Con Miguel de la Madrid Hurtado se reestructura el sector paraestatal con el objetivo de eliminar " inercias " de un aparato que como el administrativo impedía que el mismo Estado pudiera gobernar mejor.

Con Miguel de la Madrid Hurtado se dan los primeros pasos para pasar de un Estado empresario e interventor directo en la economía a uno que promueve, estimula, alienta y fomenta la formación de empresas y capitales privados.

Con Miguel de la Madrid Hurtado se reprivatiza parcialmente la banca nacionalizada en el sexenio anterior mediante un decreto donde se formaliza la enajenación al sector privado del 34% del capital social de las sociedades nacionales de crédito.

Con Miguel de la Madrid Hurtado se promulgó la Ley Federal de Entidades Paraestatales la cual abroga la Ley por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal del 31 de diciembre de 1970. La relevancia que tiene la mencionada Ley es que constituyó uno de los instrumentos más importantes para que el gobierno pudiera desincorporar y controlar a sus empresas y organismos.

Con Miguel de la Madrid Hurtado se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación que tuvo la responsabilidad de la planeación organización y coordinación del control de la fiscalización y evaluación, de la administración pública federal y paraestatal.

El presente trabajo es un ensayo de la administración pública paraestatal mexicana describiendo, definición, antecedentes, evolución y causas de su desincorporación, y como consecuencia de esto último la formación de un nuevo modelo de desarrollo económico que se inició precisamente en el sexenio del Presidente Miguel Madrid.

De lo anterior se desprenden los siguientes temas.

#### Capítulo 1 La administración pública federal

Definición de Estado, gobierno, administración pública y la importancia de esta última en el desarrollo y organización del Estado. Marco jurídico y descripción de la estructura de la administración pública federal y definiciones del sector paraestatal y empresa pública.

Entrando en el tema del sector paraestatal se describen breves antecedentes de la actividad económica del Estado durante la época de la colonia, y el período de independencia, con la creación de algunos organismos públicos, posteriormente se describe la evolución del sector paraestatal que va de los primeros gobiernos posrevolucionarios hasta el sexenio de José López Portillo siendo

ese, el clímax del crecimiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, iniciando en este período de gobierno la reforma administrativa para controlar el aparato productivo del Estado con la creación fundamentalmente de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Acuerdo Sobre los Lineamientos de Sectorización de la Administración Pública Paraestatal con lo que el gobierno de alguna manera mejoró el proceso de programación, presupuestación, control y evaluación de sus entidades.

Capítulo 2 La administración pública de Miguel de la Madrid Hurtado.

Como resultado del manejo inadecuado de la administración pública en el sexenio del Presidente López Portillo incluido el crecimiento descomunal de las entidades del Estado, se entregó una administración pública en crisis, tocando al gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado iniciar actos de gobierno como la reforma estructural y acciones administrativas.

La primera: para vencer la grave crisis que heredó de su antecesor, para lo cual creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación que, junto con las secretarías de Programación y Presupuesto, de Hacienda y Crédito Público, y con la expedición de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, se mejoró la gestión de sus empresas, y con ese marco jurídico se reguló el proceso de desincorporación de ese sector, a través de la enajenación, fusión, liquidación, extinción y transferencia a los Estados de la República.

Así como las modificaciones Constitucionales a los artículos 25,26,27 y 28 donde se define la rectoría económica del Estado, la instrumentación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la coexistencia de la propiedad privada, social y estatal y la especificación de las áreas estrategias y prioritarias para el Estado mexicano.

Y la segunda: para mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos principalmente de sus organismos con la aplicación del Programa de Simplificación Administrativa.

Para lo anterior se requirió desde luego de una argumentación en los aspectos político económico y administrativo tanto para el redimensionamiento del sector paraestatal como para las acciones implementadas en materia de simplificación administrativa de lo que deriva que, el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado entrega una administración pública más depurada, con el sector paraestatal más reducido y con bases para un mejor manejo de la economía. Aunque él no logró sacar al país de la recesión y el estancamiento, por la prioridad del pago de la deuda externa debido a las presiones de la banca internacional dejando en ese sentido de lado la modernización de la planta industrial principalmente la energética.

Capítulo 3 Los resultados de la gestión de Miguel de la Madrid Hurtado.

Finalmente una retrospectiva del sector paraestatal a veinticuatro años de las reformas, donde se observa como el sector paraestatal se ha ido reduciendo pues el Estado ha relegado el desarrollo de las áreas de producción a la iniciativa privada y que controló hasta el periodo de gobierno de Carlos Salinas de Gortari, pues en ese período se desincorporó la mayor parte del sector paraestatal. Siendo en ese sexenio cuando se creó el Reglamento a la Ley Federal de Entidades Paraestatales y con el Presidente Ernesto Zedillo se expidió un Acuerdo por el que se creó la Comisión Intersecretarial de desincorporación perfeccionando el marco jurídico administrativo para este proceso.

Durante el sexenio del Presidente Vicente Fox se hizo mucho énfasis en hacer nuevas reformas a la Constitución para permitir que capitales particulares penetren en las áreas estratégicas de la

producción, reservadas al Estado mexicano. Situación que no prosperó.

El presente trabajo se cierra con mis conclusiones.

El presente documento se realizó a través de investigación documental bibliográfica donde se utilizaron fundamentalmente, métodos y técnicas teórico prácticas. Para ello se fue fichando la información relacionada con el tema, y después analizando e interpretando los datos obtenidos para posteriormente vaciar dicha información en orden cronológico de acuerdo al esquema de trabajo presentado en el proyecto de tesina, los problemas que se presentaron fueron de coherencia conceptual e históricos; problemas que se superaron con el apoyo de mi asesor.

## **CAPITULO 1 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

El objetivo de este capítulo es la definición de Estado gobierno y administración pública y la relación inevitable entre estas instituciones, partiendo de un ente abstracto como lo es el Estado que se manifiesta a través de alguna forma de gobierno. Gobierno que de igual forma concretiza sus acciones con hechos de gobierno y acciones administrativas, en el ámbito de la administración pública.

En este capítulo se trata centrar la problemática de la administración pública mexicana durante la época posrevolucionaria hasta los años ochenta que es cuando todos los elementos que la integran se reacomodan de manera significativa a través de una normatividad jurídica administrativa, ya que los cambios que se impulsaron a la administración pública central y paraestatal de 1917 a 1982 habían caducado.

Para entender lo anterior se hace necesario aclarar cual es el marco jurídico y como se integra la administración pública federal central y paraestatal, definiendo en ese sentido a que se refiere lo paraestatal y dentro de lo paraestatal la empresa pública de la que también se mencionan algunas definiciones.

En ese contexto se describen los primeros organismos que se pueden identificar y clasificar como entidades públicas y que va de las épocas de la colonia hasta la reforma, describiendo abiertamente el desarrollo de sector paraestatal del periodo de gobierno del Presidente Álvaro Obregón, hasta el sexenio del Presidente López Portillo, donde el Estado mexicano a través de empresas públicas y otros organismos es el principal impulsor del desarrollo económico de México

### **1.1 ESTADO GOBIERNO Y ADMINSTRACIÓN PÚBLICA**

Así entonces el Estado "es ante todo multiplicación de fuerzas que... son puestas en movimiento para conseguir objetivos positivos y aun negativos. El Estado no agota su existencia como una organización más. Es una de las más relevantes y en la sociedad moderna desempeña tareas cruciales.

Sin el Estado, la sociedad no puede aspirar a desarrollar su proyecto de vida. El Estado sin la sociedad es institución que carece de sentido e identidad. La sociedad y el Estado viven conviven y sobreviven. No son antagónico una al otro. La sociedad se organiza en el Estado y el Estado es la organización política de la sociedad." <sup>1</sup>

La eficacia del Estado "depende de cómo logra que la sociedad viva con orden, libertad, democracia y bienestar junto a su naturaleza defensiva y ofensiva, la cual es inherente a su fuerza organizada, el Estado tiene que impulsar acciones de buen gobierno para ampliar las bases de consenso y la legitimidad. El buen gobierno se caracteriza por su aptitud para que la sociedad moderna viva con orden civilidad, democracia bienestar y justicia." <sup>2</sup>

En ese orden de ideas el Estado se concretiza en una forma de gobierno reflejando su actuar a través hechos de gobierno y acciones administrativas siendo entonces que "la administración [pública] es la parte más obvia del gobierno; es este mismo en acción; es el aspecto más visible del gobierno, el ejecutivo, el operativo; y es por supuesto, tan antigua como él mismo." <sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal*. México. Ed., IAPEM, UAEM.

(sin fecha) p. 12

<sup>2</sup> Ibidem pp. 136-137

<sup>3</sup> Wilson, Woodrow. *El Estudio de la Administración*. Revista de Administración Pública, Antología.

"De esta forma el gobierno ejecuta por medio de actos particulares, el acto general. El es, y no otra cosa, la fuerza al servicio de la voluntad. Debe ser establecido de manera que se ejecute siempre la ley y que no se ejecute nunca más que la ley... El gobierno no es más que el ministro del soberano, no es más que un cuerpo intermedio establecido entre [la sociedad] y el [Estado] para su mutua correspondencia encargado de la ejecución de las leyes y el mantenimiento de la libertad, tanto civil como política. Los miembros de este cuerpo se llaman... gobernantes." <sup>4</sup>

"Desde los años ochenta la vida de los Estados son objeto de un amplio debate, revisión y reconsideración. Pros y contras se suceden en relación a su desempeño en la sociedad. Ventajas y desventajas son motivo de discusión para configurarlo como un tipo de organización que necesita revisar su misión en la sociedad.

La vida contemporánea da cuenta de que ciudadanos reclaman mejor acción estatal desde el punto de vista de desempeño, costos, ventajas y beneficiarios. En ese sentido, la administración pública también es objeto de discusión. Puesta en el centro de los debates, se revisan y evalúan sus tareas, las cuales no sólo tienen cobertura pública, sino que se enlazan con el destino y la felicidad política de las naciones.

Por eso, la administración pública en cuanto organización del Estado en la sociedad ocupa desde siempre, pero de manera específica... un lugar central que es motivo de reflexión y evaluación ciudadana. Estado y administración pública son instituciones básicas para impulsar y desarrollar la sociedad. No

---

1-54. México, Ed., INAP, 1983. p. 283

<sup>4</sup> Chevallier, Jean-Jacques. *Los Grandes Textos Políticos (Desde Maquiavelo a Nuestros Días)*. 7 ed.,

México, Ed., Aguilar, 1979. p.163

esta a discusión su importancia, sino los modos y formas en que llevan a cabo sus cometidos económicos y sociales...

Por el Estado, la sociedad se realiza a través del orden institucional, [administración pública que] se integra por reglas, autoridades, medios de gobierno... consensos y actores sociales." <sup>5</sup>

"Las reformas al Estado no son reformas anti- administración pública. Sería un contrasentido alentar reformas anti- Estado. Por eso las reformas a las administraciones públicas forman parte de los cambios institucionales de los Estados y no pueden continuar como determinismo o fatalismo en cuanto que el pasado ha sido mejor.

El peor daño a la vida del Estado y de la administración pública es anclarlos en el historicismo y en la reverencia del culto al pasado. Los Estados y las administraciones tienen su historia institucional. Pero son también producto de factores de poder que condicionan o determinan su esencia, organización atribuciones y modos de atender a la sociedad. Los factores de poder se inscriben en la relación de la vida privada y la pública.

Los cambios estatales en consecuencia se dan en contextos culturales, en los marcos de la cultura política, en el seno de las transformaciones económicas, en el ámbito de las costumbres administrativas y en la relación constante dada entre el gobierno y los ciudadanos. Son, por tanto, cambios para posibilitar la transformación y el desarrollo de la sociedad de manera pacífica gradual.

En la noción pacífica y gradual de los cambios, la administración pública ocupa un lugar central. Es la institución encargada de llevarlos a cabo. Es la institución responsable de que no se

---

<sup>5</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*. México, Ed., IAPEM, UAEM, 1998. p. 33

rompa el orden jurídico, político, social y cultural. Su tarea es la preservación de la sociedad y las instituciones públicas...

Esto significa que las modificaciones a la administración pública son correlativas a los cambios en la vida estatal. En la vida contemporánea, las reformas al Estado responden a nuevas etapas de la vida social y en la lógica, la administración pública también es reformada mediante procesos de apertura, privatización, liberalización y concesión de los servicios públicos. Este tipo de procesos tienen como objetivo corregir excesos, depurar atribuciones, rearticular la relación Estado-ciudadanos y vigorizar la vida pública... Es la administración pública punto modal para revalorar la acción del Estado. El Estado es una organización insustituible. Corregirlo, mejorarlo y fortalecerlo es uno de los aspectos a considerar en las transformaciones de la administración pública. Esta debe recuperar, por tanto, su carácter humanista, equitativo y emprendedor." <sup>6</sup>

## 1.2 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA

Aunque el Estado mexicano invariablemente ha evolucionado, su rezago en materia de gobierno y administración es porque no se ha adecuado a un mundo globalizado y totalmente distinto que lo a rebasado.

"Sin duda la administración pública mexicana ha jugado un papel innegable en la vida de la Nación. Su expansión es producto de las carencias de un país que como México, fincó en el Estado la base fundamental de su progreso. El carácter protéico del Estado mexicano explica el papel protagónico de la administración pública...

---

<sup>6</sup> Ibidem. pp. 39-40

De 1917 a 1982 las reformas a la administración pública se impulsaron para racionalizar su vida centralizada, intervencionista y multifacética. Responde este propósito al paradigma de un Estado intervencionista y comprometido con las banderas de bienestar social postuladas por la revolución de 1910 y la Constitución Política de 1917. El Estado mexicano agrega a su carácter liberal un rico contenido social y económico que lo identifican como pivote de la vida nacional y como artífice de la vida contemporánea del país. Es un Estado que emprende la construcción de importantes obras de infraestructura interviene en la producción y distribución de la riqueza social y se compromete con el impulso a las políticas de bienestar social...

El Estado mexicano y su administración pública han ingresado a una diversidad de cambios que obligan a modificar su organización y su funcionamiento. De 1983 a 1988, el redimensionamiento se traduce en políticas que detienen su crecimiento administrativo, depuran su funcionamiento y corrigen sus excesos. Destaca en este caso la política de privatización fusión, liquidación y transferencia de organismos y empresas públicas...

La densidad administrativa del Estado mexicano se constituye en un obstáculo estructural tanto para la sociedad como para la economía. Inhibe la vida del mercado, dado que las empresas, los particulares y las organizaciones sociales no tienen espacios para desarrollarse con productividad, eficiencia y sentido de competencia. En esas condiciones, la vida estatal no es fructífera para responder a los imperativos de las economías abiertas y de los mercados globalizados. El redimensionamiento del Estado significa en este sentido, disminución de su actividad, estructuras, personal, gastos y compromisos para conseguir en

él, un ajuste que permitiera eliminar la densidad de lo que no se necesita." <sup>7</sup>

Considero que la crisis de los años ochenta surge como consecuencia de la falta de control gubernamental en cuanto al crecimiento de entidades públicas y la caducidad en las medidas de gestión administrativa. Lo que derivó en la improductividad de las empresas públicas.

Además las condiciones externas en las variables económicas no eran estables pues los mercados se estaban reagrupando en bloques. La crisis económica obliga al Estado a replantearse su intervención en la economía por lo que es necesario ajustar un marco jurídico que le permitiera reformar la administración pública federal central y paraestatal colapsada en 1982.

### **1.2.1 MARCO JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRAL Y PARAESTATAL**

EL primer marco jurídico de la administración pública federal central y paraestatal se encuentra de acuerdo a lo establecido en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada en 1917 y que actualmente nos rige.

Se dice en el mencionado artículo que "La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

---

<sup>7</sup> Ibidem. pp. 162-163-165

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o éstas y la Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos." <sup>8</sup>

Derivado del artículo 90 Constitucional "el 29 de diciembre de 1976 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal," <sup>9</sup> en donde se estructura y se define la administración centralizada y paraestatal.

### **1.2.2 ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRAL**

La administración pública federal tiene como razón de ser la argumentación del aparato público que esta adscrito directamente al Presidente de la República. Las Secretarías de Estado obedecen a la primera normatividad gubernamental: otorga instancias socialmente necesarias fortalece las instituciones y fomenta el desarrollo nacional.

