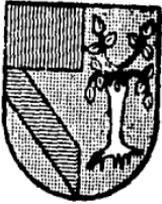


308909

36

20



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

ESCUELA DE DERECHO

**Con Estudios Incorporados a la
Universidad Nacional Autónoma de México**

**"LA EMPRESA PUBLICA
EN MEXICO"**

TESIS PROFESIONAL

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A**

Rolando Salustio Vázquez Castellanos

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

MEXICO, D. F.

1968



Universidad Nacional
Autónoma de México

UNAM



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INTRODUCCION

LA ADMINISTRACION FEDERAL EN MEXICO

1.1	El Concepto de Administración Pública	# 1
1.2	Formas de Organización de la Administración Pública en México	# 4
1.2.1	La Administración Pública Centralizada	# 7
1.2.1.1	Características Generales de la Centralización Administrativa	# 9
1.2.2	La Administración Pública Desconcentrada	# 15
1.2.2.1	Características Generales de la Desconcentración Administrativa	# 16
1.2.3	La Administración Pública Descentralizada	# 20
1.2.3.1	Clases y Características de la Descentralización Administrativa	# 22
1.2.3.2	El Contexto Legal de los Organismos Descentralizados	# 23
1.2.4	Integrantes de la Administración Pública Paraestatal	# 27
1.2.4.1	Empresas de Participación Estatal	# 27
1.2.4.1.1	Empresas de Participación Estatal Mayoritaria	# 28
1.2.4.1.2	Empresas de Participación Estatal Minoritaria	# 29
1.2.4.1.3	Sociedades Asimiladas a las Empresas de Participación Estatal	# 36
1.2.4.1.4	Cooperativas de Participación Estatal	# 37
1.2.4.2	Fideicomisos	# 40

I. EL CONCEPTO DE EMPRESA PUBLICA

2.1 La Empresa	# 45
2.2 El Concepto de Empresa Pública	# 48
2.3 Objetivos de la Empresa Pública	# 53

II. DESARROLLO HISTORICO DE LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO

3.1 De la Colonia a la Etapa Revolucionaria	# 58
3.2 La Etapa Constitucional	# 62
3.3 La Etapa de Reconstrucción	# 64
3.4 La Etapa de Fortalecimiento	# 67

IV. MEDIOS DE CONTROL Y VIGILANCIA DE LA EMPRESA PUBLICA

4.1	El Concepto de Control y Vigilancia	# 71
4.2	El Establecimiento de los Instrumentos de Control	# 75
4.2.1	Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (1947)	# 76
4.2.2	La Comisión Nacional de Inversiones (1948)	# 81
4.2.3	El Comité de Inversiones (1953)	# 84
4.2.4	La Comisión de Inversiones (1954)	# 85
4.2.5	La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1958)	# 87
4.2.6	Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (1966)	# 89
4.2.7	La Nueva Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (1970)	# 92
4.2.8	Conclusiones	# 98
4.3	Ordenamientos Vigentes	
4.3.1	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976)	# 104
4.3.2	Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (1976)	# 109
4.3.3	Otros Ordenamientos	# 111
4.3.4	Conclusiones	# 113

4.4	Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1986)	# 117
4.5	La Ley Federal de Entidades Paraestatales (1986)	# 127
4.5.1	Entidades Públicas Excluidas de la Aplicación de la Nueva Ley	# 128
4.5.2	Autonomía de Gestión de las Entidades Paraestatales	# 132
4.5.3	De los Organismos Descentralizados	# 137
4.5.4	De la Empresas de Participación Estatal Mayoritaria	# 140
4.5.5	De los Fideicomisos Públicos	# 142
4.6	Conclusiones Finales	# 143

NORMAS CONSTITUCIONALES APLICABLES A LAS EMPRESAS PUBLICAS

5.1	Introducción	# 145
5.2	Disposiciones Constitucionales	# 148

VI. LA EMPRESA PUBLICA EN LA ACTIVIDAD ECONOMICA DE MEXICO (1987-1988)

- | | | |
|-----|--|-------|
| 6.1 | Introducción | # 157 |
| 6.2 | Resultados en 1987 de las Empresas Publicas en la Actividad Económica del País | # 160 |
| 6.3 | Pronosticos para 1988 de la Actividad de las Empresas Públicas en la Economía del País | # 164 |
| 6.4 | La Empresa Pública en la Administración del Presidente Miguel de la Madrid | # 167 |

VII. CONSIDERACIONES FINALES

- | | | |
|-----|---|-------|
| 7.1 | Introducción | # 172 |
| 7.2 | Problemas que Caracterizan a la Empresa Pública en México | # 175 |
| 7.3 | Recomendaciones para Resolver los Problemas que Caracterizan a la Empresa Pública en México | # 178 |

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

La intervencion del Estado en la vida economica es un fenomeno mundial, que adquiere mayor importancia cada dia, porque se considera que corresponde al poder publico la planeacion y el desarrollo de la economia, asi como la tarea de cumplir las necesidades colectivas que por una u otra razon no se satisfacen por las empresas privadas.

En Mexico, las empresas publicas han surgido en un numero considerable durante las ultimas decadas, al darse un cambio cualitativo por parte del Estado, de vigilante a promotor-director del desarrollo economico y social del pais. Dicha intervencion tenia como fin, en sus origenes, acelerar el crecimiento de la capacidad productiva y ejercer una accion correctiva sobre los factores reales de poder. Lamentablemente, el Estado mexicano con esta tendencia de la intervencion publica en los fenomenos economicos, provocho el desbordamiento sobre cualquier tipo de organizacion que en su momento se precisara establecer.

Esto ha conducido a un replanteamiento de las funciones de nuestros gobernantes en terminos del pasaje de una accion interventora en la economia a funciones de modelos mas liberales. Es por lo anterior, que se ha empezado a reorientar la accion de las empresas publicas, procurandose que ademas de cumplir con objetivos sociales, operen con eficiencia y generen excedentes que contribuyan al financiamiento de su expansion y por ende al proceso de acumulacion de capital en el pais.

En los últimos años, las empresas públicas han sido duramente criticadas en el sentido de que -a diferencia de las empresas privadas- propician la ineficiencia y la corrupción, con los costos sociales consiguientes. Las principales causas que los autores señalan de su disfuncionalidad, son las siguientes:

a) Insuficiencia de recursos del sector paraestatal, en términos de ausencia de capital de trabajo. Su sometimiento al control presupuestal resta autonomía a las principales empresas públicas, las que forzosamente tienen que recurrir a los subsidios, agudizando aun más el déficit del gasto público y agravando en consecuencia, el endeudamiento del Estado.

b) Una legislación que tiende a desbordar los principios y controles de la organización del Estado y de la división de poderes.

c) Un manejo inapropiado de los recursos públicos, los que a menudo son administrados con criterios estrictamente políticos o con el objeto de obtener provecho personal para ciertos representantes de las empresas.

d) El afán de rescatar actividades que han sido abandonadas por el sector privado a causa de su incosteabilidad.

Creo que las empresas públicas de ninguna manera son ineficientes de origen, como lo han tratado de sostener infinidad de autores, pero lo que sí es seguro es que se han visto sujetas a una serie de políticas y condiciones históricas-económicas-sociales, que en la mayoría de las ocasiones se han traducido en una carga onerosa, de las que normalmente se ven libres las empresas privadas.

Esta hipótesis pretendo confrontarla, y pienso que lo logro, a lo largo de los siete capítulos que integran el presente estudio.

A saber, en el capítulo primero realice una breve descripción de las formas de la organización de la Administración Pública en México.

En el capítulo segundo analizo la búsqueda de un concepto preciso de empresa pública.

El capítulo tercero está orientado a describir el marco histórico en que se han originado y desarrollado estas entidades.

Por otra parte, en el capítulo cuarto analizo los diversos medios de control que se han promulgado para normar las funciones de esta clase de empresas.

En el capítulo quinto desarrollo el marco constitucional a la que las empresas públicas están sujetas.

El capítulo sexto señala los resultados y perspectivas económicas que las empresas del Estado presentan.

Finalmente, el capítulo séptimo lo dedico a presentar lo que a mi juicio limita la eficiencia operativa de la empresa pública en México y las sugerencias que harían de ellas verdaderas promotoras para la transformación económica del país.

A lo largo del desarrollo de cada uno de los capítulos se anotan comentarios y recomendaciones específicas respecto del tema tratado; el capítulo final comprende las sugerencias generales que en mi concepto ayudarían a hacer congruente la participación estatal dentro de las empresas públicas

1.1 El Concepto de Administración Pública

El concepto de Administración Pública, puede ser dado bajo diversos enfoques: el jurídico, el técnico o el político, y es al Derecho Administrativo a quién corresponde dar el concepto de Administración Pública desde el punto de vista jurídico y desde el punto de vista no jurídico, corresponde dar el mencionado concepto a la Ciencia de la Administración.

Investigando la etimología del vocablo administrar, este deriva del latín, donde se forma con las palabras ad y ministrare, que significa servir, o según otros por contracción de ad manus trahere, que significa alusión a la idea de manejo o gestión: desprendiéndose de lo anterior que la Administración alude a la gestión subordinada de asuntos o intereses. (1)

Atendiendo al concepto usual de Administración, la idea de administrar corresponde a la de atención y cuidado de bienes materiales y económicos, así como sinónimo de dar o acción dirigida a un fin. (2) El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española entiende por Administración Pública: "la acción del gobierno de dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos y al resolver las reclamaciones a que dé lugar lo mandado". Es el conjunto de organismos encargados de cumplir esta función. (3) # 1

No obstante la utilidad que nos proporcionan tanto el concepto etimológico, como el usual; lo cierto es que la cuestión que a nosotros nos ocupa es la de la determinación de lo que es la Administración Pública en su contexto jurídico. La doctrina alude a dos nociones conceptuales de Administración Pública; una desde el punto de vista objetivo o material y otra desde el punto de vista subjetivo o formal. Por lo tanto, se trata de un concepto compuesto.

Desde el punto de vista objetivo o material el concepto de Administración se da en base a la naturaleza jurídica interna del acto administrativo, con total prescindencia del órgano que realiza el acto. Es así que materialmente hablando, por Administración Pública se entiende aquella actividad de los órganos del Estado que realizan la función administrativa. (4)

Desde el punto de vista subjetivo o formal, el concepto de Administración Pública se da bajo la base de una estructura orgánica. Es así que la Administración Pública se considera como el conjunto de órganos estructurados jerárquicamente dentro del Poder Ejecutivo y cuya actividad se dirige a la satisfacción de las necesidades colectivas. (5)

Por su parte Gabino Fraga afirma que: "Administración Pública en sentido formal, debe entenderse como el organismo público que ha recibido del poder político, la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales". (6)

Andrés Serra Rojas define a la Administración Pública como: "una organización que forma parte de la actividad del Estado, que depende directamente del Poder Ejecutivo y que tiene a su cargo atender las necesidades publicas, organizadas en servicios administrativos generales".(7)

Ahora bien, con todo esto podemos concluir que el concepto de Administracion Pública tomando como base lo expresado por los anteriores administrativistas formalmente hablando seria; la estructura orgánica ubicada dentro del llamado Poder Ejecutivo que tiene por objeto desarrollar la actividad del Estado conocida como la función administrativa.

1.2 Formas de Organización de la Administración Pública en México

El Estado es el encargado de dar satisfacción a los intereses colectivos de la comunidad a través de la función administrativa, la cual no puede concebirse sin una organización que la actualice, es así, que el Estado se organiza en una forma especial y adecuada que es lo que constituye la Administración Pública, la que a su vez queda integrada por una gran variedad de organismos, tanto dependencias como entidades.

La organización administrativa es la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución en la actividad de la propia Administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado.(8)

Existen tres formas en que los órganos administrativos y sus titulares se ordenan para constituir y dar así unidad a la Administración Pública. Estas formas son; la centralización, la desconcentración y la descentralización administrativa.

En un régimen federal como es el nuestro, no existe una sola Administración, sino que esta institución aparece en los tres niveles de gobierno; el federal, el estatal y el municipal. Sin embargo, para los efectos del tema que me motiva exclusivamente nos circunscribiremos en la primera parte al análisis de la Administración Pública Federal en México.

Dentro del capítulo dedicado por nuestra Constitución al Poder Ejecutivo, son principalmente cuatro los artículos de nuestra Carta Magna los que se refieren a la Administración Pública; el artículo 90o. que señala la necesidad de que una Ley del Congreso que cree y distribuya competencias entre las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos; el artículo 91o. es el que precisa los requisitos para ser Secretario de Estado; el artículo 92o. que exige que los reglamentos, decretos y ordenes del Presidente de la República sean refrendados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo del ramo correspondiente, para que sean obedecidos; y el artículo 93o. que obliga a los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo a informar anualmente al Congreso sobre el estado que guarden sus respectivas dependencias, así como a concurrir ante las Cámaras, incluyendo a los Directores y Administradores de los organismos descentralizados o de las empresas de participación estatal mayoritaria, cuando cualquiera de las Cámaras los cite al discutirse la iniciativa de una ley o se estudie un negocio relativo a sus respectivos ramos o actividades.

Es la Lev Organica de la Administración Publica Federal(9) con fundamento en el artículo 90o. Constitucional, el instrumento jurídico que sienta las bases de la organización de toda la Administración Pública Federal. Establece las partes que la integran, determina las Secretarias de Estado y los Departamentos Administrativos, asignándoles competencia específica; así como las bases de regulación de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos.

1.2.1 La Administración Pública Centralizada

Una de las formas que existen de organización administrativa es la llamada Centralización Administrativa. La relación jerárquica y el grado de autonomía administrativa de los diversos organismos públicos constituyen, los elementos básicos para la diferenciación de las formas jurídicas de organización administrativa que van desde la Centralización propiamente dicha, pasando por la Desconcentración Administrativa, hasta llegar a la Descentralización que se caracteriza por un mayor grado de autonomía jurídico administrativa.

La Centralización Administrativa existe cuando los órganos de la Administración se encuentran colocados en diversos niveles, pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en el que se encuentra el jefe supremo de la Administración Pública. (10) Para poder conceptualizar a un régimen de Centralización Administrativa pudieramos imaginar la figura geométrica de una pirámide en la que los órganos administrativos se agrupan y colocan unos respecto de los otros en una situación de dependencia, de tal manera que el órgano situado en el más alto nivel, es decir en la cúspide de la pirámide, vaya ligando a los demás órganos hasta el de la más ínfima categoría unificando de este modo la acción y ejecución de decisiones.

Por su parte Serra Rojas define al régimen de Centralización Administrativa como: "aquél en el que los órganos administrativos se encuentran en un orden jerárquico dependiente directamente de la Administración Pública que mantiene la unidad de acción indispensable para la consecución de sus fines". (11)

Por último y antes de proceder al análisis de las características generales de la Centralización Administrativa cabe aclarar que la Centralización Administrativa o en su caso la Descentralización Administrativa, nada tienen que ver con el sistema de gobierno, ni con la estructura del estado, sino con la organización administrativa de este; y que tanto en la centralización como en la descentralización se destacan ventajas y desventajas. Teóricamente cualquiera de los dos sistemas es o puede ser bueno, lo importante es esperar que ellos se realicen siempre con eficiencia, logrado lo anterior la centralización o la descentralización pasan a un segundo plano.

1.2.1.1 Características Generales de la Centralización Administrativa

La característica sobresaliente de la Centralización Administrativa la constituye la dependencia jerárquica directa de las diversas unidades administrativas. La jerarquía administrativa es el orden y grado que guardan entre si los diferentes órganos superiores y los subordinados de la Administración Pública.

La relación de jerarquía permite que el poder central, vigile y controle los actos de los funcionarios y empleados del Estado que le están subordinados manteniendo la unidad entre los diversos órganos centralizados, obligados a obedecer las órdenes de los órganos superiores.(12) La relación jerárquica implica una serie de derechos y deberes correlativos.

Fraga por su parte señala que:"esa relación de jerarquía implica varios poderes que mantienen la unidad de dicha administración a pesar de la diversidad de los órganos que la forman. Dichos poderes unos que se refieren a los titulares de los órganos jerárquizados y otros a los actos que se realizan, son los siguientes;

- a) Poder de decisión,
- b) Poder de mando,
- c) Poder de nombramiento,
- d) Poder de vigilancia,
- e) Poder disciplinario,
- f) Poder de revisión, y
- g) Poder para la resolución de conflictos de competencia".(13)#

a) Poder de decisión

Consiste en la facultad que ciertos órganos administrativos poseen para resolver e imponer sus determinaciones. Decidir, es un acto volitivo para resolver en sentido positivo, negativo o de abstención. No todos los órganos administrativos poseen este poder de decisión, el cual se encuentra localizado en un número muy reducido de órganos, que son los únicos que pueden dictar resoluciones técnicas administrativas y legales; los demás órganos simplemente realizan actos materiales necesarios para auxiliar a aquellas autoridades.

