

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**“ LA DECADENCIA DE LA EMPRESA PÚBLICA EN MÉXICO ”**

**Tesis**

**Que para obtener el título de**

**Licenciado en Derecho**

**Presenta**

**Edgar Manuel Montes de la Vega.**

**Querétaro, Qro., Septiembre del 2000.**

No. Reg. 464876

Clas. 350.000972

M779d

## **LA DECADENCIA DE LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO (RESUMEN)**

Este trabajo tiene la finalidad de demostrar que la empresa pública en México se está extinguiendo, ésto en virtud del modelo económico adoptado a partir de principios de la década de los ochenta (neoliberalismo).

Sobre este grave problema existen un gran número de obras que nos muestran un panorama general de lo que es una empresa de este tipo, su fundamentación, su desarrollo, su florecimiento y desde luego todo lo que ella implica, pero con la situación que no toman ninguna postura respecto al futuro que le espera. Tales son las obras de Marcos Kaplan, Miguel Acosta, Juan José Páramo, Luis Delgadillo, Patricia Bravo y otras tantas. Pero como ya quedo establecido no existe a mi criterio trabajo alguno que haga referencia a la desaparición de la empresa pública, razón por la cual considero el presente trabajo de una vital importancia.

## AGRADECIMIENTOS

A la imborrable memoria de mi padre SR. ANTONIO MONTES ARVIZU, quien con su ejemplo y consejos me forjó en los principios de honestidad, honor y justicia.

Al férreo carácter y temple de mi madre SRA. LUZ DE LA VEGA DE MONTES, fuente inagotable de ternura, cariño, apoyo y bondad.

A mi esposa e hija PATY Y MARIANA, por llenar mi vida de amor y esperanza.

A mis hermanos ARNULFO, ASCELA, LOLITA, ANTONIO, LUPITA, JULIA Y LUZMA, por todos los momentos que hemos compartido juntos.

Al amigo y maestro LIC. GABRIEL BALLESTEROS MARTINEZ por su apoyo incondicional en la realización de este trabajo.

A mis amigos y maestros del sinodo: LIC. AGUSTIN ALCOCER ALCOCER, LIC. SALVADOR GARCIA ALCOCER, LIC. FCO. JAVIER GARCIA DAVALOS, LIC. JOSE ANTONIO MONTES DE LA VEGA, por sus atinados consejos y comentarios.

A Dios por haberme permitido cumplir esta importante meta en mi vida.

## INDICE

	Pag.
INDICE.....	1
INTRODUCCIÓN.....	3
CAPÍTULO PRIMERO.- ANTECEDENTES DE LA EMPRESA PÚBLICA.....	8
1.1. EVOLUCIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA	
1.1.1 EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL	
1.1.2 EN MÉXICO	
CAPÍTULO SEGUNDO.- CONCEPTO, CARACTERÍSTICAS Y GENERALIDADES SOBRE LA EMPRESA PÚBLICA.....	26
2.1. CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS	
2.2. FORMAS ADOPTADAS POR LA EMPRESA PÚBLICA	
2.3. ORGANIZACIÓN CENTRALIZADA Y PARAESTATAL.	
2.4. CONCEPTOS RELATIVOS A LA EMPRESA PÚBLICA	
2.5. LA PRIVATIZACION DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS	
CAPITULO TERCERO.- UBICACIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA MEXICANA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.....	45
3.1. MARCO CONSTITUCIONAL DE LA RECTORIA DEL ESTADO, LA ECONOMÍA MIXTA Y EL SISTEMA DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA.	
3.1.1 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994.	
3.1.2 PROGRAMA NACIONAL PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA 1990-1994.	
3.1.3 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000	
3.2. UBICACIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA EN LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y DEMÁS LEGISLACIONES GENERALES Y ESPECIALES	

CAPITULO CUARTO.-	POLÍTICA ECONÓMICA ADOPTADA A PARTIR DE 1976.....	58
-------------------	---	----

4.1	ANALISIS, CRITICA DE LOS PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS A PARTIR DE 1976	
-----	---	--

CAPITULO QUINTO	PROSPECTIVA DE LA EMPRESA PÚBLICA EN MÉXICO.....	66
-----------------	--	----

5.1	PERSPECTIVAS ECONÓMICAS DE MÉXICO	
5.2	LA DESINCORPORACIÓN Y SU FUTURO EN MÉXICO	
5.3	ACTUALES EMPRESAS PÚBLICAS EN EL ÁMBITO FEDERAL	
5.4	EL FUTURO DE LA EMPRESA PÚBLICA EN MÉXICO	

CONCLUSIONES		72
--------------	--	----

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	.....	74
----------------------------	-------	----

## INTRODUCCION

### ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

El tema de la empresa pública en México ha sido un tema polémico desde principios del siglo, debiendo señalar el avance que tuvo en la década de los setenta y principios de los ochenta, donde tuvo su florecimiento, para posteriormente entrar a la decadencia que hasta el día de hoy se encuentra.

En la etapa del florecimiento de la empresa pública encontramos trabajos como el de Alejandro Carrillo Castro, quien señala el sentido político y la noción jurídica de la misma, realizando un examen histórico de su evolución para concluir en la importancia de la misma en el desarrollo del Estado Mexicano.

Por otra parte los trabajo de Juan José Páramo y de Fernando Ramírez, además de tener una clara tendencia en pro de la empresa pública, realizan un análisis desde el punto de vista económico, haciendo referencia al sistema nacional de planeación.

Por otra parte, desde el punto de vista de las transformaciones que ha sufrido la relación Estado-sociedad, dejando la incógnita respecto de que va a suceder ante tales cambios, pero sin adoptar ninguna postura, contamos con el trabajo de Patricia Bravo, quien señala la posición de empresa pública en el nuevo contexto liberal.

Por último encontramos una obra de Marcos Kaplan, en la que se hace una descripción de tipo historico-internacional, aterrizada en la actualidad mexicana, situación que nos permite establecer ciertos escenarios para el futuro de la citada institución

Como ya quedó establecido, en las obras antes citadas no existe a mi criterio, trabajo que haga referencia a la desaparición de la empresa pública, por tal razón considero que este trabajo de investigación podría aportar ideas nuevas respecto del tan desalentador futuro de la empresa pública en México.

## FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA

Marco Teórico Básico:

El presente trabajo parte del estudio particular de la empresa pública, sus antecedentes, su situación en el marco internacional, sus características, hasta lograr conclusiones universales en el actual desmoronamiento de la empresa pública en México, es decir se partirá de un marco particular de la empresa pública hasta llegar a su etapa actual y su decadencia.

El modelo teórico básico del cual partirá la investigación y la tesis en general, encuentra su basamento en el modelo económico adoptado a partir del sexenio del presidente Miguel de la Madrid Hurtado (neoliberalismo), Hablar de manera particular sobre el neoliberalismo, sería un trabajo muy extenso, ya que como es sabido este sistema económico es resultado de un movimiento mundial, mismo que por la múltiples relaciones entre países y organizaciones nacionales y trasnacionales sería difícil examinar, razón por

## Miguel de la Madrid marcó la pauta para que el país fuera más dependiente

del exterior, se dio con corte neoliberal el libre comercio, hubo desarrollo de mercado, se redujo el aparato gubernamental, excesiva apertura comercial, esto sobre todo porque somos un país con baja ó nula competitividad en los mercados internacionales, se comenzó el proceso de desincorporación de las empresas públicas, se alcanzaron más de 1100 empresas que solo absorbían recursos, y tantas otras originaron la decadencia de la empresa pública y que examinaremos más adelante y con profundidad en nuestro trabajo de tesis.

Además servirán de apoyo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo concerniente a la rectoría del estado, la economía mixta y el sistema de planeación democrática, en sus artículos 25, 26, 27, 28 y 73. También serán de gran utilidad el plan nacional de desarrollo 1989-1994, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y demás legislaciones generales y especiales.

Elementos relevantes:

- 1.- Crecimiento Económico: Aumento de la producción de bienes y servicios de una sociedad en un periodo preciso, generalmente es un año.
- 2.- Desarrollo Económico: Proceso mediante el cual los países pasan de un estado atrasado de su economía a un estado avanzado de la misma.
- 3.- Devaluación: En economía, ley oficial mediante la cual se reduce el tipo de cambio al que una unidad monetaria se intercambia por otra en los mercados internacionales.

4.- Empresa: Entidad jurídica que realiza actividades económicas gracias a las aportaciones de capital de personas ajenas a las actividad de la empresa, los accionistas.

5.- Empresa Pública: Entidad institucional con personalidad jurídica propia, constituida con capital de titularidad estatal en su totalidad o de modo parcial, cuya finalidad es la realización de actividades productivas o la prestación de un servicio en régimen de derecho privado.

6.- Inflación: Desequilibrio económico caracterizado por una subida general de los precios y provocado por una excesiva emisión de billetes de banco, un déficit presupuestario o una falta de adecuación entre la oferta y la demanda.

7.- Nacionalización: Expropiación de empresas que pertenecen al sector privado por parte del sector público.

8.- Neoliberalismo: Corriente de carácter económico desarrollada a nivel mundial, caracterizada por una total apertura en los mercados y basada en el libre comercio.

## OBJETIVOS E HIPÓTESIS DE TRABAJO

Los objetivos esenciales del trabajo de tesis son:

1.- Explicar cuales son las causas fundamentales de la crisis de la empresa pública.

2.- Comprobar si la crisis de la empresa pública ha sido consecuencia inmediata de la implementación del modelo económico que hasta la fecha tenemos.

3.- Intentar obtener como resultado del presente trabajo que a menos que en un futuro inmediato ocurra una transformación del modelo económico, y de pauta al equilibrio económico, se dará el renacimiento de la empresa pública en el país.

Hipótesis:

La crisis de la empresa pública en México, ha tenido su origen en el modelo económico adoptado a partir del sexenio del presidente Miguel de la Madrid Hurtado (neoliberalismo), cambio que se sintió con mayor fuerza debido a la crisis económica que se arrastraba desde principios de la década de los setenta, desde donde podía observarse un paternalismo que concluyó en la década de los ochenta, dejando vigentes sus consecuencias, aunado a lo anterior, la corrupción existente, trajo como consecuencia la presencia de una mala administración de dichas empresas, lo que redundó en la crisis en la que hoy están inmersas, y de seguir por este sendero, culminara este proceso de ya casi veinte años, con la total desaparición de este tipo de empresas en México, quedando con ello un estado mínimo. Debido a lo anterior, se hace necesario el cambio inmediato del modelo económico hasta hoy vigente, lo que seguramente redundará en el renacimiento de la empresa de estado como parte importante de la economía nacional.

# **CAPITULO PRIMERO**

## **ANTECEDENTES DE LA EMPRESA PÚBLICA**

### **1.1.- EVOLUCION DE LA EMPRESA PÚBLICA**

Dentro del estado capitalista, encontramos el régimen de la libre empresa independiente, basado en el principio clásico de la economía liberal que señala: “La economía progresa mejor sin la intervención del Estado”, lo que nos lleva a la conocida economía de libre mercado, misma que rechaza toda participación estatal en ese aspecto, salvo la de proteger los intereses de quienes intervienen en ella, a fin de salvaguardarlos y con ello permitir su desarrollo y funcionamiento adecuados.

La idea de la libre empresa dominó gracias a los principios del liberalismo del siglo XIX, sin embargo, poco a poco, el gobierno fue teniendo más interés respecto de las empresas, y en particular de ciertos sectores de la producción, hasta que decidió participar en ellos y fue precisamente esa situación la que dio pauta al nacimiento de la empresa pública, momento a partir del cual el gobierno se convierten “en promotor de una economía dirigida”<sup>1</sup>, lo que tendría como consecuencia el intervencionismo estatal en los procesos de producción, siendo este periodo donde se da el auge de la empresa de estado, como una forma de participación activa en la vida económica, dirigiendo desde un lugar estratégico el desarrollo integral del país.

Sin embargo, como nada es estático dentro del ámbito estatal, surgen nuevas ideas respecto a innovadoras formas de concebir la actividad estatal, y se hace referencia específica al movimiento de los sistemas socialistas y comunistas que tendría como consecuencia, las ideas “liberalismo social”, mismo que trajo de la mano al llamado Estado-empresario o Estado-promotor, encargado de la debida distribución de la riqueza pública, ante la imposibilidad que la iniciativa privada presenta para proporcionar mediante la ejecución de sus tareas, el bienestar requerido por la

población, debido a lo cual, se señala que la empresa pública tiene un carácter “esencialmente político”<sup>2</sup>.

### 1.1.1. En el ámbito internacional

#### a) La empresa pública en los países capitalistas desarrollados

El intervencionismo económico del gobierno a través de empresas públicas puede ser detectado aún antes de la aparición del capitalismo, es decir, en las formaciones precapitalistas. Dentro de estas formas de intervención estatal en la antigüedad (Egipto, China, Grecia, Roma) encontramos a “la imposición de marcos jurídicos y controles administrativos al funcionamiento de las actividades económicas; la concesión de privilegios a grupos y empresas; la concesión o arrendamiento de actividades o empresas, o su gestión directa por el Estado.”<sup>3</sup>

En la antigüedad oriental, el Estado despótico, conducido por su monarca, ejercía un dominio casi absoluto sobre las actividades económicas, pudiéndose resaltar como un ejemplo claro a Egipto, donde dominaba un estatismo faraónico. En china, el Emperador Wu-Ti, establece el monopolio de la sal y del hierro y acuñación de la moneda (119 A.C.), entre otras, estableciéndose una verdadera red de empresas de estado.

Durante la época del Estado absolutista, en los siglos XVII y XVIII, los gobiernos de Europa realizaban inversiones directas para la producción de los principales artículos de consumo, además de hacerlo en otros rubros, dada la apatía del sector privado. Un ejemplo muy claro del absolutismo se da en la Francia de Luis XIV, con el papel central de Jean Batpiste Colbert (1619-1683), de donde se aprecia un intervencionismo estatal de carácter absolutista, destacándose la producción de manufacturas reales como parte de una política exportadora con un carácter eminentemente mercantilista. En éste sentido, el gobierno francés asumió varias formas, la primera forma basada en las manufacturas reales de estado, es decir, empresas públicas creadas para satisfacer necesidades armamentistas y de producto de lujo; la

segunda forma, basada en empresas creadas por la iniciativa privada pero subvencionadas por el Estado; y la tercera forma integrada por manufacturas privilegiadas. Asimismo, Prusia también inicia la industrialización forzada, sobre todo en los sectores como el textil y metalúrgico.

En el Estado liberal surgen las empresas públicas "stricto sensu", debido a las tendencias intervencionistas del gobierno en los ámbitos de su desarrollo, estableciendo su papel rector, siendo aquí donde aparecería el dejar hacer, dejar pasar (laissez-faire), reconociendo que los mercados libres no surgieron con el sólo hecho de que el gobierno dejara que las cosas adoptaran su curso natural, ya que es innegable su intervención, quedando claro que la misma era en una mínima expresión.

El proceso de intervención estatal se divide en dos fases históricas: la primera, desde el último cuarto del siglo XIX hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial (1945), en el cual se puede observar el pleno desarrollo del capitalismo, la segunda Revolución Industrial y la internacionalización económica, que trajeron consigo, algunas crisis de tipo militar, económica, social y política, pudiéndose señalar como ejemplos la Primera Guerra Mundial (1914-1918) Revolución Mexicana (1910), la Revolución Rusa (1917), la crisis económica de fines de la década de los veinte y principios de los treinta, esta última sobre todo en los estados Unidos; sin embargo, el intervencionismo estatal fue fortaleciéndose, al grado de que no solamente fue intervencionismo sino "dirigismo", lo que implicaba la ampliación y el fortalecimiento del Estado. Este dirigismo estaba inspirado en ideas y procedimientos generales cuya meta era la superación de dificultades estructurales y globales, pretendiendo con ellos la atenuación de las crisis que el capitalismo sufría, razón por lo que existía una reglamentación de la inversión, producción y reparto de bienes y servicios, utilizando como instrumentos básicos para ese objetivo el estímulo estatal, la restricción de oferta de productos, los acuerdos obligatorios en materia industrial y agrícola, la ampliación de la demanda, la fijación autoritaria de precios y salarios, la extensión del sector público.