Dentro de la "administración pública centralizada esta la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los

---

<sup>8</sup> Rabasa, Emilio O. Caballero, Gloria. *Mexicano ésta es tu Constitución*. 11°. ed., México, Ed., Miguel Angel Porrúa, LVI Legislatura de la H. Cámara de Diputados, 1997. pp. 245-246

<sup>9</sup> Agenda de la Administración Pública Federal 2006. Compendio de Leyes Reglamentos y otras Disposiciones Conexas sobre la Materia. 13° ed., México, Ed., Ediciones Fiscales ISEF. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. p. 43

Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal." <sup>10</sup>

El Presidente de la República es el Jefe del Estado Mexicano y es el Titular de la Administración Pública Federal gobernando a través de las Secretarías de Estado que se señalan en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y que en la actualidad son:

"La Secretaría de Gobernación, la que tiene fundamentalmente entre otras atribuciones conducir la política interior del país.

La Secretaría de Relaciones Exteriores, que tiene como atribución fundamental la de conducir la política exterior del país, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte.

La Secretaría de la Defensa Nacional, esta tiene la tarea de planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra; formular y ejecutar, en su caso los planes y órdenes necesarios para la defensa del país y dirigir y asesorar la defensa civil.

La Secretaría de Marina, a esta corresponde ejercer la soberanía en aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas del territorio, vías navegables, islas nacionales y la zona económica exclusiva.

La Secretaría de Seguridad Pública, le corresponde desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal, que comprenda las normas, instrumentos y acciones para prevenir de manera eficaz la comisión de los delitos.

---

<sup>10</sup> Agenda de la Administración Pública Federal. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Op. cit.* p. 1

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tiene la función de proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal.

La Secretaría de Desarrollo Social, toca a esta la de formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza, en particular la de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda.

La Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales, corresponde fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable así como formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales.

La Secretaria de Energía, principalmente tiene la tarea de conducir la política energética del país, ejercer los derechos de la nación en materia de petróleo y todos los carburos de hidrogeno sólidos, líquidos y gaseosos; energía nuclear así como conducir la actividad de las entidades paraestatales cuyo objeto esté relacionado con la explotación y transformación de los hidrocarburos y la generación de energía eléctrica y nuclear, con apego a la legislación en materia ecológica.

La Secretaría de Economía, a esta le corresponde formular y conducir las políticas generales de industria, comercio exterior, interior, abasto y precios del país así como regular, promover y vigilar la comercialización, distribución y consumo de bienes y servicios.

La Secretaría de Agricultura Ganadería Desarrollo Rural Pesca y Alimentación, a esta le corresponde integrar e impulsar proyectos de inversión que permitan canalizar, productivamente, recursos públicos y privados al gasto social en el sector rural;

coordinar y ejecutar la política nacional para crear y apoyar empresas que asocien a grupos de productores rurales a través de las acciones de planeación, programación, concertación, coordinación; de aplicación, recuperación y revolvencia de recursos, para ser destinados a los mismos fines; así como de asistencia técnica y de otros medios que se requieran para ese propósito, con la intervención de las dependencias y entidades de la administración pública federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes, corresponde entre otros asuntos el de regular, inspeccionar y vigilar los servicios públicos de correos y telégrafos y sus servicios diversos; conducir la administración de los servicios federales de comunicaciones eléctricas y electrónicas y su enlace con los servicios similares públicos concesionados con los servicios privados de teléfonos, telégrafos e inalámbricos y con los estatales y extranjeros. Así como del servicio público de procesamiento remoto de datos.

La Secretaría de la Función Pública, entre las diferentes funciones cabe destacar lo siguiente, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos, así como vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización dar asesoría y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

La Secretaría de Educación Pública, corresponde entre otras cosas el de crear y mantener, en su caso, escuelas de todas clases que funcionen en la República, dependientes de la federación así como vigilar que se observen y cumplan las disposiciones relacionadas con la educación preescolar,

primaria, secundaria, técnica y normal, establecidas en la Constitución.

La Secretaría de Salud, a esta corresponde establecer y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general, así como crear y administrar establecimientos de salubridad, de asistencia pública y terapia social.

La Secretaría de Trabajo y Previsión Social, corresponde principalmente vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el artículo 123 y demás de la Constitución Federal, en la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos.

La Secretaría de la Reforma Agraria, a esta corresponde entre otras crear nuevos centros de población agrícola y dotarlos de tierras y aguas y de la zona urbana ejidal, así como aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 Constitucional.

La Secretaría de Turismo, le corresponde principalmente promover, en coordinación con las entidades federativas, las zonas de desarrollo turístico nacional así como formular y conducir la política de desarrollo de la actividad turística nacional.

La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal principalmente le proporciona apoyo jurídico al Presidente de la República en todos aquellos asuntos que éste le recomiende." <sup>11</sup>

Es precisamente a través de las Secretarías, donde se concretiza la función del Estado, pues por medio de esta estructura jurídica, política y administrativa este procura proporcionar los satisfactores necesarios a la sociedad como educación, empleo, salud, vivienda y seguridad esto último comprende la

---

<sup>11</sup> Agenda de la Administración Pública Federal. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Op. cit.* pp. 6-40 (Resumen de las funciones más relevantes)

salvaguarda donde se asienta toda la estructura del Estado: territorio población y gobierno.

En ese sentido el sector paraestatal se inserta en la función que tiene el Estado sobre la rectoría económica, así entonces los organismos, empresas y fideicomisos son controlados directamente por las Secretarías de Estado y cuya definición y normatividad se describe el siguiente inciso.

### **1.2.3 DEFINICIÓN Y NORMATIVIDAD JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL PARAESTATAL**

El tema central de este estudio es la administración pública paraestatal por lo que es necesario definir este concepto de la forma más amplia pues en el desarrollo del presente trabajo se utiliza inevitable y repetitivamente este concepto.

Así "en algunas legislaciones extranjeras la expresión paraestatal se ha considerado como un vocablo que carece de valor jurídico y que sólo se usa con un valor de nomenclatura... esa expresión se aparta de origen etimológico de la misma, pues de acuerdo con él se significa algo que no se confunde con el Estado, camina al lado de Estado, paralelamente al Estado... y en el caso de las entidades que se comprenden en aquella designación no caminan al lado del Estado sino que son parte del Estado. También se aparta del sentido que da la Ley al vocablo de la definición que adopta el Diccionario de la Real Academia Española al consignar la palabra paraestatal refiriéndola a organismos y centros que por delegación del Estado cooperan a los fines de éste sin formar parte de la administración pública [central], ya que la Ley conserva a las entidades paraestatales como parte de la administración pública federal. La expresión

administración pública paraestatal carece también de un contenido jurídico, pues en ella se comprenden entidades de naturaleza muy diversa, como los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal... y los fideicomisos.

Por todo ello, habrá de concluir que la expresión paraestatal no corresponde al contenido de la sección en que se emplea y que sólo debe tomársele como una expresión cómoda, aunque arbitraria y a veces inexacta, para denominar los organismos que aún formando parte de la administración estatal, no son considerados como los tradicionales elementos de la administración centralizada." <sup>12</sup>

En México, la administración pública paraestatal se integra según la "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal por organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos." <sup>13</sup>

En cuanto a los organismos descentralizados "desde el punto de vista del régimen administrativo deben considerarse todos aquellos elementos que fijan vinculación con la administración central... El organismo descentralizado constituye un organismo encargado de realizar atribuciones que al Estado corresponden...  
" <sup>14</sup>

Los organismos descentralizados son: " entidades creadas por Ley o decreto del Congreso de la de Unión o por decreto de Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten... [y]

---

<sup>12</sup> Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. 13 ed., México, 1980 Ed., Porrúa. p. 199

<sup>13</sup> Agenda de la Administración Pública Federal. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Op. cit. pp. 41-42

<sup>14</sup> Fraga, Gabino. Op. cit. p. 202

Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

I Las Sociedades Nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica; y

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

A) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social;

B) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos del capital social de serie especial que solo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o

C) Que el Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la administración pública federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes." <sup>15</sup>

"Desde hace muchos años la legislación mexicana ha aceptado [el término] de la asociación del Estado con intereses particulares en la forma de sociedades mercantiles sujetas en

---

<sup>15</sup> Agenda de la Administración Pública Federal. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Op. cit.* pp. 41-42

principio a las normas de derecho privado y fue así como se constituyo en México la antigua compañía de los Ferrocarriles Nacionales de México. Tales empresas llamadas empresas de participación estatal, son las que en las legislaciones extranjeras y en su doctrina se denominan empresas de economía mixta." <sup>16</sup>

Por último "los fideicomisos públicos a que refiere el artículo tercero; fracción tres, de [Ley Orgánica de la Administración Pública Federal] son aquellos que el Gobierno Federal o alguna de las demás entidades paraestatales se constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias de desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

En los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la administración pública centralizada." <sup>17</sup>

"Los fideicomisos constituyen de acuerdo con la legislación mexicana (Ley de Títulos y Operaciones de Crédito y la Ley de Instituciones de Crédito) simples operaciones de crédito en las que solo pueden intervenir como fiduciarias las instituciones expresamente autorizadas para ello y que con tal carácter son las que tienen la personalidad requerida para llevar adelante el fideicomiso. Si por tanto tales fideicomisos son simples medios para realizar atribuciones del poder público, difícilmente se le puede considerar como órganos de la administración." <sup>18</sup>

#### 1.2.4 CONCEPTO DE EMPRESA PÚBLICA

---

<sup>16</sup> Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. *Op. cit.* p. 204

<sup>17</sup> Agenda de la Administración Pública Federal. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Op. cit.* p. 42

<sup>18</sup> Fraga, Gabino. *Op. cit.* p. 206

La empresa pública es una parte medular en la conformación del sector paraestatal. En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se le denominan empresas de participación estatal y se les engloba con las sociedades nacionales de crédito, sin embargo la empresa pública como unidad productora del Estado merece de una comprensión más exacta por lo que a continuación se mencionan tres definiciones.

"La empresa pública es la unidad de producción de bienes y prestación de servicios que nace y se desarrolla dentro de un marco de condiciones políticas económicas, sociales y jurídicas que confieren raíz y sentido específico." <sup>19</sup>

También se puede definir a la empresa pública como "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 aplicación de los precios y las tarifas por los bienes y servicios que ponen a disposición del público, y sujeta al cumplimiento forzoso y directivo de los planes y programas gubernamentales y a un régimen específico de control autoritario." <sup>20</sup>

Otra definición de empresa pública es "la organización autónoma de los factores de la producción, dirigida a producir o distribuir bienes y servicios en el mercado de, con personalidad jurídica o que se manifiesta a través de una fiduciaria; organización en la que el Estado (o algún ente paraestatal) ha hecho un aporte

---

<sup>19</sup> Carrillo Castro, Alejandro, García Ramírez Sergio. *Las Empresas Públicas en México*. Miguel Angel Porrúa. 1983. p. 5

<sup>20</sup> García Ramírez Sergio. " Constitución y Ordenación Económica del Estado." *Mercado de Valores*. No. 34 año XLI, México, 1981. p. 885

patrimonial que deberá pasar a formar parte del capital social o del patrimonio fiduciario. De ello 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. Resumiendo: se trata de una entidad económica personificada en la que el Estado ha contribuido con capital por razones de público, social o general."<sup>21</sup>

En México "la empresa pública ha cumplido un papel destacado en el proceso de desarrollo económico y social de México, de tal manera que [fue] insustituible instrumento del Estado para promover y garantizar el bienestar de los mexicanos".<sup>22</sup>

### 1.3 PRIMEROS ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL

Los primeros antecedentes de la administración pública paraestatal se ubican en México desde la época colonial pues desde ese tiempo ya el Estado cuyo poder central se encontraba en España, intervenía de alguna forma en la economía de sus colonias a efecto de fortalecer su poder económico.

"Durante la colonia, se crearon los organismos precursores de la empresa estatal. Este es el caso del Estanco del Tabaco o Renta Real del Tabaco, cuyas funciones consistían en la reglamentación y supervisión de las actividades de siembra,

---

<sup>21</sup> Ruiz Massieu, José Francisco. *La Empresa Pública. Un Estudio de Derecho Sobre México*, México INAP, 1980. p. 30

<sup>22</sup> *Administración Pública Paraestatal, Funciones y Responsabilidades*. Acuerdos del Lic. Miguel de la Madrid, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en Relación a las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, Publicados en el Diario Oficial, de 19 de Mayo de 1983, México, SECOGEF 1983. p. 5

procesamiento y venta del tabaco, con el propósito de aumentar el poder económico de la corona, reforzando el control político sobre la población dedicada a estas labores." <sup>23</sup>

"El Estado intervenía para regular y restringir algunas actividades económicas, especialmente agrícolas y mineras, que podrían afectar la economía de la metrópoli, así como para promover y estimular otras que fortalecieran su posición hegemónica. De esta manera, surge el establecimiento de otros monopolios estatales para diversos productos, como el cobre, el estaño, el plomo, el alumbre y principalmente, los importantes estancos de azogue, de la sal y de pólvora.

Otros ejemplos de empresas públicas son la Casa de la Moneda que se incorporó a la Administración Real en 1762 y la Fabrica Real de Pólvora cuyas instalaciones se establecieron en 1780." <sup>24</sup>

"La actividad de Estado mexicano en la economía tiene importantes antecedentes durante el siglo XIX. En ese tiempo se crean diversos organismos que dan cuenta de cómo la economía es impulsada en diferentes frentes...

Por sus características de autonomía funcional en los marcos de la administración central sobresalen las direcciones generales. Algunas de las que tuvieron incidencia directa en el comportamiento de las relaciones económicas son: la Dirección General de Rentas de 1831, la Dirección General de Crédito Público de 1833; la Dirección General de la Industria Nacional de 1842; la Dirección de Colonización e Industria de 1846; la

---

<sup>23</sup> Carrillo Castro, Alejandro, García Ramírez Sergio. *Las Empresas Públicas en México*. Op. cit. pp. 33-34

<sup>24</sup> Sánchez González, José Juan. *Empresas Públicas y Privatización en México*. Apuntes de la Materia: Nueva Gestión Económica del Estado. México, UNAM, FCPyS. Febrero 2007 p.

Dirección General de Impuestos de 1853 y la Dirección General de las Rentas Federales de 1861." <sup>25</sup>

"En 1830 se crea el Banco del Avío para el Fomento de la Industria Nacional, con un capital social de un millón de pesos, con objeto de desarrollar la Industria Textil, la cría del gusano de seda y la elaboración de ésta, así como el establecimiento de fábricas de papel Nacional." <sup>26</sup>

"Posteriormente en 1837 se fundó el Banco de Amortización de la Moneda del Cobre para solucionar los diversos problemas que habían suscitado las emisiones previas de monedas de este metal, encargándosele recogerlas de la circulación para fundirlas y acuñar monedas nuevas." <sup>27</sup>

"La Dirección de Industria, creada en 1842, se convirtió en una parte importante del Ministerio de Fomento en 1853, antecedente administrativo de las posteriores Secretarías de Economía Nacional y de Agricultura y Ganadería." <sup>28</sup>

"Durante la última administración de Antonio López de Santa Anna, el Estado definió con mayor precisión su intervención como promotor de las actividades económicas, mediante decreto del 22 de abril de 1853. En el que el Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio quedó encargado de la

---

<sup>25</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *La Actividad Económica del Estado Mexicano, Relevancia del Sector Paraestatal*. México Ed., Plaza y Valdés Editores, 1998. p.19

<sup>26</sup> Dirección General de Estudios Administrativos. *México a través de los Informes Presidenciales*. Tomo 6 El Sector Paraestatal. México, 1976 p. 7

<sup>27</sup> Carrillo Castro, Alejandro, García Ramírez, Sergio. *Las Empresas Públicas en México*. Op. cit. p.35

<sup>28</sup> Dirección General de Estudios Administrativos. *México a través de los Informes Presidenciales*.

Op. cit. p. 9

expedición de patentes y privilegios o concesiones, del fomento de todos los ramos mercantiles e industriales de la construcción de caminos, canales y otras formas de comunicación, y de las obras de desagüe del Valle de México y de las obras Públicas de utilidad y de ornato, así como de la elaboración anual de la estadística general del país, tanto de la industria y agrícola, como la minera y mercantil.