Además en el régimen centralizado existe una concentración de la fuerza pública lo cual hace permisible que sólo ciertos órganos de la Administración a quienes legalmente se les otorga competencia hagan cumplir sus determinaciones mediante la ejecución forzada de las resoluciones administrativas.

b) Poder de mando

Consiste en la facultad que las autoridades superiores poseen para dar órdenes e instrucciones a los órganos inferiores, los cuales a su vez tienen un deber de obediencia. Las órdenes, instrucciones y circulares son mandatos de autoridad que guían el trabajo de los órganos inferiores. Las órdenes e instrucciones pueden tener el carácter de individuales o generales, mientras que las circulares siempre tienen carácter de generales. Las instrucciones y las circulares pueden ser de orden interno, obligando únicamente a los empleados administrativos y conteniendo tan sólo explicaciones dirigidas a los funcionarios para asegurar el buen funcionamiento de la organización administrativa o bien contener verdaderas disposiciones de la misma naturaleza que el reglamento y por tanto obligando a los administradores.

Se ha discutido por la doctrina el límite al deber de obediencia que los empleados administrativos inferiores tienen para con los funcionarios superiores. Si la instrucción, orden o circular se ajusta a la ley no hay problema alguno, pues el empleado debe cumplir la disposición del superior; sin embargo pudiera presentarse el caso de que la instrucción u orden del superior contravenga una disposición legal en cuyo caso si se trata de una violación flagrante de una disposición legal o que la orden implique francamente la comisión de un delito el empleado no tendrá el deber de obediencia.

c) Poder de nombramiento

Consiste en la facultad que las autoridades superiores tienen para designar a los titulares de los órganos que les están subordinados. El poder de nombramiento establece el punto de partida de la relación jerárquica. De conformidad con el artículo 89o. Constitucional, corresponde al Presidente de la República la facultad de designar a sus colaboradores inmediatos y sólo excepcionalmente y por virtud de una ley la facultad de nombramiento está encomendada a otras autoridades. Correlativo a esta facultad de nombramiento está la facultad que el Presidente de la República tiene para remover a los funcionarios del más alto nivel.

d) Poder de vigilancia

Consiste en la facultad que los órganos superiores tienen de supervisar el trabajo de sus subordinados. Esta facultad de vigilancia se lleva a cabo mediante actos de carácter material como por ejemplo el solicitar rendición de cuentas, haciendo investigaciones o reuniendo informes con el objeto de que las autoridades superiores tengan conocimiento de la regularidad con que los inferiores desempeñan sus funciones.

e) Poder disciplinario

Consiste en la facultad de fincar responsabilidades contra todo lo que perjudique a la Administración Pública y a los particulares por la acción indebida o irregular de los servidores del Estado, la responsabilidad administrativa origina una falta disciplinaria, la sanción que amerita es una pena disciplinaria y la autoridad que la impone es la jerárquica superior al empleado que cometió la falta. Cuando un empleado en ejercicio de sus funciones comete una falta, se hace responsable administrativamente, pero sin perjuicio de que pueda originarse además una responsabilidad civil o penal.

f) Poder de revisión

Consiste en la facultad permanente que tienen los órganos superiores de revisar, verificar e inspeccionar los actos que realizan los órganos inferiores. Las facultades de suspender, anular o modificar los actos realizados por los empleados inferiores pueden tener como motivo, la falta de oportunidad de los propios actos o bien su ilegalidad.

El poder de revisión puede ejercitarse de oficio o a petición de parte según lo disponga la ley. En éste último caso se trata de un recurso que los particulares tienen contra los actos de la Administración.

g) Poder para la resolución de conflictos de competencia

Consiste en la facultad que la autoridad jerárquica superior tiene para resolver los conflictos de competencia que surjan entre las autoridades inferiores que le están subordinadas. Es así que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 24o., faculta al Presidente de la República por conducto de la Secretaría de Gobernación, para resolver en casos extraordinarios o cuando exista duda sobre la competencia de alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo para conocer en un asunto determinado, a que dependencia corresponde el despacho del mismo. (14)

Por último, los órganos que integran en México las unidades administrativas centralizadas son:

1. El presidente de la República,
2. Los secretarios de Estado,
3. El jefe del departamento del Distrito Federal, y
4. El procurador general de justicia de la República.

1.2.2 La Administración Pública Desconcentrada

Se llama Desconcentración Administrativa, a la forma de organización administrativa en virtud de la cual se da una transferencia a un órgano inferior o agente de la administración una competencia exclusiva o un poder de trámite, de decisión o ejercicio por los órganos superiores disminuyendo relativamente la relación de jerarquía y subordinación. (15) En virtud de la Desconcentración el órgano desconcentrado adquiere cierta autonomía para el ejercicio de una función específica dentro de un ámbito territorial determinado.

Para Alfonso Nava Negrete la Desconcentración es: "la forma jurídico-administrativa en que la administración centralizada con organismos o dependencias propios, presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país. Su objeto es doble, acercar la prestación de servicios en el lugar o domicilio del usuario, con economía para éste y, descongestionar al poder central". (16)

La Desconcentración Administrativa implica la creación de órganos no personificados que poseen autonomía técnica para resolver ciertas cuestiones también de índole técnico. Estos órganos desconcentrados quedan circunscritos por la Secretaría o Departamento Administrativo que desconcentro sus funciones, quien se responsabilizará de las decisiones principales. (17)

En otras palabras, en la Desconcentración Administrativa se localizan órganos administrativos que se deslizan del poder central y a quienes se les otorgan ciertas facultades exclusivas, pero dentro de ámbitos y responsabilidades precisas que no se alejan de la propia Administración Centralizada. La Desconcentración no presupone la creación de personas morales de derecho público como entendiéndose de los organismos descentralizados, sino tan solo la creación de unidades administrativas que siguen vinculadas jerárquicamente al poder central, aunque con cierto grado de autonomía técnica.

La doctrina administrativista habla de dos tipos de desconcentración administrativa; la desconcentración horizontal en la que se atribuye las facultades exclusivas a un órgano administrativo periférico y la desconcentración vertical en la que el órgano central superior cede su competencia en forma limitada y exclusiva a órganos directamente dependientes y subordinados. (18)

La Delegación de facultades y la desconcentración Administrativa son dos figuras jurídico-administrativas que no deben ser confundidas. Sus diferencias son las siguientes:

a) En la delegación no se transfiere la competencia y responsabilidad del órgano delegante al delegar, mientras que en la desconcentración esta transferencia es precisamente su fundamento jurídico administrativo.

b) El órgano delegado ejerce las funciones en los términos en que las tiene el órgano delegante; en cambio el órgano desconcentrado adquiere la titularidad de la función con características específicas.

c) La delegación es revocable en cualquier momento lo que permite al funcionario superior tomar la decisión aun antes de que intervenga aquel en quien ha delegado una función; mientras que en la desconcentración se convierte en instancia obligatoria, de tal manera que el órgano central no podrá sustituir al órgano desconcentrado, sino hasta que éste tome su respectiva decisión y sólo puede ser revocada por el mismo procedimiento que lo estableció. (19)

Atendiendo a las diferencias antes citadas de estas dos figuras jurídico-administrativas, podemos concluir que lo que verdaderamente constituye la diferencia específica lo es el hecho de que en la delegación no se priva al órgano delegante de las facultades delegadas las cuales sólo las ha transferido temporalmente, en cambio, en la desconcentración el órgano superior pierde sus facultades y atribuciones para entregarlas definitivamente al órgano desconcentrado.

Por último, es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 170, la que fundamenta esta forma de organización administrativa y señala que para el mejor despacho de los asuntos, cuya competencia corresponda a las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos, éstos podrán contar con órganos desconcentrados.

1.2.2.1. Características Generales de la Desconcentración Administrativa

Aunque la desconcentración administrativa se alcanza cuando el poder central transmite parte de sus funciones a organos que le estan subordinados, la transmisión se puede realizar jurídicamente a través de la delegación de facultades u otras formas legales.

En el fondo, la desconcentración es distribución de competencias y esta se puede hacer directamente por la ley, por el reglamento, por un decreto general o por delegación administrativa de facultades, contenida en acuerdo general o individual. La competencia del organo desconcentrado sera en los primeros casos directa y en el de la delegación, indirecta o derivada.

No cambia la naturaleza de la desconcentración por la forma jurídica que se emplea para lograrla. Puede haber delegación de facultades administrativas y no existir desconcentración. Es frecuente que por razones de expeditez en el trámite administrativo los organos superiores deleguen en sus inferiores un grupo de facultades, y no existe desconcentración, pues esas facultades se ejercerán en todo el territorio nacional.

Tampoco se presenta en los numerosos casos en que las secretarías de estado delegan ciertas facultades a los gobernadores de los estados por medio de los llamados convenios de coordinación. (20)

Por último, cabe mencionar que las leyes que crean estos organismos no señalan siempre que tengan personalidad jurídica, simplemente señalan que son organismos federales autónomos; estas facultades de decisión, de autonomía técnica, que hemos mencionado, están supervisadas - aunque la ley no lo establece - por el órgano central, secretario de estado.

1.2.3 La Administración Pública Descentralizada

La tercera y última de las formas de ordenar la Administración Pública es la Descentralización. Para el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la palabra significa acción y efecto de descentralizar y esta última: "Transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado".(21)

Para el Derecho Administrativo la Descentralización es la forma jurídica en que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes públicos por el legislador, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios y responsables de una actividad específica de interés público. Es por tanto, que a través de esta forma de organización y acción administrativa se atienden fundamentalmente servicios públicos específicos.(22)

Fraga la define en los términos siguientes: "Al lado del régimen de centralización existe una forma de organización administrativa; la descentralización...que consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos, que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía" y concluye; "el único carácter que se puede señalar como fundamental del régimen de descentralización es el de los funcionarios y empleados que lo integran, pues gozan de una autonomía orgánica al no estar sujetos a los poderes jerárquicos".(23)

Por su parte Serra Rojas señala que: "Descentralizar no es independizar, sino solamente dejar o atenuar la jerarquia administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control". (24)

Miguel Acosta Romero establece que la descentralizacion administrativa es: "una forma que adopta la administracion publica para desarrollar, o bien actividades que competen al Estado, o que son de interes general en un momento dado, a traves de organismos creados especialmente para ello, dotados de personalidad juridica, patrimonio y regimen juridico propio". (25)

Es asi por lo tanto, que a la Descentralización le corresponde en la doctrina una forma juridica y tecnica de organización administrativa al lado de la Centralización. No es posible regular el funcionamiento de todos los órganos de la Administración Publica de manera igual ya que sus necesidades de tipo administrativo, tecnico y economico se lo impiden. Es asi, por lo cual, el regimen de Descentralización Administrativa se halla plenamente justificado.

1.2.3.1 Clases y Características de la Descentralización Administrativa

En la doctrina mexicana se aceptan en general tres clases de descentralización administrativa:

- a) Por servicio,
- b) Por región, y
- c) Por colaboración. (26)

a) La Descentralización por servicio esta caracterizada por organismos expresamente creados para prestar determinados servicios públicos -Comision Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de Mexico, Instituto Mexicano del Seguro Social, etc.-, pero el solo hecho de que un organismo preste servicio publico no es característica definitiva para poder considerarlo descentralizado.

b) La Descentralización por región caera sobre todos aquellos organismos instituidos para atender y satisfacer las necesidades publicas de una región en particular, como lo es en este caso el municipio.

c) La Descentralización por colaboración es aquella en la que organizaciones de particulares coadyuvan con el Estado. en México despues de muchos años vuelve nuevamente a darse este tipo de descentralización. (27)

1.2.3.2 El Contexto Legal de los Organismos Descentralizados

Es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la que establece en su artículo 10. las bases de organización de toda la administración mexicana, tanto centralizada como paraestatal.

En efecto, integran la administración pública paraestatal, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos.

Estos organismos descentralizados radicados en el capítulo III de la mencionada Ley integran el sector paraestatal y son definidos por el artículo 45o. como: "Las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por Decreto del Ejecutivo con personalidad jurídica y patrimonios propios cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten".

Esta definición necesariamente debe complementarse con la que contiene el artículo 2o. de la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal que señala: "Para los fines de este capítulo son organismos descentralizados las personas morales creados por Ley del Congreso de la Unión o decreto del Poder Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten siempre que reúnan los siguientes requisitos;

1. Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporten u otorguen el Gobierno Federal, o con el rendimiento de un impuesto específico; y

2. Que si el objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social". (28)

De la anterior definición podemos extraer que los organismos descentralizados son una persona jurídica, dotadas de autonomía técnica y orgánica, en consecuencia, sustraídas de relaciones jerárquicas respecto a la Administración centralizada.

La forma jurídica de estos organismos puede ser variable y en algunos casos se rige por el derecho público y en otros por el derecho privado, cuando asumen la forma legal de sociedades anónimas. Su nacimiento a la vida jurídica está determinado por la forma de creación. Es decir, si se crea como ente descentralizado nace al promulgarse la Ley o decreto, en cambio, si asume la forma de sociedad anónima, el acto del Estado no crea la persona moral, sino que faculta al presidente o a otro funcionario administrativo para que proceda a constituir la sociedad conforme al derecho privado, es decir, generalmente via escritura pública.

En cuanto a su organización y régimen interno, en la gran mayoría de los casos sus órganos principales están formados por un consejo de administración o junta de gobierno, integrado por un presidente, consejeros y vocales, designados por el Ejecutivo Federal y los secretarios de Estado en el sector correspondiente.

Las funciones administrativas y ejecutivas se ejercerán, generalmente, por un director general designado por el consejo, existiendo además gerencias especiales y comisiones técnicas y órganos de consulta y asesoría, cuando sean necesarios.

Para concluir, tendre que mencionar que pese a que estos organismos tienen, como lo he señalado, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión, muchos de ellos han pasado a depender presupuestariamente de la organización central, al ser incluidos año con año al presupuesto federal de egresos. Destacando entre estos; Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales, Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto Mexicano del Café. Esto tuvo su origen en el año de 1965, al incorporarse al control presupuestal a las 20 entidades paraestatales más importantes de aquellos años. Esta medida surgió ya que en el año de 1964 las entidades paraestatales realizaron gasto y particularmente inversiones, muy por encima de sus posibilidades, lo que las colocó en una situación financiera difícil.

El control presupuestal sobre el sector paraestatal a que se ha hecho mención, permitió una planeación y programación más eficiente de las inversiones públicas, habiéndose establecido en el año de 1965 la Subcomisión de Inversión-Financiamiento, que se integro con representantes de la Secretaría de la Presidencia, responsables de la autorización de las inversiones, y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, competente para decidir sobre el financiamiento de las mismas.

1.2.4 Integrantes de la Administración Pública Paraestatal

Si continuamos atendiendo los lineamientos de la propia Lev Organica de la Administración Pública Federal podemos clasificar a los otros organismos del sector paraestatal de la siguiente manera:

1. Empresas de Participación Estatal, y
2. Fideicomisos.

1.2.4.1 Empresas de Participación Estatal

Son empresas de las llamadas mixtas en las cuales el gobierno federal aporta o es propietario de parte del capital social o de las acciones de la empresa. Es frecuente que en estos casos existan acciones (de serie especial) que sólo pueden ser suscritas por el gobierno federal.

La forma más frecuente a la que se recurre para la creación de empresas de participación estatal es a la sociedad anónima. Sin embargo, existen algunas que adoptan la forma de las cooperativas de participación estatal.

Dentro de esta categoría debemos distinguir entre las:

1. Empresas de participación estatal mayoritarias,
2. Empresas de participación estatal minoritarias.
3. Sociedades asimiladas a las empresas de participación estatal, y
4. Cooperativas con participación estatal.

1.2.4.1.1 Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

Para el artículo 45o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se consideran empresas de participación estatal mayoritarias, incluidas las instituciones nacionales de crédito y organizaciones auxiliares y las instituciones nacionales de seguros y fianzas, aquellas que satisfagan algunos de los siguientes requisitos:

a) Que el gobierno del Distrito Federal, uno o más organismos descentralizados, otra u otras empresas de participación estatal, una o más instituciones nacionales de crédito, una o varias instituciones nacionales de seguros o de fianzas, uno o más fideicomisos (el artículo 3o. de la Ley Orgánica señala las instituciones de la administración pública paraestatal entre las cuales figuran los fideicomisos), considerados conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.

b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que solo pueden ser suscritas por el gobierno federal; o

c) Que al gobierno federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva u órgano de gobierno, designar al presidente, al director, al gerente, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas del consejo de Administración o de la junta directiva u órgano equivalente.

Este artículo invoca en muchos aspectos el concepto de empresa de participación estatal mayoritaria que tenía bajo la sola vigencia el artículo 3o. de la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. En efecto, se amplía su número al considerar como tales no sólo a aquellos en que el gobierno federal aporte, o sea propietario de más del 50% del capital social, al incluir al gobierno del Distrito Federal como propietario de parte del capital social, por uno o más organismos descentralizados, otra u otras empresas de participación estatal, una o más instituciones de crédito u organizaciones auxiliares nacionales de seguros o de fianzas y uno o más fideicomisos estatales.

Es interesante por otra parte señalar, que también se consideran empresas de participación estatal mayoritaria, sin consideración al requisito del porcentaje del capital, señalado en la fracción A del artículo 46o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a todas las instituciones nacionales de crédito y organizaciones auxiliares y a las instituciones nacionales de seguros y fianzas. Con ello termina la controversia entre diversos tratadistas respecto a la determinación de la naturaleza jurídica de las instituciones nacionales de crédito, ya que con la promulgación de la mencionada ley, para todos los efectos legales estas instituciones son empresas del Estado de participación mayoritaria.