Resulta importante resaltar que la mayoría de las empresas estatales, han sido creadas en los momentos anteriores y posteriores a una guerra<sup>4</sup>, lo que implica un desarrollo determinante de aquellas, ya que antes de la guerra, es necesario producir todo aquello indispensable no sólo para los soldados sino para la población en general, ya que se entra en una crisis; en los tiempos de posguerra, la producción de bienes es necesaria para la estabilización del país, situación que se vio de manera más clara en aquellos países en los que prevalecía un régimen totalitario, como es el caso de Alemania<sup>5</sup> e Italia.

La segunda fase que corresponde de 1945 a la fecha, se caracteriza por una transformación de un nuevo orden económico de carácter general; sin embargo se observa la existencia de países desarrollados con una economía de mercado, otros en vías de desarrollo y otros más, con una economía centralmente planificada, debiendo señalarse que “cuando más débil y pequeña es una nación, más está su política exterior alineada según la influencia de la potencia en que está ubicada”.<sup>6</sup>

Al hablar de lo anterior, es imprescindible indicar el grado de desarrollo científico y tecnológico en el que se vive a partir de la Segunda Guerra Mundial (1945), situación en que definitivamente influyó en la determinación intervencionista del gobierno, y sobre todo los estados más desarrollados, mismos que de alguna manera han propiciado la reproducción de estos fenómenos en pro de su beneficio y el de sus aliados, basándose en técnicas modernas y adecuadas para los nuevos tiempos. Debido a lo anterior, la intervención del gobierno se va incrementando cada vez más, intervención que se da a través de diversos instrumentos y mecanismos, lo que lleva a establecer que se ha realizado la actividad de intervención de manera directa e indirecta.

Dentro del Estado capitalista contemporáneo se detecta el intervencionismo, dirigismo y una planificación parcial que permite la creación de las empresas públicas, sobre todo en los países que salieron victoriosos de la Segunda Guerra Mundial.

---

<sup>4</sup> Las empresas alemanas de electricidad Electrizitätswer A.G. y la Hamburg Hochbahn A.G., así como la empresa ferroviaria Deutscher-Bundesbahn; En Francia la Société Nationale de Recherches sur Traitement des Combustibles (1924), Campagne Générale des Eaux (1860), Nouvelle Société de gas de Paris (1907), Compagnie Générale transatlantique, Campagne Française des Cremins de FER, SNCF; en Inglaterra la Anglo Persian Oil Company (British Petroleum) y Cunard Steamship Company, principalmente.

<sup>5</sup> En el año de 1907 existían más de 224,127 empresas públicas que daban trabajo a más de 572,830 personas.

El sistema de empresas públicas en los países capitalistas desarrollados debe su creación a factores y justificaciones de tipo histórico, coyuntural, militar, económico, social, político e ideológico, circunstancias que han permitido el respeto a las bases de la propiedad privada y lo que ello representa. Debido a lo anterior y para contemplar la ubicación de la empresa pública se establece que el sector público cuenta con órganos legislativo, ejecutivos y judiciales en todos los niveles competenciales; órganos administrativos; órganos auxiliares; entidades estatales administrativas con descentralización institucional y competencia especial; organismos de ejecución de programas especiales y la empresa pública, misma que puede ser entendida en sentido estricto y que sólo incluye a las corporaciones públicas, o en sentido amplio y que incluye a las empresas mixtas, las sociedades comerciales del Estado<sup>7</sup> y las corporaciones públicas.<sup>8</sup>

A pesar de los logros obtenidos gracias al intervencionalismo estatal en los países capitalistas, llegó el momento en el que se empezaron a detectar ciertas restricciones por cuanto ve al desarrollo y desempeño de la empresa pública, insuficiencia y falta de rentabilidad, así como la crisis fiscal ocasionada por su financiamiento, lo que implicó severos cuestionamientos respecto a la permanencia o no de éstas, circunstancias que venían acompañadas de ideas relativas al adelgazamiento del aparato estatal, a través de la privatización de empresas. Lo anterior, no únicamente se refería a la crisis en materia financiera, sino también a cuestiones de índole social, económica y política que empezaron a partir de la década de los ochenta en la que nace la ideología neoliberal, que en términos generales se refiere a la crítica del Estado intervencionista, basándose en el hecho que "...a las empresas públicas se les imputa limitaciones originarias y permanentes, deficiencias y fracasos, resultantes en impuestos elevados y déficits presupuestarios; desestimo a la inversión privada y su creación de nuevos empleos; acaparamiento estatal del ahorro nacional; endurecimiento de condiciones monetarias, aumento de las tasas de interés; obstaculización de los flujos capitales y de su orientación hacia usos rentables; restricciones a la libre iniciativa y a la

<sup>7</sup> La sociedad comercial del estado es la constituida bajo las formas del Derecho privado y en donde el Estado posee la totalidad o mayoría del capital social representado por medio de acciones.

<sup>8</sup> La Corporación o empresa pública – dice Marcos Kaplan- es la forma más adecuada para la gestión de entes estatales de carácter industrial, comercial, cultural o científico-tecnológico, que requieren libertad, iniciativa, flexibilidad, espíritu de empresa, sin sometimiento estricto a las normas generales de regulación y control que se aplican a otros entes autárquicos.

competencia, perturbaciones en las leyes del mercado. Colores o alternativa se propugna el desmantelamiento del sector público, la privatización en subasta de sus empresas".<sup>9</sup>

Como consecuencia de la ideología neoliberal, en los países capitalistas desarrollados se ha implementado una política de privatización<sup>10</sup>, lo que implica una serie de procesos complejos, dada la naturaleza de los órganos que se pretenden transferir.

En la mayoría de los países capitalistas desarrollados y particularmente en la Gran Bretaña, Francia y Alemania, las principales privatizaciones se dieron en la década de los ochenta, sin que hasta el momento el proceso se haya detenido.

b) La empresa pública en los países del bloque socialista.

Antes de introducirnos a estos aspectos, resulta preciso establecer una idea básica: la economía soviética estaba regida por dos principios básicos: el centralismo democrático y la planificación de la economía.

La nueva Política Económica, instaurada por Lenin en los años veinte, estaba encaminada a la total desaparición de la propiedad privada, a través de un proceso lento de transición, circunstancia con la que no estuvo de acuerdo José Stalin, iniciándose con su mandato una estatización acelerada y forzada, acompañada de la centralización económica, lo que implicó que el gobierno se convirtiera en el propietario de las empresa existente a la de los trabajadores y a la que se le dio el nombre de "nomenclatura".

<sup>9</sup> KAPLAN, Marcos., Cit., p 182.

<sup>10</sup> Privatización se entiende como la transferencia al sector privado de la propiedad de empresas en las cuales todo o parte del capital

No fue sino hasta la llegada de Gorbachov<sup>11</sup> y su política de reformas denominada Perestroika<sup>12</sup>, que hubo un cambio en el modelo económico y estructural en la Unión Soviética. En virtud de que las empresas del Estado ya no respondían al desarrollo del país y por lo tanto a las necesidades del pueblo en general; fue necesario iniciar una estrategia de cambio.

El cambio dentro de las empresas públicas radicó en el hecho de que el gobierno en sus altas esferas ya no tomaría decisiones, dejando a esta responsabilidad de que la propiedad socializada resistiera a los embates de la reforma planteada, hubo la necesidad de permitir la propiedad privada<sup>13</sup>, comenzando con ello el nuevo sector privado de la economía soviética. Aunado a lo anterior y como puntilla para el Estado Soviético, Gorbachov estableció la separación de los funcionarios del Partido, respecto de la administración pública, lo que de alguna manera desencadenaría el desmoronamiento de la Unión Soviética.

Con las reformas instauradas por Gorbachov, se pretendía transitar de una economía centralmente planificada a una economía de mercado; sin embargo, para ello era factor indispensable la privatización, lo que se conseguiría sólo a través de la restauración de la propiedad privada, lo que definitivamente implicaba la total creación de una infraestructura necesaria para realizar este cambio tan significativo.

El paso hacia una economía de mercado estaba dado; sin embargo, Gorbachov no lo terminaría, sucediéndolo en la tarea, Boris Yeltsin, quien se encarga de

---

<sup>11</sup> Gorbachov, Mijail (1931-), político soviético. Gorbachov, el nombre más joven en ocupar el poder supremo en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) desde Iósiv Stalin, nació en Privolnoje, cerca de Stávropol (Rusia). Estudió derecho en la Universidad Estatal de Moscú y se afilió al Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS) en 1952.

<sup>12</sup> Perestroika, (en ruso, reestructuración), término empleado para referirse a la reforma económica realizada en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas al final de la década de los ochenta. La palabra comenzó a utilizarse cuando, en 1985, Nijail Gorbachov pasó a ser el máximo dirigente soviético. Esta política ya estaba en la fase de diseño antes de su elección, pero fue en el pleno del comité Central del Partido Comunista de abril de 1985 cuando se decidió que era crucial para rescatar al estado del colapso económico y que había que llevarla a la práctica inmediatamente. La perestroika habría de convertirse en un plan sistemático y en una estrategia concreta para el desarrollo del país. La reforma alcanzaba todas las áreas del sistema soviético; la ciencia, la tecnología, la reorganización de la estructura económica y los cambios en la política de la inversión. Su objetivo era convertir una gestión centralizada en un sistema más descentralizado, basado en cierto grado de autonomía local y autogestión. Otros objetivos eran: reducir el alcoholismo y el absentismo laboral, permitir a las empresas tomar decisiones sin consultar a las autoridades políticas, así como el fomento de la empresa privada y sociedades conjuntas con un número limitado de compañías extranjeras. Su copartida en el mundo de la cultura y de los medios de comunicación fue la glasnost. Hacia el final del mandato de Gorbachov, la perestroika empezó a recibir críticas tanto por lo que pensaba que las reformas se aplicaban con demasiada lentitud como por los que se temía que se destruyera el sistema socialista y lo sustituyera por la anarquía. En ambos casos se temía que el país se dirigiera al colapso. En 1991 Mijail Gorbachov perdió el poder tras un fallido golpe de Estado. Boris Yeltsin se convirtió en su sucesor, abandonando el comunismo y conduciendo a la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas a la desintegración.

<sup>13</sup> La propiedad privada de los medios de producción fue permitida por medio de una Ley sobre la Propiedad en la Unión Soviética,

reorganizar el Estado Ruso, a través de una nueva Constitución en 1993, y dando los pasos definitivos para consolidar esa economía de mercado, a través de la cual las empresas públicas fueron privatizadas, además de crear verdaderos mercados financieros que permitieran un mejor desarrollo del nuevo sistema.

### 1.1.2 En México.

Como ya ha quedado planteado, el intervencionismo de Estado dio origen a la empresa pública, pero esto no es cosa que tenga su origen en nuestro siglo, sino que pueden encontrarse diversos antecedentes siglos atrás, y haciendo referencia específica a nuestro país, es posible señalar como primer antecedente de la empresa de estado a diversos organismos con características muy semejantes que existieron durante el periodo del virreinato; dichos organismos eran denominados estancos<sup>14</sup> destacándose el estanco del tabaco, seda, telas, fieltro y algunos otros monopolios de diversa materia.

Con el movimiento de Independencia, la mayoría de los medios de producción se encontraban en manos de muy pocas personas y no es sino hasta el siglo XIX, que comienzan a aparecer algunas empresas estatales<sup>15</sup>, sin que ello constituyera una intervención importante en los procesos económicos del país, que se vivía en una etapa eminentemente liberal.

Con el siglo XX, siguió el régimen de la libre empresa, con la característica de que la clase que poseía la riqueza se encontraba alejada del desarrollo económico nacional, lo que de alguna manera constituyó una de las causas del movimiento revolucionario de 1910, teniéndose como finalidad el mejor reparto de la riqueza nacional, razón por la que el gobierno se convirtió en subsidiario o complementario de los procesos económicos, esto es, que cuando la iniciativa privada no podía o no quería participar en determinados rubros, el gobierno, acudía en su apoyo. Debido a lo anterior, es posible afirmar que la empresa pública en México nace como consecuencia de las ideas plasmadas por los ideales revolucionarios y con la profunda inspiración de lograr la justa distribución de la riqueza nacional, sin dejar de tomar en consideración el hecho

<sup>14</sup> Com. Prohibición del curso y venta libre de algunas cosas, o asiento que se hace para reservar exclusivamente las ventas de mercancías, o géneros, poniendo los precios a que fijamente se hayan de vender.

<sup>15</sup> Banco de Avila. 1830; Banco nacional de amortización de la moneda de cobre de 1837.

de la razón de ser de dominio que caracteriza al Estado, con el afán de mantener cierto orden y estabilidad dentro del país, de acuerdo con los lineamientos generales de gobierno vigentes en cada momento.

Ante el crecimiento desigual e inestable de la economía mexicana, principalmente desde los años cincuenta del presente siglo, el gobierno se ha caracterizado por su creciente intervencionismo, lo que consolida el proceso de concentración y centralización, constituyéndose el monopolio en una característica esencial de toda la estructura económica.

La empresa pública, considerada como "la organización autónoma de los factores de la producción, dirigida a producir o distribuir bienes o servicios en el mercado, con personalidad jurídica, o que se manifiesta a través de una fiduciaria; organización en la que el Estado ha hecho algún aporte patrimonial que deberá pasar a formar parte del capital social o del patrimonio fiduciario"<sup>16</sup>, encuentra su razón de ser en su acción para contener la tendencia decreciente en la tasa de ganancia dentro del sistema económico.

Como ya quedó establecido, el origen de la empresa pública en México, lo encontramos en la época virreinal con el estanco del tabaco o Real Renta del Tabaco, cuya función consistía en reglamentar y supervisar las actividades de siembra, procesamiento y venta de tabaco, con el firme propósito de aumentar el poder económico de la Corona española, reforzando, desde luego, el control político sobre la población dedicada a estas labores y las conexas; la casa de Moneda incorporada a la Administración real en 1762, y la Fábrica Real de Pólvora, cuyas instalaciones quedaron establecidas en 1780, a través de estas figuras, el gobierno intervenía para regular y restringir algunas actividades.

Durante el movimiento independiente y con la finalidad de fortalecer la figura de la soberanía, fueron creados algunos órganos por parte del gobierno a fin de hacer vigente su posición dentro de los procesos económicos, pudiendo resaltar la creación del

que darían nacimiento a Petróleos Mexicanos, así como la adquisición de los ferrocarriles que daría a Ferrocarriles Nacionales de México (FF:CC).

Durante la década de los cuarenta, el esfuerzo del gobierno estuvo dirigido hacia la promoción de la industrialización, creándose por ello Altos Hornos de México, Guanos y Fertilizantes de México<sup>20</sup>, la Compañía Industrial de Atenquique, la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, Diesel Nacional y otras. Como puede observarse, el gobierno estaba incrementando su intervención en la actividad empresarial, y lo hacía con finalidad de regular el mercado y proteger al consumidor final.