Durante el periodo del gobierno de Benito Juárez, la participación estatal representaba un camino posible para impulsar el desarrollo, como lo muestra el decreto del 6 de diciembre de 1870, por lo cual ordenó que el producto de la Lotería Nacional se destinará a fines de instrucción o beneficencia Pública en contraposición con conceptos que sustentaba en terrenos de la política y convivencia social." <sup>29</sup>

En resumen "a fines del siglo [XIX], el Estado amplio su participación en empresas industriales y de servicios, entre las que destacan las relacionadas con la prestación del servicio eléctrico en diversas regiones del país. En 1908 se estableció la Caja de Prestamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura con un capital de 10 millones de pesos." <sup>30</sup>

En el siglo XX "la intervención directa del Estado en la economía puede verse en México como un proceso acumulativo que comienza después de la revolución y que acompañado por un desarrollo jurídico administrativo frecuentemente a la zaga de la realidad estructural, va abarcando campos de actividad cada vez más amplios." <sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Ibidem. p. 12

<sup>30</sup> Carrillo Castro, Alejandro, García Ramírez, Sergio. *Las Empresas Públicas en México. Op. cit.* p.36

<sup>31</sup> Barestein Jorge, *La Gestión de las Empresas Públicas en México.* México, Ed., CIDE, IPN, Textos de Ciencias Sociales 1983. pp. 75-76

"En la Constitución de 1917, se encuentran los fundamentos políticos, filosóficos y sociales de la actividad del Estado en la economía. Son fundamentos que orientan su rectoría en el ámbito de un sistema de economía mixta. Coexisten en ésta la inversión privada, social y estatal." <sup>32</sup>

#### 1.4 DESARROLLO DEL SECTOR PARAESTATAL

La incipiente formación de organismos y empresas públicas del Estado mexicano inician en "el gobierno del Presidente Álvaro Obregón [pues en su período se crean] la Dirección de Irrigación de 1921 y el Departamento de Estadística Nacional en 1923". <sup>33</sup>

La falta de capital privado para invertir y la desarticulación de los procesos productivos hacen que el Estado promueva dirija y estimule los procesos económicos, "así en el período de gobierno de Plutarco Elías Calles, (1924-1928) se creó la Comisión Nacional Bancaria en 1924, el Banco de México y la Comisión Nacional de Caminos en 1925, esta última para acelerar la construcción del sistema de comunicaciones, en 1926 se crea el Banco de Crédito Agrícola, para apoyar y dar impulsó a la reforma agraria, y en 1928 el Consejo Consultor Económico cuerpo consultor del Gobierno de la República donde se inician las acciones para la intervención del Estado en la economía." <sup>34</sup>

En los gobiernos de Emilio Portes Gil y de Pascual Ortiz Rubio no se registran movimientos de importancia en cuanto a la actividad económica del Estado.

---

<sup>32</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *La Actividad Económica del Estado Mexicano. Op. cit.* p. 24

<sup>33</sup> Ibidem. p. 24

<sup>34</sup> Ibidem. pp. 25-26-27

"En la gestión del Presidente Pascual Ortiz Rubio, se expide la Ley Sobre Planeación Económica y la Comisión Nacional de Planeación en 1930.

En el gobierno del Presidente Abelardo L. Rodríguez se crean en 1933 el Consejo Nacional de la Economía, la Secretaría de la Economía Nacional... Petróleos de México S. A. el Banco Nacional Hipotecario Urbano y Nacional Financiera, las que se constituyeron por decreto en 1933 como entidades descentralizadas." <sup>35</sup>

"Las empresas públicas creadas durante el gobierno cardenista (1934-1940) son: en 1934, por escritura pública queda constituida Nacional Financiera; en 1935 el Banco Nacional de Crédito Rural; Productora e Importadora de Papel (PIPSA); en 1936, Almacenes Nacionales de Depósito S.A.; en 1937 el Banco Nacional de Comercio Exterior; la Comisión Federal de Electricidad y la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana [después CONASUPO]; el Banco Nacional de Fomento Cooperativo S.A. y el Banco Nacional Obrero para la Promoción Industrial; en 1938, Ferrocarriles de México, Petróleos Mexicanos y la Distribuidora de Petróleos Mexicanos." <sup>36</sup>

Durante período de gobierno del Presidente Manuel Ávila Camacho (1940-1946) se inicia el período de industrialización del país, así pues con una estrategia de desarrollo industrial, "fue indispensable entonces una definición de las principales funciones y modalidades de participación de cada uno de los agentes económicos; así, al capital privado le fueron asignadas las ramas productivas de bienes de consumo -que se convirtieron rápidamente en las líderes del crecimiento de la época-, mientras

---

<sup>35</sup> Ibidem. p. 27-28

<sup>36</sup> Ibidem. p. 29

que el Estado se reservó la producción de insumos estratégicos y la infraestructura básica." <sup>37</sup>

En ese período "en lo que respecta al renglón de entidades públicas destacan por su creación: en 1940, la Administración de los Ferrocarriles de México; en 1941, el Banco Nacional de Fomento Cooperativo, el Banco del Pequeño Comercio del Distrito Federal S.A. y la Compañía Atenquique; en 1942, la Coordinación y Fomento de la Producción y altos Hornos de México; en 1943, el Hospital Infantil de México y el Instituto Nacional de Cardiología; en 1944, la Comisión Federal del Fomento Industrial y Sosa de Texcoco." <sup>38</sup>

También en 1942 se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social.

En mi opinión este organismo es de vital importancia para la procuración de salud en medicina preventiva y especializada, a los trabajadores de los sectores privado y paraestatal y a las familias que de ellos dependen pues en crisis económicas como la de los ochenta mitiga la necesidad de este servicio a los trabajadores afiliados ya que es cuando la economía familiar es aun más afectada.

En el periodo de gobierno de Manuel Ávila Camacho se aprecian los primeros rescates de empresas quebradas e inoperantes como lo fueron el caso "del Cobre de México de 1943 y la Compañía Minera de Guadalupe en 1944, agregando a esto la promulgación de la Ley Orgánica de Nacional Financiera, cuyo objetivo era otorgar prestamos a empresarios tendientes a vigorizar el mercado nacional." <sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> Ibidem. p. 35

<sup>38</sup> Ibidem. p. 37

<sup>39</sup> Ibidem. p. 38

Durante el período de gobierno de Miguel Alemán Valdés. (1946-1952) continua el crecimiento de la empresa pública.

Algunas empresas que se crean en ese período son: "Ayotla Textil, S.A, Compañía Mexicana de Terrenos del Río Colorado S.A. y Banco Nacional Monte de Piedad, creadas en 1946; Ingenio Independencia S.A. y Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial, creadas en 1948; Industria Petroquímica S.A. y Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial, creadas en 1948; Industria Petroquímica Nacional S. A. e Instituto Nacional de Recursos Minerales creada en 1949; Henequén del Pacífico S.A. de C.V. y Patronato de Abono Nacional, en 1950; Empacadora Ejidal, S.A. de C.V., Comisión del Río Fuerte, Comisión del Río Grijalba, Diesel Nacional, S.A., Mexicana de Coque y Derivados, S.A. de C.V. y Maíz Industrializado, en 1951; Compañía Minera la Florida de Muzquiz, S.A. y Operadora Textil, S.A. en 1952... Otras entidades descentralizadas creadas en ese tiempo son: el Instituto Nacional de Bellas Artes en 1946; la Comisión del Papaloapan en 1947; Ferrocarriles Nacionales de México y el Instituto Nacional Indigenista en 1948; el Instituto Nacional para la Investigación de los Recursos Naturales y la Comisión de Avalúos Nacionales en 1950; el Instituto Nacional de Investigación Científica y el Instituto Nacional de la Juventud Mexicana en 1950." <sup>40</sup>

"Cuando crecía el número de entidades paraestatales se promovió su regulación específica mediante la promulgación de la primera Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947. Ley que se modificó en 1966 y donde se disponía que tres Secretarías tuvieran el control del sector paraestatal, otra modificación fue en diciembre de 1970 donde se

---

<sup>40</sup> Ibidem. pp. 40- 41- 42

incluyen capítulos referidos a los fideicomisos y a las empresas de participación estatal minoritaria.

[Las] atribuciones [que esta Ley otorgó al gobierno] no se encomendaron exclusivamente a la Secretaría de Hacienda, de ellas participó igualmente la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

A esas dos dependencias viene a añadirse la Secretaría de la Presidencia, creada por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, conformándose entonces un sistema triangular vigente hasta 1976." <sup>41</sup> Año en que se "crea la Secretaría de Programación y Presupuesto, que conjuntó las funciones de planeación, presupuestación y control del gasto público... con lo que el control tendió a concentrarse nuevamente." <sup>42</sup>

Durante el mandato del Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) el crecimiento de empresas y organismos descentralizados disminuye, "creando el Instituto Nacional de la Vivienda en 1954, el Consejo de Recursos no Renovables y la Comisión Nacional de Energía en 1955." <sup>43</sup>

Con el Presidente Adolfo López Mateos (1958 1964) se intensifica el crecimiento de empresas públicas y organismos descentralizados. "En 1958, el Instituto Mexicano del Café; en 1960, la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, la Comisión Nacional del Azúcar, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Comisión del Balsas; en 1961 la Compañía Nacional de Subsistencias Populares S.A, el Instituto Nacional de Protección a la Infancia y

---

<sup>41</sup> Cano Vázquez, Luis. *El Control Gubernamental y la Contraloría Social Mexicana*. México, Ed., F.C.E., 1999. pp. 37-38

<sup>42</sup> Ibidem. p. 39

<sup>43</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *La Actividad Económica del Estado Mexicano*. Op. cit. p. 46

la Comisión Nacional de Fruticultura; en 1962, el Centro Nacional para la Enseñanza Tecnológica; y en 1963, la Aseguradora Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero." <sup>44</sup>

En cuanto al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado ISSSTE, considero que el Estado mexicano también ha asumido su papel de procurar servicios médicos a los trabajadores que dependen de la administración pública central, y en lo referente al resto de la población están los centros de salud y beneficencias públicas que dependen directamente de la Secretaría de Salud.

"En resumen hasta 1934 el gobierno federal contaba con 15 entidades paraestatales y a finales de 1962 con 206." <sup>45</sup>

Durante el período de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) el desarrollo de empresas públicas vuelve a bajar, así entonces en este periodo "se crean algunos organismos descentralizados como el Instituto Mexicano del Petróleo, el Banco Nacional Agropecuario y Aeropuertos y Servicios Auxiliares en 1965; Financiera Nacional Azucarera en 1966; el Comité Organizador de los XIX Juegos Olímpicos, el Sistema de Transporte Colectivo, Industrial de Abastos y Productos Forestales Mexicanos en 1967; Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez en 1968; la Compañía Nacional Explotadora de Asbestos y la Siderúrgica Lázaro Cárdenas -Las Truchas- en 1969." <sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Ibidem. pp. 46-47

<sup>45</sup> Rogozinski, Jacques. *La Privatización de Empresas Paraestatales*. México. Ed., FCE. 1993 p. 25

<sup>46</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *La Actividad Económica del Estado Mexicano*. Op. cit. p. 49

"Durante el gobierno del Presidente Echeverría (1970-1976) se crean, entre otras, las siguientes Entidades Públicas: en 1970, la Comisión Nacional de la Industria Azucarera, el Instituto Mexicano de Comercio Exterior y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; en 1971, el Centro para el Estudio de Medios y Procedimientos Avanzados de la Educación, el Consejo Nacional de Fomento Educativo y Productos Pesqueros Mexicanos; en 1972, Tabacos Mexicanos, el Comité de Unificación de Frecuencia y el Instituto del Fondo para la Vivienda para los Trabajadores; en 1973, la Universidad Autónoma Metropolitana y la Comisión Nacional del Cacao; en 1974, el Colegio de Bachilleres y en 1975, el Fondo Nacional de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores, la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, el Colegio Nacional para Promover la Cultura y la Recreación de los Trabajadores, la Editora Popular para los Trabajadores y la Procuraduría Federal de Defensa del Consumidor." <sup>47</sup>

"El hecho es que hasta la primera mitad de los años 70, las funciones de control gubernamental no estaban centralizadas en algún órgano o instrumento administrativo específico. El autocontrol de la administración pública, o control formal, era ejercido por el Ejecutivo Federal a través de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional y de la Presidencia..." <sup>48</sup>

Para efectos de ubicación cronológica cabe aclarar que la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa fue

---

<sup>47</sup> Ibidem. pp. 54-55

<sup>48</sup> Cano Vázquez, Luis. *El Control Gubernamental y la Contraloría Social Mexicana. Op. cit.* p. 38

creada en diciembre de 1946 y es sustituida por La Secretaría del Patrimonio Nacional en 1959.

"Así entonces la Secretaría de Patrimonio Nacional controlaría y vigilaría la operación de los organismos y empresas, por medio de la auditoria permanente y de la inspección técnica para informarse de su marcha administrativa; procurar su eficiente funcionamiento económico y correcta operación, verificar el cumplimiento de las disposiciones que [emitiera] la Secretaría de la Presidencia en materia de vigilancia de las inversiones y con las normas que le señalare la Secretaría de Hacienda y Crédito Público." <sup>49</sup>

De lo anterior considero, que de 1920 a 1982 no hubo un criterio específico y definitorio para la intervención del Estado sobre las áreas de la producción, en ese sentido nunca se fijaron límites para su crecimiento por lo que los organismos y empresas del Estado se incrementaron superando los controles de vigilancia gubernamental.

"Al iniciarse el año de 1975 el Estado mexicano contaba ya con 504 entidades paraestatales, " <sup>50</sup> y al recibir la administración pública José López Portillo en diciembre de 1976 esta cantidad ya se había elevado a más de la mitad, (1013) lo que indica que en un término aproximado de casi dos años el Estado "profundiza en su crecimiento no planeado. Participa en la producción de un amplio número de bienes y servicios a consecuencia de la creación de empresas y organismos pero principalmente, por la absorción de compañías del sector privado con problemas financieros y de eficiencia. El Estado emprendió la tarea de

---

<sup>49</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *La Actividad Económica del Estado Mexicano*. Op. cit. p. 50

<sup>50</sup> Rogozinski, Jacques. *La Privatización de Empresas Paraestatales*. Op. cit. p. 32

rescatar compañías al borde de la quiebra con el fin de evitar que su desaparición provocara desempleo y desajustes en la planta productiva." <sup>51</sup>

Sobre la base de lo anterior se puede precisar que el sexenio de Luís Echeverría Álvarez se caracterizó principalmente por rescatar un considerable número de empresas privadas al borde de la, o en quiebra, para hacer empresas públicas burocráticas e ineficientes con cargo al erario federal, en ese aspecto las reformas a la administración pública paraestatal no se desarrollaron conjuntamente con el crecimiento de las entidades del Estado, su desarrollo fue desigual hasta que el incremento numérico de este sector rebasó los marcos de funcionalidad de la gestión paraestatal de tal manera que los instrumentos de vigilancia control y evaluación ya no pudieron ejercer esa función.

### **1.5 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL PARAESTATAL EN LOS TIEMPOS DE JOSÉ LÓPEZ PORTILLO**

En el período de gobierno 1976 – 1982, con el Programa de Reforma Administrativa y de conformidad con el primer Acuerdo que en esta materia expidió el Ejecutivo Federal, publicado en el "Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 1977," <sup>52</sup> "se introdujo un nuevo modelo de planeación y control que agrupó en sectores a diversas entidades de la administración pública paraestatal, a fin de que su interacción con el Ejecutivo se realizara a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo designado como coordinador de sector. Lo mismo sería efectivo para las entidades paraestatales agrupadas en el

---

<sup>51</sup> Ibidem p. 31

<sup>52</sup> *Diario Oficial de la Federación*. 17 enero 1977

sector que les correspondiera [es decir, su relación sería directamente con la Secretaría de Estado correspondiente].