La principal fuente de creación de este tipo de empresas es la Ley del Congreso de la Unión o un decreto del Ejecutivo Federal. También podrán deber su existencia a un acuerdo presidencial; o en otros casos a una adquisición directa del gobierno federal por compra de empresas ya existentes en el poder del sector público.

En general, adoptan como forma de organización la sociedad anónima, sin perjuicio de que en algunos casos se organicen bajo la forma de sociedades cooperativas de participación estatal.

Las atribuciones y objetos de estas empresas se contienen en el texto legal que las crea o en la estructura pública constitutiva, según sea el caso.

Al adoptar la forma de sociedades anónimas, su estructura orgánica, de acuerdo con la normativa jurídica aplicable, será normalmente la siguiente: Asamblea General de Accionistas, Consejo de Administración, Director Gerente, Gerencias y Departamentos.

El artículo 89o. de la Ley General de Sociedades Mercantiles, fracción I, expresa que para la constitución de una sociedad anónima se requiere: "Que haya cinco socios mínimo y que cada uno de ellos suscriba una acción por lo menos". Anteriormente en la práctica se hacía aparecer como socios a funcionarios o instituciones que suscribían el mínimo de acciones que representan a su vez, con el socio mayoritario, el mínimo de socios que exige la ley. Pero a partir de la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el Ejecutivo Federal determinara, en los casos que proceda, que funcionarios habrán de ejercer las facultades que implique la titularidad de las acciones que forman parte del capital social de las entidades de la administración paraestatal. A falta de dicha determinación corresponderá a la secretaria de Estado o departamento administrativo que corresponda la coordinación del sector respectivo hacer tal designación.

Por otra parte, la existencia del artículo 178o. de la Ley General de Sociedades Mercantiles, respecto de la asamblea general de accionistas, pierde todo sentido ya que el requisito de la celebración anual obligatoria de dicha asamblea se convierte en un requisito formal sin interés real. El mismo problema se presenta con el consejo de administración. Ya que de conformidad con la Ley General de Sociedades Mercantiles, es facultad de la asamblea general de accionistas designar a las personas, sean socios o personas ajenas a la sociedad, que compondran el consejo de administración. Pero la realidad es que en estas empresas el consejo de administración usualmente és designado por el gobierno federal o sus representantes directos, y esto lleva consigo que en la realidad quien verdaderamente administra la empresa es el propio director general, funcionario designado por el Ejecutivo Federal.

De todo lo anterior señalado, Jorge Witker opina que con ello se llega necesariamente a la conclusión de que se esta frente a un tipo especial de sociedad mercantil pública. Continúa indicando, que una característica principal de este tipo de sociedades es que adoptan formas jurídicas intermedias, dado su sometimiento a las normas de derecho mercantil en sus relaciones económicas con otros sujetos económicos, pero que sin embargo, dada la presencia del Estado en estas sociedades, surgen una serie de derogaciones al regimen de las mismas. También señala que en cambio, sus relaciones con los organos superiores de la administración de quien dependen, se rigen por las normas del derecho público.

El tratadista concluye dando la razón a este tipo de sociedades con las siguientes palabras: "A pesar de las críticas que desde el punto de vista teórico del derecho podrán formularse respecto a este tipo de sociedades estatales, la realidad ha demostrado que, a falta de otro tipo apto, han servido como solución para que el Estado, como promotor del desarrollo económico, intervenga en la creación y gestión de estas empresas".(29)

Aprovechando la opinión expresada por Witker, concluiría señalando que es precisamente este tipo de sociedades mercantiles las que han hecho posible la idea del Estado-Empresario. Puesto que ellas han sido el vehículo jurídico ordinario para la posible realización de actividades mercantiles por parte del gobierno federal para la atención de fines económicos específicos que el país requiere.

1.2.4.1.2 Empresas de Participación Estatal Minoritaria

El capítulo III de la Ley, artículo 27o. (Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal), se complementa con el artículo 48o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que definen a las mismas como aquellas sociedades mercantiles en las que una o varias instituciones nacionales de crédito, uno o más organismos descentralizados y otra u otras empresas de participación estatal mayoritarias consideradas conjuntamente o separadamente, posean acciones o partes de capital que representen menos del 50% y hasta 25% de aquél.

Con respecto a su figura jurídica, nos remitimos a los expresado anteriormente sobre las empresas de participación estatal mayoritarias, ya que en general adoptan como forma de organización la de sociedad anónima.

Una de sus principales diferencias con respecto a las empresas de participación estatal mayoritarias radica en el control de la participación estatal, que está a cargo de un comisario designado por el secretario de Estado o jefe del departamento administrativo encargado de la coordinación del sector correspondiente, y que las relaciones de estas empresas con la administración pública federal son las que determine la ley.

Esta disposición hace necesario comentar 2 puntos; 1o. determinar qué es la coordinación de un sector, y 2o. cuáles son las relaciones de las empresas de participación estatal minoritaria con la administración pública federal. (30)

En lo referente al primer punto, es la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la que establece que el Presidente de la República estará facultado para determinar agrupaciones de entidades de la administración pública paraestatal, por sectores definidos, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, se realicen a través de la Secretaría de Estado o departamento administrativo que en cada caso se designe como coordinador del sector correspondiente, y éstos deberán planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades de la administración paraestatal que aquel les determine.

Con base en ello, a las empresas de participación estatal minoritaria que queden comprendidas en un sector administrativo determinado, el coordinador del sector les designará al comisario encargado de la vigilancia del interés patrimonial de la administración pública federal en esa empresa.

Por cuanto al segundo punto, la misma ley determina la obligación para este tipo de empresas de proporcionar a las demás entidades del sector en donde se encuentran ubicadas la información y datos que le sean solicitados.

Por último, respecto a la legislación aplicable a este tipo de empresas, en relación a la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, solo rige el capítulo III de la Ley citada, del artículo 27o. al 30o., con las modificaciones pertinentes introducidas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y decretos administrativos posteriores.

1.2.4.1.3 Sociedades Asimiladas a las Empresas de Participación Estatal

Es el artículo 40. de la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal el que las define en los siguientes términos: "Se asimilarán a las empresas de participación estatal y se someterán al control y vigilancia de la Secretaría del Patrimonio Nacional en el término de la presente Ley, las sociedades en las que una o varias instituciones nacionales de crédito, uno o más organismos descentralizados u otra u otras empresas de participación consideradas conjunta o separadamente posean acciones o parte del capital que representen el 50% de éste o más".

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en la última parte de su artículo 460. define a las empresas asimiladas así: "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 participan en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes".

1.2.4.1.4 Cooperativas de Participación Estatal

Sin un trato específico las sociedades cooperativas se encuentran reconocidas dentro de la Ley General de Sociedades Mercantiles. Por sus especiales características fue necesario promulgar la Ley General de Sociedades Cooperativas quien la tipifica y reglamenta. (31) De acuerdo con la mencionada ley, son sociedades cooperativas aquellas que reúnen las siguientes condiciones:

a) Estar integradas por individuos de la clase trabajadora que aporten a la sociedad su trabajo personal, cuando se trate de cooperativa de productores; o se aprovisionen a través de la sociedad, o utilicen los servicios que esta distribuye, cuando se trate de sociedades cooperativas de consumidores;

b) Funcionar sobre principios de igualdad en derechos y obligaciones de sus miembros;

c) Funcionar con número variable de socios nunca inferior a diez;

d) Tener capital variable y duración indefinida;

e) Conceder a cada socio un solo voto;

f) No perseguir fines de lucro;

g) Procurar el mejoramiento económico y social de sus asociados mediante la acción conjunta de éstos en una obra colectiva;

h) Repartir sus rendimientos a prorrata entre los socios en razón del tiempo trabajado por cada uno, si se trata de cooperativas de producción; y de acuerdo con el monto de operaciones realizadas con la sociedad en las de consumo.

La ley reconoce cuatro tipos de cooperativas:

1o. Las de producción; que serán aquellas que tengan por objeto la creación de una fuente de trabajo organizada por el propio trabajador.

2o. Las de consumo; que buscan defender el poder adquisitivo del trabajador permitiéndole la obtención de bienes y servicios para el y su familia.

3o. Las de intervención oficial; se caracterizan por la atención o explotación (mediante concesiones, permisos, autorizaciones, privilegios, etc.) de servicios públicos.

4o. Las de participación estatal; son aquellas que reciben del gobierno federal o los gobiernos locales determinados bienes para su explotación.

La base contractual de toda cooperativa son sus estatutos o bases constitutivas, junto con sus especificaciones fundamentales como las denomina la ley en su artículo 15o.

El órgano supremo de una cooperativa es la asamblea general de socios. la administración está a cargo de un consejo de administración designado por la asamblea general y lo relacionado con el control y vigilancia está a cargo de un consejo de vigilancia (artículo 21o. de la Ley General de Sociedades Cooperativas).

Es el artículo 660. de la Ley quien define a las cooperativas de participación estatal. Expresando que se llaman así porque entidades del gobierno federal, de los estados, del Departamento del Distrito Federal, de los municipios o del Banco Nacional de Fomento Cooperativo, ponen a disposición de estas sociedades, unidades productoras para su explotación, o bienes de administración bajo condiciones expresadas en el contrato respectivo.

Algunas características especiales de estas sociedades de participación estatal son las siguientes:

a) Tienen la obligación de construir un fondo de acumulación destinado a mejorar la unidad productora y ensanchar su capacidad. El fondo será irrepartible, no podrá ser limitado y estará constituido por un porcentaje de los rendimientos.

b) Estas sociedades tienen la preferencia para que se les otorguen derechos de explotación:

c) En el contrato respectivo se estipulará la parte que al banco o a la autoridad, que les otorgue la administración de estas cooperativas, les corresponde en la administración y funcionamiento de la misma.

d) La Secretaria de Comercio y Fomento Industrial designará un representante, con derecho a la voz en las asambleas y consejos y con derecho a vetar las resoluciones que tome. (32)

1.2.4.2 Fideicomisos

Al fideicomiso lo definimos como el contrato por el cual el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria. Solo pueden ser fiduciarias las sociedades o instituciones de crédito expresamente autorizadas por la ley, según el artículo 350o., Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Una de las formas a que se ha recurrido en México para la creación de empresas públicas es el fideicomiso. En el fideicomiso estatal solo la Secretaría de Programación y Presupuesto fungirá como fideicomitente del Gobierno Federal.

La lectura de los artículos pertinentes de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito que se refieren al fideicomiso nos permite comentar que esta figura jurídica debe tipificarse como un contrato **sui generis** y de amplia versatilidad debido a la pluralidad de posibilidades permitidas y reglamentadas.

Acosta Romero define el fideicomiso público doctrinariamente con las siguientes palabras: "Es un contrato por medio del cual el Gobierno Federal, Entidades Federativas o los Ayuntamientos, con o sin la participación de particulares, a través de sus dependencias o en su carácter de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes del dominio público -previo Decreto de desincorporación-, o del dominio privado de la Federación, o afecta fondos públicos, en una institución fiduciaria -por lo general Instituciones Nacionales de Crédito- para realizar un fin lícito, de interés público". Concluye el tratadista indicando que se entiende por fideicomiso público aquel en el que intervengan instituciones gubernamentales o tenga por objeto bienes del gobierno federal. (33)

En cuanto a la creación del fideicomiso público antes de la publicación de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal del 29 de diciembre de 1976, se constituirán los fideicomisos con la autorización que mediante oficio hacia la Dirección de Crédito de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o bien mediante una ley o decreto presidencial.

Habia sido tradicional, dentro de la Administración Pública Federal mexicana, que la Secretaría de Hacienda y Crédito, en tanto dependencia responsable del manejo y cuidado de los fondos públicos, fungiera también como fideicomitente único del Gobierno Federal. Sin embargo esta situación se modificó al separarse de esta dependencia la facultad del manejo presupuestal y transferirlo, al igual que otras atribuciones, a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Respecto a los fideicomisos públicos de las entidades paraestatales el artículo 47o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece claramente cuales son las clases de fideicomisos públicos que pueden existir, en su primer párrafo señala que: "Los fideicomisos a que se refiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal serán los establecidos por la Secretaría de Programación Presupuesto como fideicomitente único de la administración pública centralizada", y en la última parte del párrafo incluye a los fideicomisos que se creen con recursos de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito o instituciones nacionales de seguros y fianzas; es decir, los fideicomisos creados por la Administración Pública Paraestatal.

En la gama de fideicomisos publicos que actualmente se reportan como constituidos por la administracion publica federal, destacan entre un total de 47 (a junio de 1987), por el objeto a que han sido destinados a aquellos de fomento económico como: el Fideicomiso de Apoyo a la Industria Rural; Fideicomiso para el Fomento y Apoyo del Desarrollo Pesquero; Fondo de Garantía y Fomento a la Pequeña y Mediana Minería; Fondo de Garantía y Fomento para la Producción; Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura; y Fondo de Garantía y Fomento para Producción, Distribución y Consumo de Productos Manufacturados.

Las causas para la extinción del fideicomiso se encuentran enumeradas por el artículo 357o. de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, que son las siguientes:

I. Por la realización del fin para el cual fue constituido.

II. Por hacerse este imposible.

III. Por hacerse imposible el cumplimiento de la condición suspensiva de que dependa o no haberse verificado dentro del término señalado al instituirse el fideicomiso o, en su defecto, dentro del plazo de veinte años siguientes a su constitución.

IV. Por haberse cumplido la condición resolutoria a que haya quedado sujeto.

A estas causas de extinción del fideicomiso señaladas por la propia ley podemos agregar las mencionadas por Acosta Romero, las cuáles son:

1. Por vencimiento del plazo.
2. Por convenio entre las partes.
3. Por revocación anticipada del fideicomitente o del fideicomisario, si se previó en el acto constitutivo.
4. Por desaparecer el patrimonio fiduciario.
5. Por renuncia o remoción del fiduciario.
6. Por quiebra o liquidación del fiduciario.(34)

En síntesis el fideicomiso publico en Mexico ha surgido de la simbiosis que se opera en la vida cotidiana del Estado cuando éste se ve precisado a recurrir, en el campo del derecho administrativo, a operaciones propias del derecho mercantil, para que sin necesidad de crear personas morales de derecho público u otras estructuras administrativas, pueda destinarse un patrimonio público autónomo al financiamiento de proyectos, programas y actividades que beneficien a la colectividad, a un conjunto de personas previamente determinadas o también se apoyen en acciones públicas de fomento económico.(35)

2.1 La Empresa

Para definir el campo de la empresa en manos del Estado, necesariamente primero debemos determinar el concepto de empresa. Etimológicamente el vocablo proviene del latin in, que significa en, y prehensa que significa tomada, cogida. Por su parte, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, en su sexta acepción entiende a la Empresa como: "La entidad integrada por el capital y el trabajo, como factores de la producción y dedicada a actividades industriales, mercantiles o de prestación de servicios con fines lucrativos y con la consiguiente responsabilidad". (36) Este concepto no es valido, ya que ignora a todas aquellas empresas que carecen de fines lucrativos, como es el caso de las publicas.

Por otra parte algunos ordenamientos han procurado fijar los caracteres de la empresa, asi sea para los fines particulares de la materia que regula. Es este el caso de nuestra Ley Federal del Trabajo que en su articulo 160. establece: "Para los efectos de las normas de trabajo, se entiende por empresa la unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios ...".

Mario de la Cueva percibe a la empresa así: "Es la encarnación de la idea general, de la que surgió en la mente del empresario", y sigue expresando; "Es la unidad que lo comprende todo, la reunión del conjunto de elementos de orden material, humano y espiritual. esto es, el capital, el trabajo y la voluntad y genio del empresario".(37)

Para el tratadista Luis Muñoz, en sentido económico, la empresa se puede definir como: "El conjunto de personas, bienes y actividades encomendadas a la consecución de los fines que el comerciante persigue".(38) Como puede observarse, esta definición sólo es aplicable a las empresas de carácter mercantil.

La Enciclopedia Universal Ilustrada señala como noción de empresa lo siguiente: "A la asociación de varios individuos para la realización de obras materiales, negocios o proyectos de importancia, concurrendo comunmente a los gastos que ofrezcan y participando todos de las ventajas que reportaren.(39)

Jorge Barrera Graf define a la empresa como: "La organización de una actividad económica que se dirige a la producción o al intercambio de bienes o de servicios para el mercado.(40)

Ambas definiciones tambien resultan incompletas, puesto que no todas las empresas realizan necesariamente una actividad economica, ni tampoco todas ellas estan destinadas a producir para el mercado. Por mi parte considero que una vez reunidos los elementos que cada uno de los autores mencionan respecto al concepto de empresa, podriamos concluir que la empresa es; el conjunto de hombres organizados productivamente que actuan dentro de un marco juridico, cuyo objetivo es el de producir, distribuir o suministrar bienes o servicios para satisfacer las necesidades de la colectividad.

2.2 El Concepto de Empresa Pública

En Mexico el Derecho administrativo no ha utilizado el termino de **empresa pública** como categoria de una misma significacion, y por el contrario, para designarlas ha manejado un conjunto de expresiones o conceptos que dificultan cualquier intento sistematizador.