El periodo presidencial del General Lázaro Cárdenas (1934-1940), fue de particular importancia ya que el sector para-estatal se presentó como el pilar del desarrollo económico del país, impulsándose la reforma agraria y la creación y nacionalización de empresas estratégicas, tales como la industria ferrocarrilera y la petrolera. En este sentido, es preciso señalar que la Compañía ferrocarriles Nacionales de México, que fuera creada en 1908, recibió múltiples apoyos del gobierno, y es precisamente en 1937 cuando por causa de utilidad pública se procedió a expropiarla, mediante el decreto de 23 de Junio de 1937. Por otra parte, el 18 de Marzo de 1938, se expropiaron los bienes de las 17 compañías petroleras extranjeras, creándose mediante decreto de 7 de junio del mismo año Petróleos Mexicanos, como un organismo descentralizado del gobierno Federal, dándose con ello una injerencia directa del gobierno en ámbitos tan variados como el industrial y el agropecuario, abandonándose el proyecto agrícola que hasta el máximo se había establecido, produciéndose a partir de 1940 una inversión masiva del gobierno en empresas dedicadas a infraestructura y finanzas.

Hacia finales del sexenio del presidente Avila Camacho, era clara la posición del gobierno respecto a su intervención en el sector empresarial, siendo por ello que se iniciaría un periodo en el que se establecieron una serie de mecanismos de control

---

<sup>20</sup> Posteriormente se convertiría en Fertimex.

administrativo y supervisión financiera respecto de toda la gama de empresas que el gobierno controlaba.

En este sentido, la primera disposición jurídica fue la Ley para el Control por parte del gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1947, misma que establecía una serie de facultades de control para las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Para el año de 1948 fue creada la Comisión Nacional de Inversiones, organismo dependiente de la Secretaría de Hacienda, a fin de poder instrumentar las facultades de la ley para el Control que fuera publicada en enero de 1948.

Para el año de 1953, fue integrado por parte de la Secretaría de Hacienda el Comité de Inversiones, que también se encargaría de establecer mecanismos de control y vigilancia de las empresas del Estado.

Con la ley de Secretarías de diciembre de 1958 (López Mateos), fueron establecidos los sistemas para la planeación y el control de las empresas públicas, persistiendo el modelo de control centralizado, circunstancia que cambiaría a partir de 1977 (López Portillo), estableciéndose un modelo sectorial desconcertado o también llamado "responsabilidad compartida". Efectivamente, con la ley de Secretarías de 1958 fue creada la Secretaría de la Presidencia de junto con la recién transformada Secretaría del Patrimonio Nacional, antes Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, fortaleciendo las áreas de control y vigilancia de todo el cúmulo de actividades administración Pública federal, pero particularmente de la para-estatal.

Para la década de los sesenta, se vislumbra una grave crisis económica, "definida por el agotamiento del patrón de acumulación predominante hasta el momento y por nuestra peculiar conformación dependiente y periférica".<sup>21</sup> Es precisamente durante esta época de crisis, que el Estado mexicano adopta el modelo de crecimiento denominado "desarrollo estabilizador", de características capitalistas pero con rectoría estatal, para que posteriormente se transformara en un sistema eminentemente

---

<sup>21</sup> CARRILLO Castro v GARCÍA Ramírez, Op.Cit. n37

intervencionista<sup>22</sup> a fin de lograr la consolidación del sector público de la economía, en la que se detectó una amplia expansión económica, a través de la creación de un alto número de empresas de diversa índole, pero sobre todo el fomento industrial, registrándose hacia el año de 1976 un total de 845 entidades para-estatales; sin embargo a pesar de las buenas intenciones, el modelo no fructificó; desencadenando toda una cascada de contradicciones económicas representadas en una situación financieramente caótica.

De acuerdo con Carrillo Castro<sup>23</sup>, la participación del gobierno tiene su origen en diversos factores, entre los que vale la pena resaltar:

- a) La necesidad de reasumir el dominio directo y el aprovechamiento inmediato de algunos bienes considerados como estratégicos.
- b).Intervención en la producción y distribución, sin desplazar totalmente a la iniciativa privada.
- c).Establecer una estructura que sostenga el desarrollo de las diversas tareas que el país requiere.
- d).Cumplir con los objetivos de los planes de desarrollo.
- e).Rescatar y mantener las unidades de producción y de servicio como fuentes de empleo.
- f).Allegarse de diversas formas de recursos diferentes a las tradicionales.

En el año de 1965 nació a la luz jurídica una nueva Ley de Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, estableciendo en términos generales que la coordinación y el control estarían a cargo de tres secretarías: la de Patrimonio Nacional, la de Hacienda y Crédito Público y la de la Presidencia, lo que en su momento fue denominado por el Lic. José López Portillo como "El triángulo de la eficiencia del gobierno federal".

A partir del año de 1960, se dio una evolución de la infraestructura administrativa para la planeación a través de la creación de comisiones y otros órganos, tales como: la

---

<sup>22</sup> Sexenio de Luis Echeverría A. de 1970-1976.

<sup>23</sup> CARRILLO Castro v GARCÍA Ramírez.. Op. Cit., n. 37.

de Administración Pública, encargada de estudiar las reformas administrativas que se requerían para la adecuación del aparato administrativo con la realidad; la Dirección General de Estudios Administrativos, a la que se encargó la labor de realizar las bases para el programa de reforma administrativa del Poder ejecutivo Federal 1971-1976; comisiones sectoriales de diversa índole<sup>24</sup> para complementar los esfuerzos de coordinación general.

Es precisamente aquí cuando empieza una nueva etapa respecto de la planeación y el control de las empresas públicas, transformándose el tipo centralizado a un modelo sectorial o desconcentrado, que básicamente abarca desde 1977 a la fecha. El programa de reforma administrativa 1977-1982, estableció el Sistema Nacional de Planeación, basado en la recién creada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la Ley General de Deuda Pública. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tenía por finalidad el fundamentar y encauzar la reforma del aparato administrativo a fin de adaptarlo a las nuevas circunstancias de la vida nacional. La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, "actualizada la concepción y el manejo del gasto público federal y vinculaba definitivamente la planeación y programación de los grandes objetivos y metas nacionales con la preparación, ejercicio y control del presupuesto."<sup>25</sup>

Por su parte, la Ley General de deuda Pública "buscaba optimizar el uso de los recursos financieros que capta la Administración Pública Federal a través del crédito, tanto interno como externo, así como captar la información necesaria para vigilar, en todo momento, la situación crediticia del país."<sup>26</sup>

La filosofía política que planteaba la Constitución de 1917 sirvió de fundamento para realizar el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, en el cual se pretendió definir un mejor modelo de país. En este sentido, los objetivos fundamentales que se pretendían alcanzar con la planeación eran:

"1.- Reafirmar y fortalecer la independencia de México.

---

<sup>24</sup> Comisión Nacional de la Industria Azucarera, Comisión Coordinadora de la Industria Siderúrgica, Comisión Nacional de energéticos, Comisión Coordinadora de Política Industrial del sector Público y Comisión Mixta de la Industria Textil de Algodón.

<sup>25</sup> CARRILLO Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio., Op. Cit., p 88.

<sup>26</sup> Idem., n. 89.

2.- Promover el empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, educación, salud y vivienda.

3.- Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente.

4.- Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas<sup>27</sup>

A fin de poder poner en práctica esos objetivos, se diseñaron 22 políticas para instrumentar, destacándose las referentes al fortalecimiento del gobierno para que pudiera hacer frente a todas las demandas, la generación de empleos en un ambiente digno y de justicia, la reorientación de la estructura productiva nacional y la utilización del petróleo como base del desarrollo económico y social.

Dentro del Plan Global de Desarrollo se estableció un diagnóstico respecto a las empresas públicas, destacándose "... los problemas relacionados tanto con su eficiencia, administración y productividad, así como respecto de su financiamiento y de la tecnología que utilizan; pero sobre todo, los vinculados con los precios y tarifas de los productos que elaboran y los servicios que prestan."<sup>28</sup>

En el mismo sentido es preciso señalar que la participación del gobierno en la vida económica del país era determinante, por lo que las empresas públicas deberían adecuarse a los objetivos que de manera prioritaria se marcaron para lograr el desarrollo socioeconómico del país. Debido a lo anterior, fueron establecidos mecanismos de evaluación y de control, como parte de la reforma administrativa, mecanismos dentro de los que podemos señalar: sistema de control y seguimiento de gasto público federal, nuevos sistemas de contabilidad y registro, control de contratos y de obra pública, control y vigilancia sobre adquisiciones y administración de bienes y sistema de auditoría.

La empresa pública como parte del sistema económico y social, participa en áreas tan variadas como alimentos, bancos, energéticos, transporte y comunicaciones,

---

<sup>27</sup> Idem., p. 94.

<sup>28</sup> Idem., p. 116.

siderurgia, minería, comercio, turismo, principalmente, destacándose su participación durante la década de los setenta.

Con el presidente Miguel de la Madrid, fue creado el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, estableciéndose lo siguiente respecto a la política de empresa pública: " La política de empresas públicas corregirá las ineficiencias y aprovechará plenamente las posibilidades en la producción de bienes y servicios, y en la promoción, regulación y dirección del desarrollo económico y social. Los propósitos fundamentales que orientan la política de éste sector son: fortalecer el carácter mixto de la economía, participar en la oferta de bienes y servicios socialmente necesarios, apoyar la integración del aparato productivo, reestructurar y modernizar la empresa pública, regular la actividad de los mercados para reducir los efectos negativos producidos por la desigualdad en el ingreso; apoyar la descentralización de las actividades de producción y distribución; contribuir al sano financiamiento de desarrollo y adoptar mecanismos y políticas que garantice el cumplimiento de sus objetivos y la moralidad de su administración "<sup>29</sup>

En este orden de ideas, el sexenio de Miguel de la Madrid constituye un parteagüas en el desarrollo de la empresa pública, y a pesar de Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 trató de rescatarla, el modelo económico adoptado superó todas las expectativas.

Por su parte, el 31 de mayo de 1989 (Salinas de Gortari), fue publicado el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, en el que fueron establecidos cuatro objetivos nacionales fundamentales, a saber:

1. Defender la soberanía y preservar los intereses de México en el mundo;
2. Ampliar nuestra vida democrática;
3. Recuperar el crecimiento económico con estabilidad de precios, y
4. Elevar, productivamente, el nivel de vida de los mexicanos.

---

<sup>29</sup> Idem. P. 224.

Dentro del Capítulo Quinto del Plan, encontramos el “Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios”, en donde quedó incorporada la política de modernización de la empresa pública, basándose en su fortalecimiento para la debida atención de atención de aquellas áreas en que su participación es estratégica o prioritaria para el desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, presentando por el presidente Ernesto Zedillo, establece una reforma de gobierno y modernización de la Administración Pública; promueve la descentralización administrativa y el avance en la conformación de un servicio profesional de carrera que dé continuidad a los programas de trabajo, modernizando integralmente la Administración Pública para reducir costos y tiempos así como modernizar los sistemas de control interno, y de rendición de cuentas a la ciudadanía. En el mismo sentido, se plantea la desregularización y fenómeno de competencia interna y externa, ejecutándose un programa de desregularización y simplificación administrativa y de esta manera se combaten prácticas monopólicas, tanto de empresas públicas como privadas. Un factor fundamental para generar el crecimiento económico, será la promoción de una amplia participación de la inversión privada en infraestructura dentro de los límites que marca la ley. El Plan contempla la participación del sector privado en ferrocarriles, telecomunicaciones, puertos, aeropuertos, generación de energía eléctricas, carreteras, y almacenamiento, transporte y distribución de gas, entre otras.

Es así que con Miguel de la Madrid se da un giro completo al modelo económico a la forma de vida que existía en el país ya que “el criterio de beneficio social que normaba la actividad de las empresas públicas y que había sedo, desde la nueva concepción económica, el principal elemento de los déficits crónicos de las finanzas públicas, es sustituido por el criterio de rentabilidad económica; en tanto que el papel del Estado como eje director del crecimiento industrial y el proceso económico es sustituido por la inversión y el mercado.”<sup>30</sup>

De lo anterior se desprende una transición de un gobierno omnipresente a uno estratega, y tiene que ver con el cambio de una sociedad dirigida, a una dinámica plural;

---

<sup>30</sup> HIJERTA Moreno, Guadalupe.. Empresa Pública: Pasado v Presente. Internet Explorer. n.9

y de un aparato estatal monolítico, unilateral y centralista, a un aparato diversificado, participativo y descentralizado. Se trata, prácticamente de un modelo de cogestión Estado-Sociedad, donde el gobierno federal reduce su tamaño, es decir, se encamina hacia el llamado "*Estado mínimo*", lo que tendrá como consecuencia la desaparición de la empresa pública en México. En este sentido, "La reducción o incluso el desmantelamiento del Estado y sus reglamentaciones, de los regímenes vigentes de producción social, y la red de empresas públicas, eliminarían los factores responsabilizados de la crisis y el estancamiento."<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> KAPLAN, Marcos., Op.Cit., p. 181

## CAPITULO SEGUNDO

# CONCEPTO, CARACTERÍSTICAS Y GENERALIDADES SOBRE LA EMPRESA PÚBLICA.

### 2.1.- CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS.

Después de haber abordado el tema de la empresa pública desde sus antecedentes históricos y con la finalidad de poder entender de manera cabal lo que éste implica, será necesario introducirnos en el aspecto conceptual, por lo que comenzaremos por definir lo que es empresa.

Por empresa se entiende a la "Sociedad industrial o mercantil, unidad económica de base en que se desenvuelve el proceso productivo. En éste se combinan los factores productivos para conseguir un producto que obtenga el máximo beneficio: económico o social, según los casos"<sup>32</sup>

Una vez que tenemos una idea básica de lo que se entiende por empresa en general, es pertinente abocarnos a determinar qué es propiamente la empresa pública, es decir, en qué consiste el carácter público de la misma, y en ese orden de ideas, es preciso acudir a lo señalado por varios autores:

"Unidad de producción de bienes o prestación de servicios que posee una contrapartida patrimonial directa, formada por decisión inmediata del Estado (incluso en los casos de constitución de una sociedad mercantil o de un fideicomiso, ya que siempre se requiere la autorización gubernamental para la participación estatal), con recursos que éste o sus conductos o para-estatales reciben de fuentes fiscales o crediticias, o de asociación con capitales privados o sociales, o de la aplicación de los precios y las tarifas por los bienes y servicios que ponen a disposición del público, y sujeta al

---

<sup>32</sup> Enciclopedia Salvat. 12 Tomos. Salvat editores. 1976. tomo 5. n. 1180.

cumplimiento forzoso y directo de los planes y programas gubernamentales y a un régimen específico de control autoritario”<sup>33</sup>

En el mismo sentido, encontramos otra apreciación que se tiene sobre la empresa pública: “ La organización autónoma de los factores de la producción, dirigida a producir o distribuir bienes o servicios en el mercado, con personalidad jurídica o que se manifiesta a través de una fiduciaria; organización en la que el Estado ( o algún ente para-estatal) ha hecho un aporte 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 de responsable o corresponsable de la administración de la empresa. Resumiendo; se trata de una entidad económica personificada en la que el Estado ha construido con capital por razones de interés público, social o general”<sup>34</sup>

La empresa pública puede entenderse como género (sentido genérico) o como institución política administrativa (sentido estricto). Como género, se entiende que la empresa es una organización de medios personales y reales destinada a la producción o mediación de bienes y servicios para el mercado.

Como institución política administrativa, es decir, en un sentido limitado, la empresa pública existirá cuando se cree un ente conforme a las reglas de derecho privado, normalmente adoptando la forma de una sociedad mercantil (sociedad anónima de capital variable o sociedad de responsabilidad limitada, principalmente), para realizar función administrativa, ya sea de tipo industrial o comercial, pudiendo participar de manera mayoritaria o minoritaria.

Con la intención de distinguir perfectamente a la empresa pública (stricto sensu), como cierta especie de las empresas para-estatales, debemos examinar sus características, y que son las siguientes:

---

<sup>33</sup> GARCÍA Ramírez, Sergio., “Constitución y ordenación económica del Estado” citado por CARRILLO Castro, Alejandro y GARCÍA Ramírez, Sergio, en “Las empresas públicas en México”, México., Miguel Angel Porrúa., 1983., p. 23.