Los objetivos básicos de dicho programa eran: reorganizar la dilatada y compleja administración pública federal, ordenándola en grupos sectoriales para lograr una mejor coordinación y un control más ceñido de las entidades que la integraban y poder, de ese modo, elevar su eficiencia, eficacia y congruencia así como agilizar el proceso de su depuración y, en su caso, fortalecimiento; se intentaba dar a las entidades paraestatales agrupadas en cada sector administrativo el carácter de coadyuvantes de la dependencia centralizada correspondiente; también se buscaba modernizar los programas de planeación, programación, presupuestación, información y evaluación de la administración pública federal con la nueva instancia sectorial, a efecto de imprimir mayor precisión y coherencia al plan y los programas globales que permitieran la compatibilidad de los planes y programas sectoriales e institucionales y dar unidad al gasto público federal en su conjunto... " <sup>53</sup>

"En mayo de 1979 se formula una nueva versión sobre los lineamientos de la sectorización, tomando en consideración el Sistema Nacional de Planeación y el Plan Global de Desarrollo. Que fortalece el esfuerzo de sectorización con la emisión del Acuerdo Goblalizador de Acciones de Reforma administrativa... [donde se menciona la necesidad de que el sector paraestatal ya no podía crecer de forma anárquica y que] solo a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto se ponía a disposición del Presidente de la República si fusionaba disolvía o liquidaba las entidades agrupadas en cada sector que ya no cumplieran sus fines y objeto social, o cuyo funcionamiento no

---

<sup>53</sup> Cano Vázquez, Luis. *El Control Gubernamental y la Contraloría Social Mexicana. Op. cit.* pp. 38-39

[fuera] ya conveniente desde de punto de vista de la economía nacional o del interés publico." <sup>54</sup>

El gobierno de José López Portillo al reafirmar la participación mayoritaria de este en sus empresas y organismos definida en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal creada en 1976 y con el Acuerdo de Sectorización paraestatal, trató de controlar su abultado aparato productivo. Control que se logró parcialmente con la coordinación de las Secretarías de Estado sobre las entidades del gobierno y el 50% más uno del capital accionario del Estado

Además de incorporar el sector paraestatal a la coordinación y supervisión de las Secretarías de Estado y con la creación en 1976 de la Secretaría de Programación y Presupuesto, se buscó una solución de control administrativo al problema del presupuesto destinado a este sector ya que al inicio del sexenio de José López Portillo este se integraba por 1013 entidades; de esta forma, la Secretaría de Estado incluía en su proyecto de presupuesto a las empresas públicas que le correspondía coordinar.

La creciente participación del Estado en la economía durante el sexenio de José López Portillo "tuvo diversos fines: impulsar la construcción de infraestructura, proteger recursos estratégicos, promover y proteger el empleo, asegurar el abasto de productos básicos o simplemente rescatar empresas privadas." <sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *La Actividad Económica del Estado Mexicano*. Op. cit. pp. 59-60

<sup>55</sup> Rebolledo, Juan. *La Reforma del Estado en México*. México, Ed., F.C.E. 1993. p. 132

Ya para finales del sexenio de referencia el número de entidades paraestatales se disparó a 1155, "porque con la nacionalización de banca, 56 instituciones bancarias, más las empresas que de ellas dependían, se agregan a las empresas ya existentes." <sup>56</sup>

José López Portillo entregó su administración con un modelo de desarrollo proteccionista exacerbado heredando a su predecesor, "la crisis más impactante de la sociedad contemporánea [donde] el Estado se encuentra ante otras realidades. Su otrora actividad omnipotente, faraónica, omnipresente, protagónica y deficitaria había tocado límite. Las realidades que vive [en ese momento] el Estado no le son propicias para continuar con la acumulación de deficiencias organizativas y funcionales." <sup>57</sup>

Considero que la gestión de José López Portillo tuvo claro oscuros muy marcados.

Por un lado organizó la administración pública federal con la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y sectorizó las entidades paraestatales, también emitió un Acuerdo Globalizador de Reforma Administrativa sobre las empresas que ya no eran viables para el gobierno mexicano.

Por otro no se planteó la necesidad de desincorporación del sector paraestatal a través de la enajenación de aquellas áreas que no fueran estratégicas ni prioritarias pues esa definición no estaba contemplada en la Constitución además de que ello implicaría un cambio en el modelo económico.

Por el contrario José López Portillo reforzó la política económica intervencionista pues en su gobierno se nacionalizó la banca, sin

---

<sup>56</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *La Actividad Económica del Estado Mexicano*. Op. cit. p. 62

<sup>57</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal*. Op. cit. p. 95

embargo sentó las primeras bases jurídicas para controlar el voluminoso aparato productivo del Estado.

Así entonces los gobiernos de Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo cuando creían que modernizaban la estructura del sector paraestatal al tiempo que fortalecían de manera contundente la intervención del Estado en la economía. Lo que realmente hacían era tratar de sostener un aparato productivo que ya se había vuelto inmenso, improductivo e inoperable, esto porque el crecimiento de las entidades paraestatales se había incrementado prácticamente sin ningún control, dejando al Estado mexicano sin margen de maniobra para que este atendiera las funciones que le son inherentes.

## **CAPITULO 2 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MIGUEL DE LA MADRID HURTADO**

En este capítulo se describen las condiciones en que Miguel de la Madrid recibe la administración pública federal destacando un sector paraestatal que ya había llegado a su máximo crecimiento y que en lugar de ser un factor de desarrollo económico representaba un problema para el Estado. Este sexenio recibe una administración con una crisis económica que amenaza con colapsar al Estado mismo.

Por lo que es necesario desde el inicio de la administración del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado iniciar la reducción del sector paraestatal, creando posteriormente el marco jurídico para este proceso, con la expedición de la Ley Federal de Entidades Paraestatales donde quedan tres secretarías de Estado como instancias globalizadoras de control administrativo y el propio Ejecutivo Federal.

Se describen también los argumentos de la desincorporación del sector paraestatal en los aspectos económico político y administrativo y las diferentes formas de privatización, como la enajenación, fusión, liquidación, extinción y transferencia a los Estados de la República, acompañados de las gráficas correspondientes al periodo que se estudia.

### **2.1 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA QUE HEREDÓ**

El Presidente Miguel de la Madrid Hurtado heredó una administración pública desprestigiada y en quiebra producto de factores internos y externos pero sobre todo por un crecimiento desproporcionado del aparato productivo del Estado, y que obliga a su administración a iniciar la reversión de la empresa pública a

manos privadas que fueron incapaces de generarla y mucho menos de sostenerla.

Las condiciones en que recibió Miguel de la Madrid Hurtado la administración pública se caracterizó principalmente por una capacidad de gobierno disminuida, "sobresaliendo el déficit financiero público, las políticas de endeudamiento interno y externo, la combinación de la inflación con recesión; la existencia de mercados no abiertos ni competitivos; La sobredilatación de los organismos y empresas públicas en el sistema económico, el suministro de recursos públicos al mantenimiento de cuerpos burocráticos improductivos e ineficientes, el descrédito en sus políticas a veces clientelares y prebendarias; el desbordamiento de su acción en el espacio de una vida pública decadente que impide la democratización real del poder." <sup>58</sup>

Sin embargo el Presidente López Portillo también le hereda algunas reformas a la administración pública como el Acuerdo de Sectorización de las Entidades del Estado, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que abroga la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, así como un Acuerdo Globalizador de Acciones de Reforma Administrativa, y que servirán de base al gobierno del Presidente Miguel de la Madrid para ejecutar las reformas que realizara en su administración.

"Según una clasificación del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática en 1982 el Estado mexicano participaba en 63 de las 73 ramas de la actividad económica." <sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal. Op. cit.* p. 95

<sup>59</sup> Rogozinski, Jacques. *La Privatización de Empresas Paraestatales. Op. cit.* p. 25

"Ante estas condiciones el Estado debe reconsiderar sus políticas, estimular y promover iniciativas ajenas, disminuir su interferencia e intervención, reducir las actividades estatales y la propiedad pública y, en general, reconsiderar el alcance y la naturaleza de sus funciones." <sup>60</sup>

"Cuando los Estados ingresan a fases críticas en su desenvolvimiento las clases gobernantes tienen que aplicar medidas para revitalizar sus capacidades de dirección. Los Estados no son organizaciones inmóviles sino cambiantes. Esto significa que en razón de su naturaleza, la cual se caracteriza por conservar para sobrevivir con eficacia, se deben escoger los medios idóneos para garantizar las transformaciones requeridas. Esto significa que la mejor conservación del Estado tiene lugar cuando a través de las reformas es factible dotarlo de nuevos elementos que permitan racionalizar su organización y funcionamiento. Las reformas parten de una cosmovisión de la realidad, son portadoras de elementos teológicos y tiene como objetivo que el Estado elimine inercias, deterioros, ineficiencias y rituales que lastiman su capacidad institucional e impiden su desenvolvimiento con la plenitud de sus facultades y capacidades.

Las reformas revigorizan a los Estados en momentos en que declina la calidad de los resultados." <sup>61</sup>

En ese sentido Miguel de la Madrid Hurtado primero desarrolló una estrategia de cambio estructural, cambio que es impulsado

---

<sup>60</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal. Op. cit.* p. 95

<sup>61</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea. Op. cit.* p.93

con actos de gobierno y que consistía en " 1) reformar los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución Política 2) la adopción del Sistema de Control y Evaluación 3) el impulso a la descentralización política; 4) reestructuración del sector [paraestatal]; 5) la institucionalización del Programa de Simplificación Administrativa y 6) el impulso a la reconversión industrial." <sup>62</sup>

En cuanto al saneamiento de las finanzas públicas "Al inicio de la administración de Miguel de la Madrid, en diciembre de 1982, se puso en marcha el programa Inmediato de Reordenación Económica, que planteaba, entre sus políticas reestructurar la administración pública federal. A partir de entonces y hasta enero de 1985, se autorizan diversos procesos de privatización." <sup>63</sup>

En ese sentido se inició la reestructuración del sector paraestatal expidiendo dos disposiciones en mayo de 1983.

1."Acuerdo sobre el funcionamiento de las entidades de la administración pública paraestatal y sus relaciones con el Ejecutivo Federal, en el que se faculta a las Secretarías de Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de Federación para intervenir en la organización y operación del sector descentralizado a fin de garantizar su eficiencia y congruencia." <sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *La Actividad Económica del Estado Mexicano*. Op. cit. p. 70

<sup>63</sup> Sánchez González, José Juan. *Empresas Públicas y Privatización en México*. Op. cit. p. 168

<sup>64</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *La Actividad Económica del Estado Mexicano*. Op. cit. p. 73

Este primer Acuerdo "establece las disposiciones en materia administrativa, regula las relaciones entre empresas y la administración pública centralizada y fija las reglas tendientes a perfeccionar los mecanismos de planeación, programación, presupuestación, evaluación y control en los distintos niveles de la administración que inciden en las empresas públicas." <sup>65</sup>

2."Acuerdo que ordena a las entidades de la administración pública paraestatal elaborar los programas que se indican en materia económica... [enfaticando que] las entidades de la administración pública paraestatal deberán elaborar y aplicar, bajo supervisión sectorial, un programa de incremento a la productividad..."<sup>66</sup> que permitieran dar impulso a la modernización de los procesos de trabajo.

El segundo Acuerdo es de "contenido básicamente económico, fija las líneas estratégicas a seguir por las empresas, estableciéndoles en el corto plazo las medidas tendientes a proteger el empleo, sanear su situación financiera, racionalizar el uso de divisas disponibles e incrementar la productividad; en el mediano plazo, marca las reglas para la transformación estructural que requiere el aparato público y de apoyo a los programas de descentralización y renovación moral." <sup>67</sup>

En octubre de 1983, se expidió "un oficio circular por el que se instruyen los Lineamientos Generales para la Integración y Función de los Órganos de Gobierno de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal... [y en] febrero de 1985 el

---

<sup>65</sup> *Administración Pública Paraestatal. Funciones y Responsabilidades. Op. cit. p. 6*

<sup>66</sup> *Ibidem. p. 22*

<sup>67</sup> *Ibidem. p. 6*

gabinete económico encabezado por el Presidente de la República decide... la desincorporación de 236 entidades paraestatales." <sup>68</sup>

"El sector paraestatal se reestructuró bajo los criterios de transparencia y selectividad de subsidios, honradez y eficiencia en la gestión administrativa, saneamiento de los estados financieros y la aportación a la oferta de bienes y servicios socialmente necesarios y a la integración del aparato productivo nacional." <sup>69</sup>

"La desincorporación se llevó a cabo con diversas modalidades: la [enajenación] de la participación accionaria de gobierno; la liquidación cuando la entidad no era viable o había cumplido propósitos para lo que fue establecida: la extinción aplicada básicamente a los fideicomisos públicos; la fusión cuando la actividad que desarrollaban varias empresas la podía desarrollar una sola, y la transferencia cuando se trataba de empresas de importancia especial para algunos Estados." <sup>70</sup>

"En julio de 1985 se anunció el Programa Ampliado de Reordenación Económica," <sup>71</sup> donde se establece el imperativo de reducir todas aquellas erogaciones que hacen funcionar el aparato burocrático de la administración pública central y de su aparato productivo, es decir, el sector paraestatal.

---

<sup>68</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *La Actividad Económica del Estado Mexicano*. Op. cit. p. 74

<sup>69</sup> Cuadernos de Renovación Moral. *Apertura Comercial y Modernización Industrial*. México, Ed., FCE, 1988. p. 72

<sup>70</sup> Rebolledo, Juan. *La Reforma del Estado en México*. Op. cit. p. 132

<sup>71</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *La Actividad Económica del Estado Mexicano*. Op. cit. 76-77

En esa misma línea en febrero de 1986 se expidió el Programa de Contención que en el punto dos dice "se continuará el proceso de liquidación y venta de las entidades paraestatales consideradas no prioritarias. Así, se mantendrá bajo control público las áreas señaladas por la Constitución como actividades estratégicas. De esta manera se eliminará la presencia estatal injustificada para disminuir el endeudamiento excesivo y la fragilidad fiscal." <sup>72</sup>

En el Programa de Contención se hace énfasis en la premisa de que "el sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuatro de la Constitución, manteniendo siempre el control sobre los organismos que en su caso se establezcan." <sup>73</sup>

Reforzando esta idea, queda claro en el referido artículo:

"No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radio telegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de ésta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia. El Estado contará con los organismos y

---

<sup>72</sup> Ibidem. p. 77

<sup>73</sup> Rabasa, Emilio O. Caballero, Gloria. *Mexicano ésta es tu Constitución. Op. cit.* p.102

empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado." <sup>74</sup>

Finalmente se publicó "el Programa de Aliento y Crecimiento... que reitera la necesidad consolidar y ampliar el proceso de cambio estructural. Para ello será menester fortalecer y reconvertir las áreas estratégicas y prioritarias del sector público, desincorporar las entidades públicas que no [tuvieran] ese carácter, y la planta productiva nacional." <sup>75</sup>

En cuanto a "la reprivatización de la banca [este] es uno de los capítulos centrales de la política de desincorporación. Nacionalizada el 1 de septiembre de 1982 por imperativos del Estado y por causas de interés general, la reprivatización parcial de la banca se inicia en diciembre de 1982. Un decreto del entonces presidente Miguel de la Madrid, formaliza la venta al sector privado del 34% del capital social de las sociedades nacionales de crédito." <sup>76</sup>

En cuanto al "sector industrial paraestatal coordinado por la Secretaría de Energía Minas é Industria Paraestatal a finales de 1982: Estaba integrado por un conjunto amplio y heterogéneo de 412 entidades, de las cuales 347 eran empresas mayoritarias, 42 minoritarias 12 organismos descentralizados y 11 fideicomisos. El 85% de valor de la producción se concentraba en actividades que han conformado el núcleo básico de la industria paraestatal: petrolera, petroquímica básica, energía eléctrica, fertilizantes,

---

<sup>74</sup> Ibidem. pp. 128-129

<sup>75</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *La Actividad Económica del Estado Mexicano. Op. cit.* p. 77

<sup>76</sup> Ibidem. p. 103

siderúrgica, minera, azúcar y equipo de transporte. Existía, además, un amplio conjunto de empresas dispersas en muchas otras ramas de tamaño ineficiente casi todas ellas..." <sup>77</sup>

"Los criterios de desincorporación de empresas del sector industrial paraestatal fueron los siguientes:

Concentrar la participación del Estado en ramas estratégicas o prioritarias para el desarrollo nacional, definidas constitucionalmente.

Depurar el sector de empresas que no tienen posibilidades de operar.

Racionalizar las estructuras de apoyo y fortalecer el núcleo básico paraestatal para aumentar su capacidad de integración y su capacidad exportadora.

Fusionar entidades por razones de racionalidad técnica y economías de escala para mejor aprovechamiento de recursos y potencialidades.

Transferir a gobiernos de los Estados empresas de importancia local o regional.