A este respecto, José Francisco Ruiz Massieu enumera los siguientes: "Organismo descentralizado del Estado, Corporación pública, Corporación de carácter público, Empresa administrada en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal, Organismo descentralizado a cargo de un servicio público, Organismo público, Institución descentralizada, Organismo público descentralizado de carácter federal, Empresa de participación estatal mayoritaria, directa o indirecta, Fideicomiso público, Fideicomiso de la Administración Pública Federal, Organismo descentralizado federal, Organismo de servicio social, Persona moral de derecho público, Sociedad de economía mixta, Entidad del sector público, Entidad paraestatal, Empresa paraestatal".(41) Continúa el propio autor señalando que hablar de empresa pública no es hablar de un instituto legal, porque la legislación ha sido avara y solo en unos cuantos ordenamientos legales -Ley de Ingresos de la Federación y la Ley de Fomento al Turismo- se utiliza este término, tan socorrido en las ciencias administrativas, en la economía, en la ciencia política y en la vida administrativa.(42)

Por su parte, Jorge Manuel Aguirre Hernandez nos señala que la búsqueda de un concepto preciso de la empresa pública en México es una tarea harto complicada, una verdadera misión imposible. Y todo ello se explica tanto por la diversidad de las finalidades que se persiguen, y por la inexistencia de una diaria política definida. Concluye el autor indicando que la precisión rigurosa de un concepto referido a las empresas públicas sufre de las limitaciones características de todo fenómeno social, el cual se presenta en forma muy particular en cada una de las realidades nacionales en donde se manifiesta. (43)

Acosta Romero señala al respecto que el concepto de empresa pública o de Estado, es relativamente nuevo dentro del Derecho administrativo y los autores aun no uniforman sus criterios sobre el particular. Citando a Agustín A. Gordillo el tratadista nos dice que, por lo general, el uso de esta expresión se refiere a toda empresa pública en sentido económico que se encuentre en el sector público de la economía, y en sentido estricto, excluye a las sociedades de economía mixta y a aquellas en que el Estado interviene en la formación de capital. Además considera que se caracterizan por ser: íntegramente estatales, no adoptar una forma externa de sociedad privada, tener personalidad propia, dedicarse a una actividad económica y estar sometidas alternativamente al Derecho Público y al Derecho Privado, con preponderancia de aquel. (44)

En medio del múltiple caos terminológico y de las definiciones dadas por los autores, hay que señalar que ha nivel legislativo desde 1979 va se ha propiciado una tendencia más unificadora. En efecto, la Ley de Ingresos de la Federación de 1979 y en el Acuerdo que crea la Comisión de Precios y Tarifas del Sector Público se utilizan términos como: Empresas propiedad del Gobierno Federal, Empresas Públicas y Empresas Estatales.

García Ramírez ha esbozado un intento de aproximación al concepto jurídico de la empresa pública, tomando en cuenta los diversos elementos que en ella se congregan, los motivos y las finalidades que determinan su creación y operación, la relatividad de la autonomía de personalidad y de gestión patrimonial que se le atribuyen, y el régimen de programación, planeación, presupuestación, evaluación y control ad hoc al que se encuentra sujeta. El Doctor García Ramírez sugiere como una descripción de empresa pública la siguiente: "Es una 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, pues siempre se requiere la autorización gubernamental para la participación estatal), con recursos que este o sus conductos paraestatales reciben de fuentes fiscales o crediticias, o de asociación de 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 sujetas al cumplimiento forzoso y directo de los planes y programas gubernamentales y a un régimen específico de control autoritario".(45)

Ruiz Massieu por su parte, la propone 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 (o algún ente paraestatal) 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". El propio autor resume señalando: que se trata de una entidad económica personificada en la que el Estado ha contribuido con capital por razones de interés público, social o general. (46)

Por último para Jorge Witker la empresa pública es: "Aquella organización autónoma con personalidad jurídica (exceptuando el fideicomiso público y las empresas departamentales) propia dotada de status de socio para el Estado o para un ente paraestatal. Es decir, no necesariamente que el patrimonio sea total o parcialmente público. Agregando que produce bienes y servicios para la competencia o mercado". (47)

En síntesis, creo que estas definiciones convencionales permitiran al lector continuar ubicandose en el tema que nos ocupa. Sin embargo es preciso señalarle que los dos conceptos "empresa" y "pública" no obedecen a categorías esencialmente jurídicas, y por ello tienen su origen en disciplinas sociales distintas. Su genero próximo se refiere a la organización de los factores de la producción, y su diferencia específica la configura la presencia del Estado en dicha organización, y en el interés público que revista la actividad generada por la empresa.

2.3 Objetivos de la Empresa Pública

En definitiva, resulta imprescindible mantener una concepción amplia de la empresa pública en México para lograr concebir sus objetivos, caracterizados todos ellos en los siguientes puntos:

a) La intervención del Estado, o de cualquier otra persona o unidad económica, manifestada a través de la titularidad patrimonial o de la dirección o poder efectivo sobre la misma;

b) El que forman parte de la Administración Pública Paraestatal; y,

c) La realización de una actividad económica, que debe repercutir en el interés público, al menos declarativamente, dirigida a la producción de bienes y servicios.

Una problemática íntimamente vinculada a la organización y razón de ser de las empresas públicas es aquella que se deriva de la fijación de sus objetivos. Si bien debe entenderse que su constitución misma obedece a la necesidad que tiene el Estado de absorber actividades industriales y comerciales a través de entes que instrumentalicen y ejecuten sus políticas de desarrollo, también conocemos que la imprecisión y maleabilidad en la fijación de sus políticas, objetivos y metas, está grandemente afectada por la consistencia ideológica-política del Estado por el grado de organización de sus entes planificadores y por la capacidad gerencial del recurso humano encargado de la dirección de tales empresas.

En la reunión de Expertos en Administración de Empresas Públicas en América Latina y El Caribe, efectuada en Santiago de Chile el mes de noviembre de 1969, se estableció un consenso general en torno a cuales son los objetivos que indistintamente se le han fijado cumplir constitutivamente o en virtud de la dinámica empresarial a este tipo de organización y mencionan las siguientes:

- Proveer de servicios básicos.
- Sustituir el control privado por el público.
- Producir ingresos al erario.
- Controlar monopolios.
- Redistribuir el ingreso.
- Subvencionar industrias esenciales.
- Estimular la industrialización.
- Proporcionar una base a otras industrias.
- Crear competencia.
- Sustituir la iniciativa privada ineficiente e inadecuada.
- Actuar como pionero de ciertas actividades.
- Resolver problemas de determinadas industrias proveedoras.
- Entrar en nuevas zonas geográficas o económicas de actividad.
- Proveer artículos básicos al costo o a bajos precios para atender a necesidades sociales.

Autores como Gaetano Stamatí señalan que: "Los objetivos que en cada momento han inspirado las decisiones que han ido alimentando el proceso -manifiesto de un siglo a esta parte-, de acentuación progresiva del intervencionismo público en las actividades económicas, son múltiples y frecuentemente no contrastar entre sí. Sin embargo, entre las grandes líneas de dicho proceso se puede individuar un hilo conductor; las principales componentes del fenómeno han sido directa o indirectamente, por un lado, la presión ejercitada para un diverso reparto de la renta por lo movimientos obreros surgidos de la revolución industrial, y por otro lado la decadencia de los mecanismos espontáneos de reequilibrio de la economía capitalista". (48)

Todas estas consideraciones nos permiten dar una idea de las distintas variables que inciden en la fijación de los objetivos que debe perseguir una empresa pública y que realmente permita delimitar su campo de acción para entonces fijar criterios que posibiliten, en primer lugar, evaluar objetivamente la gestión empresarial y en segundo lugar, coadyuvar a la toma de decisiones internas.

Entre los objetivos que el Estado mexicano persigue al participar activamente en la vida económica y social del país, se cuentan:

- Acelerar el desarrollo nacional.
- Aumentar la productividad y el empleo.
- Elevar el nivel de vida.
- Abrir fuentes de crédito.
- Facilitar los procesos de reforma agraria y de redistribución de la riqueza.
- Propiciar servicios básicos que faciliten el desarrollo industrial.
- Reducir el grado de dependencia en que se encuentra el país con respecto al capital y a la dirección extranjera.
- Facilitar la expansión y diversificación del comercio exterior.
- Suministrar un servicio necesario que, tal vez, no sería lucrativo o resultaría excesivamente caro si lo explotase una empresa estrictamente privada.
- Garantizar el control gubernamental de algunos sectores de la economía considerados como estratégicos para el adecuado cumplimiento de los objetivos de política que establece la Constitución. (49)

Es así, como el Estado para hacer frente a esos objetivos se ha convertido en empresario, encargado de la producción, distribución y suministro de bienes y servicios. Cumplir con estos cometidos provoca que surgan nuevas secretarías, órganos desconcentrados, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritarias como minoritarias, y por último, a través de la figura jurídica del fideicomiso.

3.1 De la Colonia a la Etapa Revolucionaria

En Mexico, tenemos amplios antecedentes que revelan la tendencia permanente a una incipiente intervencion del Estado, aún dentro de un regimen clásicamente economico-liberal como el que se caracterizo durante el porfiriato, y basta para ello citar la organizaci3n que se di3 a los productores de pulque, creando con ello un verdadero monopolio. Pero ello, no es exclusivo de Mexico, la historia economica de todos los paises hasta los llamados capitalistas a ultranza muestran infinidad de ejemplos de intervenci3n estatal a lo largo de sus diversas épocas, y todo esto siempre con el prop3sito de lograr los objetivos socio-políticos que se han fijado.

La historia de México relata cómo desde la organizaci3n del virreinato, durante la Colonia, se crean los organismos precursores de la empresa estatal. Tal es el caso del estanco (monopolio específico sobre una determinada rama de la producci3n establecido por el Gobierno Español durante toda la Colonia y cuya vigencia prácticamente se prolongó hasta mediados del siglo XIX. El estanco prohibía no sólo la producci3n, sino también la comercializaci3n) de tabaco o Real Renta del Tabaco, cuyas funciones consistían en la reglamentaci3n y supervisi3n de las actividades de siembra, procesamiento y venta del tabaco, con el prop3sito de aumentar el poder economico de la Corona, reforzando el control político sobre la poblaci3n dedicada a estas labores.

El total de sus operarios distribuidos en los estados de Mexico, Querétaro, Jalisco, Puebla, Oaxaca y Veracruz, era un reflejo fiel de su impacto en la economía nacional de esa época.(50)

De esta manera el Estado intervenía para regular y restringir algunas actividades económicas, especialmente agrícolas y mineras, que podrían afectar la economía de la metrópoli, así como para promover y estimular otras que fortalecieran su posición hegemónica.(51) Así, se da el establecimiento de otros monopolios estatales para diversos productos, como el cobre, el estaño, el plomo, el alumbre (sal blanca y astringente que se halla en varias rocas y tierras) y, principalmente, los importantes estancos del azogue (plaza de algún pueblo, donde se tiene el trato y comercio público) de la sal y de la pólvora.

Otros ejemplos de empresas públicas son la Casa de la Moneda, que se incorporó a la administración real en 1762 y la Fábrica Real de Pólvora, cuyas instalaciones se establecieron en 1780.

En 1830 se crea el Banco de Avío, con un capital social de un millón de pesos, con objeto de desarrollar la industria textil, la cría de gusano de seda y la elaboración de esta, así como el establecimiento de fábricas de papel.(52)

Después en 1837 época en que la Nación se encontraba bajo el régimen centralista fué fundado el Banco de Amortización de la Moneda del Cobre.

La intervención del poder público en la actividad económica de México después de la independencia, y en las décadas siguientes en que el país hacía esfuerzos para afirmar su soberanía como Nación, adoptó modalidades diversas para responder a las nuevas necesidades impuestas por la época. Esto es, aunque la empresa pública aparece en la historia como entidad representativa de la participación del Estado en la vida económica y social del país, sufre a lo largo del tiempo un proceso de evolución correlativo a la evolución misma del Estado. Es por ello, que la motivación básica, la concepción y el desempeño de la empresa pública se han adaptado a las circunstancias políticas y económicas y por ende ideológicas correspondientes a cada periodo.

Es durante la última administración del Presidente Antonio López de Santa Anna, cuando el Estado define con mayor precisión su intervención como promotor de las actividades económicas a través del Decreto del 22 de abril de 1853, en que el Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio quedó encargado de la expedición de patentes y privilegios o concesiones, del fomento de todos los ramos mercantiles e industriales, de la construcción de caminos, canales y otras formas de comunicación.

A fines del siglo pasado el Estado también amplía su participación en empresas industriales y de servicios, entre las que destacan las relacionadas con la prestación del servicio eléctrico en diversas regiones del país.

Ya en el presente siglo se estableció la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura mediante el Decreto del 17 de junio de 1908.

3.2 La Etapa Constitucional

Existen diversas explicaciones relativas al desarrollo de las empresas publicas en México, desde las simplistas que afirman que su estructura y desarrollo proviene de una mera actitud de aventura por parte de los gobiernos, pasando por las administraciones que solo a unos cuantos benefician, hasta a aquellas que se aproximan a teorías socialistas.

Es por ello fundamental antes de pronunciar un juicio sobre ellas, que cada entidad publica en lo particular deba ser analizada partiendo de su origen así como de su evolución histórica en un marco de referencia institucional, tanto jurídico como político, económico y social, de su contexto tradicional y, desde luego debemos encuadrar a cada una de las empresas en cuanto su origen y evolución en las distintas etapas que se observan en el desarrollo económico y político del país.

En México, no debemos olvidar que entre el inicio de la Revolución Mexicana de 1910 y la promulgación de la Constitución de 1917, el país se caracterizó por un periodo de inestabilidad política y de total estancamiento económico. Es así como el Estado mexicano surge de una sociedad convulsionada cuyas fuerzas tanto creativas como destructivas fueron liberadas. En este sentido, la acción económica del Estado, la que está dada a partir de este movimiento, se ve influenciada por las demandas sociales que surgieron en la lucha armada, por los cambios estructurales que produjo el propio movimiento en lo social y en lo económico y con la necesidad de reconstruir una economía fragmentada por la propia lucha armada.

El gobierno busca en esta etapa constitucional, la reconstrucción social, económica y política del país, su primer gran reto era el de organizar a las diversas fuerzas sociales como imprescindible requisito para lograr una acción coherente y trascendental y como factor indispensable para cumplir con eficacia los nuevos criterios de legitimidad del Estado mexicano.

Con este marco se puede entender como el gobierno se arroga necesariamente el establecimiento definitivo de su derecho a participar plenamente en el proceso económico nacional, conforme a un nuevo esquema de derechos sociales producto de las luchas pasadas. Es en este periodo cuando se suceden los cambios económicos y sociales que conformaron las bases del país en que hoy vivimos.

3.3 La Etapa de Reconstrucción

Fué entonces, que la intervención gradual del Estado en las diversas actividades económicas y sociales del país lo que permitió a través de las empresas públicas la pronta reconstrucción de la nación entre los años de 1920 a 1930.

En esta década se crearon entidades subsistentes, o ya recompuestas en otras de más reciente constitución, tal es el caso del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria cuyo propósito era el de arreglar el caos en que se encontraba el incipiente sistema bancario del país. También se crea con la idea de lograr en definitiva la integración física del territorio nacional, la Comisión Nacional de Caminos; y la Comisión Nacional de Irrigación, y el Banco de Crédito Agrícola con la finalidad de sanear el desorden que imperaba en el sector agrícola.

Bajo la preocupacion de fomentar actividades productivas, el Estado canalizo basicamente sus inversiones a los particulares, todo ello con el proposito de propiciar un marco adecuado para la actividad privada. En la decada de los treinta se formaron Nacional Financiera y el Banco Hipotecario Urbano y de Obras Publicas (hoy Banco Nacional de Obras y Servicios Publicos), aquella para apoyar, mediante financiamiento, el desarrollo de la industria nacional, y este para hacer lo propio en el caso de obras de infraestructura y de servicios públicos. El patrón que constituyo Nacional Financiera como institucion de fomento, y además tenedora de acciones de numerosas empresas, ha sido luego reiterado, con variantes, por la Sociedad Mexicana de Credito Industrial, convertida hoy en Banca Somex.

En esa misma decada se aceptaba la importancia de crear un organismo que integrara, coordinara e impulsara la generacion y distribucion de energia electrica, situación contemplada por el entonces Presidente Abelardo L. Rodriguez, en los siguientes términos: "Las empresas generadoras de energia electrica vienen funcionando al amparo de concesiones expedidas durante una epoca en que no se concebía claramente la naturaleza juridica de las empresas de servicios publicos, y por esta circunstancia, así como por falta de legislación, las compañías operaban hasta hace poco tiempo sin sujeción a un control por parte del Estado, que velara por los intereses sociales comprometidos..." (53)

Esta inquietud se materializó en 1937 con la creación, por parte del Presidente Lázaro Cárdenas, de la Comisión Federal de Electricidad. También en ese periodo se creó la Comisión de Fomento Minero, destinada a prestar apoyo técnico y económico a los pequeños y medianos mineros, a propiciar la creación de empresas minerometalúrgicas y a fomentar el desarrollo de la minería en general. (54)

En aquella misma época fueron creados, igualmente, Petróleos Mexicanos y Ferrocarriles Nacionales de México, aquel que ha poseído y detenta una importancia primordial como instrumento para garantizar la soberanía sobre recursos energéticos, y para asegurar, en el último, el enlace permanente entre las diferentes regiones del país. En esta red inicial, y ya fundamental, de empresas públicas o de las llamadas entidades paraestatales, el Estado trasladaba al área económica su función de soberanía, y perseguía asegurar, actuando sobre materias básicas, la independencia y el desarrollo del país.