<sup>34</sup> RUIZ Massieu, José Francisco., “ La empresa pública. Un Estudio de Derecho sobre México” citado por CARRILLO Castro, Alejandro y GARCÍA Ramírez, Sergio, en “Las empresas públicas en México”.. México., Miguel Angel Porrúa., 1983., p.23

- a) Son creadas por acuerdo del presidente de la República; excepcionalmente por Ley del Congreso.
- b) Gozan de personalidad jurídica, distinta del gobierno.
- c) Cuentán con patrimonio propio.
- d) El gobierno les proporciona parte o el total de sus recursos económicos.
- e) No tienen relación jerárquica con el Poder Ejecutivo.
- f) La Administración Pública ejerce un control o una tutela sobre su actividad.
- g) Su objeto es de carácter industrial, comercial o de servicios.
- h) Sus tareas las rigen, principalmente, normas de derecho privado.
- i) Su finalidad es la de satisfacer necesidades colectivas y no la de obtención de lucro.

Jurídicamente, la empresa pública se encuentra regulada, desde luego por nuestra Constitución Federal, por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por la Ley Federal de Empresas Paraestatales y por las normas del Derecho Común (Código de Comercio, Ley General de Sociedades Mercantiles, Ley General de Sociedades Cooperativas, Ley General de Quiebras y Suspensión de Pagos, Código Civil.)

La empresa pública como unidad económica de producción de bienes y servicios surge dentro de una marco de condiciones económicas, políticas, sociales, culturales y jurídicas determinadas. La empresa pública es el resultado de la intervención del gobierno en el proceso productivo, teniendo por finalidad, asegurar el desarrollo y características del proceso de producción, respondiendo con ello al “papel contemporáneo del Estado”<sup>35</sup>

Es preciso advertir que la idea social de la propiedad en México tiene su origen en el artículo 27 constitucional<sup>36</sup>, en el sentido de la propiedad originaria de la nación

<sup>35</sup> CARRILLO Castro, Alejandro y GARCÍA Ramírez, Sergio., op. Cit., p. 7.

<sup>36</sup> “ARTÍCULO 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

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

Lanación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública; cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida dela población rural y urbana...”CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

teniendo la posibilidad de constituir la propiedad privada y reasumirla mediante mecanismos como la expropiación o la imposición de diversas modalidades.

De acuerdo a lo anterior y tomando en consideración el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, el concepto de propiedad se transformó por cuanto ve al sistema de economía mixta, donde al gobierno se le confieren responsabilidades de rectoría y gestión económica estableciéndose entonces un régimen de propiedad pública sobre un determinado tipo de bienes y por supuesto, control directo y exclusivo sobre ciertas actividades y servicios, de conformidad a un orden de prioridades.

Según Carrillo Castro y García Ramírez<sup>37</sup> existen seis factores determinantes de la participación pública en México, es decir, “ la paraestatalidad ”.

- a) La necesidad de reasumir el dominio directo y el aprovechamiento inmediato de algunos bienes para garantizar, por conducto de este manejo autónomo de la riqueza, la independencia económica y, por tanto, la capacidad de decisión política, hacia adentro y hacia fuera;
- b) La conveniencia de intervenir en el ámbito de la producción y de la distribución, sin desplazar la gestión privada, para asegurar el bienestar de la población consumidora mediante una presencia estatal suficiente en el aparato de la producción y el comercio, cosa particularmente importante como reacción frente a la concentración de la riqueza que se presenta en países en acelerado proceso de desarrollo, y que desemboca en el hecho de un “poder sin responsabilidad”;
- c) La necesidad de cometer el establecimiento y la permanencia de la infraestructura que sostenga el desarrollo de las tareas económicas, culturales y sociales que el país requiere;
- d) El imperativo de actuar para cumplir los objetivos que los planes de desarrollo indican. Sobre este particular se ha destacado, haciendo referencia al sector industrial – aun cuando la idea es válida para otros renglones -, “la ubicación nodal de las empresas industriales del Estado en el Plan. La multitud y naturaleza de sus vínculos con otras ramas, y la fuerza dinámica

---

<sup>37</sup> CARRILLO Castro, Alejandro y GARCÍA Ramírez, Sergio.. Op. Cit.. n. 14.

que resultará de su magnitud y ritmo de expansión hacen del sector par-estatal la pieza clave en la ejecución del Plan”;

- e) La conveniencia de rescatar y mantener, por razones económicas y sociales, unidades de producción y de servicio, así como fuentes de empleo que se hallan en trance de desaparición por el manejo desafortunado e ineficiente de una administración privada; y
- f) La pertinencia de allegar mayores recursos de fuentes diversas de la fiscal y de la crediticia pública, para fortalecer el desarrollo de la economía, en los términos requeridos por los diversos planes y programas del Estado.”

## 2.2.- FORMAS ADOPTADAS POR LA EMPRESA PUBLICA.

Al hablar de lo para-estatal (empresa pública amplio-sensu), nos referimos a una gama tan variada de formas jurídicas como lo son las formas de la descentralización, sociedad mercantil, asociación y sociedad civil y los fideicomisos.

Al referirnos a los organismos descentralizados y con fundamento en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>38</sup>, se puede decir que hace referencia a aquellos organismos que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como autonomía técnica u operativa, y que se encargan de realizar actividades relativas a las áreas estratégicas o prioritarias, a través de la prestación de un servicio público o social, aplicando los recursos obtenidos para fines de asistencia o seguridad social.

De acuerdo con el artículo 28 Constitucional, son áreas estratégicas las siguientes: correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite, petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad y ferrocarriles. En el mismo sentido se entiende por área prioritaria, aquélla tendiente a la satisfacción de los intereses nacionales y de las necesidades populares.

---

<sup>38</sup> ARTÍCULO 45.- Son organismos descentralizados las unidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adonten.

De los organismos descentralizados más conocidos, encontramos los siguientes: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Petróleos Mexicanos (PEMEX), Lotería Nacional, Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

Por lo que respecta a las sociedades mercantiles, como empresa pública, es preciso recurrir al derecho privado, ya que la mayoría de las normas de creación y desempeño de las mismas se encuentran en el Código de Comercio y Código Civil, principalmente, que desde luego, son como ya se mencionó, de derecho privado; sin embargo, debido al interés público a que sirven, están regidas por diversas disposiciones jurídicas de orden público, sobre todo por cuanto ve a la creación, transformación, extinción y medios de control.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal son descritas como empresas para-estatales (en el estricto sentido), siendo desde luego sociedades por acciones, que en la mayoría de los casos se trata de sociedades anónimas, debido a las múltiples ventajas que esta forma de agrupación ofrece respecto de las demás previstas en ley. Dichas empresas, de conformidad con el artículo 46 de la ley antes citada<sup>39</sup> pueden tomar la característica de ser participación estatal mayoritaria y minoritaria.

También encontramos empresas públicas que adquieren la forma de sociedades o asociaciones civiles, teniendo, en términos generales, las mismas características que las empresas públicas de carácter mercantil.

Resulta importante resaltar la relevancia dentro de la Administración Pública de los fideicomisos públicos, tomando en consideración su número, volumen de recursos

---

<sup>39</sup> ARTÍCULO 46.- Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

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

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

a. Que el gobierno federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social

b. Que la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el gobierno Federal.

c. Que el Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno y 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

financieros y actividades que desarrollan. A pesar de que el origen del fideicomiso se encuentra presente en una ley mercantil (Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito) la naturaleza pública de esta figura, nos remite a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual en su artículo 47, nos da la referencia<sup>40</sup>, situándonos en el ámbito público del gobierno.

Las empresas públicas como parte de ese conglomerado llamado Administración Pública, están sujetas a una determinada planeación y control, debido a lo cual estas empresas elaboran sus planes y programas (incluyendo planes y programas) de acuerdo a los que se marquen, es decir, que deben de tomar en consideración objetivos, políticas, prioridades, recursos y jerarquización de acciones y demás lineamientos que establezca el Plsn Nacional de desarrollo<sup>41</sup>.

Es de destacarse el papel de la empresa pública respecto del desarrollo tecnológico que se pretendía alcanzar en nuestro país, dándose pauta a la "promoción de una capacidad nacional para generar, difundir, seleccionar, adoptar y aplicar el conocimiento científico y técnico, congruentemente con las posibilidades y requerimientos de la estrategia de desarrollo señalada"<sup>42</sup>

A pesar de que la intención gubernamental de haber creado las empresas públicas fue orientar su función hacia los múltiples requerimientos del mercado interno, se dio paso, de una manera paulatina, al incremento de oferta exportable, es decir, apertura hacia el mercado internacional, como parte de un plan de desarrollo industrial que permitiera evolucionar al país. Es decir que se encontraría pronto el desarrollo para-estatal de nuestro país frente a un nuevo orden económico internacional que transformaría el panorama y las perspectivas de la empresa pública en todo el globo.

---

participen un razón de sus cargos o algunas o varias de ellas se obligen a realizar o realices las aportaciones económicas preponderantes.

<sup>40</sup> ARTÍCULO 47.- Los fideicomisos públicos al que se refiere el artículo 3º, fracción III, DE ÉSTA Ley, son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo federal en las otras atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos:

En los fideicomisos constituidos por el gobierno federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública centralizada.

<sup>41</sup> Anteriormente denominado Plan Global de desarrollo (1980-82).

<sup>42</sup> PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-82., PP. 255 y ss., citado por CARRILLO Castro, Alejandro y GARCÍA Ramírez, Sergio en "Las empresas públicas en México". México. Miguel Ángel Porrúa. 1983. n. 29

### 2.3.- ORGANIZACIÓN CENTRALIZADA Y PARAESTATAL.

Antes de seguir adelante, conviene recordar la diferencia entre lo que es la organización centralizada y la para-estatal. El ejercicio de la función administrativa que el gobierno realiza para la realización de sus fines, requiere forzosamente de una organización, ordenándose conforme a criterios de eficiencia.

De conformidad con el artículo 90 Constitucional<sup>43</sup>, la Administración Pública Federal será Centralizada y Para-estatal. La administración centralizada es integrada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.<sup>44</sup>

Dentro de la administración centralizada encontramos las siguientes formas administrativas: Centralización: Forma de organización administrativa que agrupa diferentes órganos bajo un orden determinado jerárquicamente y alrededor de un centro de dirección y decisión. Desconcentración: es en términos sencillos, un procedimiento para agilizar la actividad de la administración central, es decir, los órganos que los conforman cuentan con cierta libertad técnica y administrativa, dependen directamente del Ejecutivo Federal, no cuentan con patrimonio propio ni personalidad jurídica, ya que originalmente sus funciones pertenecían al órgano central.

La Administración Para-estatal es integrada por las Empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de crédito, las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas y los Fideicomisos, tal y como lo establece el tercer párrafo del artículo primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

---

<sup>43</sup> ARTÍCULO 90.- La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estarán a cargo de las secretarías de Estado y departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y la Secretaría de estado y Departamentos Administrativos. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>44</sup> ARTÍCULO 1.- La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal. La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada. Ley Orgánica de la administración Pública Federal.

Como elementos comunes de la Administración Para-estatal encontramos que están integrados por entidades independientes con funciones específicas, de interés público, creadas por un instrumento legal del congreso de la Unión o del Ejecutivo, con patrimonio propio, con personalidad jurídica propia en la mayoría de los casos y sujetas al control del Ejecutivo.

Sobre la base de lo anterior, encontramos dentro de la Administración Para-estatal tres formas administrativas: Descentralización: Es la forma administrativa que implica la creación de un ente por ley o decreto del Legislativo o decreto del Ejecutivo, que cuenta con personalidad jurídica propia, patrimonio propio y que está dedicada a la realización de actividades estratégicas o prioritarias; Empresas de Participación Estatal: Son entidades creadas bajo formas propias del derecho privado, compradas o creadas por el gobierno con la intención de desarrollar una actividad económica o incrementar la productividad de una región específica del territorio nacional. En este sentido, nuestra legislación sólo considera a las empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades nacionales y auxiliares de crédito e instituciones de seguros y fianzas; Fideicomisos Públicos: Esta forma administrativa, en realidad se trata de un contrato mediante el cual se afecta un patrimonio determinado con el propósito de auxiliar al Ejecutivo en las actividades prioritarias del desarrollo del país.

Una vez desarrollado brevemente el esquema de las formas que puede tener una empresa pública, podemos enfocarnos específicamente a las mismas, y por ello, el presente trabajo abordará de manera más importante, la última concepción señalada de empresa pública, es decir, la de una institución político administrativa, sin que ello impida referirnos al tipo genérico.

Comenzaremos por mencionar que desde 1925, el gobierno mexicano cuenta con una variada gama de entidades de diversa naturaleza jurídica, conocida como la "Administración Descentralizada", indirecta o para-estatal, donde localizamos a la empresa pública, misma que desde ese entonces empezó a crecer hasta alcanzar grandes dimensiones, tal y como lo observamos entre los años de 1945 a 1980, debiendo

destacarse el periodo de 1970-1976, donde pudieron contarse cerca de 900 entidades para-estatales, culminando su crecimiento hacia los años de 1981-1982, donde se contaron más de 1150 empresas; época en la que el gobierno decidió rescatar negocios y ocupaciones que dejaron de interesar a los particulares, pero principalmente para mantener abiertas fuentes de trabajo; ejemplos de esas primeras empresas públicas son el Banco de México, Ferrocarriles Nacionales de México, , Comisión Nacional de Electricidad, Petróleos Mexicanos, Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, Sidermex, S:A: de C:V., Transportación Marítima Mexicana, S.A., Altos Hornos de México S:A:, Dina Nacional S:A: y la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana S:A. (antecedente de la actual Conasupo).

Posteriormente, desde el año de 1982 y bajo la presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado, el país entró en una fase de transición de un "Estado Benefactor" a un "Estado Mínimo", produciéndose una marejada de desincorporaciones sobre diversas empresas públicas, que para el año de 1992, ya tan sólo existían 257; a este respecto vale la pena mencionar que la mayoría de ellas, al pasar bajo el control de la iniciativa privada no dieron resultados positivos.

La empresa pública, como un ente de naturaleza estatal, dedicado a producir o distribuir bienes y servicios de naturaleza económica, empieza a cobrar relevancia hacia la tercera década de este siglo, debido al creciente desarrollo de la actividad industrial y comercial, principalmente en los ramos energético, financiero y de comunicaciones.

La empresa pública, como la expresión de la Administración Pública, sirve a los fines de la política económica, produciendo bienes concretos, cuya producción antes era reservada a la iniciativa privada.

En el estado liberal o policiaco del siglo pasado, se tenía la firme concepción de que la economía progresaba mejor sin la intervención estatal, tal y como lo observamos durante el mandato del presidente Porfirio Díaz; sin embargo, a partir de 1910, con la Revolución Mexicana, poco a poco esa concepción fue olvidada, imperando el estímulo estatal a la actividad privada, es decir, la posición del gobierno era complementaria de la actividad de los particulares, ya fuera el caso de que éstos no pudieran o no quisieran

participar, fundándose la empresa pública, inspirada en la justa distribución de la riqueza.

A pesar del éxito que tuvo el sistema de economía libre, poco a poco se detectaron excesos e insuficiencias de un capitalismo impersonal, situación que hizo imprescindible la intervención estatal, pasando con ello a un sistema de economía dirigida, surgiendo de esta manera el concepto del Estado Empresario, con la única finalidad de invertir en nuevos rubros a través de la creación de diversas empresas con las características de la empresa privada y con el objetivo firme de comprometerse con el desarrollo económico del país.