Aumentar la efectividad de las empresas públicas como instrumentos de política económica." <sup>78</sup>

"En ámbito de la industria y el comercio exterior; el ajuste en la participación paraestatal procuró concentrar a las entidades correspondientes en ramas estratégicas; a fin de utilizar el poder de compra del sector para promover la integración de la planta

---

<sup>77</sup> Villarreal, René. *Mitos y Realidades de la Empresa Pública ¿Racionalización y Privatización?*. México, Ed., Diana, 1988. p. 117

<sup>78</sup> Ibidem. pp. 117-119

productiva; aumentar y diversificar las exportaciones y racionalizar y reconvertir a la propia industria paraestatal" <sup>79</sup>

Además de los actos de gobierno para reformar el Estado se emprendieron las siguientes acciones administrativas:

El mejoramiento de la "calidad de gestión en las empresas paraestatales, con la creación de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

En los servicios públicos tradicionales, con un Programa de Mejoramiento de Servicios y,

En las instituciones con el Programa de Simplificación Administrativa." <sup>80</sup>

En ese sentido el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado expresó:

"Vivimos una sociedad grande, cada vez más grande y, en consecuencia, cada vez más compleja. Es indispensable, ante el crecimiento, organizarnos mejor; pero para cumplir este propósito debemos estar en guardia contra un peligro que es natural en las sociedades modernas y sobre todo en las sociedades grandes como la nuestra: el peligro de la reglamentación excesiva, el peligro de la burocratización... [por eso] La lucha en contra de la burocratización, de la reglamentación excesiva, del controlismo, es uno de los grandes temas en el manejo de las sociedades modernas." <sup>81</sup>

---

<sup>79</sup> Cuadernos de Renovación Moral. *Apertura Comercial y Modernización Industrial. Op. cit.* p. 72

<sup>80</sup> Está en tus Manos. *La Renovación Moral en las Instituciones.* (Folleto) Seminario de la Renovación Moral. México, SECOGEF, 1987. p. 29

<sup>81</sup> Caso, Andrés. *La Simplificación Administrativa.* Revista de Administración Pública. 65/66, Enero- Junio, 1986, México, INAP. p. 21

El tal sentido las acciones realizadas para el mejoramiento en la calidad de gestión de las empresas paraestatales fueron las siguientes:

"Se les devolvió su autonomía gerencial, se enriqueció la capacidad de gestión de los directores haciéndolos responsables de la marcha de la paraestatal, se eliminaron la red de instancias burocráticas, se incorporó el proceso de auto evaluación como práctica cotidiana y se redefinieron las acciones administrativas en las empresas, para ello se utilizaron los siguientes instrumentos: las contralorías internas, la Ley Federal de Entidades Paraestatales y la figura del comisario como representante del gobierno federal, encargado de vigilar la marcha honesta y eficiente de la empresa paraestatal." <sup>82</sup>

En el mejoramiento en la gestión de los servicios públicos tradicionales que prestan organismos públicos descentralizados y los que dependen directamente del sector central, tales como aduanas, correos, telégrafos aeropuertos entre otros. "El objetivo fue conservar y acrecentar los valores que el gobierno mexicano ha adquirido y defendido en el curso de dos siglos: competencia, lealtad y sentido de servicio, aquí la estrategia básica fue la de detectar y combatir las irregularidades en estos servicios siempre bajo un contexto de cooperación con las dependencias y entidades del ejecutivo federal u/o estatales." <sup>83</sup>

"Es un hecho el que con frecuencia este tipo de servicios resulta ser proclive a la corrupción. Así, se han creado diversos comités

---

<sup>82</sup> Está en tus Manos. *La Renovación Moral en las Instituciones*. Op. cit. p. 11

<sup>83</sup> Ibidem. p. 15

intersecretariales, de cuyo seno surgieron compromisos concretos para mejorar la eficiencia y abatir la corrupción." <sup>84</sup>

"En Cuanto al mejoramiento de la calidad de gestión de las instituciones federales el objetivo fue hacer de la administración pública una administración para servir mejor al público." <sup>85</sup>

Por lo que se creó el programa conocido como Simplificación Administrativa, mediante Acuerdo emitido del 8 de agosto de 1984 donde se dispusieron "las acciones concretas que las dependencias y entidades de la administración pública federal deberían instrumentar para la simplificación administrativa, a fin de reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos y trámites que se realizan ante ellas." <sup>86</sup>

Este programa, fue coordinado por la Secretaria de la Contraloría General de la Federación. En ese sentido "inicialmente las dependencias del sector público identificaron 4876 procesos administrativos susceptibles de ser simplificados... para diciembre de 1986 ya habían sido simplificados 4612 de estos procesos lo que significa que el 95 % de la meta originalmente prevista [había] sido cubierta." <sup>87</sup>

## 2.2 LA LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES

---

<sup>84</sup> Ibidem. p. 14

<sup>85</sup> Ibidem. p. 13

<sup>86</sup> Caso, Andrés. *La Simplificación Administrativa*. Revista de Administración Pública. 65/66, Enero- Junio, 1986. *Op. cit.* p. 21

<sup>87</sup> Está en tus Manos. *La Renovación Moral en las Instituciones*. *Op. cit.* p. 12

"El 14 de mayo de 1986 se publicó la Ley Federal de Entidades Paraestatales." <sup>88</sup> Que abrogó la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

"Su objetivo básico consiste en modernizar la administración paraestatal, rescatando a las unidades productoras del Estado de la maraña burocrática que dificultaba su funcionamiento. Con este nuevo modelo de administración se dio un paso muy importante en la simplificación de la gestión del sector paraestatal, a la vez que se impuso a dichas entidades la obligación de alcanzar los objetivos y metas previstos en sus programas y presupuestos aprobados." <sup>89</sup>

En cuanto a "la Ley para el Control por Parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados en su última modificación de 1970 se hace mención a las empresas de participación estatal minoritaria," <sup>90</sup> sin embargo, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 46 solo se mencionan las empresas de participación estatal mayoritaria, concepto que es reforzado en el artículo 28 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, definiéndose así la participación accionaria predominante del gobierno.

---

<sup>88</sup> Agenda de la Administración Pública Federal 2006. Compendio de Leyes Reglamentos y otras Disposiciones Conexas sobre la Materia. 13° ed., México, Ed., Ediciones Fiscales ISEF. *Ley Federal de Entidades Paraestatales*. p. 18

<sup>89</sup> Está en tus Manos. *La renovación Moral en las Instituciones*. *Op. cit.* p. 10

<sup>90</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *La Actividad Económica del Estado Mexicano*. *Op. cit.* p. 53

"La Ley Federal de Entidades Paraestatales constituye uno de los instrumentos más importantes de la reordenación del sector de empresas y organismos del Estado. Incorpora la nueva realidad que vive el Estado mexicano y con base en ella institucionaliza la legalidad de un proceso de reajustes que es necesario llevar a cabo para reordenar uno de los rubros más complejos como es el sector descentralizado." <sup>91</sup>

Con esa Ley el Estado mexicano se propuso controlar estrictamente las empresas a que se refiere el artículo 28 de la Constitución Política, así mismo establece el marco jurídico para la desincorporación del sector paraestatal, que en lo referente a la enajenación, fue "la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la que tuvo la responsabilidad de llevar a cabo la venta de empresas desde que este proceso dio inicio, en 1985. Estas actividades fueron realizadas por el área de la coordinación de asesores del secretario de esa dependencia." <sup>92</sup>

La Ley Federal de Entidades Paraestatales refuerza en su artículo 6 el concepto contenido en el artículo 28 Constitucional sobre las áreas estratégicas y prioritarias por lo que las empresas y organismos que no estén en esos términos, es decir, que no sean estratégicas ni prioritarias, están sujetas a proceso de desincorporación, frenando así el crecimiento anárquico del sector paraestatal. Con esta Ley el Estado mexicano institucionaliza un nuevo modelo de administración pública, girando también el rumbo de la política económica del país.

---

<sup>91</sup> Ibidem. p. 79

<sup>92</sup> Rogozinski, Jacques. *La Privatización de Empresas Paraestatales*. Op. cit. p. 49

La referida Ley da al gobierno un amplio margen jurídico administrativo para que "dichas empresas permanezcan sujetas a verificación del cumplimiento de las medidas de austeridad, racionalidad y disciplina presupuestales; su comportamiento de las metas de déficit- superávit es vigilado constantemente, se ha reforzado la fiscalización para que el ejercicio del presupuesto se sujete a los calendarios financieros aprobados y se establecieron las contralorías internas en cada una de estas entidades. Todas estas acciones inciden primordialmente en la calidad de gestión pública." <sup>93</sup>

En mi opinión la Ley Federal de Entidades Paraestatales legaliza una serie de acciones que ya había iniciado desde diciembre de 1982 el gobierno de Miguel Hurtado para reducir el sector paraestatal:

Primero con la expedición del Programa Inmediato de Reordenación Económica.

Segundo con la decisión de intensificar la desincorporación de 236 entidades en febrero de 1985 y.

Tercero a partir de diciembre de 1987 ya con la recién creada Ley Federal de Entidades Paraestatales y "en el marco del Pacto de Solidaridad Económica, el gobierno federal asume, entre otros compromisos el de continuar y profundizar el proceso de privatización así como acelerar su ejecución, el curso de esta etapa es hasta agosto de 1988..." <sup>94</sup>

---

<sup>93</sup> Está en tus Manos. *La Renovación Moral en las Instituciones*. Op. cit. p. 10

<sup>94</sup> Sánchez González, José Juan. *Empresas Públicas y Privatización en México*. Op. cit. p.

Con esta Ley el Estado mexicano se pone a la vanguardia para regular la reversión al sector privado de sus empresas e industrias que en lugar de generarle beneficios ya presentaban severos problemas para la economía nacional.

Esta Ley involucró a tres Secretarías de Estado como instancias globalizadoras para el control del sector paraestatal a los coordinadores de sector y al propio Ejecutivo Federal.

### **2.3 LAS INSTANCIAS GLOBALIZADORAS**

Aún que cada Secretaría de Estado ejercía un control sobre el aparato productivo del Estado esta medida no fue suficiente debido a que no se contaba con una unión de dependencias como órgano globalizador de control administrativo como lo fueron posteriormente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Contraloría General de la Federación y de Programación y Presupuesto. Quedando especificadas las relaciones de estas dependencias con el sector paraestatal en la normatividad jurídica de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

En cuanto al procedimiento de desincorporación del sector paraestatal estas tres Secretarías interactuaron de acuerdo con las siguientes etapas:

"Las dependencias coordinadoras de sector proponen a la Comisión Gasto-Financiamiento las entidades que juzgue pertinente.

La Comisión dictamina y la Secretaría de Programación y Presupuesto propone al Ejecutivo Federal la desincorporación respectiva.

En los casos de enajenación, participa la Secretaría de Hacienda y Crédito Público - quien es responsable de coordinar, supervisar y ejecutar las ventas; en tanto la Secretaría de la Contraloría General de la Federación efectúa la vigilancia de los procedimientos establecidos para llevar a cabo la desincorporación." <sup>95</sup>

### 2.3.1 LA SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO

A esta Secretaría le correspondía: "proyectar y calcular los egresos del gobierno federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos que [señalará] la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en atención a las necesidades políticas del desarrollo nacional;

Autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal;

Establecer normas, lineamientos y políticas en materia de administración remuneraciones, capacitación y desarrollo de personal, así como coordinar y vigilar la operación del sistema general de administración y desarrollo de personal del poder ejecutivo federal;

Emitir o autorizar en consulta con la Secretaría de la Contraloría General de Federación, los catálogos de cuentas para la contabilidad del gasto público federal; consolidar los estados financieros que emanen de las contabilidades de las entidades

---

<sup>95</sup> Villarreal, René. *Mitos y Realidades de la Empresa Pública en México. ¿Privatización y Racionalización. ? Op. cit. p. 108*

comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal;

Someter a la consideración del Presidente de la República los cambios a la organización que determinen los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública federal que impliquen modificaciones a su estructura orgánica básica y que deben reflejarse en su reglamento interior, así como normar y coordinar los servicios de informática de las dependencias y entidades de la administración pública federal y,

Dictar las normas para las adquisiciones de toda clase que realicen las dependencias y entidades de la administración pública federal centralizada y paraestatal." <sup>96</sup>

### **2.3.2 SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**

De acuerdo con la Ley Federal de Entidades Paraestatales "la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá miembros en los órganos de gobierno y en su caso en los comités técnicos de las entidades paraestatales. También participan otras dependencias y entidades, en la medida en que tengan relación con el objeto de la entidad paraestatal de que se trate; todas ellas de conformidad a su esfera de competencia y disposiciones relativas a la materia.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicará anualmente en el Diario Oficial de la Federación, la relación de entidades paraestatales que formen parte de la administración pública federal." <sup>97</sup>

---

<sup>96</sup> Leyes y Códigos de México. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. 13° ed., México, Ed., Porrúa, 1984. pp. 23-24-25

Por lo que corresponde a los fideicomisos. "El ejecutivo federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien será el fideicomitente único de la administración pública federal centralizada, cuidara que en los contratos queden debidamente precisados los derechos y acciones que corresponda ejercitar al fiduciario sobre los bienes fideicomitivos, las limitaciones que establezca o que se deriven de derechos de terceros, así como los derechos que el fideicomitente se reserve y las facultades que fije en su caso el comité técnico, el cual deberá existir obligadamente en los fideicomisos." <sup>98</sup>

A esta Secretaría le corresponde. "Proyectar y calcular los ingresos de la federación... y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades de gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal." <sup>99</sup>

"Así mismo proyectar y calcular los egresos del gobierno federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y atención a las necesidades políticas del desarrollo nacional." <sup>100</sup>

### **2.3.3 LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN**

---

<sup>97</sup> Agenda de la Administración Pública Federal. *Ley Federal de Entidades Paraestatales*.  
*Op. cit.* p. 3

<sup>98</sup> *Ibidem.* p. 10

<sup>99</sup> Agenda de la Administración Pública Federal. *Ley Orgánica de la Administración de la Administración Pública Federal*. *Op. cit.* p. 14

<sup>100</sup> *Ibidem.* p. 15

"El 1 de enero de 1983 se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación la cual se convertiría en la principal impulsora de la modernización de las estructuras del Estado y en el órgano globalizador en todo lo relativo al control gubernamental..." <sup>101</sup>

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación se constituyó, "en la concreción de los propósitos que, con antecedentes innegables, se había impuesto a sí mismo el aparato de Estado. Se usarían todos los medios lícitos para combatir vicios y deficiencias, malos manejos y corrupción en el sector público, pues se sabe que para conseguir avances en el desarrollo social y cultural del pueblo es indispensable combatir las imperfecciones existentes en algunos órdenes de la vida nacional y ello sólo es factible con base en una bien cimentada administración de los asuntos públicos y un transparente manejo de recursos nacionales." <sup>102</sup>

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, "asume un amplio espectro de responsabilidades y funciones que van desde la estructuración de la normatividad hasta la operación del Sistema Nacional de Control y Evaluación. Tanto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 32 bis, como el Reglamento Interior de la Secretaría Contraloría General Federación facultan a esta dependencia para planear, coordinar y organizar dicho Sistema, operado a través de los órganos

---

<sup>101</sup> Cano Vázquez, Luis. *El Control Gubernamental y la Contraloría Social Mexicana*. Op. cit. p. 42

<sup>102</sup> Ibidem. p. 43

internos de control de las dependencias y entidades de la administración pública federal..." <sup>103</sup>

En su interacción con las otras dos Secretarías específicamente dice el artículo 32 bis fracción VII. "Realizar por sí o a solicitud de las secretarías de Hacienda y Crédito Público de Programación y Presupuesto o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la administración pública federal con objeto de promover la eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas" <sup>104</sup>

## 2.4 LOS ARGUMENTOS DE LA PRIVATIZACIÓN

La privatización se puede definir como "todo cambio de actividades o funciones del Estado al sector privado, y más explícitamente, todo cambio de lo público a lo privado en la producción de bienes y servicios." <sup>105</sup>

Otra definición es la que considera a la privatización "como un cambio a manos no gubernamentales de algunos o de todos los papeles al producir un bien o servicio que antes era producido públicamente o que podía ser producido públicamente." <sup>106</sup>

---

<sup>103</sup> Ibidem. pp. 44-45

<sup>104</sup> Leyes y Códigos de México. *Ley Orgánica de la Administración de la Administración Pública Federal. Op. cit.* p. 26

<sup>105</sup> Starr, Paul. "El Significado de la Privatización". Compiladores, Kamerman, Sheila y J. Kahn, Alfred.