En los años siguientes, la creación de empresas públicas siguió teniendo como principales razones, además de las ya expuestas anteriormente, el corregir los desajustes del sistema económico, prevenir desviaciones en algunos sectores, contribuir a una distribución más equitativa del ingreso, asegurar la oferta de insumos básicos para la producción, favorecer la presencia pública en campos estratégicos para el desarrollo independiente e integrar inversiones que, por su monto y en vista de la lenta recuperación de la inversión inicial, resultaban poco atractivas para el sector privado.

3.4 La Etapa de Fortalecimiento

A partir de la década de los cuarenta, la acción del Estado para apoyar las actividades encomendadas al sector privado se vinculó estrechamente a la política de promoción de la industrialización nacional. En este periodo se constituyeron buena parte de las entidades públicas, ya que en dicha época, la industrialización fue el objetivo básico de la estrategia de desarrollo económico y social del país. (55)

Entre las principales entidades constituidas a partir de 1940, destaca Altos Hornos de México, cuya constitución en 1942 fue promovida por Nacional Financiera y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como por un grupo de industriales particulares, y ahora junto con la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, componen el conjunto paraestatal de la industria siderúrgica, donde la participación del sector público es mayoritaria y determinante, formada al parejo de la paulatina reducción del interés privado, merced a problemas financieros.

En 1943 fue creado Guanos y Fertilizantes de México, que hoy es Fertilizantes Mexicanos, empresa básica para el desarrollo agrícola del país.

La regulación de los precios de algunos artículos del campo, para seguridad de los productores y racionalidad en la adquisición por los consumidores, determinó el establecimiento, en 1938, de la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana; en 1941, de la Nacional Distribuidora y Reguladora; y en 1965, de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, que sin sustituir ni excluir al comercio privado, actúa como mecanismo social de regulación. Parejas a esta acción, cuyos intereses de origen generaron la Ley Federal de Protección al Consumidor, son la Procuraduría Federal del Consumidor y el Instituto de Protección al Consumidor.

En el ámbito educativo y cultural, merecen expresa referencia el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas, el Instituto Nacional de Bellas Artes, el Instituto Nacional de la Juventud Mexicana, que dio paso al Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud, el Consejo Nacional de Cultura y Recreación para los Trabajadores, el Instituto Nacional del Deporte y el Fondo Nacional para Actividades Sociales.

A fin de organizar y mejorar actividades de seguridad, salud y asistencia sociales, se constituyeron el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Hospital Infantil de Mexico y el Instituto Nacional de Cardiología. En 1959, la Dirección de Pensiones Civiles evoluciono a el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado. En su momento, el impulso proporcionado a los comites voluntarios de asistencia infantil y el establecimiento de guarderías, auspiciaron la creación del Instituto Nacional de Protección a la Infancia y del Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez, consolidados hoy en el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Por último, dentro de este grupo de atenciones, donde cuenta tambien el antiguo Instituto Nacional de la Vivienda, ahora Instituto para el Desarrollo de la Comunidad Rural y Vivienda Popular, figura el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, que busca resolver parte del problema de financiamiento de las casas-habitación.

Por lo que toca a comunicaciones, y además del ya citado Ferrocarriles Nacionales de Mexico, destacan asimismo la Compañía Industrial de Atenquique, la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, Diesel Nacional, el Ferrocarril del Pacifico, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, pero hay que consignar el de la empresa Teléfonos de México, que provee el servicio telefónico en toda la República y cuyo accionista mayoritario es el Estado.

En lo que se refiere a las tareas de promoción de actividades científicas y tecnológicas que requiere el desarrollo económico del país, el Estado decidió asimismo el establecimiento de entidades como el Instituto Mexicano del Petróleo, el Instituto Nacional de Energía Nuclear y los Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial, con la idea de desarrollar investigaciones aplicadas en función de problemas prioritarios del país.

Por otra parte, el Estado ha considerado en ocasiones necesario intervenir en el auxilio de empresas del sector privado cuando presentan problemas financieros, a fin de mantener dichas fuentes de trabajo y evitar el desempleo de un sector de la población.

En síntesis, las empresas públicas están presentes, con distinto peso y magnitud, en casi todas las actividades de la economía del país. Las hay en los sectores industrial, agropecuario, pesquero, forestal, minero y de servicios en comunicaciones y transportes, comercio, turismo, finanzas, educación, ciencia y tecnología y asistencia y seguridad social. El número de ellas alcanza a junio de 1987 las 507.(56) Componen un universo permanente en su base y excepcionalmente dinámicas en su desarrollo, sujetas a revisión y a reestructuración permanente. Exigen, sin duda alguna, un trabajo normativo y administrativo específico y complejo.

4.1 El Concepto de Control y Vigilancia

Una de las características de todo regimen democratico de gobierno es que el Estado, en sus diversos niveles, esta sometido a regulaciones preestablecidas que encuadran su comportamiento, regulaciones que además, obviamente, tambien deben ser observadas por los ciudadanos. Ese conjunto de normas a las cuales deben subordinarse tanto gobernantes como gobernados es el Estado de derecho, base y fundamento de todo sistema democrático.

La concreción del Estado de derecho se expresa en la existencia de un sistema juridico, sistema este que consagra, en primer término, el de la constitucionalidad de las normas. Esta constitucionalidad se caracteriza, desde luego por la jerarquia de la Constitución, de tal manera que todas las demás regulaciones que existan o se den en la existencia de un Estado democrático deben subordinarse a ellas. Es decir, toda administración de gobierno tiene como marco básico de su actuación la norma constitucional, a la cual debe someterse permanentemente.

Es en el derecho constitucional donde encontramos los diversos medios y sistemas para plasmar en la realidad este proceso de constitucionalidad de las administraciones y acciones gubernamentales, los recursos de inconstitucionalidad de las leyes, la consagración de tribunales constitucionales específicos y la consagración entre muchos otros del contencioso-administrativo. Es por ello, que podemos afirmar que el control en sus diversos niveles, tiene por única finalidad el procurar el respeto del orden jurídico por parte de los órganos que ejercen el poder público.

La empresa pública, proyección de la administración en la vida económica y social, no puede sustraerse a premisas de vigilancia, máxime tratándose de bienes públicos, pertenecientes a la sociedad. Sin embargo, en las unidades estatales de gestión los instrumentos controladores deben ser lo suficientemente flexibles y eficaces para no entorpecer la toma de decisión gerencial en un mercado cambiante y dinámico que caracteriza a las sociedades competitivas actuales. Lo anterior implica reconocer que la empresa pública, en su comportamiento, debe apegarse a la legalidad o legitimidad establecida, condición indispensable de un Estado de derecho. Esta orientación-control de legalidad o legitimidad de los actos de las empresas públicas ha sido la preocupación vital tanto en Latinoamérica como en México, tendencia de la que da cuenta la literatura jurídica al efecto.(57)

Por su parte, Jose Ruiz Massieu señala que: "El control está indisolublemente vinculado a la autonomia de las entidades descentralizadas. Como se ha afirmado ya con la creacion de entidades paraestatales la Administracion publica centralizada ve reducida drásticamente los poderes que se le desprenden de la relacion jerarquica y que tienden a dar unidad y cohesion a la accion administrativa. Sin embargo, el debilitamiento de esos poderes no significa que la administracion centralizada se desentienda de la vida y funcionamiento de las empresas paraestatales, puesto que son parte del poder administrativo". (58)

Horacio Flores de la Peña menciona: "La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos declara que la soberania nacional reside originariamente en el pueblo y que el poder publico esta constituido en su beneficio. El pueblo ejerce su soberania a través de los organos del poder publico y los trabajos de control que ellos ejecutan son realizados por mandato de la voluntad popular deseosa de mejorar las condiciones generales de la poblacion", y agrega el autor: "el control tiene como proposito principal el de anticiparse a cualquier desviacion antes de que se efectue, puesto que verificar si los fines y los propositos se realizaron cuando ello ya significa un despilfarro de recursos o una perdida de tiempo no tiene valor". (59)

En resumen, es evidente que la palabra control en el derecho mexicano es sinonimo de vigilancia, verificación, información, dirección, regulación y principalmente de autoridad. Por ende, podemos definir el control en las empresas publicas como: una condicion de todo sistema democratico de gobierno que se plasma en el Estado de derecho, cuyo contralor permanente es la ciudadanía a traves de sus diversas instancias participatorias.

4.2 El Establecimiento de los Instrumentos de Control

Es evidente que tan amplia y diversa administración paraestatal, con semejante variedad de orígenes, volúmenes y estructuras, exige instrumentos jurídicos y administrativos que organicen, orienten y controlen. Los ha habido, los hay y los habrá, permanentemente modificados ante las nuevas necesidades y conveniencias.

Respecto al primer esfuerzo de control, por parte de la Administración Pública Federal los autores hacen referencia del origen de estos instrumentos a dos causas principalmente;

a) La necesidad de recurrir a otras fuentes de financiamiento, diferentes de las del propio Estado, pudiera encontrarse en la magnitud de la inversión y en la disminución del crédito, que se produjo a raíz de la salida de los capitales que se refugiaron en México durante la Segunda Guerra Mundial, así como a la disminución de la demanda de los productos mexicanos de exportación, en la posguerra. El volumen de las inversiones y las restricciones del crédito pudieron haber hecho sentir la necesidad de una regulación de control de las empresas públicas. (60)

b) El número de empresas y organismos de Estado a finales del sexenio del Presidente Avila Camacho (1940-1946) había adquirido una gran significación y se advertía una clara tendencia a un crecimiento todavía mayor. Por ello es que, durante el primer año de gobierno del Presidente Aleman, se manifestó abiertamente la preocupación por establecer mecanismos para el control administrativo y la supervisión financiera del creciente universo de entidades paraestatales. (61)

4.2.1 Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (1947)

El primer esfuerzo de control y cuya acción se extiende hasta finales de la década de los cincuenta por parte de la Administración Pública Federal, se inicia formalmente el 30 de diciembre de 1947 con la expedición de la primera Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. (62)

Este primer recurso jurídico de control definió por primera vez lo que habría de entenderse por organismo descentralizados y empresas de participación estatal en el marco del Derecho administrativo mexicano.

Esta ley en su artículo 2o. facultó al Congreso y al Ejecutivo para crear organismos descentralizados, caracterizando a los mismos por dos elementos:

a) Sus recursos; Consideró como organismos descentralizados a aquellos cuyos recursos hubieran sido administrados, total o parcialmente, por el Gobierno Federal, a través de su participación en la constitución de capital, aportación de bienes, concesiones o derechos, o mediante ministraciones presupuestales, subsidios o por el aprovechamiento de un impuesto específico.

b) Su objeto y funciones; Por lo que concernía a estos, enunciaba tres criterios para su caracterización. El primero de ellos, una atribución técnica especializada para la prestación de un servicio público o social; el segundo, hace referencia a la explotación de los recursos naturales, sin aclarar si se trataba de aquellos reservados al Estado; y el último, señala la obtención de recursos destinados a fines de asistencia social.

En lo referente a las empresas de participación estatal, el artículo 3o. basó su caracterización en los siguientes elementos;

a) Facultades de nombramiento del Gobierno Federal.

b) Control del 50% o más del capital o acciones.

c) La existencia de acciones de serie especial, que sólo podían ser suscritas por el Gobierno Federal.

d) Que por una disposición general hubieran disfrutado de preferencia para realizar operaciones o negocios con el Gobierno Federal o con organismos descentralizados o empresas de participación estatal.

Por su parte, los fideicomisos otorgados por el Gobierno Federal de acuerdo al artículo 10o., fueron regulados a través de una institución nacional de crédito, correspondiendo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público su supervisión.

Esta ley otorgaba también facultades de control tanto a la mencionada Secretaría como a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

Era facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público controlar y vigilar las operaciones de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, con el fin de informarse de su marcha administrativa y procurar su correcto funcionamiento económico, por medio de una auditoría permanente e inspección técnica. Para tal efecto, el artículo 5o. otorgaba a esta Secretaría la facultad para establecer discrecionalmente alguno o algunos de los siguientes procedimientos:

- Solicitar informes financieros.
- Revisar, vetar o reformar presupuestos y programas anuales o de operación e inversiones.
- Practicar toda clase de auditorías, glosar las cuentas y revisar los balances que se practicaran.
- Calificar las erogaciones previamente a su pago, incluyendo las compras, pudiendo vetar aquellas que no se ajustasen al presupuesto, al programa o a los acuerdos de su consejo o junta directiva, a la legislación vigente o fuesen lesivas a su economía.
- Promover innovaciones en su organización y funcionamiento.

- Fincar responsabilidades que resultasen en el manejo y operacion de los bienes de los organismos descentralizados y empresas de participacion estatal.
- Autorizar la cancelacion de creditos a favor de esas instituciones.

Dicha dependencia del Poder Ejecutivo estaba autorizada para designar al personal que asumiera la inspeccion material de los organismos descentralizados y empresas de participacion estatal (art. 60.).

Esta Secretaria tambien podia designar un representante en cada organismo o empresa para que asistiera con voz, pero sin voto, a las sesiones del consejo de administracion o junta directiva y a las asambleas de accionistas, teniendo al mismo tiempo las facultades de comisario, independiente de las representaciones que ya tuviese autorizadas por otras leyes (art. 70.).

Destaca por su importancia, el Plan General de Operaciones propuesto por la Secretaria de Hacienda y Credito Publico, previa consulta a las otras dependencias del Ejecutivo Federal que pudieran haber tenido injerencia en algunos organismos o empresas, al ser aprobado por el Presidente de la Republica, era norma obligatoria a que sujetaban sus actividades los organismos descentralizados y empresas de participacion estatal.

Otra atribución de la Secretaria, en tanto instrumento juridico de control y vigilancia, era la que consistia en promover la liquidación o traspaso de las empresas de participación estatal, cuando estas no realizaran funciones de utilidad publica o compitieran con empresas privadas que llenaran debidamente su cometido (art.120.).

Por último, asimismo, quedaba facultada dicha Dependencia para crear el organismo administrativo encargado de aplicar la Ley para el Control que se menciona, el cual seria el conducto entre tal Secretaria y los organismos descentralizados y empresas de participación estatal y, a la vez, el mecanismo para vigilar fideicomisos.

Por su parte, el otro órgano de control y vigilancia lo era la entonces Secretaria de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, la que podia intervenir en la selección y formulación de contratos y obras, e inspección de las mismas, que se llevaran a cabo en los organismos y empresas, de tal modo que los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal no podian adquirir mercancías en igualdad de especificaciones a precios superiores de los fijados por esta dependencia del Poder Ejecutivo Federal. Tambien tenia poder para realizar investigaciones sobre casos concretos de compras que se consideraban lesivas a la economía de alguna empresa, pero siempre y cuando se lo solicitara la Secretaria de Hacienda y Credito Público (art. 110.).

Los inventarios de bienes muebles e inmuebles de las empresas publicas, eran enviados a la Secretaria de Bienes Nacionales e Inspeccion Administrativa, a la cual se le informaba inicialmente de los movimientos que se hicieran al respecto. Toda enajenacion de bienes inmuebles, instalaciones, concesiones o derechos que afectara el patrimonio de las entidades objeto de esta ley, solo podia hacerse previo Acuerdo Presidencial refrendado por la Secretarias de Hacienda y Credito Publico y de Bienes Nacionales e Inspeccion Administrativa.

De las violaciones a esta Ley en que incurriesen los organismos descentralizados y las empresas de participacion estatal, eran responsables los directores, presidente, gerente o funcionarios que hicieren sus veces, los miembros del consejo de administracion, junta directiva y el personal de vigilancia, en los terminos de la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Publicos.

4.2.2 La Comisión Nacional de Inversiones (1948)

A fin de instrumentar las facultades que en materia de control y vigilancia la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal confería a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se expidió el 27 de enero de 1948 el Decreto que creó la Comisión Nacional de Inversiones(63) como organismo dependiente de la propia Secretaría.

Esta Comisión estaría integrada por funcionarios de las siguientes Secretarías y Organismos Descentralizados: Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Banco de México; Nacional Financiera; Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa; Secretaría de Economía Nacional; Secretaría de Agricultura y Ganadería; Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas; Secretaría de Marina y de la Secretaría de la Defensa Nacional.

En el artículo 60. del citado decreto se estipuló cuáles serían los organismos descentralizados y empresas de participación estatal -70 en total- que quedarían sometidos a la supervisión y al control de la Comisión Nacional de Inversiones, la cual constituyó así el primer mecanismo de control. Como ya señale, en ella debería participar también la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, lo que seguramente generaba a la de Hacienda, importantes problemas de coordinación inter-sectorial.(64)

Por esta y otras razones, la Comisión Nacional de Inversiones no pudo funcionar de manera adecuada y, el 6 de diciembre de 1949 se expidió un decreto(65) desapareciéndola. En el propio decreto que disolvió este organismo se dispuso que sería a la Comisión Nacional Bancaria, a quien competiría la vigilancia de las instituciones nacionales de crédito, y a la Comisión Nacional de Seguros, a quien correspondería hacer lo propio en relación con las instituciones de seguros. El resto de las áreas debía contar con Comisiones similares, pero ante la omisión de su creación, fueron encomendadas paulatinamente a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

4.2.3 El Comité de Inversiones (1953)

A fin de dar cumplimiento a las atribuciones que le confirió el decreto del 6 de diciembre de 1949, la Secretaria de Hacienda y Crédito Público creó un nuevo organismo de control, ahora con la denominación de Comité de Inversiones, (66) dependiente de la Dirección General de Crédito.