A pesar de la intención inicial de la empresa pública en el país, el intervencionismo estatal fue creciendo desmesuradamente, provocando un sinnúmero de reformas constitucionales y legales, además de la creciente inquietud sobre el sano funcionamiento de dichas empresas, pudiéndose denotar graves anomalías, lo que en términos generales se reflejaba en incapacidad y falta de productividad, constituyendo por ende, una severa carga a la economía mexicana. Si bien es cierto que el objetivo primario de la empresa pública fue el entrar al rescate de la economía nacional por medio de un desarrollo generalizado, en la actualidad esto no es así, ya que es evidente que sólo constituyen una carga muy pesada para la economía, siendo por ello que, debido a la mala administración y a las nuevas políticas gubernamentales, se han ido desincorporando paulatinamente, hasta haberse reducido considerablemente su número, situación que como ya se mencionó, fue iniciada en el periodo de Miguel de la Madrid en el año de 1982, proceso que hasta la fecha sigue en pie debiendo destacarse la desincorporación de los bancos (1991-1992). Teléfonos de México (1994) y Ferrocarriles Nacionales (1995-1996); lo que constituye una circunstancia sin precedentes, ya que tanto Teléfonos de México como Ferrocarriles Nacionales eran considerados renglones estratégicos de la economía nacional.

## 2.-4.- CONCEPTOS RELATIVOS A LA EMPRESA PÚBLICA.

Al adentrarnos en la idea de la empresa pública, nos encontramos frecuentemente con conceptos diversos relativos al proceso de reversión de la propiedad gubernamental, tales como desincorporación, desregulación, redimensionamiento y privatización.

A fin de dejar en claro lo que implica cada uno de ellos, vale la pena hacer la siguiente referencia. Desincorporación: Se refiere a la venta de capital social o la liquidación para concluir con las actividades de una empresa. En este sentido, la venta del capital social se refiere al hecho de que la propiedad mayoritaria o total pasa a manos de la iniciativa privada; Desregulación: Esta figura también llamada desreglamentación consiste en una serie de medidas para introducir o ampliar prácticas competitivas con la sola intención de promover la eficiencia productiva y la adecuada asignación de recursos, eliminando elementos normativos, lo que implica no un abandono total de la regulación gubernamental, sino la adecuación de los marcos regulatorios, que tiendan a facilitar la actividad económica del sector privado. Respecto de la desregulación. Podemos establecer tres áreas en México:

“Liberalización financiera: En esta área, se incluyeron dos tipos de acciones: la liberalización de los mercados financieros y la reforma de los marcos legales e institucionales que regulan a los intermediarios financieros.

Eliminación de licencias y otros mecanismos regulatorios en ciertas ramas industriales específicas: En este sentido, destacan el conjunto de enmiendas realizadas por el gobierno mexicano entre 1989 y 1990, respecto de leyes y reglamentos inherentes a diversas actividades económicas, con la sola intención de reducir las restricciones respecto de adquisición, operación, explotación y comercialización, destacándose los realizados en los renglones de transporte terrestre, explotación pesquera, industria petroquímica, minería, producción agrícola y telecomunicaciones.

Liberación de los precios: Respecto a esta área, constituyó una innovación en nuestro país, ya que el control de precios había sido la constante en su desarrollo; sin embargo, el proceso de liberación de precios “debió balancear tres metas hasta cierto punto contradictorias: fortalecer el papel de las fuerzas de mercado en la determinación de los precios, impedir el desarrollo de las presiones inflacionarias mientras se consolidaban plenamente los resultados del programa de estabilización, y proveer cierto alivio a los

trabajadores, cuyos salarios habían bajado drásticamente, manteniendo bajo control los precios de la canasta básica.”<sup>45</sup>

Redimensionamiento: Como ya se mencionó, constituye una categoría o forma de reversión de la propiedad, propugnando por un reordenamiento y racionalización del aparato productivo y financiero del gobierno, lo que no necesariamente implica la transferencia por parte de este, de sus entidades, sino más bien, la conservación de la rectoría económica; Privatización: Este concepto implica la transferencia de activos y actividades de manos del gobierno a las de los particulares, lo anterior implica necesariamente dos aspectos muy importantes: el político y el económico. El aspecto político de la privatización tiene relación del proceso de centralización en todos sus ámbitos. El aspecto económico, tiene que ver con la transferencia de activos del sector público al privado a fin de eficientarlos. Es precisamente por lo anterior que el concepto de privatización emerge de entre los demás conceptos para situarse preeminentemente por encima de ellos, dada su trascendencia e importancia.

Una vez hecho esta breve relación de conceptos, queda claro que si bien es cierto, dichos conceptos tienen íntima relación, son diferentes y por tanto no deben ser confundidos como ocurre frecuentemente.

## 2.5.- LA PRIVATIZACIÓN DE LAS EMPRESAS PUBLICAS.

Con la finalidad de dejar claro lo que implica un proceso de privatización dentro de cualquier Estado, primero es menester conocer y entender las funciones generales que debe afrontar con la misión de cumplir con su fin: el bienestar de la población. Es por lo anterior que podemos establecer las siguientes funciones generales:

- Funciones de institucionalización, legitimidad o consenso.
- Funciones de coacción social.
- Funciones de salud y bienestar.
- Funciones de cultura y educación.
- Funciones de organización colectiva y política económica.

---

<sup>45</sup> IUSTIG. Nora. "MÉXICO. Hacia la reconstrucción de una economía". F:C:E.. 199. n.145.

Es precisamente a través de estas funciones que el aparato gubernamental da pauta al desarrollo de un país. Por otra parte, debemos recordar que la intervención gubernamental en los aspectos de un Estado es muy variada y compleja. A este respecto, se señalarán los siguientes modos, grados, instrumentos y medidas de intervención, que de alguna manera estaban vigentes en la década de los ochenta:

“a) Restricción de la oferta de bienes y servicios para reajustarla a un menor poder de compra: por ejemplo, la destrucción de bienes excedentes, limitación de la competencia, políticas nacionalistas de autarquía y proteccionismo.

b) Ampliación de la demanda, especialmente mediante la creación de consumos solventes sin aumento automático de la oferta de productos: medidas de alivio a sectores afectados por la recesión y el desempleo, obras públicas, armamentismo, guerra.

c) Estímulo estatal a ciertas ramas de la economía, mediante subsidios y precios especiales, o intervención directa del Estado en la gestión.

d) Fijación autoritaria de precios y salarios.

e) Política de dinero barato, para estímulo de la ocupación de recursos humanos y materiales: expansión del crédito, endeudamiento del Estado, inflacionismo.

f) Abanico de modas y grados de dirigismo estatal: actividad administrativa de coacción o policía, de fomento o estímulo, de servicios asistenciales y sociales; administración pública como titular de servicios económicos (empresas mixtas y nacionalizadas).”<sup>46</sup>

La intervención del gobierno ha tenido a complementar, estimular o corregir la acción de los particulares; a superar el atraso de ciertas regiones del país.

Fenómenos tales como la corrupción, la ineficiencia, la falta de programas, la insuficiencia de los mecanismos de evaluación, han anulado o desvirtuado logros y en ocasiones la excesiva intervención del gobierno ha deprimido la iniciativa del individuo o de los grupos y ha llenado de reglas y controles inútiles la vida institucional y social.

---

<sup>46</sup> KAPLAN, Marcos., “El Intervencionismo del Estado en la Economía y el Desarrollo: Marco Teórico, Conceptualización y Esquema Analítico.”. México. F:C:F. 1988. P.55

En este sentido, vale la pena referirnos al comportamiento de las empresas públicas, haciendo especial hincapié a las tres fuentes potenciales de ineficiencias en la producción así como en la estructura de control, y que son:

“a) Desplazamiento de los objetivos sociales y económicos por objetivos políticos.

b).Una intervención de carácter político en lugar de una intervención de carácter empresarial en las decisiones administrativas de la organización, la cual provoca decisiones equivocadas que originan ineficiencias en su comportamiento productivo y pérdidas en sus resultados financieros.

c).Ineficiencias internas en las burocracias y en los niveles de actividad burocrática, las cuales provocan que las estructuras de incentivos en el sector público sean imperfectas en cada nivel de supervisión jerárquica, originando una desviación de los niveles óptimos de producción, precios e intensidad en el uso de los factores de la producción.”<sup>47</sup>

En México el proceso de reversión de la propiedad del sector para-estatal se ha efectuado en forma sostenida a partir de 1983. Los procesos de privatización de empresas que no son prioritarias ni estratégicas han observado los criterios siguientes:

1.- Se venden empresas que tienen viabilidad económica y que no están ubicadas en los campos definidos para la intervención estatal.

2.- Se liquidan entidades que ya no cumplieron su función, que no tienen viabilidad económica y cuya cancelación no afecta la oferta de bienes y servicios requeridos por la población y el propio aparato industrial.

3.- Se transfieren a gobiernos estatales empresas cuya operación sólo tiene impacto local y son necesarias para orientar la planeación regional.

---

<sup>47</sup> ROGOZINSKI, Jacques.. “ La Privatización en México”, Trillas, 1997., p. 25.

4.- Se fusionan empresas cuya operación integrada a otra resulta más conveniente por razones de carácter técnico y económico.

Con la privatización de entidades en muchas ramas económicas, el gobierno pretende recuperar su fortaleza, liberar recursos escasos en un contexto internacional caracterizado por la restricción financiera, para concentrar sus esfuerzos en el mejor cumplimiento de sus responsabilidades históricas de mejoramiento social. No está por demás decir que la desincorporación no garantiza la viabilidad de las empresas, sino que corresponde a los sectores que las han adquirido, reestructurarlas y modernizarlas para hacerlas competitivas.

Como ya quedó descrito en párrafos anteriores, la privatización es una forma de reversión de la propiedad gubernamental, es decir, la transferencia de activos y actividades de manos del gobierno a las de los particulares, con la intención de hacer más eficientes esas actividades y a su vez obtener económicos para cumplir con los fines propios de un gobierno.

Pueden argumentarse diversos motivos por los que debe darse una privatización, entre los que encontramos los siguientes:

- 1.- Motivo financiero: En este caso implica que la privatización disminuye los gastos gubernamentales.
- 2.- Motivo administrativo: Este motivo implica que la privatización hace menos pesada la carga en la administración gubernamental.
- 3.- Motivo económico: Este último motivo, se refiere a que la privatización estimula a la iniciativa privada.

Una vez que ha quedado claro lo que es la privatización, nos remitiremos al proceso mismo de conversión de las empresas públicas. La creciente participación estatal en la economía hasta 1982, tuvo diversos fines y obedeció a situaciones relativas a la construcción de infraestructura, protección de recursos estratégicos, promoción y protección del empleo, aseguramiento del abasto de productos básicos y el rescate de

**empresas privadas. Debido a esa política, el déficit del sector público llegó a 18% del PIB, provocando una gran recesión, lo que dio la pauta para iniciar un gran cambio.**

Con la revisión de las prioridades del financiamiento público y los albores del nuevo modelo económico (neoliberalismo), se determinó que la mayoría de las empresas estatales requerían de grandes inversiones que el gobierno mexicano no estaba en posibilidades de realizar, teniendo además, la necesidad de abrir espacios a la iniciativa privada.

A partir de 1983, comenzaron las desincorporaciones, mismas que tenían dos propósitos:

- a). Permitir al gobierno fortalecer sus finanzas para contribuir a la estabilización macroeconómica, cumplir con sus obligaciones sociales e incrementar la productividad en los sectores estratégicos.
  
- b). Abrir espacios de participación a la iniciativa privada en áreas no estratégicas ni prioritarias.

El plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, establecía que la desincorporación sería respecto de aquellas empresas que no fueran estratégicas o prioritarias. Este proceso se llevó a cabo de manera gradual:

- De 1983 a 1985 fueron liquidadas muchas entidades públicas que no eran viables;
- De 1986 a 1989 fueron desincorporadas empresas pequeñas y medianas;
- De 1990 a la fecha se ha realizado la desincorporación de las empresas mayores, como las aerolíneas, las mineras y siderúrgicas, teléfonos y la banca comercial.

De las 1155 entidades para-estatales existentes en 1982, al 31 de diciembre de 1993 sólo había 213 vigentes.

## EVOLUCIÓN DEL SECTOR PARAESTATAL (DIC. 1982 A 1993).

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Organismos Descentralizados	102	97	95	96	94	94	89	88	82	78	82	82
Empresas de Participación Mayoritaria	744	700	703	629	528	437	252	229	147	120	100	99
Fideicomisos Públicos	231	199	173	147	108	83	71	62	51	43	35	32
Empresas de Participación Minoritaria	78	78	78	69	7	3	0	0	0	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>379</b>	<b>280</b>	<b>241</b>	<b>217</b>	<b>213</b>

FUENTE: Informes de gobierno, UDES.

El sustento constitucional de la desincorporación está en los artículos 25,28,90 y 134, complementado por lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de Entidades Para-estatales, Reglamento de la Ley Federal de Entidades Para-estatales, y los procedimientos de la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento.

Objetivos del programa de desincorporación:

- Fortalecer las finanzas públicas.
- Canalizar los escasos recursos del sector público en las áreas estratégicas y prioritarias.
- Eliminar Gastos y subsidios no justificables, ni desde el punto de vista social ni desde el punto de vista económico.
- Promover la productividad de la economía, transfiriendo parte de esta tarea del sector privado.
- Mejorar la eficiencia del sector público, disminuyendo el tamaño de su estructura.

Siguiendo con la misma idea, dentro de Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, quedó establecido que la desincorporación debería darse bajo los siguientes criterios:

“-- Se liquidarán o extinguirán entidades que ya cumplieron con sus objetivos, que carecen de viabilidad económica, cuyas actividades conviene realizar, por

razones de mayor eficiencia, en otras entidades para-estatales o dependencias de gobierno;

--Se fusionarán entidades para mejorar el uso de los recursos con las integración o complementación de procesos productivos, de comercialización y de gestión administrativa;

-- Se transferirán a gobiernos de los Estados empresas prioritarias de importancia regional o local vinculadas con sus programas de desarrollo, y

-- Se venderán empresas que no son prioritarias ni estratégicas y que por sus condiciones de viabilidad económica, son susceptibles de ser adquiridas por los sectores social y privado.”<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

# CAPITULO TERCERO

## UBICACIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA MEXICANA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

### 3.1.- MARCO CONSTITUCIONAL DE LA RECTORÍA DEL ESTADO, LA ECONOMÍA MIXTA Y EL SISTEMA DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA.

La constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las bases para que el gobierno asuma la rectoría económica del Estado, mismas que han ido variando con el paso del tiempo ya que han tenido que ajustarse a las circunstancias cambiantes de los últimos ochenta años.

Es así que han existido reformas estructurales indispensables para el desarrollo nacional, mismas que han recaído en los artículos 25, 26, 27, 28, y 73 y de nuestra Carta Magna, principalmente aquellos verificados en el año de 1983, en el que se dio más vitalidad al principio de rectoría económica, régimen de economía mixta, sistema de planeación democrática del desarrollo y la especificación de las áreas estratégicas y prioritarias de la economía.

*“ARTICULO 25.- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático, mediante el fomento del crecimiento económico y el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta constitución*

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

*Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabado de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.*

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

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

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

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

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

*ARTÍCULO 26.- El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.*

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

*La ley facultará al ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.*

*Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzcan y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.*

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

*ARTÍCULO 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.*

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

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

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

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

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

*No constituirán monopolio las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas: Correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos 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 esta 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 empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores sociales y privado.*

*El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.*

*No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de monedas y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en la representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas culturales o de beneficencia.*

*Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetas de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.*

*No constituyen monopolio las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo vigilancia o amparo del gobierno Federal o de los estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas legislaturas, por sí o a propuesta del Ejecutivo, podrán derogar, cuando así lo exijan las necesidades públicas, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.*

*Tampoco constituyen monopolios los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la producción de sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.*

*El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso o aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y utilización social de los bienes y evitarán fenómenos de concentración que contraerían el interés público.*

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

*Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta.<sup>49</sup>*

### 3.1.1. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, señalaba la nueva realidad a la que se enfrentaba el país en ese entonces y la necesidad de adaptarse a la misma a través de nuevos esquemas de organización que respondieran a las necesidades existentes.