*La Privatización y el Estado Benefactor.* México, F.C.E., 1993, p. 30

<sup>106</sup> Ibidem. p. 116

"En esta lógica lo estatal es distinto de lo privado y lo público. Lo privado es el espacio de los agentes del mercado y de las iniciativas individuales. Lo público es la agregación de voluntades, intereses, formas de cooperación y sentido de identidad que permite a los ciudadanos y sus organizaciones emprender tareas comunes. El Estado forma parte de lo público, pero no es lo público en sí. En todo caso, es responsable de salvaguardar la vida pública entendida también como un lugar donde conviven particulares, agrupaciones civiles políticas y las instituciones del Estado." <sup>107</sup>

Existen dos motivos por lo que varios países incluido México han optado por la privatización:

"Uno de los principales motivos de su difusión, en particular en los países en vías de desarrollo, ha sido la crisis presupuestal (crisis fiscal de Estado) en la administración de empresas públicas, que suelen considerarse como "elefantes blancos". En parte, porque las empresas públicas se convertían en monopolios estatales que se dedicaban a funcionar como agencias de empleo y estas imponen costos directos e indirectos a los ciudadanos en los países en que se encuentran.

El segundo argumento, se refiere a que los gobiernos carecen de los recursos adecuados para financiar a las empresas estatales y en el caso, de que su operación sea deficitaria, no se cuenta con recursos adicionales para capitalizarla." <sup>108</sup>

---

<sup>107</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*. Op. cit. p. 124

<sup>108</sup> Randal, Fitzgerar. " *La Revolución de la Privatización*". *Perspectivas Económicas*. Washington, D.C. 1989, No. 2 pp. 35-40

En mi opinión la privatización en el periodo que se estudia se da como consecuencia de dos factores:

Uno, el exacerbado intervencionismo de Estado en la economía, la crisis en los precios del petróleo, actos de corrupción, la falta de una normatividad jurídica y administrativa coherente con una realidad ineludible en cuanto a la implementación de controles de vigilancia en los recursos humanos materiales y financieros así como la falta aplicación de metas de productividad en las entidades paraestatales.

Dos, el auge en las economías de mercado y los bloques regionales que se formaron obligando al Estado mexicano a pasar de la obsolescencia a la modernización.

#### **2.4.1 LA ARGUMENTACIÓN ECONÓMICA**

"En la década de los ochenta se aceleran las modernizaciones de la industria, la tecnología, las comunicaciones y la informática; se recrudece la competencia por los mercados y los recursos financieros... Ante un contexto delimitado por estos desarrollos, en el caso de México se hicieron patentes tanto la incapacidad de un Estado productor y subsidiador para enfrentar eficazmente sus responsabilidades en materia social, como la incompatibilidad de una política proteccionista en un entorno crecientemente competitivo... [al tomar posesión el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado] se propuso una nueva cultura de responsabilidades compartidas entre Estado y el resto de la sociedad para enfrentar el reto económico del país. El Estado al recuperar para la sociedad espacios económicos recupera para sí la capacidad de cumplir con sus responsabilidades como productor en áreas estratégicas, promotor de la inversión

privada, proveedor de infraestructura y garante de programas sociales." <sup>109</sup>

"El número de entidades paraestatales llegó a 1155, y problema comenzó cuando el déficit del sector público [llegó] al 18% del producto interno bruto en un entorno de recesión. La crisis de 1982 obligó a revisar las prioridades de financiamiento público, dado que muchas de las empresas públicas requerían de altas inversiones y ya no digamos para modernizarse y ampliar su cobertura..." <sup>110</sup>

Resumiendo, considero que ante la escasez de recursos económicos, ya no había modo de financiar los gastos de operación del sector paraestatal en su conjunto.

Siendo este un aspecto coyuntural que justificó la enajenación, fusión, disolución, liquidación, extinción y transferencia a los Estados de la República de las empresas y organismos del Estado, llamado también; redimensionamiento del sector paraestatal, incluida aquí la reestructuración de la industria paraestatal estratégica.

Esto implicó que paralelamente se sanearan las finanzas gubernamentales, aunque no con ello se evitó el estancamiento económico e inflación creciente.

#### **2.4.2 LA ARGUMENTACIÓN POLÍTICA**

La argumentación política para la desincorporación del sector paraestatal se explica en las propias palabras del entonces Presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado.

---

<sup>109</sup> Rebolledo, Juan. *La Reforma del Estado en México. Op. cit.* p. 115

<sup>110</sup> *Ibidem.* p. 132

"Subsiste la política del gobierno de revisar el tamaño del sector público. Creo que se nos paso la mano en establecer empresas, agencias o entidades del sector público. Yo he dicho que lo que necesitamos en México es un Estado fuerte y no un Estado obeso; pero, además, quiero decir que la misma tendencia se observa en todo el mundo...

Yo creo que el intervencionismo de Estado no es un fin, sino un medio, y muchas veces se ha confundido esta relación en materia de intervención del Estado.

En un sistema de economía mixta la intervención del Estado debe ser la que coadyuve al cumplimiento de las grandes metas sociales y económicas del país.

Comprar por comprar, invertir por invertir o pensar que lo "caído caído", me parece que es una posición elemental y primitiva.

Creo que en México sigue existiendo la intervención del Estado en nuestro sistema de economía mixta, tanto por vía regulatoria como por vía de gestión directa, por diversos motivos: en la Constitución están señaladas las actividades reservadas al Estado por consideraciones de estrategia nacional. Esas en ninguna forma, vamos a revisarlas: petróleo electricidad, ferrocarriles, petroquímica básica: las que señala la Constitución; pero hay otras donde no hay razón estratégica, debemos estar abiertos al cambio y no aferrarnos a un sector público que probablemente en alguna época tuvo justificación, pero que probablemente ahora no la tenga." <sup>111</sup>

En ese orden de ideas, en lo que se refiere a la industria paraestatal el argumento fue el siguiente: la "reestructuración obedece a razones de política general. No se venden o liquidan

---

<sup>111</sup> *Miguel de la Madrid Hurtado un Presidente ante la Prensa*. Entrevistas. Tomo I, México, Ed., Porrúa. 1987. (Entrevista concedida al periodista Joaquín López Dóriga, Novedades 17 de diciembre de 1984) pp. 387-388

empresas por razones financieras, éstas razones aceleran las acciones de una política ya decidida y en marcha desde principios de la actual administración. No se está vendiendo al país. El Estado, acatando el mandato constitucional de administrar lo estratégico y de participar con eficacia en lo prioritario, se retira de aquellas empresas que nada le aportan para cumplir con su cometido." <sup>112</sup>

### 2.4.3 LA ARGUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA

El 4 de marzo de 1985 el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado hace pública la argumentación administrativa sobre la desincorporación de las entidades paraestatales.

"Congruente con las prioridades que establece el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales que lo instrumentan, el retiro de algunos campos o entidades es una definición de política cuya realización toma ahora mayor dinamismo por la insuficiencia de recursos. Con la reestructuración se racionaliza la participación estatal:

Concentrando recursos y esfuerzos para fortalecer lo estratégico y lo prioritario.

Desincorporando por liquidación o extinción entidades que ya cumplieron con sus objetivos y que carecen de viabilidad económica, o cuyas actividades conviene realizar, por razones de mayor eficiencia en otras entidades paraestatales o dependencias del gobierno. En ningún caso la desincorporación significa abandono de responsabilidades de gobierno.

---

<sup>112</sup> Revista de Administración Pública. 59/60 Julio- Diciembre 1984. *Reestructuración de la Industria Paraestatal*. México, INAP. (Retomado del periódico Excélsior, 17 de febrero de 1985) p. 161

Fusionando entidades para mejorar el uso de los recursos con la integración o complementación de procesos productivos de comercialización y de gestión administrativa.

Transfiriendo a gobiernos de los Estados empresas de importancia

[para el desarrollo económico de estos]...

Vendiendo empresas que, como se ha afirmado, no son prioritarias ni estratégicas y que por sus condiciones de viabilidad económica son susceptibles de ser adquiridas por los sectores social y privado." <sup>113</sup>

## 2.5 FORMAS DE PRIVATIZACIÓN EN MÉXICO

"Desde 1981 esta tendencia se ha acelerado abarcando a más de cincuenta países que participan en alguna medida en este proceso y una velocidad y transformación global, incluso con ideologías diferentes... [todos esos países] han hecho de la privatización una estrategia de retracción estatal." <sup>114</sup>

En la argumentación económica política y administrativa que pronunció el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado para la desincorporación del sector paraestatal se evito usar el término privatización, quizás porque aún se considera un tema tabú. Sobre la base de nuestro pasado histórico donde la relación capital trabajo fue tan desigual que culminó con la revolución mexicana. Si en cambio en el marco jurídico administrativo se

---

<sup>113</sup> Revista de Administración Pública. 59/60. Julio-Diciembre 1984. *Reestructuración del Sector Paraestatal*. México, INAP. (Retomado del periódico Excélsior, 4 de marzo de 1985).

p. 169

<sup>114</sup> Sánchez González, José Juan. *La Privatización en el Proceso de Desmantelamiento del Estado de Bienestar al Surgimiento del Estado Neoliberal*. México, UNAM, FCPyS, 1983, Tesis para Obtener el Grado de Maestría en Administración Pública. p. 118

uso la siguiente terminología: enajenar, fusionar, liquidar, extinción, términos que a continuación se describen, incluyendo la transferencia a los Estados de la República, así mismo se incluyen gráficas del resultado de estos procesos.

### 2.5.1 ENAJENACIÓN

En cuanto a los criterios generales para las enajenaciones entre las diferentes propuestas de compra, las normas y procedimientos fueron aprobados por la Comisión Intersecretarial Gasto Financiamiento.

"La enajenación de los títulos representativos del capital social propiedad del gobierno federal o de alguna entidad paraestatal se realizó de acuerdo con lo previsto en el artículo 68 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, a través de los procedimientos bursátiles propios del mercado de valores y por conducto de las Sociedades Nacionales de Crédito.

La Sociedad Nacional Crédito correspondiente establece un valor mínimo de la empresa y lleva a cabo una serie de evaluaciones técnico-financieras. Una vez efectuados tales análisis, la Sociedad Nacional de Crédito recomienda a la Secretaría de Hacienda y crédito Público las condiciones pertinentes para la operación.

En principio, debe haber mínimamente dos oferentes por convocatoria o por invitación; esto último, como mecanismo para evitar concentraciones monopólicas.

Estos procedimientos constituyen una modalidad de licitación, encaminada a obtener para el Estado las mejores condiciones, y evitar concentraciones monopólicas u oligopólicas." <sup>115</sup>

---

<sup>115</sup> Villarreal, René. *Mitos y Realidades de la Empresa Pública en México. ¿Privatización y Racionalización? Op. cit.* p. 110

En la presente gráfica se describen las desincorporaciones del sector paraestatal a través de la enajenación con fecha 31 de agosto de 1988.

Coordinadora de Sector	Procesos Autorizados	Procesos Concluidos	Procesos Pendientes
SHCP	3	1	2
SEMIP	155	91	64
SARH	21	10	11
SCT	2	–	2
SECTUR	20	17	3
SEPESCA	15	2	13
DDF	1	1	–
SECOFI	1	–	1
TOTAL	218	122	96

Comisión Intersecretarial Gasto - Financiamiento. Fuente: <sup>116</sup>

## 2.5.2 FUSIÓN

La fusión es "el acto por el cual dos o más sociedades unen sus patrimonios concentrándolos bajo la titularidad de una sociedad."  
<sup>117</sup>

"El proceso de fusión comprenderá dos momentos, en el primer momento los órganos internos de cada una de las sociedades deberán tomar, de acuerdo con sus respectivos estatutos, el acuerdo de fusión, y el segundo momento celebrarán las sociedades el convenio de fusión. Naturalmente que si se trata de una fusión por constitución de una nueva sociedad, deberán

<sup>116</sup> Sánchez González José Juan. *Empresas Públicas y Privatización en México. Op. cit.* p. 166

<sup>117</sup> Cervantes Ahumada, Raúl. *Derecho Mercantil.* 2° ed., México, Ed., Porrúa. 2002 p. 192

llenarse todos los requisitos o formalidades del proceso constitutivo." <sup>118</sup>

"La misma Ley establece que el acuerdo de fusión se decidirá por cada sociedad que se fusiona, en la forma y términos que corresponda según su naturaleza, o sea que admite expresamente que las sociedades que se fusionan pueden ser de diverso tipo. Esto es, las sociedades fusionadas dan lugar a una distinta, siempre y cuando se sujeten a los principios que rigen su constitución." <sup>119</sup>

Según el ordenamiento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales en su artículo 16 "Cuando algún organismo descentralizado creado por el Ejecutivo deje de cumplir sus fines u objeto o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de la economía nacional o interés público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, atendiendo la opinión de la dependencia coordinadora del sector que corresponda, propondrá al Ejecutivo Federal la... fusión, cuando su actividad combinada redunde en un incremento de eficiencia y productividad." <sup>120</sup>

---

<sup>118</sup> Ibidem. p. 193

<sup>119</sup> Brasdefer, Gloria. y Otros. *Las Empresas Públicas en México. Su Importancia en el Sector Industrial y Comercial. Bases Jurídicas de su Acción.* México, Ed., INAP. 1976 p. 192

<sup>120</sup> Agenda de la Administración Pública Federal. *Ley Federal de Entidades Paraestatales.* Op. cit. p. 5

En la presente gráfica se describen las desincorporaciones del sector paraestatal a través de la fusión con fecha 31 de agosto de 1988.

Coordinadora de Sector	Procesos Autorizados	Procesos Concluidos	Procesos Pendientes
SG	24	24	–
SHCP	31	31	–
SEMIP	14	7	7
SARH	4	2	2
SCT	3	–	3
SEDUE	1	–	1
SEPESCA	2	2	–
SEP	1	1	–
TOTAL	80	67	13

Comisión Intersecretarial Gasto - Financiamiento. Fuente: <sup>121</sup>

### 2.5.3 LIQUIDACIÓN

"Al disolverse una sociedad, se la pone en estado de liquidación, ya que de acuerdo con la Ley mexicana que no ocupa, las sociedades, aún después de disueltas, conservan su personalidad jurídica para efectos de la liquidación." <sup>122</sup>

"La liquidación de la sociedad tiene por objeto terminar las operaciones pendientes, obtener el numerario que se le adeude a la sociedad para pagar el pasivo y vender el activo que,

<sup>121</sup> Sánchez González José Juan. *Empresas Públicas y Privatización en México. Op. cit. p. 165*

<sup>122</sup> Brasdefer, Gloria. y Otros. *Las Empresas Públicas en México. Su Importancia en el Sector Industrial y Comercial. Bases Jurídicas de su Acción. Op. cit. p. 192*

convertido en dinero, permitirá repartir el patrimonio entre los socios." <sup>123</sup>

A este respecto en el artículo 32 de la Ley Federal Entidades Paraestatales dice que "Cuando una empresa de participación estatal mayoritaria no cumpla con el objeto a que se contrae el artículo 30 [áreas estratégicas] 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 Hacienda y Crédito Público atendiendo la opinión de la dependencia coordinadora del sector que corresponda, propondrá al Ejecutivo Federal la enajenación de la participación estatal o en su caso su disolución y liquidación." <sup>124</sup>

En la presente gráfica se describen las desincorporaciones del sector paraestatal a través de la liquidación con fecha 31 de agosto de 1988.

<b>Coordinadora de Sector</b>	<b>Procesos Autorizados</b>	<b>Procesos Concluidos</b>	<b>Procesos Pendientes</b>
SG	12	9	3
SHCP	18	12	6
SPP	3	3	—
SEMIP	106	44	62
SECOFI	10	9	1
SARH	23	21	2
SCT	19	11	8
SEDUE	35	18	17
SEP	9	8	1
SSA	6	4	2

<sup>123</sup> Ibidem. p. 193

<sup>124</sup> Agenda de la Administración Pública Federal. *Ley Federal de Entidades Paraestatales*.