Sin embargo, el nuevo Comité de Inversiones, si bien acometió una serie importante de actividades tendiente a instrumentar el control, supervisión y coordinación de los organismos y empresas pública, no llegó a ser tampoco un mecanismo verdaderamente operativo.

Muchas fueron las causas que se atribuyeron a la inoperancia tanto de la Comisión Nacional de Inversiones como del Comité de Inversiones; pero quizá la razón que más frecuente se esgrimió para impugnarlos fue que se trataba de organismos tan poderosos que rebasaban, en algunos aspectos, las facultades de la propia Secretaria de Hacienda y Crédito Público. Fue por esta razón que, el 7 de septiembre de 1954 se expidió un nuevo Acuerdo, (67) disponiendo que el Comité de Inversiones, modificándose su nombre por el de Comisión de Inversiones, pasara a depender directamente del Ejecutivo Federal. (68)

4.2.4 La Comisión de Inversiones (1954)

La nueva Comisión de Inversiones quedó integrada por un Director General y cuatro miembros, designados todos ellos por el mismo Presidente de la República. Dentro de las facultades de esta nueva Comisión estaban:

- Estudiar los proyectos de inversiones que recibiera con el objeto de valorar la importancia particular que cada obra revista en sus aspectos económico y social.
- Realizar estudios económicos que fuesen necesarios a efecto de poder establecer los objetivos de la política económica, hacendaria y social, la jerarquización y el papel que debían desempeñar las inversiones públicas en el desarrollo integral del país.
- Presentar a la consideración del Ejecutivo Federal un programa coordinado de las inversiones públicas y sugerir al propio Ejecutivo los cambios que deberían realizarse en dicho programa, atendiendo a las necesidades que surgieran como consecuencia de la aparición de nuevos hechos económicos.
- Todas las inversiones que pretendieran realizar las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, deberían ser considerados previamente por esta Comisión. (69)

La Comision de Inversiones, dependiente del Presidente de la Republica, fue quizá el intento mejor logrado hasta entonces por alcanzar una mayor racionalización de las inversiones del sector publico federal. Fueron tan alentadores sus resultados que, a fines del sexenio 1952-1958, adquirió fuerza el criterio de que era conveniente establecer una Secretaria que pudiera encargarse de la planeacion de las actividades globales del sector publico asi como de la elaboracion del presupuesto federal.

4.2.5 La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1958)

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado(70) introdujo en la Administración Pública Federal una reforma sustancial; se creó la Secretaría de la Presidencia a la que se le encomendó la facultad de: "recabar los datos para elaborar el plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo", así como, "la coordinación de los programas de inversión y la planeación y vigilancia de la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal"(art.160.). La Secretaría de Hacienda y Crédito Público conservó la facultad de elaborar el Presupuesto de la Federación. Por su parte, la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa fue transformada en la del Patrimonio Nacional a la que se le encomendaron, entre otras, las siguientes funciones: "controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejen, posean o que exploten bienes e instituciones en que el Gobierno Federal posea acciones o intereses patrimoniales, y que no estén expresamente encomendados o subordinados a otras Secretarías o Departamento de Estado", así como, "intervenir en la inversión de los subsidios que concede la Federación a los Gobiernos de los Estados, municipios, instituciones o particulares, cualesquiera que sean los fines a que se destine, con objeto de comprobar que se efectúa en los términos establecidos, conjuntamente con la Secretaría de la residencia"(art.70.).

Todas estas reformas estaban dirigidas a fortalecer las tareas de control y vigilancia de las actividades de la Administración Pública Federal en su conjunto y, en especial, de la Administración Pública Paraestatal.

Sin duda alguna, como se observa la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado delineó el control triangular del sector estatal por parte de las Secretarías de Hacienda, del Patrimonio y la de la Presidencia, que en su momento constituyó un gran avance, pero que con el tiempo se transformó en un sistema duplicatorio de controles y de lenta operación.

Por ello fue necesario precisar en sucesivas ocasiones sus respectivas atribuciones, así como crear diversas comisiones intersecretariales y publicar un sin número de acuerdos presidenciales. (71)

4.2.6 Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (1966)

En diciembre de 1965, una nueva Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, (72) modifico sustancialmente las disposiciones contenidas en la primera ley de 1947. De acuerdo a esta nueva disposición, el Presidente de la Republica ejerceria las funciones de coordinacion y control por medio de las tres Secretarias, la del Patrimonio Nacional, la de Hacienda y Credito Público y la de la Presidencia.

En esta Ley se establecia que la Secretaria del Patrimonio Nacional era el organo de control y vigilancia de las operaciones de los organismos y empresas, que ejercia por medio de una auditoria permanente e inspeccion tecnica, a fin de informarse de su marcha administrativa y procurar su eficiente funcionamiento economico y correcta operacion, asi como verificar el cumplimiento de las disposiciones que dictara la Secretaria de la Presidencia, en materia de vigilancia de las inversiones y con las normas que para el ejercicio de sus presupuestos señalaba la Secretaria de Hacienda y Credito Público.

Desde luego, el control y vigilancia que ejercia la Secretaria del Patrimonio Nacional eran independientes de los que correspondian a las Secretarias de la Presidencia y de Hacienda y Credito Público en el ejercicio de las facultades que sobre inversiones y presupuestos, respectivamente, les conferian otras disposiciones legales.

En esta Ley, el órgano principal para el control y vigilancia de los organismos y empresas lo era la Secretaría de Patrimonio Nacional, quien tenía entre otras, las siguientes obligaciones:

- Revisar los sistemas de contabilidad, de control de auditoria internos de cada organismo o empresa.
- Dictar, en su caso, las medidas que estimara convenientes para mejorar dichos sistemas, así como los estados financieros mensuales y anuales, y dictámenes formulados por los auditores externos de cada organismo o empresa.
- Vigilar el cumplimiento de los presupuestos y programas anuales de operación.
- Revisar las instalaciones y servicios auxiliares e inspeccionar los sistemas y procedimientos de trabajo de cada entidad.
- Vigilaria también, que el ejercicio de los presupuestos se llevara de acuerdo con las normas que estableciera la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Someter a la consideración del Presidente de la República, una vez que se escuchara el parecer de las dependencias del Ejecutivo cuyas funciones tuvieran relacion con el objeto o fines de la empresa que se tratara, la iniciativa para disolver o liquidar aquellas que no cumplieran su fin u objeto social, o cuyo funcionamiento no fuera conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público.

Por su parte, a la Secretaria de Hacienda y Credito Público se le reservo, entre otras, las facultades siguientes:

- Designar y remover libremente al auditor externo de los organismos y empresas, y al personal tecnico necesario para llevar a cabo las labores de vigilancia e inspección técnica.
- Además, podia designar un representante con voz, pero sin voto, para cada uno de los organismos y empresas a fin de que asistiera a las sesiones de los consejos de administración, juntas directivas u órgano equivalente, y a las asambleas de socios o accionistas que se celebraran siempre que dicha Secretaria no tuviera representación permanente en ellos.

En materia de enajenación a titulo gratuito u oneroso de inmuebles, instalaciones, concesiones o derechos que afectara el patrimonio de los organismos o empresas, sólo podia realizarse previo acuerdo del Presidente de la Republica, dictado por la Secretaria del Patrimonio Nacional, con intervención de la Secretaria de Hacienda y Crédito Publico, aunque tratándose de enajenación o donación de bienes muebles sólo podia hacerse previo acuerdo de la Secretaria del Patrimonio Nacional.

Se establecía que los organismos y empresas comprendidos dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, tenían obligación de concentrar en la Tesorería de la Federación todos los ingresos que percibieran, cualquiera que fuere el concepto que los originara, de conformidad con las disposiciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Por tal motivo, esta dependencia daba aviso a la Secretaría del Patrimonio Nacional, simultáneamente para su expedición, de las ordenes de pago que autorizara a los organismos y empresas en el ejercicio de su presupuesto, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Presupuesto de la Federación y su Reglamento.

Por último, la cancelación de adeudos a cargo de terceros y a favor de organismos y empresas solo podía hacerse con autorización de las Secretarías del Patrimonio Nacional y de Hacienda y Crédito Público, después de que se hubieran agotado las gestiones legales necesarias para su cobro. Las mismas Secretarías señalaban, de común acuerdo, la cuota anual para cubrir los gastos de inspección y vigilancia que esa ley encomendaba a la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Sin embargo, también esta ley según algunos autores dejaba lagunas, mismas que finalmente pretendieron corregirse con una tercera Ley promulgada en diciembre de 1970. En realidad la nueva Ley solo reformaba algunos artículos y adicionaba dos capítulos. Las novedades más relevantes del nuevo ordenamiento las comentaré enseguida.

4.2.7 La Nueva Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (1970)

En la nueva Ley, (73) se siguen observando los mismos mecanismos o procedimientos de control y vigilancia de la Ley anterior a esta, y los órganos facultados para realizar estas funciones siguen siendo la Secretaría del Patrimonio Nacional, fundamentalmente, y las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, mediante las cuales ejerce sus funciones el Ejecutivo Federal en esta materia.

Este nuevo ordenamiento se consideró, por primera vez, como objeto de vigilancia y control gubernamental, no sólo a las empresas de participación estatal mayoritaria sino también a las de participación minoritaria, aunque continuó exceptuando a los fideicomisos públicos.

El control y la vigilancia que ejerce la Secretaría del Patrimonio Nacional siguen siendo independientes de los que corresponden a las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, especialmente en lo que se refiere a inversiones y presupuesto que, respectivamente, les confieren otras disposiciones legales.

Una nueva modalidad para el sistema de control y vigilancia la constituye el Registro de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal que lleva la Secretaría del Patrimonio Nacional, de tal modo que los organismos y empresas están obligados a inscribirse, dentro de los 30 días siguientes a la fecha de su constitución, en este registro, así como comunicar dentro del mismo plazo, las modificaciones o reformas que afecten su constitución o estructura; a presentar oportunamente a la Secretaría del Patrimonio Nacional sus presupuestos y programas anuales de operación, estados financieros mensuales y anuales; a dar las facilidades necesarias para que la Secretaría del Patrimonio Nacional conozca, investigue, revise y verifique, sin limitación alguna, la contabilidad, actas, libros, registros y documentos y, en general, la total operación que se relacione directa o indirectamente con los fines u objeto del organismo o empresa de que se trata, así como organizar sus sistemas de contabilidad y control de auditoría internos (art. 7o. fracción I). Las empresas de participación estatal minoritaria están obligadas también a inscribirse en el tiempo y con los procedimientos antes señalados.

Otra innovación en la Ley, era que los organismos y empresas que consideraban improcedente el registro, o la negativa para registrarlos en los términos anteriormente descritos, podrían ocurrir en inconformidad ante la Secretaría del Patrimonio Nacional aportando los elementos de prueba necesarios, aunque la resolución de estas inconformidades correspondería al Presidente de la República.

En lo que se refiere a las empresas de participacion estatal minoritaria, la vigilancia de la participacion estatal en este tipo de empresas estaba a cargo de un comisario designado por la Secretaria del Patrimonio Nacional (art.28o.).

El control y vigilancia de los fideicomisos constituidos por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, como fideicomitente unico del Gobierno Federal, lo ejercia un comisario designado por la Secretaria del Patrimonio Nacional, cuando tales fideicomisos tenian por objeto la inversion, el manejo o administracion de obras públicas, la prestacion de servicios o la produccion de bienes para el mercado. A este respecto, Manuel Barquin Alvarez expresa lo siguiente: "Permitir que el Estado o los particulares utilicen la figura del fideicomiso para dedicarse a la produccion de bienes y servicios para el mercado, implica la desnaturalizacion de la figura, ya que tal como lo preve la Ley, dicha utilizacion no aparece en su regulacion, ni el legislador la hubiera colocado dentro de la Ley de Titulos y Operaciones de Credito, ni se hubiera tomado la molestia de regular distintos tipos de sociedades, para lograr el efecto de independizar el patrimonio particular del comerciante del de la empresa comercial que este lleve a cabo. Finalmente, tampoco se puede caracterizar al consumidor de bienes y servicios como un fideicomisario y, por ello, no puede ejercitar las acciones inherentes a tales personas".(74)

La Secretaria de Hacienda y Crédito Publico, estaba obligada a inscribir los fideicomisos en el Registro que llevaba la Secretaria del Patrimonio Nacional, y a comunicarle, dentro de un plazo de 30 dias, la creación, las modalidades o reformas que afecten la constitucion o estructura de los fideicomisos.

Posteriormente, para el año de 1975 por Acuerdo Presidencial, (75) se amplia el mecanismo de controles de los organismos descentralizados y empresas de participacion estatal, en cuanto se dispone que estos debian rendir, por lo menos bimestralmente, sin perjuicio de las disposiciones que rigen su funcionamiento, un informe de actividades a su respectivo órgano de gobierno, el cual podian ser, bien consejo de administracion, junta directiva, comité ejecutivo o entidad jerarquica equivalente.

En el mencionado acuerdo se establecian las bases para elaborar el informe relativo y los procedimientos especificos para verificar el cumplimiento de los acuerdos del órgano de gobierno correspondiente, en especial aquellos referentes a la situación financiera, el avance de los programas anuales de operacion, el estado del ejercicio de los presupuestos anuales de caja, de operacion, de inversion, asi como los lineamientos basicos para formular el informe relativo a las inversiones para construccion o ampliacion de otras, y a las adquisiciones de mercancias, bienes muebles y materias primas que se realicen, entre otros, su programa de adquisiciones, relacion de inventarios, precios, cumplimiento de proveedores, inversiones y plazos de pago.

Por ultimo, se dispone que a las reuniones que celebre el organo de gobierno respectivo, deberia asistir con voz pero sin voto, el auditor externo designado por la Secretaria del Patrimonio Nacional; responsabilizandose además, a los integrantes de aquel organo de la vigilancia para el exacto cumplimiento de lo dispuesto en este acuerdo del Ejecutivo Federal.

4.2.8. Conclusiones

De la síntesis que llevamos expuesta se deducen, apretadamente, el origen, el proceso y el control de las empresas publicas en Mexico. El control que prescribia la Ley de 1970 era excesivo y por lo mismo poco efectivo. Sin duda, era limitante del regimen de autonomia que debe caracterizar al sector paraestatal. En realidad, la regulación de control se convirtió de co-administración o en un regimen de desconcentración. La centralización que se operó fue inconveniente e innecesaria, pero el poder avasallador de la burocracia federal no tiene otro limite que el de su propia incompetencia y seria esta última la que hiciera evidente la imposibilidad de que una sola Secretaria controlara a todo el vasto sector que abarcaban los entes paraestatales.

La excesiva y mal dirigida regulación se sometió a la difícil prueba de un sexenio particularmente conflictivo, en que condiciones internas desfavorable, se sumaron a fenomenos externos también negativos. Debido a la recesion económica y la mínima inversión privada, que se genero como una reacción del sector privado a la política del entonces Presidente Luis Echeverria, la inversión pública tuvo que aumentar en forma considerable, para evitar los efectos de la recesion y la retracción de la inversión privada.

Prueta de lo anterior, son los datos que el Dr. René Villarreal nos proporciona: "Durante el periodo 1970-1976 la inversión pública tuvo una tasa de crecimiento de 23%, mayor a la de la economía total. La falta de capacidad de ahorro del Estado, derivada de los defectos crónicos del sistema impositivo y la disminución del porcentaje de recursos propios de la inversión pública federal, que se agudizó en esta administración -bajando a un promedio de 25.98%, en comparación con el de la administración anterior de 35.35%-determinó la necesidad de recurrir al el financiamiento externo". Como resultado de ello, continúa señalando el autor: "La participación de recursos para las empresas públicas, provenientes del sector hacendario -impuestos y ahorros- bajó de un 53.7%, en la década de los 50's, a 25%, en la de los 60's; mientras que la participación del crédito externo e interno aumentó de 15% y 9%, durante los 50's, a 21% y 25%, durante los 60's." Concluye el Dr. Villarreal expresando: "Que el peor año fue 1974, en que el porcentaje de financiamiento de la inversión pública federal, a través de deuda externa, aumentó a 25.7%, después de haberse mantenido en un 15.9% durante 1972 y 1973. También aumentó la participación del sector paraestatal en el desequilibrio de la balanza comercial, elevándose su participación en el déficit de 33.9% en 1970 a 41.1% en 1975".(76)

Usualmente se suele acudir al expediente de explicar los datos desfavorables al sector público, con el permanente argumento de que, por dedicarse a producir servicios y bienes de interes social, no percibe los ingresos que debiera y, aunque esto es cierto, no puede alegarse con una pretensión de excusa total.