“Modernizar a México es hacer frente a las nuevas realidades económicas y sociales. Es, por tanto, innovación para producir y crear empleos, eliminación de obstáculos para desatar la iniciativa y creatividad de los mexicanos, y obligación para el Estado de cumplir eficazmente sus compromisos fundamentales; es decir, obligación de ser rector en el sentido moderno: conductor, promotor, articulador de las actividades

<sup>49</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México. 13va Ed., Trillas. 1997.

dentro de las cuales cada quien debe perseguir el interés nacional, porque es de su interés. El Estado renueva sus instituciones políticas y su que hacer económico no para dictarle a nadie cual es el mejor plan de vida; sino para abrir mayores oportunidades para las decisiones libres de los ciudadanos y de los grupos sociales; para no desatender sus responsabilidades, sino para estar cerca de la población y apoyar el esfuerzo de los menos favorecidos para dejar de serlo.”<sup>50</sup>

Para entender el régimen de economía mixta, es preciso remitirnos al texto original del artículo 27 Constitucional, donde se puede apreciar tres tipos de propiedad en nuestro país: la privada, la pública y la social.

En atención a lo anterior y tomando en consideración lo señalado en el artículo 25 de la Carta Magna, se reitera que al desarrollo económico nacional concurrirán los sectores público, privado y social. En este sentido, el sector público es el que se encuentra mejor definido, ya que le corresponden las áreas estratégicas<sup>51</sup> y prioritarias<sup>52</sup>.

### 3.1.2. PROGRAMA NACIONAL PARA LA MODERNANIZACION DE LA EMPRESA PÚBLICA 1990-1994.

Respecto a las áreas prioritarias, el 16 de abril de 1990, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Programa Nacional Para La Modernización De La Empresa Pública 1990-1994, donde se señalo de manera precisa que la participación del gobierno en las áreas prioritarias se fundamentaría en directrices globales y específicas, de acuerdo al interés nacional y bajo determinados criterios.

“Áreas en las que, por la naturaleza o características específicas del mercado de la producción correspondiente, existía el riesgo de propiciar prácticas monopolistas que lesionen un ambiente de sana competencia, así como el equilibrio de los precios y el fortalecimiento del proceso productivo. La intervención del Estado se hará cuando existan medios más eficientes para

<sup>50</sup> Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. México, Secretaría de Programación y Presupuesto, Mayo de 1989, p XIII.

<sup>51</sup> Las áreas estratégicas son aquellas señaladas en el párrafo cuarto del artículo 25 y párrafos cuarto y quinto del artículo 28 constitucional, es decir, -Correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad; La comunicación vía satélite y los ferrocarriles, acuñación de moneda y emisión de billetes y aquellas que determine el Congreso de la Unión.

<sup>52</sup> Son áreas prioritarias del desarrollo, de acuerdo con el artículo 25 constitucional, aquellas en las que el sector público puede participar por sí o con los sectores social y privado, impulsándolas y organizándolas.

prevenirías, como modificaciones regulatorias o cambios a las políticas comerciales. En todo caso, el Estado deberá reglamentar aquellas inversiones que impliquen ventajas monopolistas, ya sea que otorgue concesión a los sectores social y privado o que las asuma él mismo.

Áreas o actividades en las que no exista capacidad o voluntad de intervenir por parte de los sectores social y privado, y cuya permanencia resulte indispensable para el logro de objetivos de política económica y desarrollo social. No se considerarán entidades para-estatales de la administración pública federal las sociedades mercantiles en las que, por necesidad de fomento, participen de manera temporal las sociedades nacionales de crédito.

Actividades tendientes a generar insumos y productos básicos que son indispensables para apoyar a la población que más lo requiere y un desarrollo político participativo dentro de causas legales establecidos.

Actividades tendientes a apoyar el desarrollo económico.

Actividades productivas básicas para lograr el cambio estructural del sector industrial nacional.

Actividades de comercialización para alcanzar una mejor y mayor distribución de los ingresos a los productores.

Las actividades mencionadas en los tres últimos párrafos, podrán ser desarrolladas por el Estado únicamente cuando los sectores social y privado no estén en condiciones de realizarlas eficazmente.”<sup>53</sup>

Es de resaltarse lo mencionado por este Plan en el sentido de que se propuso la reestructuración del sector para-estatal, basándose en lineamientos tales como la racionalización de los recursos escasos, la desincorporación de las empresas no estratégicas ni prioritarias y fortalecimiento de las entidades estratégicas y prioritarias.

### 3.1.3. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, constituye la ruta a seguir por el Presidente Zedillo, y establece de una manera contundente el rumbo económico que tendrá el país, de acuerdo a lo siguiente.

---

<sup>53</sup> KAPLAN, Marcos., Op. Cit. P 289.

## **“CRECIMIENTO ECONÓMICO**

Durante las últimas dos décadas, el crecimiento económico ha sido insuficiente. Por ello, México enfrenta un problema grave de desempleo y de empleo de baja productividad, tanto en el campo como en las ciudades. La población no tiene acceso suficiente a ocupaciones bien remuneradas en el sector formal de la economía. Para superar la crisis y promover el desarrollo económico, el Plan adopta como objetivo estratégico fundamental la promoción de un crecimiento económico vigoroso y sustentable que propicie la creación de empleos bien remunerados.

### ***1. Hacer del ahorro interno la base del financiamiento del desarrollo nacional***

\*Reforma fiscal para el ahorro y la inversión privada. El sistema tributario debe premiar el esfuerzo productivo, el ahorro y la inversión. Se promoverá la reinversión de utilidades de las empresas se buscará ampliar las deducciones a la inversión productiva. Se simplificarán las disposiciones fiscales. \*Sistema financiero para impulsar el ahorro y la inversión productiva. Propiciar mayor capacitación de ahorro. Promover una asignación más eficiente de los recursos hacia las actividades productivas. Modernizar y fortalecer la regulación del sector financiero y de los organismos supervisores. \*Fortalecer los mecanismos de financiamiento del sistema de seguridad social para lograr mejores servicios y para estimular el ahorro interno. \*Ahorro público para el crecimiento. La consolidación del ahorro público se apoyará tanto en la racionalización del gasto corriente como en el fortalecimiento de fuentes de ingresos estatales y no inflacionarias. Los precios y tarifas públicos, deberán ser fijados atendiendo consideraciones de eficiencia para promover la competitividad de la economía en su conjunto. El énfasis habrá de centrarse en la calidad del gasto y su incidencia en el bienestar social. \*El uso prudente del ahorro externo sobre bases de complementariedad con el ahorro interno. Los recursos del exterior se orientarán preferentemente a la inversión productiva directa. Promover las condiciones que alienten plazos más largos de la captación financiera.

### ***2. Establecer condiciones que propicien y preserven la estabilidad y certidumbre para la actividad económica.***

\*Mantener una estricta disciplina fiscal que permita que las finanzas públicas contribuyan con eficacia a impulsar el crecimiento económico en condiciones de creciente estabilidad de precios. \*Política cambiaria que evite sistemáticamente una sobrevaluación del tipo de cambio real y al mismo tiempo, en combinación con otros instrumentos de política económica, coadyuve a la estabilización del nivel de precios.

**\*Adecuada conducción de la política monetaria para el logro de la estabilidad de precios.**

### ***3. Promover el uso eficiente de los recursos para el crecimiento***

**\*Abatir la brecha entre el costo del empleo y la remuneración real del trabajador, reducción de los costos de transacción en el mercado laboral, promoción de la eficiencia en los mercados que producen insumos complementarios al trabajo y desregulación en beneficio de la actividad productiva. \*Impulsar las oportunidades de formación técnica y capacitación de los trabajadores del país para elevar progresivamente la productividad laboral. \*Se establecerán mecanismos para cerrar la brecha tecnológica entre nuestro país y sus principales socios comerciales. \*Desregulación y fomento de competencia interna y externa. Se ejecutará un programa de desregulación y simplificación administrativa y se combatirán prácticas monopólicas, tanto de empresas privadas como públicas \*Promover el acceso de los productos mexicanos a los países con los que México ha celebrado acuerdos comerciales y buscar una mayor reciprocidad, por parte de otros países, a la apertura comercial de México. \*Un factor fundamental para generar el crecimiento económico, será la promoción de una amplia participación de la inversión privada en infraestructura dentro de los límites que marca la ley. El Plan contempla la participación del sector privado en ferrocarriles, telecomunicaciones, puertos, aeropuertos, generación de energía eléctrica, carreteras, y almacenamiento, transporte y distribución de gas, entre otras.**

### ***4. Desplegar una política ambiental y de recursos naturales que haga sustentable el crecimiento económico.***

**\*Asumir plenamente las responsabilidades y costos de un aprovechamiento duradero de los recursos naturales renovables y del medio ambiente. La política ambiental y de aprovechamiento de los recursos pasará de una actitud estrictamente regulatoria para constituirse en un proceso de promoción e inducción de inversiones en infraestructura ambiental, de creación de mercados y de financiamiento para el desarrollo sustentable.**

### ***5. Políticas Sectoriales***

**\*Desarrollo Industrial. El Plan precisa un conjunto de instrumentos y estrategias que son parte indispensable de la política industrial. El programa sectorial busca ofrecer el marco para el desarrollo industrial del país en los próximos años, con énfasis en la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas. \*Minería. La política minera se sustentará en un marco regulatorio que genere seguridad jurídica entre los inversionistas manteniendo un ritmo de expansión**

congruente con el desarrollo sustentable y que permita aprovechar su amplia capacidad de generación de empleo, abastecimiento del mercado interno y generación de divisas. \*Turismo. El programa de Desarrollo del Sector Turismo reconocerá que la actividad turística es la opción más rápida y viable para el desarrollo de algunas regiones del país, debido a las ventajas relativas por nuestra vecindad con grandes mercados y, sobre todo, por la singularidad de nuestros recursos. \* Desarrollo agropecuario. El objetivo central será incrementar el ingreso neto de los productores. Por ello, se instrumentarán medidas para mejorar la infraestructura productiva, la capacitación de los trabajadores agrícolas, los servicios otorgando apoyos directos para promover la capitalización y el desarrollo técnico del sector. La política de precios agrícolas y ganaderos será tal que permita la formación de mercados regionales, la reconversión productiva de aquellas regiones que muestren ventajas comparativas, la expansión de cadenas productivas y el abasto adecuado de maíz y frijol".<sup>54</sup>

De lo anterior se puede apreciar que las bases constitucionales de la rectoría del Estado y la economía mixta no establecen un sistema rígido y permanente para la distribución de las actividades entre los tres sectores, se muestra la flexibilidad existente, dejando al propio desarrollo que dicte las normas que regirán la concurrencia en la economía; teniendo como marco de referencia, tal como ya ha quedado establecido, la propia Constitución, misma que marca la pauta para poder ser reformada, siendo este límite de la flexibilidad antes aludida.

Por cuanto ve al sistema de planeación democrática, ya que ha hecho referencia, toda vez que hablar de este tema es hablar del proyecto nacional previsto en los artículos 25 y 26 constitucionales, entre otros, ya que existen diversas disposiciones no sólo en el ámbito constitucional, sino en el ámbito de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de donde han derivado las leyes de planeación que hemos tenido.

Por cuanto ve al sistema de planeación democrática, ya se ha hecho referencia, toda vez que hablar de este tema es hablar del proyecto nacional previsto en los artículos 25 y 26 constitucionales, entre otros, ya que existen diversas disposiciones no

---

<sup>54</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Resumen Ejecutivo.

sólo en el ámbito constitucional, sino en el ámbito de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de donde han derivado las leyes de planeación que hemos tenido.

Con la planeación hemos tenido una intervención deliberada tomando en consideración los procesos socioeconómico y político, teniendo dicha responsabilidad el Congreso de la Unión, el Presidente de la República, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, principalmente.

La Ley de Planeación establece en términos generales la regulación del ejercicio de la planeación nacional de desarrollo, con el solo propósito de transformar la realidad del país, de acuerdo a lo establecido por la Constitución.

Dentro de la planeación encontramos los siguientes principios básicos:

- Fortalecimiento de la soberanía;
- Independencia y autodeterminación nacionales.
- Preservación y perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo;
- Fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, buscando el desarrollo equilibrado del país;
- Promoción de la descentralización de la vida nacional.
- Consolidación de la democracia;
- Igualdad de derechos;
- Atención a las necesidades básicas de la población;
- Mejoría en la calidad de vida de toda la sociedad;
- Respeto irrestricto a las garantías individuales;
- Equilibrio de los factores de la producción;
- Protección y promoción al empleo.

En este orden de ideas es necesario remitirnos nuevamente al Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, para advertir los cuatro objetivos nacionales fundamentales:

1. Defender la soberanía y preservar los intereses de nuestro país en el mundo;
2. Ampliar la vida democrática;
3. Recuperar el crecimiento económico con estabilidad de precios;
4. Elevar, productivamente, el nivel de vida de los mexicanos.

En este Plan se reconoció la importancia de la empresa pública como instrumento del gobierno para cumplir sus objetivos económicos, sociales y políticos, advirtiendo que aquellas entidades que no reunieran las características de estratégicas o prioritarias, serían desincorporadas de acuerdo a los siguientes parámetros:

- Liquidando o extinguiendo entidades que hayan cumplido sus objetivos, carezcan de viabilidad económica o cuyas actividades convengan realizar a otras entidades o dependencias del gobierno.
- Fusionando entidades para el mejor aprovechamiento de sus recursos.
- Transfiriendo a los gobiernos de los Estados, las entidades que tengan carácter regional o local, tomando en consideración sus programas de desarrollo.
- Vendiendo empresas, que por no ser prioritarias ni estratégicas, sean susceptibles de ser adquiridas por los sectores social y privado.

### 3.2.- UBICACIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA EN LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y DEMAS LEGISLACIONES GENERALES Y ESPECIALES.

Antes de hacer referencia a la ubicación de la empresa pública en la Ley Orgánica y demás leyes, es preciso comenzar por la ley máxima, es decir, por la propia Constitución, misma que en términos generales señale en su artículo 90 que la Administración Pública Federal será centralizada y parae-statal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso de la Unión; es a partir de aquí que tiene su origen legal la empresa pública.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, queda establecida la existencia de la empresa pública.

“ART. 1.- La presente ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y para-estatal.

La presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública para-estatal.

ART. 3.- El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública para-estatal:

I.- Organismos descentralizados;

II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares, nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianza;

III.- Fideicomisos.”

En la Ley Federal de las Entidades Para-estatales quedan establecidos en dos artículos el objeto de la ley y la determinación de las entidades para-estatales.

“ART. 1.- La presente ley, reglamentaria en lo conducente del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades para-estatales de la administración pública federal.

Las reacciones del Ejecutivo federal, o de sus dependencias con las entidades para-estatales, en cuanto unidades auxiliares de la administración pública federal, se sujetarán en primer término, a lo establecido en esta ley y sus disposiciones reglamentarias y, sólo en lo no previsto, a otras disposiciones según la materia que corresponda.

ART. 2.- Son entidades para-estatales las que con tal carácter determine la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.”

Con relación al primer párrafo del artículo 1º de la Ley Federal de Entidades Para-estatales, hace referencia a otras disposiciones legales, es decir a otras leyes, destacándose por su importancia el código civil, la Ley General de Sociedades Mercantiles, el código de Comercio, entre otras.

De lo anterior se puede observar que la empresa pública es en verdad un ente sumamente complejo, cuyo nacimiento, desarrollo y fin depende de varias leyes, mismas a las que hay que acudir a fin de desentrañar, como se hizo en líneas arriba, la ubicación de la empresa pública en nuestro sistema jurídico.