*Op. cit.* p.8

STPS	4	4	–
SECTUR	3	1	2
SEPESCA	8	–	8
DDF	3	2	1
SEDENA	1	–	1
TOTAL	260	146	114

Comisión Intersecretarial Gasto - Financiamiento. Fuente: <sup>125</sup>

#### 2.5.4 EXTINCIÓN

Se considera extinción desde el punto de vista jurídico, cuando se da la fusión de dos empresas pues se extinguen para formar otra lo mismo sucede con la disolución y liquidación. La extinción en el caso que nos ocupa es aplicada básicamente a los fideicomisos que ya han cumplido la función para lo que fueron creados no teniendo ya razón de ser pues finalmente desaparecerían.

"De la misma manera que la creación [de una entidad paraestatal] constituye un acto que emana del Estado, la resolución por extinción debe tener el mismo origen." <sup>126</sup>

En ese sentido "en lo relativo a la extinción el Presidente de la República o Poder Legislativo, en el caso de órganos creados por Ley, expide la autorización correspondiente, fijando la forma y términos de extinción." <sup>127</sup>

<sup>125</sup> Sánchez González José Juan. *Empresas Públicas y Privatización en México*. Op. cit. p. 164

<sup>126</sup> Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. Op. cit. p. 203

<sup>127</sup> Sánchez González, José Juan. *Empresas Públicas y Privatización en México*. Op. cit. p. 154

Para ello se tiene que contar previamente con el dictamen favorable de la Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento siendo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la que propone finalmente al Ejecutivo Federal la extinción de la empresa, organismos o fideicomiso.

"Para la extinción de un organismo descentralizado, la Secretaría de Programación y Presupuesto [actualmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público] o la coordinadora sectorial, según se determine en la Ley o decreto respectivo, señalará las bases para el desarrollo del proceso y designará un liquidador quien realizará lo siguiente:

I Levantara inventario de los bienes pertenecientes al organismo;

II Someterá al dictamen del auditor designado por la Secretaría de la Contraloría General de Federación, los estados financieros inicial y final de liquidación;

III Informara mensualmente a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, así como a la coordinadora sectorial, sobre el avance y estado que guarda el proceso;

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

V Las demás inherentes a su función." <sup>128</sup>

Así mismo en "el caso de la extinción, la Ley de Bienes Nacionales considera que entran al dominio privado de la

---

<sup>128</sup> Agenda de la Administración Pública Federal 2006. Compendio de Leyes Reglamentos y otras Disposiciones Conexas sobre la Materia. 13° ed., México, Ed., Ediciones Fiscales ISEF. *Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales*. p. 3

federación, los bienes que hayan formado parte de las entidades paraestatales que se extingan, en la parte que le corresponda a la federación." <sup>129</sup>

En la presente gráfica se describen las desincorporaciones del sector paraestatal a través de la extinción con fecha 31 de agosto de 1988.

<b>Coordinadora de Sector</b>	<b>Procesos Autorizados</b>	<b>Procesos Concluidos</b>	<b>Procesos Pendientes</b>
SG	6	5	1
SHCP	39	31	8
SPP	2	2	–
SEMIP	8	8	–
SECOFI	2	–	2
SARH	15	12	3
SCT	4	4	–
SEDUE	21	12	9
SEP	11	9	2
STPS	3	3	–
SER	2	2	–
SECTUR	5	3	2
SEPESCA	4	2	2

<sup>129</sup> Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo. Op. cit.* p. 203

DDF	2	--	2
NO SECTORIZADA	12	12	_
TOTAL	136	105	31

Comisión Intersecretarial Gasto - Financiamiento. Fuente: <sup>130</sup>

### 2.5.5 TRANSFERENCIA A LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA

En cuanto a la transferencia de empresas públicas a los Estados de la República, esta se dio cuando estas ya no representaban función o utilidad pública para el gobierno federal y sí para los Estados.

Las transferencias a gobiernos locales se realizaron "... en una primera instancia por las Secretarías coordinadoras de sector y posteriormente se formalizaron a través del respectivo convenio único de desarrollo entre el gobierno federal y el correspondiente estatal...

[Tratándose] de entidades pequeñas la transferencia será completa; cuando sean de gran tamaño e importancia el Ejecutivo Federal podrá reservarse facultades para vigilar y evaluar su manejo, operación y resultados, estableciéndose como consecuencia la posibilidad de revertirlas al control del Ejecutivo Federal cuando existan deficiencias en su administración.

Igualmente se pactará la prestación de asesoría técnica por parte de Ejecutivo Federal a los gobiernos locales, cuando éstos lo soliciten para el adecuado funcionamiento de las empresas transferidas " <sup>131</sup>

<sup>130</sup> Sánchez González, José Juan. *Empresas Públicas y Privatización en México. Op. cit. p.* 165

<sup>131</sup> Revista de Administración Pública. 59/60. Julio-Diciembre 1984. *Reestructuración del Sector Paraestatal. Op. cit. pp.* 170 - 171

"La coordinadora sectorial será la responsable de que se instrumenten y ejecuten los actos necesarios para la realización de la transferencia, verificando que en todos los casos:

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

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

III Se suscriba el documento por el que formalice la entrega recepción de los bienes y recursos de la Entidad." <sup>132</sup>

En la presente gráfica se describen las desincorporaciones del sector paraestatal a través de transferencia a los Estados de la República con fecha 31 de agosto de 1988.

Coordinadora de Sector	Procesos Autorizados	Procesos Concluidos	Procesos Pendientes
SPP	1	–	1
SEMIP	11	10	1
SECOFI	3	2	1
SEDUE	8	8	–
SEP	2	1	1
SECTUR	3	3	–
TOTAL	28	24	4

Comisión Intersecretarial Gasto - Financiamiento. Fuente: <sup>133</sup>

Resumiendo, considero entonces que la reforma estructural en el sexenio 1982-1988 fue forzada a realizarse por dos aspectos:

<sup>132</sup> Agenda de la Administración Pública Federal. *Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales*. Op. cit. p. 5

<sup>133</sup> Sánchez González, José Juan. *Empresas Públicas y Privatización en México*. Op. cit. p.

1.- En el ámbito nacional por la incursión no planeada del Estado en casi todas las ramas de producción nacional.

2.- En el ámbito internacional por las economías abiertas integradas ahora en bloques regionales como el de Europa, la Cuenca del Pacífico y América del Norte así como las cambiantes circunstancias económicas sobre los precios del petróleo y el incremento en las tasas de interés que fijaron los organismos internacionales de crédito sobre los préstamos otorgados.

Los resultados de las reformas también se pueden apreciar en dos sentidos:

Uno se logró un control más ceñido en las empresas, organismos y fideicomisos con las modificaciones Constitucionales y la expedición de la Ley Federal de Entidades Paraestatales y,

Dos se aplicó el Programa de Simplificación Administrativa que durante el gobierno de José López Portillo ni siquiera se consideró.

Por lo que se considero que el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado fue un parte aguas en te un estado interventor en la economía con entidades paraestatales que formaron, crecieron y generaron riqueza durante décadas, a un estado que inicia la depuración de su aparato productivo de aquellas entidades

POR LO QUE CONSIDERO QUE EL GOBIERNO DE MIGUEL DE LA MADRID HURTADO FUE UN PARTE AGUAS ENTRE UN ESTADO INTERVENTOR EN LA ECONOMÍA CON ENTIDADES PARAESTATALES QUE SE FORMARON, CRECIERON Y GENERARON RIQUEZA DURANTE DÉCADAS, A UN ESTADO QUE INICIA LA DEPURACIÓN DE SU APARATO PRODUCTIVO DE AQUELLAS ENTIDADES QUE HABÍAN CONCENTRADO UN SIN NÚMERO DE FACTORES DESFAVORABLES Y QUE NI LA MÁS PROFUNDA REESTRUCTURACIÓN LAS CONVERTIRÍA

EN ENTIDADES CON VIABILIDAD ECONÓMICA. DEPURACIÓN QUE EN EL SEXENIO SIGUIENTE SE CONSOLIDA COMO LA DESAPARICIÓN DE GRAN PARTE DEL SECTOR PARAESTATAL.

## **CAPITULO 3. LOS RESULTADOS DE LA GESTIÓN DE MIGUEL DE LA MADRID HURTADO**

En el presente capítulo se describen los resultados de las reformas implementadas a partir de diciembre de 1982.

Empezando con una breve reflexión sobre los objetivos de las reformas del sexenio 1982-1988. Reformas que transformaron el modelo de la administración pública federal.

Mencionando que los recursos obtenidos del proceso de privatización no se destinaron a la modernización de la industria paraestatal, sino que se canalizó al pago de la deuda externa.

Se menciona también como el gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari intensificó el proceso de desincorporación a gran escala hasta 1992, describiendo gráficamente hasta 1990 la reducción del sector paraestatal.

Bajando el ritmo de este proceso en los dos sexenios siguientes, pero nunca se revierte, es decir los gobiernos posteriores al de Carlos Salinas, no se replantean un crecimiento selectivo del sector paraestatal.

### **3.1 HACIA UN NUEVO MODELO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

El proceso de "desincorporación se llevó a cabo de una forma gradual: de 1983 a 1985 se liquidaron muchas entidades públicas que no eran viables; en 1986- 1989 se desincorporaron empresas pequeñas y medianas con resultados no siempre exitosos pero que dieron experiencia y conocimiento técnico en cuanto a las desincorporaciones; y, de 1990 en adelante, que fue cuando se procedió a privatizar las empresas más grandes, como las

aerolíneas las mineras y siderúrgicas, la compañía de teléfonos y la banca comercial." <sup>134</sup>

"La política de desincorporación ha permitido que el Estado mexicano enfrente la crisis con una mayor consistencia. Lejos de paralizarlo, ha resultado favorecido para reordenar sus funciones... detener el déficit público, superar las fases críticas de su endeudamiento, fortalecerlo para gobernar mejor y prepararlo para enfrentar los retos inmediatos y futuros, son algunas de las ventajas que trae consigo la desincorporación." <sup>135</sup>

"Desestatizar, desburocratizar y desreglamentar el mercado, ha sido uno de los logros claves de la política de desincorporación... [esta] ha cumplido con los fines propuestos: reducir el crecimiento administrativo del Estado, establecer una relación más asimétrica entre la sociedad y el Estado, que los recursos económicos se canalicen a prioridades sociales y que el sistema económico no sea afectado con la utilización de políticas expansionistas que no se justifican... Con la política de desincorporación, las finanzas públicas reducen su déficit. El peso de la deuda interna y externa tiene que disminuir, dado que los gastos de operación de las entidades paraestatales desincorporadas, no tienen por que gravitar sobre las espaldas de la sociedad. La depuración del gasto público facilita que la economía alcance tasas de crecimiento sano, no artificiales." <sup>136</sup>

"Se cuenta en 1988 con un superávit primario que significa el 8 por ciento del Producto Interno Bruto y con ello mayores grados

---

<sup>134</sup> Rebolledo, Juan. *La Reforma del Estado en México. Op. cit.* p. 132

<sup>135</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *La Actividad Económica del Estado Mexicano. Op. cit.* p. 108

<sup>136</sup> *Ibidem.* p. 109-110

de libertad para presupuestar mañana a favor de las acciones públicas verdaderamente comprometidas socialmente. En este logro, el redimensionamiento del sector paraestatal ha sido clave." <sup>137</sup>

Derivado de lo anterior considero el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado entrega una administración pública paraestatal cuantitativamente más reducida y en el aspecto cualitativo reestructurada y reforzada con la implantación de controles de vigilancia y evaluación más estrictos.

Resumiendo, Miguel de la Madrid Hurtado hereda a sus predecesores una renovada estructura de la administración pública federal y por tanto una nueva dirección en la política económica del país.

### 3.2 LOS ERRORES

Aunque se lograron importantes avances con la reforma del Estado y con la modernización administrativa. La inversión en la infraestructura de las empresas y organismos estratégicos y prioritarios, como Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad, fue nula pues lo importante en ese momento era resolver los problemas de la deuda "en ese sentido el servicio de la deuda externa vino a limitar la capacidad de inversión, en el contexto de las aceleradas transformaciones técnico-productiva

---

<sup>137</sup> Villarreal, René. *Mitos y Realidades de la Empresa Pública en México. ¿Racionalización y Privatización?* Op. cit. p. 108

mundiales incrementando los márgenes de obsolescencia de la planta industrial." <sup>138</sup>

Aunque en este sentido "la obsolescencia no se limita a los productos técnicos o económicos, también es característica de las relaciones sociales de nuestra época." <sup>139</sup>

Abundando "el endeudamiento externo representó transferencias anuales al exterior equivalentes a 5% de producto interno entre 1983 y 1988. Con esta sangría, de recursos los esfuerzos de estabilización durante dicho periodo devinieron en recesión: el ajuste implicó una pérdida de aproximadamente 50% en el poder adquisitivo de los salarios y tasas de inflación que llegaron a 160% en 1987." <sup>140</sup>

En mi opinión fue error, fue no destinar parte de los recursos de la enajenación del sector paraestatal a la inversión de las áreas estratégicas, con el propósito de revertir el proceso de abandono y desmantelamiento de las empresas energéticas nacionales.

---

<sup>138</sup> Ibidem. p. 103

<sup>139</sup> Caso, Andrés. *La Simplificación Administrativa*. Revista de Administración Pública. 65/66, Enero- Junio 1986. *Op. cit.* p. 23

<sup>140</sup> Rebolledo, Juan. *La Reforma del Estado en México*. *Op. cit.* p. 117

### 3.3. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL PARAESTATAL ACTUALMENTE A PARTIR DE LO REALIZADO POR MIGUEL DE LA MADRID HURTADO

Ya han pasado veinticuatro años en que se inició la reducción del otrora gigantesco y extendido en la mayoría de las ramas de la producción; sector paraestatal. Sin embargo el aparato productivo del Estado no acaba de redimensionarse, así lo demuestra la Relación de Entidades Paraestatales que publica la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cada año de conformidad con lo dispuesto en el "artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1°, 3°, y 31° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1°, 2°, 3°, y 12° de la Ley Federal de Entidades Paraestatales; 3°, de su Reglamento, y 10° fracción X del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,"<sup>141</sup> en donde se observan hasta agosto de 2006 todavía organismos y empresas en proceso de desincorporación.

En el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se optimizó el marco jurídico administrativo del proceso de desincorporación preparándose para desincorporar todo lo que se pudiera enajenar, fusionar, liquidar, extinguir y transferir a los gobiernos locales, con la expedición del "Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales de fecha 26 de enero de 1990,"<sup>142</sup> y

---

<sup>141</sup> Agenda de la Administración Pública Federal 2006. Compendio de Leyes Reglamentos y otras Disposiciones Conexas sobre la Materia. 13° ed., México, Ed., Ediciones Fiscales ISEF. *Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal*. p. 1

<sup>142</sup> Agenda de la Administración Pública Federal. *Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales*. *Op. cit.* p. 12

según los criterios de la Comisión Gasto-Financiamiento así como " la creación mediante decreto del 30 de octubre de 1990 de la Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales, adscrita a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público." <sup>143</sup>

"Así por ejemplo, para desincorporar los bancos no solo se ajustó el artículo 28 de la Constitución, sino que también se requirió de una nueva Ley Bancaria." <sup>144</sup>

En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se reprivatizarón los bancos. En mi opinión él sí rompe definitivamente con el modelo económico en el que la intervención del Estado en la economía se desarrolló durante varias décadas hasta el sexenio de José López Portillo. O dicho de otra manera en ese sexenio se consolidan las reformas emprendidas en el sexenio de Miguel de la Madrid.

Considero que Carlos Salinas Gortari también cometió el error de su antecesor al no destinar aunque fuera parte de los ingresos producto de las desincorporaciones a la modernización de la infraestructura energética pues el dinero se destinó a "un fondo especial fuera del presupuesto y que se denominó Fondo de Contingencia Económica... donde se amortizaron 20 millones de deuda interna y por lo que respecta a la deuda externa también se hicieron ajustes importantes. La renegociación de esta deuda permitió reducir el pago de intereses... y la recalendarización del saldo... Esto abrió el camino para que... con recursos del Fondo de Contingencia se llevara a cabo una cancelación de 7 171 millones de dólares..." <sup>145</sup>

---

<sup>143</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *La Actividad Económica del Estado Mexicano. Op. cit.* p. 107

<sup>144</sup> Rogozinski, Jacques. *La Privatización de Empresas Paraestatales. Op. cit.* p. 132

<sup>145</sup> *Ibidem.* p.129

En el sexenio de Ernesto Zedillo, se continuó perfeccionando el marco jurídico administrativo en la política de desincorporación fortaleciendo el modelo económico implementado en 1982.