La regulación de control de la Ley de 1970 fue excesiva y poco efectiva, como se desprende de los datos que a manera de indicadores se han ya consignado. En realidad, el sistema normativo del sector paraestatal mexicano daba la impresión de ser el resultado de sobreponer sucesivos sistemas que fracasaron en forma total o parcial, también se manifiesta una voluntad de poner en práctica ideas preconcebidas, producto de experiencias burocráticas del sector centralizado y, sobre todo, el afán continuo y renovado de ejercer permanentemente una autonomía centralizadora. Se trata, en resumen, de aplicar al sector paraestatal, los mecanismos de controles más propios de la administración desconcentrada, que de la descentralizada.

riente. que quienes diseñaron los sistemas de control anteriores, desconocieron los problemas y la naturaleza de las funciones que realizan o deben realizar los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, tanto por lo que se refiere a la eficiencia y eficacia de su funcionamiento interno, como por lo que respecta a su función externa, como valioso instrumento de política económica. Parece ser que a los legisladores que les correspondió generar los sistemas de control, en su afán de controlar las entidades paraestatales hasta en el más infimo detalle, por mirar al árbol perdieron de vista el bosque.

El diagnóstico económico de la disfuncionalidad del sistema de control del sector paraestatal ha sido brillantemente resumido por el Dr. Villarreal, por lo que me reduciré a exponer los aspectos más relevantes en los siguientes puntos:

- Se carecía de una política general de las empresas públicas, no existía una estrategia de desarrollo con objetivos, prioridades, metas e instrumentos claramente estipulados.
- Tampoco se había formulado un plan de programación sectorial y formulación de proyectos.
- Las empresas públicas se crearon anárquicamente, asignándoseles una multiplicidad de objetivos, sin examinar la coherencia entre ellos y su factibilidad.
- Frecuentemente, las designaciones de los cuadros directivos se hacen con base en criterios fundamentalmente políticos, lo que repercute en forma negativa en el funcionamiento de la empresa.

- No existe una programación a largo plazo.
- No existe una definición clara de las relaciones de las empresas públicas y/o otros sectores de la industria nacional, ni con las firmas multinacionales.
- Para remover el obstáculo al crecimiento de las empresas públicas, que representa la carencia de ahorro del sector público y la inconveniencia de recurrir al endeudamiento externo, se requiere que se dé prioridad al criterio de rentabilidad de mercado, por lo menos en el corto y mediano plazo, sin que ello implique postergar otros objetivos económico-sociales que les correspondan.
- La política de subsidios, transferencias y apoyos crediticios debe hacerse conforme a criterios explícitos.
- Finalmente, también se requiere una política de precios y tarifas flexibles y acorde a la escasez relativa del bien o servicio producido y/o a la necesidad social del mismo. (77)

En esos momentos la situación de la regulación del sector paraestatal era confusa, la confusión provenia de la promulgación de nuevas leyes, cuya vigencia implicaba la derogación de algunas o las abrogación de otras. La dificultad radicaba fundamentalmente a la derogación parcial o casi total de la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, de 1970, por parte de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.(78) Ninguna de las dos leyes abrogaba expresamente a la de 1970, pero ambas contenían disposiciones que, por ser contrarias a las contenidas en dicha Ley, eran derogadas.

En términos generales, las nuevas leyes mejoraban notablemente la regulación, haciendo más énfasis en la planeación, control y evaluación, que en el sofocante y poco exitoso sistema que, como he mencionado anteriormente, constituía un mecanismo de co-administración, más que un auténtico control. Es la legislación vigente la que resumire a continuación.

4.3 Ordenamientos Vigentes

4.3.1 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976)

La Ley Organica de la Administracion Publica Federal publicada en el Diario Oficial de la Federacion con fecha del 29 de diciembre de 1976 señala en su artículo 10. las siguientes disposiciones: "establece las bases de organización de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal", advirtiendo que esta última está compuesta por "los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos".

Como puede advertirse, en la nueva Ley no se mantienen ya las excepciones que señalaba la Ley para el Control de 1970 y que impedían, en muy buena medida, su conocimiento, planeación, coordinación y control unitarios o congruentes.

Por su parte, el artículo 30. de la Ley Orgánica señala que: "El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la Administración Pública Paraestatal:

- I. Organismos descentralizados;
- II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas, y
- III. Fideicomisos".

En el artículo 90. se señala que: "Las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que, para el logro de los objetivos y metas de los planes de gobierno establezca el Presidente de la República, directamente o a través de las dependencias competentes".

El título tercero de la Ley se denomina "De la Administración Pública Paraestatal" y su capítulo único contiene diez artículos -del 45o. al 54o.- que constituyen "las bases generales para su creación así como para la intervención del Ejecutivo Federal en su operación" tal y como lo ordena el actual artículo 90o. Constitucional.

Dentro de las disposiciones novedosas contenidas en la Ley Orgánica se podría mencionar la relativa a la definición que se da de organismo descentralizado, que es mucho más general que la que se daba en la Ley para el Control y que establecía, como requisitos para constituir el patrimonio de dichos organismos, el de que se constituyera total o parcialmente con fondos de bienes federales o de otros organismos descentralizados; así como que el objeto o fin fuera la prestación de un servicio público o social o la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Así, el artículo 45o. de la nueva Ley Orgánica establece que serán considerados como organismos descentralizados las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten.

Otra diferencia que se puede advertir entre la Ley Orgánica y la Ley para el Control, es la relativa al señalamiento de las características que deben tener los propietarios del 50% o más del capital social de la empresa, para que ésta se considere como de participación estatal mayoritaria. En efecto, en la Ley Orgánica se consideran empresas de participación estatal mayoritaria aquellas en las que, tanto el Gobierno Federal como los organismos descentralizados o cualquier entidad paraestatal, sean propietarias del 50% o más del capital social. En cambio, la Ley para el Control señalaba que el propietario sólo podía ser el Gobierno Federal, es decir, se excluía a las empresas cuyo capital social era propiedad de algún organismo descentralizado o empresa de participación estatal mayoritaria.

Para una mayor precisión, a partir de la primera reforma a la Ley Orgánica en enero de 1982 se estableció en su art.46o. que, para poder considerar a una empresa como mayoritaria cuando el propietario de las acciones sea una empresa de participación estatal, ésta deberá tener igualmente el carácter de mayoritaria.

Por otra parte, la Ley Organica se refiere tanto a los fideicomisos constituidos por la Administracion Publica Centralizada, como a los creados con los recursos de los organismos descentralizados, empresas de participacion estatal y demás entidades paraestatales. En cambio, la Ley para el Control solo regulaba los fideicomisos del Gobierno Federal, y de éstos, exclusivamente aquellos que tuvieran por objeto la inversion, el manejo o administracion de obras públicas, la prestación de servicios o la aportacion de bienes para el mercado, exceptuando a los fideicomisos crediticios o financieros. La Ley Organica suprimió dicho requisito y transformó a la Secretaria de Programación y Presupuesto en fideicomitente unico del Gobierno Federal, ya que también esta dependencia es el único conducto del Ejecutivo Federal para autorizar la constitución, incremento, modificaciones y disolucion de los fideicomisos.

Además de los aspectos mencionados con anterioridad, la característica más relevante de la nueva regulacion es la diferenciación del control en dos niveles, el global y el sectorial que el artículo 50o. establece. El global es encomendado a la Secretaria de Programación y Presupuesto, que reunió dos importantísimas funciones: la planeación y la fiscalización del gasto público. Por lo tanto, esta Secretaria asume algunas de las funciones que antes correspondían a la Secretaria del Patrimonio y Fomento Industrial, pero solo por lo que se refiere a la planeación, coordinación y control global.

Al propio tiempo, se dispuso un control sectorial que se llevaría a cabo por cada una de la Secretarías y Departamentos de Estado, a los que se considera como cabeza de sector y entre las que se distribuirían las entidades paraestatales, cuyas funciones fueran afines a las del área que corresponde a las distintas Secretarías y Departamentos mencionados. La distribución de paraestatales se vino realizando, a través de acuerdos del Ejecutivo Federal. Una vez incluidas en el sector correspondiente, las dependencias que funjan como cabeza del sector tendrán la función de planear, coordinar y evaluar la operación de las paraestatales en cuestión (art.51o.).

Por último, la exposición de motivos de la iniciativa de la propia Ley Orgánica señalaba que: "La integración por sectores de la administración no implica la transformación de estructuras, no modifica su personalidad o condición jurídica, ni su patrimonio".

4.3.2 Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (1976)

Este ordenamiento constituyo igualmente un paso importante en el esfuerzo por modernizar la administración del gasto público federal, ya que en éste quedaron incluidas: las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física y financiera y pagos de pasivo, tanto de las dependencias centralizadas como de las entidades paraestatales, o sea los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria, las instituciones nacionales de crédito, seguros y fianzas y los fideicomisos en que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito o algunas de las entidades antes mencionadas (art. 2o. de la fracción VI a la VII). (79)

El artículo 40o. de la Ley señala en su texto que: "la programación del Gasto Público Federal se basará en las directrices y planes de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaria de Programación y Presupuesto". Igualmente, se estableció en el artículo 7o. que; "las entidades que realizan gasto público federal deben contar con una unidad para planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades", y se exigió por vez primera, que los presupuestos se deben elaborar con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución (art. 13o.).

La Secretaría de Programación y Presupuesto es la única autorizada para asignar los recursos que se obtengan en exceso, así como para autorizar las transferencias de partidas (art. 25o.). También corresponde a la misma dependencia autorizar la celebración de contratos de obras públicas, de adquisiciones o de otra índole que excedan las asignaciones presupuestales aprobadas (art. 30o.).

En lo concerniente a la contabilidad, la Secretaría de Programación y Presupuesto está facultada para solicitar, con la periodicidad que estime conveniente, la información presupuestal, contable, financiera y de otra índole que requiera (art. 41o.), así como para autorizar los catálogos de cuentas que utilicen los entes paraestatales (art. 39o.) y disponer la práctica de auditorías externas a las entidades de la Administración Pública Federal, en los casos que señale el Ejecutivo Federal (art. 32o. fracción XIII de la Ley Orgánica).

Se estableció igualmente la responsabilidad que tienen las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos para: "orientar y coordinar la planeación, programación-presupuesto, control y evaluación del gasto de las entidades agrupadas en el sector bajo su coordinación" (art. 6o.).

Finalmente, también le corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto dictar las medidas administrativas sobre responsabilidades, cuando se afecte la Hacienda Pública Federal (art. 45o.).

4.3.3 Otros Ordenamientos

La Ley General de Deuda Publica(80) buscaba recoger, en un solo instrumento, las diversas disposiciones vigentes en la materia, a fin de otorgar mayor claridad a las bases sobre las cuales el Presidente de la Republica puede concertar o autorizar empréstitos y pagar la deuda publica de la Federacion. En este ordenamiento se considera a la deuda interna y externa en forma unitaria, en atencion a la estrecha interdependencia que existe entre ambos conceptos y, en consecuencia, se les somete a sistemas similares de control y vigilancia.

El articulo 140. de la Ley establecio expresamente que: "los creditos deben estar destinados a la realizacion de proyectos de inversion o actividades productivas que generen los recursos suficientes para el pago de los mismos", asi como que en ningun caso se podran autorizar financiamientos de los que deriven obligaciones que excedan de la capacidad de pago de las entidades del sector publico que los promueva (art.210.). Establecio ademas las modalidades para obtener el financiamiento requerido por los organismos descentralizados, las empresas de participacion estatal mayoritaria y los fideicomisos. Por ultimo, por lo que se refiere a la supervision del manejo que las entidades paraestatales hagan de los recursos provenientes de estos financiamientos, esta Ley faculta en su articulo 260. a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público para realizar la supervision aludida, misma que se efectuara en coordinacion con la Secretaria o Departamento que constituya la cabeza del sector.

La Ley sobre Adquisiciones, Arrendamiento y Almacenes de la Administracion Publica Federal(81) tenia por objeto regular las operaciones de las dependencias y entidades de la Administracion Publica Federal relativas a: adquisicion de mercancías, materias primas y bienes muebles, arrendamiento de bienes muebles y contratacion de servicios relacionados con bienes muebles y almacenes, a cuyo efecto establecia que seria la Secretaria de Comercio la que fijaria las normas conforme a las cuales las dependencias y entidades adquirieran, arrienden, bienes y servicios, y contraten y operen almacenes. Esta dependencia quedo igualmente facultada para elaborar el padrón de proveedores asi como para promover la creacion de comites de compras en las entidades y propiciar la consolidacion de la demanda.

Por otra parte, en 1980 se reformo la Ley General de Bienes Nacionales para 'hacerla congruente con las modificaciones introducidas por la Ley Organica de la Administracion Pública Federal, en lo relativo a la facultad asignada a la Secretaria de Comercio en materia de bienes inmuebles. Sin embargo, posteriormente, y a fin de establecer un sistema integral de control, administración, aprovechamiento y vigilancia tanto la propiedad mueble como inmueble de la Nacion, se expidio el 8 de enero de 1982 una nueva Ley General de Bienes Nacionales.(82) Este ordenamiento parte del principio de que todos los bienes de la Administracion Publica Federal, independientemente de la naturaleza juridica de la entidad publica que los administre o utilice, deben tener un optimo aprovechamiento y estar sometidos a un adecuado control y vigilancia.

Se busco tambien con ella, evitar la especulacion con inmuebles, asi como el desperdicio de recursos presupuestarios, y la inflacion de los precios de la tierra. Es por ello, que las entidades deberian presentar a la entonces Secretaria de Asentamientos Humanos y Obras Publicas un programa anual de necesidades inmobiliarias, a fin de que esta los analizara en base a las disposiciones aplicables en materia de desarrollo urbano, y determinara la disponibilidad de inmuebles federales o bien realizara las adquisiciones que resultasen necesarias.

La Ley de Inspeccion de Contratos y Obras Publicas, (83) regulaba los acuerdos de voluntades suscritos por los organismos descentralizados y empresas de participacion estatal que tenian por objeto la realizacion de obras de construccion, instalacion, conservacion, reparacion y demolicion de bienes inmuebles, asi como la inspeccion y vigilancia de las que se lleven al cabo. Pero la institucionalizacion del presupuesto por programas a partir de las Leyes Organica y de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, obligo en 1976 a la revision de esta Ley. Esta revision tenia por objeto el de establecer principios de liberalizacion y corresponsabilidad del gasto, facultando al Ejecutivo Federal para eximir, a las entidades de los requisitos y modalidades previos a la iniciacion de las obras y a la celebracion de los contratos, reservandose sin embargo los medios de control que estime necesarios.

La Ley anterior fue poco efectiva, por lo tanto, se hizo necesario expedir un nuevo ordenamiento; la Ley General de Obras Publicas, (84) para establecer de manera integral dicha política de liberalización en el cumplimiento de los requisitos y modalidades previos a la iniciación de obras y a la celebración de los contratos, a efecto de reducirlos y eliminar, en algunos casos, aquellos que ya no se justificaban. Con ello se busco superar obstáculos y trabas administrativas e imprimir agilidad y flexibilidad en los procedimientos. Asimismo, el agrupamiento por sectores de las entidades paraestatales volvió conveniente desarrollar y precisar la competencia de los coordinadores de sector en materia de obras públicas, fortaleciendo sus atribuciones para coordinar y evaluar la operación de las entidades paraestatales.

Finalmente, como innovación interesante en materia de corresponsabilidad del gasto se estableció que las dependencias y entidades pueden suspender, por causa justificada, o rescindir administrativamente los contratos por razones de interés general o por contravenir las disposiciones de la ley, responsabilizándoles en forma directa de la realización de la obras.

4.3.4 Conclusiones

La relación de ordenamientos anteriormente citados es exhaustiva, y pretende dar cuenta de lo intrincado y complejo de solamente algunos mecanismos de control. Naturalmente, aunado a los controles ya expuestos, habría que agregar todos los demás que por motivos de jerarquización no fueron incluidos. Además, de todo lo expuesto se puede apreciar el fundamento de la afirmación hecha en torno a las características de la regulación hasta esos momentos del sector paraestatal: confusión con posibilidades -como se hizo posteriormente- de introducir una mejora radical en la regulación de la empresa pública. La confusión surge del traslape de diversos cuerpos normativos y de la falta de actualización de algunos otros.

Es por ello, que el Ejecutivo Federal promulga en mayo de 1986 dos Decretos, (85) el primero de los cuales reformo diversos artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y el segundo, relativo a la nueva Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Por lo que se refiere a las reformas a la Ley Organica tuvieron por objeto determinar la naturaleza juridica y formas de creacion de los Organismos Descentralizados, Empresas de Participacion Estatal Mayoritaria y otras instituciones asimiladas, asi como los Fideicomisos Publicos. Por lo que hace a la iniciativa de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales el Ejecutivo señala como proposito fundamental y troncal del nuevo ordenamiento legal encontrar la formula adecuada para que "...pueda responder de manera certera al pretendido y necesario equilibrio entre los dos elementos fundamentales en la conveniente existencia y desarrollo de las entidades publicas (correcto ejercicio de la autonomia de gestion y conveniente y oportuna tutela del Estado para mantener bajo control al sector paraestatal)".

El objeto de los siguiente dos puntos sera el de analizar, dentro del contexto juridico-constitucional, el vigente ordenamiento juridico de la empresa publica en Mexico.

4.4 Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1986)

Las recientes reformas a la Ley Orgánica -arts. 450., 460., 470., 480., 490., y 500.- señalan cuáles son las entidades paraestatales que integran la administración paraestatal.