## CAPITULO CUARTO

### POLÍTICA ECONÓMICA ADOPTADA A PARTIR DE 1976

#### 4.1. ANÁLISIS CRÍTICO DE LOS PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS A PARTIR DE 1976

Para iniciar este análisis comenzaron por adentrarnos en el programa "Alianza para la producción" del Presidente José López Portillo, cuyo antecedente inmediato lo encontramos con J. F. Kennedy en los Estados Unidos<sup>55</sup>. El programa presentado por el entonces presidente López Portillo, resaltaba la reforma económica, la reforma administrativa y la reforma política.

Para el año de 1980, es creado el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, de donde destacan los siguientes puntos: fortalecimiento del Estado, modernización de los sectores económicos y sociales, generación de empleo, reorientación de la estructura productiva, racionalización del consumo, estímulo de la inversión, mejora de la educación básica, impulso a la capacitación, control del ritmo inflacionario entre otras. Este plan global contenía a su vez planes y programas sectoriales, así como metas específicas, y a pesar de las buenas intenciones y del esfuerzo empleado, el gran error de ese periodo fue apostar todo a la producción petrolera.

En el periodo 1982-1988, el presidente Miguel de la Madrid, dio pauta al Sistema Nacional de Planeación y Democracia y el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Plan

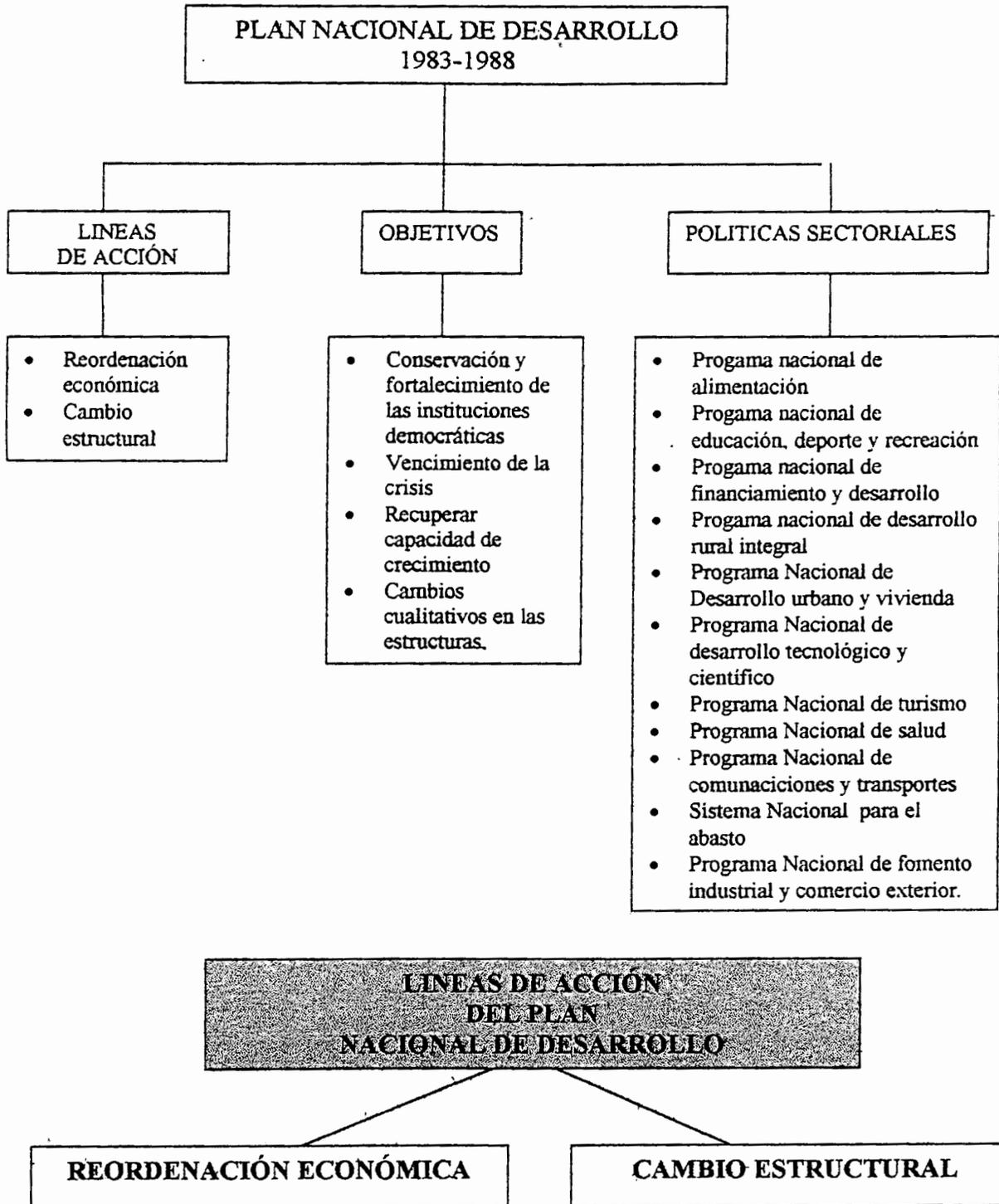
---

<sup>55</sup> Política latinoamericana. Respecto a América Latina, Kennedy propugnó cambios en la política tradicional de los Estados Unidos hacia los Estados latinoamericanos. En varios discursos señaló la necesidad de apoyar el desarrollo económico de los países latinoamericanos, bajo sistemas democráticos, en un contexto en el que el éxito de la revolución cubana — asentada tras la fracasada invasión de Bahía de Cochinos — contaba con numerosos simpatizantes en América central y meridional. En agosto de 1961 se celebró en Punta de Este (Uruguay) una reunión del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) en donde había delegados de todos los países miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA), incluida Cuba (representada por Ernesto Che Guevara). En esta reunión se aprobó la creación de la Alianza para el Progreso (ALPRO); en el texto oficial de su constitución se establece su objetivo general: "mejorar la vida de todos los habitantes del continente"; para ello se proclamaron varias medidas de carácter social (educación, sanidad, vivienda...), político (defendiendo la formación de sistemas democráticos, según el principio de autodeterminación de los pueblos) y económico (limitación de la inflación, mejora de la balanza de pagos, siempre bajo la iniciativa privada). Para garantizar estos objetivos, Estados Unidos se comprometía a cooperar en aspectos técnicos y financieros. La opinión pública recibió con entusiasmo esta declaración, pero el programa fracasó debido a que, tras el asesinato de Kennedy, sus sucesores

limitaron la ayuda financiera estadounidense en América Latina, prefiriendo acuerdos bilaterales en los que primaba la cooperación militar.

que tenía como firme antecedente el Plan Global 1980-1982 que fuera presentado por José López Portillo.

El Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988, presentaba dos líneas de acción apuntaladas de cuatro objetivos básicos y diecisiete sectoriales, tal y como se muestra en el siguiente esquema:



FUENTE: Silvestre Méndez, "Problemas Económicos de México."

Hablar de manera particular de cada plan dentro de este o cualquier sexenio sería motivo de un trabajo más amplio y de característica diferentes, razón por la cual se puede concluir en esta parte que este sexenio marcó la pauta para que el país fuera más dependiente del exterior, se agudizara la crisis económica y que los niveles de vida de muchos mexicanos cayeran precipitadamente.

Con Miguel de la Madrid se comenzó el proceso de desincorporación de las empresas públicas, como respuesta a la imperiosa necesidad de salir de la situación económica tan problemática en la que vivíamos; fue en ese sexenio que se alcanzaron más de 1100 empresas, las que en su mayoría no reeditaban nada al país, al contrario cada vez lo perjudicaban más, ya que sólo absorbían recursos que podían haberse invertido en aspectos mucho más productivos.

En 1982 la economía nacional entró en una grave crisis, caracterizada por un fuerte déficit en cuenta corriente, altos niveles de inflación, fuga de capitales, caída de la inversión tanto pública como privada, elevado déficit público y una deuda externa cercana a los 100 mil millones de dólares. La crisis interna coincide con la recesión de la economía mundial. Donde la reducción de los niveles de inversión la caída de la demanda y del precio internacional del petróleo, las alzas en las tasas de interés, el aumento del proteccionismo de los países industrializados generaron una reducción del comercio internacional.

Carlos Salinas de Gortari, se dio en lo general el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, sin embargo, inició con una política económica muy particular, representada por el entonces denominado *pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE)*, después conocido como *Pacto para la Estabilidad, la Competitividad* <sup>51</sup> *Empleo*, mismo que en términos generales esta constituido por seis fases y tres objetivos primarios: mantener el balance de las finanzas públicas abatiendo la inflación, mantener la estabilidad de los precios y sentar las bases para una recuperación gradual

que permita el crecimiento económico; Hoy día, se dio paso al programa denominado Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA).

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 comprendía cuatro objetivos básicos:

- La defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo.
- La ampliación de la vida democrática.
- La recuperación económica con estabilidad de precios.
- El mejoramiento del nivel de vida de la población.

El gobierno de Carlos de Salinas prosiguió con la tarea iniciada por su antecesor y además aceleró el proceso de privatización de las empresas públicas, destacándose la venta de Teléfonos de México.

Fue precisamente con el Presidente Carlos Salinas de Gortari que el modelo económico en México fue denominado como “Liberalismo Social”, basándose esto en un fortalecimiento de la macroeconomía nacional, sin que tomaran medidas correctivas en lo relativo a la microeconomía.

Con el actual Presidente de la República Ernesto Zedillo, el liberalismo social de Salinas se transformó el “neoliberalismo”, sin embargo, se trata del mismo modelo económico, basado en el desarrollo de los aspectos macroeconómicos, dejando en un segundo plano lo microeconómico.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, que en turno le tocó instrumentar al presidente Ernesto Zedillo, tiene cinco objetivos centrales:

*“I. Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado Mexicano.*

*II. Consolidan un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de conflictos.*

*III. Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.*

*IV. Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.*

*V. Promover un crecimiento económico vigoroso sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.*"<sup>56</sup>

La crisis que vivimos en la actualidad no es algo nuevo, sino que se trata de un fenómeno que se viene arrastrando desde tiempo atrás, sin embargo la mayoría de intelectuales coinciden en señalar que se trata de una nueva fase de dicha crisis, misma que la identifican como la crisis de 1995, la cual se caracteriza entre otras cosas por la aplicación de medidas de política económica de corte neoliberal, basadas en un libre comercio, desarrollo de mercado, reducción del aparato gubernamental, falta de información fidedigna sobre las acciones tomadas, excesiva apertura comercial, sobre todo porque somos un país con baja o nula competitividad en los mercados internacionales, sobreendeudamiento público interno y externo, y apoyo a actividades especulativas e inversiones pasajeras.

Las anteriores causas de la crisis económica que vive el país son atribuidas directamente al neoliberalismo económico implantado, sin embargo debemos tener en consideración que este sistema económico es resultado de un movimiento mundial, mismo que por las múltiples relaciones entre países y organizaciones nacionales y transnacionales, resultaría difícil evadir.

Ante la crisis económica que vivimos en la actualidad Silvestre Méndez<sup>57</sup> propone seis puntos básicos para una nueva política económica:

- *Medidas de impulso, protección y desarrollo de la planta productiva, tanto la que se destina al mercado interno como al externo.*
- *Medidas para proteger e impulsar el empleo, en especial en el sector agropecuario e industrial, con énfasis en la micro, pequeña y mediana empresa.*

<sup>56</sup> ZEDILLO Ponce de León, Ernesto, "Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000", México, talleres Gráficos de México, 1995, p. 10.

<sup>57</sup> MÉNDEZ, Morales. Silvestre. "Problemas Económicos de México". México. 3ª Ed. Mc. Graw.Hill.1996.no. 378.

- *Medidas para expandir el mercado interno.*
- *Medidas para evitar la concentración y acumulación del ingreso en pocas manos y propiciar su adecuada redistribución*
- *Canalización de mayores recursos a la educación, salud y vivienda.*
- *Medidas para incrementar la eficiencia productiva para elevar la competitividad y mejorar el nivel de vida de los trabajadores.*

#### 4.2.- LA CRISIS ECONÓMICA.

Los desequilibrios estructurales del proceso de industrialización en México se volvieron más graves con la crisis del sector agrícola. Esta crisis había empezado a manifestarse desde la mitad de la década de los sesenta, cuando el producto agrícola cayó y el papel que tradicionalmente había jugado el sector como generador de las divisas que la industria requería para mantener el ritmo de importaciones necesarias para su crecimiento se agota. Como era de esperarse, este fenómeno ocasionó una escasez de materias primas industriales, que se tradujo en un aumento de precios internos, y una fuerte reducción en la producción de granos básicos, debido a lo cual tuvo que realizarse una creciente importación de los mismos.

Como la política fiscal instrumentada durante decenios no permitía incrementar los ingresos del gobierno y dado que éste debía realizar fuertes inversiones para la formación de capital tuvo que allegarse recursos utilizando la reserva inmovilizada de los bancos y recurriendo al endeudamiento. En este contexto de crecimiento de la inflación y el deterioro de la balanza de pagos ocurrieron dos sucesos que de manera temporal detendrían la crisis de la economía mexicana y su aparato industrial empezaban a enfrentar.

A principios de la década de los sesenta, el descenso de la inversión productiva en las principales economías capitalistas provocó que el sistema financiero internacional fuera inundado por una abundante liquidez. Este flujo de recursos se colocó en los países en vías de desarrollo como México. Por otra parte, los incrementos en el pr<sup>54</sup> internacional del petróleo, derivados de las crisis petroleras y el descubrimiento de importantes yacimientos petrolíferos en el región sureste del país durante 1977 permitieron que las exportaciones nacionales de crudo, refinado y gas natural absorbieran los beneficios de la carrera alcista en el precio de los energéticos. Como

resultado la economía se reactivó y de 1978 a 1981 el Producto interno bruto creció a una tasa anual cercana al 8%.

Sin embargo, el auxilio que los recursos frescos habían proporcionado se agotó rápidamente. En el mercado internacional la escasez de productos básicos y la expansión de la demanda de los países industriales generaron un aumento en los precios de productos agropecuarios e insumos industriales que se tradujeron en alzas a los costos de las empresas usuarias de materias primas y equipo importado. Por otra parte, cuando la liquidez del mercado financiero internacional disminuyó las condiciones de acceso a los créditos se volvieron cada vez más rígidas, tanto en las tasas de interés como en el plazo para las amortizaciones; a esta inestabilidad financiera internacional se sumaron la caída de los precios del petróleo a mediados de 1981 y la fuga de capitales del país durante 1982.

El deterioro de la situación económica redujo el margen de maniobra que, en términos financieros, había permitido al gobierno realizar fuertes inversiones en infraestructura básica y proyectos productivos tendientes a fomentar el desarrollo industrial y a crear las condiciones que permitieran una acelerada acumulación de capital.

El manejo de la política fiscal fue determinante tanto en el problema de la deuda externa como en el deterioro de las finanzas públicas. De un lado se tenía un esquema impositivo de carácter regresivo; es decir, se gravaba menos a las ganancias de las empresas que a los ingresos de las personas físicas y, de otro, el rezago permanente en los precios y tarifas de las empresas públicas impedía que éstas pudieran financiar sus gastos de capital con recursos propios, lo que provocaba que el gobierno debiera hacerles constantes transferencias de recursos, que se obtenían en el mercado internacional de préstamos.