En ese sexenio se expidió el Acuerdo por el que se crea la Comisión Intersecretarial de desincorporación de fecha 6 de abril de 1995 y que tuvo "por objeto la coordinación y supervisión... de las funciones o actividades que las dependencias y entidades de la administración pública federal ejerzan en los procesos de desincorporación de las propias entidades o de enajenación de sus activos susceptibles de ser utilizados como unidades económicas con fines productivos." <sup>146</sup>

Según el artículo tercero del referido Acuerdo a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Comercio y Fomento Industrial, de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y del Trabajo y Previsión Social, además el Titular de la Dependencia Coordinadora de sector en la cual se encuentre sectorizada la entidad paraestatal o los activos de que se trate, y el Subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien además representara al presidente de la comisión en ausencia de este.

Con la creación de Comisión Intersecretarial de desincorporación se trata de "asegurar la transparencia en los procesos de desincorporación." <sup>147</sup>

---

<sup>146</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Acuerdo que crea la Comisión Intersecretarial de Desincorporación*. pp. 1-2

<sup>147</sup> *Ibidem*. p. 2

Por lo que corresponde a la modernización de la infraestructura en áreas estratégicas del sector paraestatal como la Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos. Durante el sexenio de Vicente Fox Quezada la discusión se centró en hacer nuevas modificaciones a la Constitución, para permitir la inversión de particulares en estos rubros, sin embargo esas modificaciones no se realizaron porque el Ejecutivo Federal no contó con la mayoría de su partido en el Congreso y por la falta de consensos de las diversas fuerzas políticas que se integraron en este.

En ese aspecto Miguel de la Madrid Hurtado sí contó con las condiciones favorables dada la mayoría de su partido en las Legislaturas en turno. Hoy la realidad política es otra, pero la política económica reorientada en el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, es la misma. Pues es un hecho que el sector paraestatal no ha vuelto a crecer, lo que empezó como hechos de gobierno o las llamadas reformas estructurales para sortear la crisis de los años ochenta se consolidó en los sexenios siguientes como un modelo económico en el que se deja a lo privado el desarrollo económico del país.

A continuación se presentan los resultados correspondientes al proceso de desincorporaciones.

<b>Reducción del Sector Paraestatal.</b>									
<b>Diciembre de 1982- Diciembre de 1990</b>									
<b>Entidades</b>	<b>1982</b>	<b>1983</b>	<b>1984</b>	<b>1985</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>
Organismos Descentralizados	102	97	95	96	94	94	89	89	82
Empresas Participación Mayoritaria	744	700	703	629	528	437	252	229	147
Fideicomisos Públicos	231	199	173	147	108	83	71	71	51
Empresas Participación Minoritaria	78	78	78	69	7	3	0	0	0
<b>Total</b>	<b>1155</b>	<b>1074</b>	<b>1049</b>	<b>941</b>	<b>737</b>	<b>617</b>	<b>412</b>	<b>389</b>	<b>280</b>

Fuente: <sup>148</sup>

Así pues del "conjunto de las 1155 entidades paraestatales que existían en diciembre de 1982, a diciembre de 1992 sólo había 217. Lo que significa que [en ese período se] desincorporaron 969 paraestatales [y que en esa misma fecha se encontraban] en proceso de venta, liquidación, extinción, fusión o transferencia, 53 entidades." <sup>149</sup>

<sup>148</sup> Sánchez González, José Juan. *Empresas Públicas y Privatización en México. Op. cit.* p. 167

<sup>149</sup> Rebolledo, Juan. *La Reforma del Estado en México. Op. cit.* p. 134

Según la última relación de entidades paraestatales que publica la Secretaría de Hacienda de fecha 7 de agosto de 2006, actualmente existen 215 entidades, en donde 93 son organismos descentralizados 101 empresas de participación estatal mayoritaria y 21 fideicomisos.

Dicho número, va a la baja, por las entidades aún están en proceso de desincorporación y que hasta la fecha de referencia son: 3 organismos descentralizados, 36 empresas de participación estatal y 3 fideicomisos: total 42, lo que indica que los gobiernos de los últimos cuatro sexenios no se han interesado por intervenir e invertir en la economía de manera directa.

Contrariamente de 1982 a 2006 año en que terminó el sexenio del Presidente Vicente Fox Quezada el sector paraestatal se ha reducido aproximadamente en 85%, incluyendo en esta cifra las entidades que se están desincorporando ya que inevitablemente saldrán del control estatal.

Resumiendo, en los gobiernos de Miguel de la Madrid Hurtado y Carlos Salinas de Gortari el sector paraestatal se redujo de manera considerable en cambio en los sexenios de los Presidentes Ernesto Zedillo Ponce de León y Vicente Fox Quezada este sector no se ha reducido numéricamente de manera significativa, de hecho ya no ha habido desincorporaciones a gran escala pues en diciembre de 1992 quedaban 217 entidades y en agosto de 2006, 215.

En 1992 se estaban desincorporando 53 entidades en 2006 42, lo que significa que en 14 años el proceso se ha incrementado solo en 11 entidades.

Después del sexenio 1982-1988, los gobiernos siguientes solo han perfeccionado el marco jurídico administrativo para la desincorporación del sector paraestatal.

Con el Presidente Carlos Salinas se expidió el Reglamento a la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales adscrita a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y una nueva Ley Bancaria y durante el gobierno del Presidente Ernesto Zedillo se creó la Comisión Intersecretarial de Desincorporación. Fortaleciendo así el modelo económico en que el sector privado es el principal impulsor de la economía nacional.

## CONCLUSIONES

La responsabilidad del Estado es la de propiciar el desarrollo económico, el Estado como tal tiene la tarea de salvaguardar los intereses de todos los ciudadanos, de procurarles empleo salud vivienda y en sí dotarlo de los instrumentos necesarios para el progreso, su misión entonces se vincula con aspectos que posibilitan a la sociedad a conservarse y desarrollarse.

Por lo contrario la iniciativa privada, no tiene razón de Estado su desarrollo solo se limita a la tasa de ganancia. Es otro poder. Lo privado en todo caso procura salvaguardar sus intereses. La inversión privada no tiene nacionalidad, sus relaciones con la sociedad son de mero comercio procurando estar al lado del poder político para su beneficio, como ocurrió en el sexenio del Presidente Echeverría que es cuando se registran la mayor parte de los rescates a empresas quebradas.

El Presidente López Portillo, al nacionalizar los bancos, a la postre benefició también a los banqueros pues en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se les devolvió la banca en optimas condiciones financieras. Posteriormente en el sexenio del Presidente Ernesto Zedillo, como resultado de malos manejos la banca nacional sufrió un quebranto financiero y el Estado mexicano los volvió a rescatar ahora absorbiendo toda su cartera vencida con cargo al erario federal.

En ese sentido considero que la inversión privada de ninguna manera debe de recibir subsidios y apoyos fiscales, el Estado debe proteger lo menos posible al sector privado para que este se conduzca más eficientemente. Pues es un hecho que en el modelo económico administrativo que prevaleció hasta el sexenio

del Presidente José López Portillo y en el nuevo modelo que se impuso después de ese período de gobierno, la iniciativa privada siempre se ha visto favorecida. Ya sea con rescates, apoyos fiscales y subsidios.

El Estado no puede quedar como mera oficina de trámite para la instalación de empresas particulares nacionales y transnacionales, con el solo objetivo de crear empleos mal pagados que realmente no elevan la calidad de vida de los mexicanos y sí incrementa la ganancia del inversionista, prácticamente sin importar los costos que esto le genera al país.

En ese aspecto el Estado no puede permitir que el capital privado sea imprescindible para el desarrollo económico de México pues reduce su margen de maniobra ya que si esas inversiones no están de acuerdo con algún tipo de gobierno Constitucional con el que no se sientan identificados, es posible que se retiren a otro país dejando paralizada la economía nacional, por lo que éste debe intervenir en algunas ramas de la producción de manera directa y regulada, considero en ese sentido que el Estado tiene que redefinir que es lo prioritario y estratégico.

Pretender que la inversión privada sea la única que se encargue del crecimiento económico del país es un error. En mi opinión el sector empresarial puede ser coadyuvante en el desarrollo de la economía nacional, pero no su principal impulsor.

En ese sentido vender empresas al sector privado implica una gran responsabilidad. El Estado tiene que asegurarse en todo caso que el comprador presente proyectos y programas de inversión viables para el desarrollo económico de México.

Creo que la depuración inicial del sector paraestatal fue adecuada pues existieron áreas que nada le aportaron al Estado y en donde este nada tiene que hacer, pero no creo que se deba desmantelar todo su aparato productivo, como ocurrió a plenitud en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

El Estado mexicano debe de contar con un aparato productivo cuantitativamente planeado en su crecimiento y cualitativamente controlado y vigilado en su gestión con el objetivo de:

Primero, la empresa pública no se incremente de manera anárquica, y que derive en un aparato productivo, improductivo que genere fuertes erogaciones de gasto corriente y que mermen la capacidad económica del Estado, quedando imposibilitado para atender las tareas que le son inherentes.

Segundo, para que no solo las empresas públicas sino todo el sector paraestatal se conduzca con transparencia y eficiencia y de esta forma con la instrumentación de planes y programas de productividad pueda competir en los mercados mundiales.

El presente ensayo es una aportación a la administración pública mexicana porque aunque se ha escrito y debatido mucho sobre el sector paraestatal, la empresa pública como coadyuvante del desarrollo y la estabilidad económica, debe ser impulsada nuevamente en el quehacer estatal, pues las entidades del Estado fueron el eje de nuestro proyecto histórico y aún están consideradas en la Constitución.

El presente trabajo le aporta a la administración pública paraestatal una visión sobre los peligros que enfrenta el Estado cuando sus entidades crecen sin control estratégico.

## BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

**Administración Pública Paraestatal, Funciones y Responsabilidades.** Acuerdos del Lic. Miguel de la Madrid, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en Relación a las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, Publicados en el Diario Oficial, 19 de Mayo de 1983. México, SECOGEF 1983. 28 pp.

Barenstein, Jorge. **La Gestión de las Empresas Públicas en México.** México, Ed., CIDE, IPN, Textos de Ciencias Sociales, 1983. 189 pp.

Brasdefer, Gloria. Cué de Duarte, Irma. Juárez, Godolfino. Merino Mañón, José. Peralta García, Ariel. (Coordinador, Carrillo Castro, Alejandro.) **Las Empresas Públicas en México, Su Importancia en el Sector Industrial y Comercial, Bases Jurídicas de su Acción.** México, Ed., INAP, 1976. 255 pp.

Cano Vázquez, Luis. **El Control Gubernamental y la Contraloría Social Mexicana.** (Una Visión de la Modernización de México), México, Ed., F.C.E., 1999. 198 pp.

Carrillo Castro Alejandro. Ramírez García Sergio. **Las Empresas Públicas en México.** México, Ed., Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa S.A. 1983. 239 pp.

Cervantes Ahumada, Raúl. **Derecho Mercantil.** 2° ed., México, Ed., Porrúa. 2002. 687 pp.

Dirección General de Estudios Administrativos. **México a Través de los Informes Presidenciales**. Tomo. 6 El Sector Paraestatal, México, 1976.

Chevallier, Jean-Jacques. **Los Grandes Textos Políticos. (Desde Maquiavelo a Nuestros Días)** 7 ed., México, 1979. Ed., Aguilar. 420 pp.

Fraga, Gabino. **Derecho Administrativo**. 13 ed., México, 1980. Ed., Porrúa, 490 pp.

García Ramírez, Sergio. "**Constitución y Ordenación Económica del Estado.**" Mercado de Valores. No. 34 año XLI, México, 1981.

**Miguel de la Madrid Hurtado un Presidente ante la Prensa. Entrevistas de 1982-1987.** (Entrevista Concedida al Periodista Joaquín López Dóriga en la Sala de Juntas de la Residencia Lázaro Cárdenas de los Pinos, 17Diciembre de 1984), Tomo I, México, Ed., Porrúa.1987. 621 pp.

Randal, Fitzgerald. "**La Revolución de la Privatización.**" **Perspectivas Económicas**. Washington, D.C. 1989. No. 2

Rabasa, Emilio O. Caballero, Gloria. **Mexicano ésta es tu Constitución**.11°. ed., México, Ed., Miguel Angel Porrúa, LVI Legislatura de la H. Cámara de Diputados, 1997. 435 pp.

Rebolledo, Juan. **La Reforma del Estado en México.** (Una Visión de la Modernización en México), México, Ed., Fondo de Cultura Económica, 1993. 272 pp.

Ruiz Massieu, José Francisco. **La Empresa Pública. Un Estudio de Derecho Sobre México.** , México, INAP, 1980.

Rogozinski, Jacques. **La Privatización de Empresas Paraestatales.** (Una Visión de la Modernización en México), México, Ed., FCE. 1993. 206 pp.

Ruiz Dueñas, Jorge. **La Empresa Pública y los Procesos de Estabilización Económica. un Enfoque Comparado del Caso Mexicano.** México, Ed., INAP Praxis 61, 1982. 22 pp.

Sánchez González, José Juan. **Empresas Públicas y Privatización en México,** Apuntes de la Materia: Nueva Gestión Económica del Estado. México, UNAM, FCPyS. Febrero 2007.

..... **La Privatización en el Proceso de Desmantelamiento del Estado de Bienestar al Surgimiento del Estado Neoliberal.** México, UNAM, FCPyS, 1983. Tesis para Obtener el Grado de Maestría en Administración Pública.

Starr, Paul. **"El Significado de la Privatización".** Compiladores Kamerman, Sheila y J. Kahn, Alfred. **La Privatización y el Estado Benefactor.** México, F.C.E., 1993.

Uvalle Berrones, Ricardo. **Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal.** México, Ed., IAPEM, UAEM, (sin fecha). 144 pp.

----- **Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea.** México Ed., IAPEM, UAEM, 1998. 214 pp.

----- **La Actividad Económica del Estado Mexicano, Relevancia del Sector Paraestatal.** México, Ed., Plaza y Valdés Editores, 1998. 125 pp.

Villarreal, René. **Mitos y Realidades de la Empresa Pública ¿Racionalización y Privatización?** México, Ed., Diana 1988. 221 pp

## OTRAS FUENTES

Agenda de la Administración Pública Federal 2006. **Compendio de Leyes Reglamentos y otras Disposiciones Conexas sobre la Materia**. 13° ed., México, Ed., Ediciones Fiscales ISEF.

Cuadernos de Renovación Moral. **Apertura Comercial y Modernización Industrial**. México, Ed., FCE, México 1988. 126 pp.

Cuadernos de Renovación Moral. **Planeación Democrática**. México, Ed., FCE, 1988. 142 pp.

Cuadernos de Renovación Moral. **Renovación Moral**. México, Ed., FCE, 1988. pp.108

**Diario Oficial de la Federación**. México, D.F., 17 de enero de 1977.

Está en tus Manos. **La Renovación Moral en el Gobierno**. (Folleto) Seminario de la Renovación Moral. México, SECOGEF, 1987. 29 pp.

Está en tus Manos. **La Renovación Moral en las Instituciones**. (Folleto) Seminario de la Renovación Moral. México, SECOGEF, 1987. 31 pp.

Leyes y Códigos de México. **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**. 13° ed., México, Ed., Porrúa, 1984. 737 pp.

Revista de Administración Pública. **Antología 1-54, 1956-1983**, México, Ed., INAP, 1983. 505 pp.

Revista de Administración Pública. **Empresa Pública**. 59/60 Julio-Diciembre 1984. México, INAP. 407 pp.

Revista de Administración Pública. **Simplificación Administrativa**. 65/66, Enero- Junio 1986. México, INAP.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Acuerdo que crea la Comisión Intersecretarial de Desincorporación**, Dado a Conocer en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México Distrito Federal el Día 6 de Abril de 1995. 5 pp.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, Sujetas a la Ley Federal de Entidades Paraestatales y su Reglamento**, de fecha 7 de agosto de 2006. 6 pp.

Presidencia de la República. **El Gobierno Mexicano**. Mensual, México, D.F., Diciembre de 1982.