Aunque el manejo de la política fiscal y de la deuda externa fueron claves no solo en el deterioro de las finanzas públicas sino también en el desarrollo de la crisis económica debe considerarse que la formación bruta de capital en el período tuvo niveles de crecimiento nunca antes observados; es decir, la oferta y la demanda del

gobierno y el manejo de la política de endeudamiento se constituyeron en factor fundamental el crecimiento de la economía a finales de la década de los setenta. Esto quiere decir que las empresas públicas no eran por sí mismas ineficientes, sino que su manera de operar, en la mayoría de los casos, respondía más a criterios de política económica y de apoyo a la industrialización que a una estrategia de eficiencia productiva y de rentabilidad, propios de la iniciativa privada.

## CAPITULO QUINTO

### PROSPECTIVA DE LA EMPRESA PUBLICA EN MÉXICO

#### 5.1 PERSPECTIVAS ECONÓMICAS DE MÉXICO

Es una realidad por conocida que nuestro país se encuentra inmerso en un profundo retraso, que tiene una problemática política, social y sobre todo, económica; sin embargo más allá de estas posturas pesimistas existe un futuro lleno de oportunidades que puede ser nuestro si así lo decidimos, ya que en cada uno de nosotros se encuentra parte de la solución, primero preparándonos y luego trabajando con empeño y honestidad.

Desafortunadamente uno de los grandes obstáculos que tiene el país en la gran dependencia económica que existe con el exterior, dependencia provocada por largos años de paternalismo que fueron consumiendo gran parte de los recursos y que ahora nos toca pagar; sin embargo, todo parece indicar que el camino que hoy llevamos puede ser el indicado para salir adelante, siendo por ello que al menos en cuestiones económicas, el rumbo no debe variar para alcanzar cierto grado de crecimiento y aspirar al tan anhelado desarrollo económico. Esta última afirmación esta referida de manera específica al hecho de seguir con la política de desincorporación de empresas públicas, lo cual deberá hacerse de manera que en ningún momento se desaliente la inversión (nacional o extranjera) , y todo esto, encaminado a que los beneficios que se obtengan lleguen a las familias de escasos recursos, es decir, que se logre el bienestar general de la población

Debemos tener en cuenta que los cambios económicos que hemos vivido y que seguiremos viviendo no son algo aislado, sino que son parte de un todo, de una profunda reforma que el país requería para no quedar en las tinieblas del tiempo y del espacio. La vida sigue y nosotros no podíamos seguir con procedimientos y procesos de la Edad Media, mientras nuestros vecinos dan paso agigantados hacia un futuro más próspero y amable para su población, y nos referimos como vecinos no sólo a los Estados Unidos, sino a Japón, y a los países de Europa y el resto del mundo, ya que hoy día no es posible negar que vivimos en una gran aldea, donde con gran facilidad existe comunicación y los días se convierte en horas, minutos e inclusive segundos.

A continuación estudiaremos en términos generales los efectos macroeconómicos de ese proceso de ese proceso de reforma al que se ha hecho referencia, destacando los siguientes puntos: La cuenta corriente.- En este sentido, el problema con el país es el hecho de que somos importadores de capitales, mismos que desafortunadamente son de los llamados "golondrinos", ya que ante cualquier señal de alarma, salen del país causando grandes estragos a nuestra débil economía. El equilibrio fiscal.- Durante las décadas de los setenta y ochenta, se presentó en el país un creciente déficit público, que desgraciadamente coincidió con el deterioro de las cuentas externa, sin embargo a partir de los noventa, comenzó cierto equilibrio fiscal. Comportamiento de la iniciativa privada.- Con el proceso de reforma, la iniciativa privada tuvo un repunte realmente significativo, incrementándose considerablemente su inversión en nuestro país. Acumulación de las reservas internacionales.- La importación de capitales han permitido en cierta forma incrementar las reservas internacionales de nuestro país, reservas expresadas en dólares.

En el aspecto microeconómico, la iniciativa privada, tiene el reto de poner en marcha ciertos pactos económicos que tengan por objeto el incremento de la productividad y un aspecto básico para nuestro país: el ahorro.

De acuerdo a la anterior, tendrán que seguir los proceso de privatización, desregularización y en general de desincorporación, lo que permitirá que la iniciativa privada tenga una más amplia participación en las actividades económicas y con ello aspirar verdaderamente a la competencia en los mercados internacionales, lo que por ende, dará oportunidad a un gobierno más pequeño y ágil, de conseguir ser más efectivo y menos costo, circunstancia que seguramente se traducirán en beneficio para la población.

Lo cierto es que este gran proceso en el que estamos inmersos, no llegará a su face culminante hasta que todos los habitantes de país tengan al menos un nivel de vida digno, es decir, que tengan acceso a aquellos satisfactores básicos, sin embargo, esto no sólo es tarea del gobierno, sino de cada uno de nosotros que día a día trabajamos con empeño por un país más justo y lleno de oportunidades.

## 5.2 LA DESINCORPORACIÓN Y SU FUTURO EN MÉXICO.

El gran objetivo del país es lograr una economía sana y eficiente que pueda crecer de manera sostenida, brindando a la población en general los satisfactores necesarios para vivir dignamente, lo que no será posible hasta lograr un equilibrio fiscal sostenible, reorientando el gasto público a áreas de verdadera importancia como la salud, la educación, la vivienda, entre otras, y dejando a la iniciativa privada aquellos aspectos que no sean primordiales para este fin

Es nuestra idea que para lograr el objetivo antes planeado, será imprescindible que nuestro gobierno siga reduciendo su tamaño, privatizando aquellas empresas públicas que no sean de trascendencia fundamental, razón por la que deberá continuarse con el programa de desincorporaciones con dos vertientes básicas: la primera respecto de lo que denominan muchos como sector tradicional, ferrocarriles, electricidad, petroquímica, telecomunicaciones, puertos y aeropuertos, ampliando los procesos de los hasta hoy existentes como el caso de la telefonía y carreteras, permitiéndome sugerir la privatización de servicios médicos (IMSS e ISSSTE) Una segunda vertiente sería la relativa a bienes propiedad de Estados y Municipios que no sean de trascendencia para la supervivencia de sus gobiernos.

### PROGRAMA PROSPECTIVO DE DESINCORPORACIÓN

TRADICIONAL	ESTATAL Y MUNICIPAL
<ul style="list-style-type: none"><li>◆ Plantas eléctricas</li><li>◆ Petroquímica secundaria</li><li>◆ Telecomunicaciones</li><li>◆ Carreteras</li><li>◆ Ferrocarriles</li><li>◆ Puertos</li><li>◆ Aeropuertos</li><li>◆ Bancos (porcentaje accionario del sector público)</li><li>◆ Otros</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>◆ Empresas de Estados y Municipios</li><li>◆ Agua potable y alcantarillado</li><li>◆ Servicios de limpia</li><li>◆ Transporte público</li><li>◆ Mercados centrales de abastos</li><li>◆ Centrales camioneras</li><li>◆ Centros deportivos</li><li>◆ Panteones</li><li>◆ Rastros</li><li>◆ Estadios deportivos, plazas de toros.</li></ul>

FUENTE: Jacques Rogozinski. "La privatización en México"

Una parte importante de los futuros procesos de privatización será que la población otorgue su confianza, misma que seguramente se tendrá que dar con el mejoramiento en la oferta de bienes y servicios a su alcance, bienes y servicios de calidad que satisfagan sus necesidades.

Otro punto que será necesario insistir en la población es el aspecto de la soberanía, ya no entendida como esa supremacía que por ninguna circunstancia pueda ser vulnerada, ya que el concepto de soberanía que se tenía años atrás ya no corresponde a lo que hoy vivimos, razón por la que cuando los ferrocarriles o la industria eléctrica pases a la iniciativa privada, no se juzgue de falta de patriotismo o de que se vulnera nuestra soberanía nacional.

Ahora bien, este proceso de reforma tendrá que comenzar por fortalecer al municipio, entendido éste como la célula básica de nuestro país, ya que contando con municipios fuertes, tendremos estados fuertes y por ende una federación fuerte.

“Para lograr los nuevos objetivos y resolver los principales problemas de los gobiernos locales es indispensable realizar las siguientes acciones estratégicas:

- Dotar de mayores márgenes de autonomía financiera a los estados y municipios.
- Promover el desarrollo microeconómico regional.
- Incrementar la infraestructura y los servicios públicos de sus localidades
- Fortalecer las hacienda estatales y municipales.
- Reestructurar las funciones de ingresos y gastos de cada nivel de gobierno.
- Redefinir el papel de las legislaturas estatales en la aprobación de las leyes de ingresos en los presupuestos de egresos de los ayuntamientos.
- Ampliar las participaciones federales.
- Asignar mayores recursos a los estados y municipios que tienen niveles de pobreza extrema.
- Avanzar en la descentralización de la educación, salud y alimentación de la federación a los estados y de éstos a los municipios.

- Desincorporar los principales activos, tanto estatales como municipales, que sirven para prestar los diversos servicios que son de su competencia.”<sup>58</sup>

En términos generales queda vigente el hecho de que parte de la solución de nuestros problemas está en el apoyo a estados y municipios con una amplia participación de la sociedad.

### 5.3 ACTUALES EMPRESAS PUBLICAS EN EL ÁMBITO FEDERAL.

Actualmente, de acuerdo con la relación de entidades para-estatales publicada en el Diario Oficial de la Federación del 15 de Agosto de 1998, contamos con 268 empresas, de las cuales 74 son organismos descentralizados, 171 empresas de participación estatal mayoritaria y 23 fideicomisos públicos.

De los 74 organismos descentralizados, 3 están en proceso de desincorporación; de las 171 empresas de participación estatal mayoritaria, 48 están en proceso de desincorporación; y de los 23 fideicomisos públicos, uno esta en proceso de desincorporación. (Ver Apéndice 1).

Puede advertirse que en el ámbito federal aún existen bastantes empresas susceptibles de privatizar, dada su naturaleza y características, ya que no son de trascendencia para el progreso del gobierno del país, y que pueden ser altamente productivas y de mayor impacto en manos de la iniciativa privada.

### 5.4 EL FUTURO DE LA EMPRESA PÚBLICA EN MÉXICO.

La empresa pública en México constituyó la solución a una gran problemática existente desde la época postrevolucionaria; sin embargo desde ese entonces a la fecha han transcurrido más de sesenta años, tiempo durante el cual el mundo ha tenido una serie de cambios estructurales tan profundos que las cosas por tal motivo han tenido que cambiar, y de manera particular en México, en la década de los ochenta, cuando por las condiciones reinantes, aquel gobierno paternalista tuvo que iniciar su transformación a un gobierno de menor tamaño y con menor intervención en la economía nacional, dando

---

<sup>58</sup> Op. Cit., ROGOZINSKI, Jacques., p. 191.

pauta a que la iniciativa privada que había sido regalada, retomara su posición y en conjunto permitir el crecimiento de nuestra nación.

En relación a lo anteriormente señalado, Manuel Bartlett, siendo entrevistado por Carlos Castillo Peraza, hizo algunos señalamientos muy importantes, de lo que se destaca lo siguiente: “A la distancia, ¿Qué opina del sexenio 1982-1988 quien fue el secretario de Gobernación de Miguel de la Madrid? – Tuvimos un comienzo muy difícil. La situación económica era grave. Obligaba a tomar medidas serias. La nacionalización bancaria había generado irritación dentro y fuera del país. La crisis petrolera apretaba. Tuvimos que acudir al Fondo Monetario Internacional, y ya se sabe: Las cartas de intención del FMI no son muy laxas; obligan a tomar decisiones dolorosas. No había otro camino. Hubo que emprender un reajuste económico y del sector público... Se atribuye a ese gobierno el viraje hacia el neoliberalismo. La verdad es que la realidad obliga a ciertas decisiones y procedimientos técnicos, que luego son interpretados ideológicamente. Nosotros recibimos la carta de intención del FMI antes de la toma de posesión. Su contenido técnico era incontrovertible: había que reducir el déficit público, reducir y racionalizar el sector público, deshacerse de fábricas y empresas que nada tenían que ver con la función del Estado.”<sup>59</sup>

Es así que el que fuera Secretario de Gobernación durante el sexenio de Miguel de la Madrid y ahora Gobernador de Puebla (Lic. Manuel Bartlett Díaz), precisa con claridad que fue precisamente durante ese sexenio que se dio el cambio en el sistema económico, y que por las presiones externas provenientes principalmente del Fondo Monetario Internacional, se tuvo la necesidad de realizar todas las acciones hasta hoy implementadas en materia de la empresa pública.

Todo parece indicar que las empresas públicas ya no tienen razón de ser en este nuevo marco de referencia en el que vivimos, ya que perfectamente pueden quedar en manos de los particulares, los cuales pueden provocar un cambio estructural que permita a México iniciar el ascenso en el camino del crecimiento económico y aspirar al desarrollo.

---

<sup>59</sup> CASTILLO Peraza, Carlos. “Bartlett v sus ambiciones”. Proceso, México, No. 1135. (2 de agosto de 1998).

## CONCLUSIONES

La empresa pública en México es un tema controversial amplio y complejo, y que ha levantado y levantará comentarios muy variados.

En este sentido, debemos señalar que si bien es cierto, la empresa pública nació para dar cumplimiento a una necesidad existente en nuestro país, desde la década de los ochenta, las circunstancias cambiaron radicalmente, ya que dicho modelo estaba agotado y había la necesidad de cambiar para sobrevivir, y fue lo que sucedió y deberá suceder si deseamos seguir vigentes.

Como se explicó con antelación, la empresa pública surgió con un modelo económico que en su momento dio jugosos resultados pero que como todo, llegó a final de su trayecto para dar paso a un nuevo modelo económico denominado neoliberalismo, mediante el cual los gobiernos tienden a reducir su tamaño para sólo darse a la tarea de gobernar, dejando a la iniciativa privada que asuma su papel histórico y dejando en cierta forma que las leyes del mercado determinen el rumbo de la economía nacional.

De cualquier forma el proceso de repliegue estatal, a través de la desincorporación y privatización de empresas públicas, parece ser un proceso irreversible en el corto y mediano plazo. El nuevo gobierno, es el que asume la plena convicción de que su rol en el sistema y en de la sociedad es el de articulador de esfuerzos y ya no más el de gran ejecutor global de los mismos.

Es así que el principal factor que a determinado el rumbo de la empresa pública en nuestro país ha sido el económico, razón por la que nos atrevemos a señalar que de seguir con el actual modelo neoliberalista, la empresa pública verá su extinción a corto o mediano plazo.

Finalmente podemos asegurar que la empresa pública en nuestro país se encuentra en decadencia lo que sin duda alguna dará paso a nuevos esquemas de organización que nos permita contar con un sector privado fuerte, vigoroso y altamente productivo, de la mano de un gobierno más pequeño, mas efectivo y menos costo para nuestra sociedad.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.

ACOSTA Romero, Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", México, Porrúa, 1995.

ASPE Armella, Pedro, "El Camino Mexicano de la Transformación Económica", 2º ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

BRAVO Salazar, Patricia, "La Empresa Pública en el Nuevo Contexto Liberal", México, U.A.M. Internet, 1996.

CASTILLO; Peraza Carlos ,” Bartlett y sus Ambiciones “. Proceso, México, No. 1135, (2 de agosto de 1998).

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, México, Trillas, 1997.

DELGADILLO Gutiérrez, Luis H., "Elementos de Derecho Administrativo", México, Limusa, 1991.

FRAGA Gabino, "Derecho Administrativo", 30º ed., México, Porrúa, 1991.

KAPLAN Marcos, "Crisis y Futuro de la Empresa Pública en México", México, UNAM-PEMEX, 1994.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, México, Sista, 1996.

LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES, México, Sista. 1996.

MARTINEZ Morales, Rafael, "Derecho Administrativo", México, Harla, 1992.

MICROSOFT ENCARTA 97, Enciclopedia, Microsoft, 1997.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000, México, S.H.C.P., 1995.

SERRA Rojas, Andrés "Derecho Administrativo", 15° ed., México, Porrúa, 1992.

WITKER Jorge, "Derecho Económico", México, Harla, 1992.