En efecto, el artículo 450. de dicha ley señala que: "Son organismos descentralizados aquellas entidades creadas por Ley o Decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten". La mencionada disposición legal básicamente es igual a la que existía antes de la reforma, con la única variante que la actual disposición señala que los organismos descentralizados creados por el Congreso de la Unión pueden tener lugar por Ley o Decreto.

Ahora bien, para entender la diferencia entre Ley o Decreto es necesario buscar su concepto. Los tratadistas a este respecto señalan, que mientras la Ley se refiere a situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales, el Decreto sólo comprende un objeto particular o situaciones individuales o concretas. Sabemos que desde el punto de vista formal todas las resoluciones del Congreso tienen el carácter de leyes, conforme a la competencia otorgada a dicho órgano de acuerdo con el artículo 70^o. de nuestro ordenamiento supremo.

Sin embargo, desde el punto de vista material o intrínseco, no todas las resoluciones tienen el carácter de función legislativa en sentido estricto, es decir, de crear situaciones jurídicas abstractas e impersonales, puesto que hay muchas facultades del Congreso, o de alguna de las Cámaras en lo individual, que se refieren a situaciones concretas e individuales. Bajo estas circunstancias, la distinción formal y material de la función legislativa no es meramente teórica.

Por lo tanto, en este sentido resulta totalmente erróneo que por simple Decreto el Congreso de la Unión pueda crear un organismo descentralizado, puesto que siempre al crearse un ente público se tiene que hacer mediante Ley en sentido formal como material, es decir, como lo expresan los autores administrativistas creando situaciones jurídicas abstractas e impersonales.

A todo este respecto, Fauzi Hamdan Amad expresa: "La característica de generalidad de una ley que crea un ente público está fuera de duda, ya que el hecho de individualizar a un ente público no convierte a dicho ordenamiento jurídico que lo crea en una situación jurídica concreta e individual, ya que en estos casos no pierde su generalidad y su abstracción, pues la ley que crea el ente contiene normas generales relativas a su ámbito competencial, organización, funcionamiento y operación. Si fuera correcto que mediante Decreto del Congreso de la Unión se pudiera crear entes públicos, no existe óbice para que la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ley que crea a los organismos que integran la administración centralizada, tuviera el carácter de Decreto, situación que choca con los principios más elementales de nuestra estructura constitucional. Por ello es un desatino haber introducido, como elemento novedoso en el reformado artículo 45o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que los organismos descentralizados puedan ser creados por Decreto del órgano legislativo cuando por su naturaleza intrínseca todo ente público debe ser creado por ley en sentido formal y material. Más grave aun es que con tal reforma continúe incurriéndose en la inconstitucionalidad que pueda el Ejecutivo Federal crear a los organismos descentralizados (inconstitucionalidad que proviene desde la primera ley sobre organismos descentralizados de 1947)". (86)

Por su parte, el artículo 460. de la Ley Orgánica introduce como novedad; que para ser empresa de participación estatal mayoritaria se requiere que el Gobierno Federal o una o mas entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de mas del 50% del capital social, en tanto que antes de la reforma para tener tal carácter se requería detentar, como mínimo el 50% del capital social para convertirse en empresa de participación estatal mayoritaria. Actualmente se exige una mayoría del capital social, es decir, más del 50% de capital social. Por lo tanto, hoy en día las empresas de participación estatal mayoritaria que antes de la reforma el gobierno federal o cualquier otra entidad paraestatal que detentan el 50% del capital social, en virtud de la reforma legal en cuestión automáticamente dejan de tener el carácter de empresas de participación estatal mayoritaria y se convierten, por ministerio de ley, en empresas de participación estatal minoritaria.

Para los efectos del mismo artículo 460. de dicha ley, también tienen el carácter de empresas de participación estatal mayoritaria las sociedades nacionales de crédito. Respecto a las mencionadas sociedades, es importante señalar que en la anterior redacción de este artículo, sufrió una reforma el 16 de diciembre de 1983 para incluir a las sociedades nacionales de crédito como empresas de participación estatal mayoritaria.

Asimismo, el comentado artículo 460, señala también que son empresas de participación estatal mayoritaria las sociedades de cualquier naturaleza, incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas, que satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

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

2. Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos del capital social de serie especial que solo pueden ser suscritas por el gobierno federal; o

3. Que al gobierno federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o bien designar al Presidente o Director General, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Para los efectos de la Ley de Entidades Paraestatales, se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria las sociedades y asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o Servidores Públicos Federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Analizando las tres hipótesis que prevé dicha disposición legal para calificar a un ente jurídico como empresa de participación estatal mayoritaria encontramos que la nueva disposición continúa incurriendo en las mismas irregularidades y defectos técnico-jurídicos que existían antes de la reforma. La segunda de las hipótesis mencionadas señala que para ser empresas de participación estatal mayoritaria es que en la constitución del capital social de una empresa se hagan figurar títulos representativos del capital social de serie especial que solamente pueda ser suscrita por el gobierno federal. Tal como se encuentra redactado el inciso b) de la fracción II, del artículo 46o. que se comenta, puede resultar que se prevea en los estatutos sociales de una sociedad que una serie de acciones solo puede ser suscrita por el gobierno federal y que represente un porcentaje ridículo o infinito comparado con el capital social. Por ejemplo, así si tal serie representara, el 1% del capital social de la sociedad respectiva, resultaría que en los términos de la comentada disposición legal se convierte en empresa de participación estatal mayoritaria, aún cuando el gobierno federal no tuviera la facultad de determinar el manejo de dicha sociedad por no detentar la mayoría del capital social de la misma.

Por último, el inciso c) de la fracción II del comentado artículo 46o. de la Ley Orgánica, califica a una empresa de participación estatal mayoritaria cuando al gobierno federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien, designar al Presidente o Director General o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno. Analizando esta tercera hipótesis, no se necesitaría que el gobierno federal tenga alguna participación en el capital social ya que bastaría para ello que en los estatutos sociales de la empresa se estableciera expresamente cualquiera de las facultades a que hace mención tal inciso.

Asimismo, el artículo 47o. de la reformada Ley Orgánica, establece que se consideran como entidades paraestatales a los fideicomisos públicos, en aquellos casos en que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales sean partes en los fideicomisos, como fideicomitentes, y que el objeto y fin del fideicomiso tuviere como propósito auxiliar al Ejecutivo en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias de desarrollo; que tales fideicomisos cuenten con una estructura análoga a las otras entidades paraestatales y que cuenten con comités técnicos. Tratándose de fideicomisos públicos en que el fideicomitente sea el gobierno federal el órgano competente para la constitución del fideicomiso es la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Equiparar los fideicomisos publicos como si fueren entidades paraestatales, como fue ya comentado en el capitulo I de este trabajo, es desvirtuar la naturaleza juridica del propio fideicomiso. Por otro lado, y como novedad en la disposicion reformada, se exige que tales fideicomisos tengan como proposito auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias de desarrollo, sin que defina dicha disposicion que se entiende por auxilio o apoyo en las atribuciones estatales, ni define lo que por áreas prioritarias se entiende.

Por su parte, las empresas de participacion estatal minoritaria, segun el articulo 48o. de la Ley Organica, son aquellas en las que la administracion publica centralizada o cualquier entidad paraestatal tenga participacion en el capital de una empresa del 25%, como minimo, al 50% del capital. En estos casos para vigilar la inversion del Estado, el articulo 67o. de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, dispone que sera la Secretaria de la Contraloria General de la Federacion la encargada de designar un Comisario, y el ejercicio de los derechos patrimoniales y corporativos se hara por conducto de la Secretaria o Departamento Administrativo que funja como coordinador del sector. Es importante destacar que el articulo 48o. de la Ley Organica, antes de la reforma, solo consideraba como empresa de participacion estatal minoritaria cuando intervenia en el capital social de la empresa, con los porcentajes arriba indicados, cualquier entidad paraestatal, excluyendo al gobierno federal.

Como elementos comunes a todas las entidades paraestatales, se establecen los siguientes principios:

a) Que las entidades quedarán agrupadas por sectores definidos con alguna dependencia de la administración centralizada, tomando en cuenta el objeto de cada una de ellas en función directa del ámbito de la esfera de competencia que se le atribuyan a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos en los términos de las leyes respectivas.

b) Que las entidades paraestatales así agrupadas quedarán sujetas, en cuanto a su operación y funcionamiento, al control, vigilancia y supervisión del coordinador sector a quien compete coordinar la programación, presupuestación y operación de las entidades agrupadas al coordinador respectivo, así como evaluar sus resultados, debiendo siempre un representante del coordinador de sector ser miembro del órgano de gobierno de la entidad respectiva.

c) Por lo que se refiere a las materias de gasto, financiamiento, control y evaluación en general con el Sistema Nacional de Planeación, se da intervención directa a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público, en los términos de las leyes respectivas (art. 50o. de la Ley Orgánica).

En resumen, las entidades paraestatales que preve la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que integran la administración pública paraestatal, son: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria, y los fideicomisos públicos.

4.5 La Ley Federal de Entidades Paraestatales (1986)

Como finalidades de la nueva Ley Federal de Entidades Paraestatales el Ejecutivo señala que tal regulación debe buscar como objetivos principales "...la necesaria normatividad que perfila el marco de objetivos que deben alcanzarse; la existencia y simplificación de las entidades públicas; los controles adecuados que respondan a la tutela del Estado sobre su intervención en la economía descentralizada para su agilidad y desarrollo; y lograr la significativa autonomía de gestión(87) en pro del cumplimiento de las políticas que el Gobierno Federal fije a dichas entidades o empresas públicas".

Con tales objetivos y finalidades, el resto del contenido de la iniciativa, hace una síntesis de los aspectos más importantes de la nueva Ley, destacando entre ellos, como novedoso, el conferir a los órganos de Gobierno de la entidades paraestatales su plenitud de responsabilidades, a fin de que el órgano de Gobierno de cada entidad se concentren, las facultades, sin necesidad, como sucedía bajo el régimen anterior, de que para el funcionamiento y operación de dichas entidades se tenga que recurrir al régimen de previas autorizaciones que se ejercía por múltiples dependencias y cuyos trámites constituían un serio obstáculo para el desenvolvimiento ágil, pronto y eficaz de las actividades de dicho sector paraestatal.

4.5.1 Entidades Públicas Excluidas de la Aplicación
de la Nueva Ley

De acuerdo con los artículos 30., 40. y 50. de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, quedan excluidas de la aplicación de la misma las siguientes entidades públicas:

a) Las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, en los términos del artículo 30., fracción VIII de la Constitución. Dicha disposición constitucional señala que la universidades y demás instituciones de educación superior que por ley se les hubiere dado autonomía, tendrán la facultad y responsabilidad de autogobernarse. Ahora bien, si las leyes orgánicas de dichas entidades educativas no previeran o señalaran de manera expresa su régimen financiero, su régimen de adquisición y enajenación de bienes muebles e inmuebles y su régimen de contratación en general quedarían, en las materias no reguladas por sus propias leyes orgánicas, sujetas a los diversos ordenamientos legales que regulan tales materias, pues el hecho de quedar excluidas expresamente de la ley, no es obstáculo para que queden sujetas a los demás ordenamientos jurídicos, siempre y cuando sus leyes específicas no señalen lo contrario.

b) La Procuraduria Federal del Consumidor siendo organismo descentralizado de acuerdo con la Ley Federal de Protección al Consumidor, queda excluida de la nueva ley. Al igual que las entidades educativas, la Procuraduria queda sujeta desde luego a los diversos ordenamientos juridicos que regulan las diversas materias de operacion y funcionamiento de las entidades paraestatales. Asi, dicha Procuraduria queda sujeta a las leyes de control de la Administracion Publica Federal, ya que el hecho de excluir a la mencionada Procuraduria de la ley, no la convierte en un ente desvinculado totalmente del sistema de control y vigilancia que ejerce la administracion centralizada conforme a los diversos ordenamientos legales ya extensamente citados con anterioridad. Esto solo implica que en cuanto su estructura organica no se le aplique la nueva ley, mas no en cuanto al ambito de operacion y funcionamiento del ente. Por su parte, el articulo 10. de la ley corrobora lo antes señalado, ya que señala expresamente que las relaciones entre el Ejecutivo Federal con las entidades paraestatales se sujetarán a los establecido en la ley, y solo en lo previsto en ésta, a otras disposiciones segun la materia que corresponda. Por lo tanto, si se excluye a la Procuraduria de la ley, no significa que no quede sujeta a los demas ordenamientos juridicos de control y vigilancia que compete a la Administracion Publica Federal en los terminos de las leyes ya mencionadas.

c) También, quedan excluidas de la aplicación de la ley el Banco de México, las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, los fondos y fideicomisos públicos de fomento, así como las entidades paraestatales que formen parte del sistema financiero, las cuales quedan sujetas en cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, control, evaluación y regulación a su legislación específica (art. 40.). Si la legislación específica no regulara las materias relativas a la operación y funcionamiento de tales entidades, como son, entre otras, las relativas al financiamiento, presupuestación, adquisición y venta de bienes muebles e inmuebles que formen parte de sus activos fijos y contratación de obras públicas, indiscutiblemente se les aplicaría la legislación correspondiente a las materias no reguladas concretamente en su legislación. Desde la primera Ley Reglamentaria del Servicio de Banca y Crédito en el año de 1983, hubo la intención de excluir ciertos controles de la administración centralizada para evitar dilaciones y trámites inútiles que dificulten la agilidad y rapidez en las operaciones del sistema bancario en general, lo cual se corrobora con la disposición que excluye a dichas entidades financieras del régimen de la ley, con las salvedades que ya he apuntado. Por último, es necesario que en un futuro próximo tengan que realizarse reformas a la legislación que regula las entidades financieras sobre aquellas materias que todavía el sector central ejerce control a través de diversos ordenamientos legales para lograr así un mayor relajamiento o disminución en los controles del sector centralizado.

d) Igualmente, quedan excluidas de la ley, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Instituto de Seguridad Social de la Fuerzas Armadas y los demás organismos de estructura analoga que hubiere, cuyos entes se regularán por su ley especifica y, en lo no previsto en su legislacion, por la ley (art. 5o.).

e) Por último, las entidades cuyo organo de gobierno, dirección general u organismo de vigilancia cuenten con patronatos, comisiones ejecutivas o sus equivalentes continuaran rigiendose en cuanto a sus organos especiales por sus leyes (art. 5o., segundo parrafo). En este caso solo se excluye de la aplicacion de la ley a dichos entes en cuanto a su estructura de organizacion, pero se les aplica la ley en cuanto a los demas aspectos de operacion, funcionamiento, control y evaluation.

4.5.2 Autonomía de Gestión de las Entidades Paraestatales

El artículo 110. de la ley postula como principio fundamental del nuevo ordenamiento, que las entidades paraestatales gocen de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objetivo, agregando la disposición en cuestión que para ello contarán con una administración ágil y eficiente. La mencionada disposición constituye la declaratoria más importante de la ley y el cambio radical de la forma de control de la administración centralizada sobre el sector paraestatal.

Para implementar la autonomía de gestión, el artículo 58o. de la ley otorga facultades indelegables a los órganos de gobierno de las entidades paraestatales, los cuales deben conducirse conforme al Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales e Institucionales, quienes tienen facultades absolutas para la operación y funcionamiento de las entidades, incluyendo aquellas que, antes de la Ley de Entidades Paraestatales, estaban atribuidas a diversas dependencias de la administración centralizada conforme a las diferentes leyes que regulan el control y funcionamiento de dichas entidades.

Así pues, dentro de las facultades más importantes en que se hace una transferencia de competencia de las dependencias que integran la administración centralizada a los órganos de gobierno de las entidades paraestatales se encuentran las siguientes:

a) Aprobar los programas y presupuestos de la entidad paraestatal (art. 58o., fracción II). Esta facultad para preparar y aprobar los presupuestos de las entidades en los términos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, competencia que antes la tenía atribuida la Secretaría de Programación y Presupuesto, de tal forma que bajo el régimen anterior a la ley las entidades tenían que presentar su proyecto de presupuesto a la mencionada Secretaría para su aprobación; ahora, compete al órgano de gobierno de cada entidad su aprobación, sin necesidad de recurrir a esa Secretaría para tales efectos. La propia disposición exceptúa de lo anterior a todas aquellas entidades paraestatales que estén incluidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en la Ley de Ingresos de la Federación, las cuales continúan sujetas al régimen anterior, es decir, que tanto sus presupuestos como sus programas financieros deberán continuar siendo previamente aprobados por las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público, respectivamente.

b) Fijar y ajustar los precios de bienes y servicios que produzcan o presten las entidades paraestatales, con excepcion de aquellos que el Ejecutivo Federal determine. Antes de la ley, la fijacion de los precios de los bienes y servicios de las entidades paraestatales era de la competencia de la Secretaria de Hacienda y Credito Publico en tanto que ahora compete al propio organo de gobierno (art. 58o., fraccion III).

c) Aprobar la concertación de préstamos para el financiamiento de las entidades con creditos internos y externos, quedando sujetos a los lineamientos que sobre el particular dicte la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, que es la autoridad competente en tal materia conforme a la Ley General de Deuda Pública. Los créditos externos continuaran sujetos a la previa autorización de dicha dependencia (art. 58o., fraccion IV).

d) Aprobar de acuerdo con las leyes aplicables -Ley General de Obras Públicas y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles- y el reglamento de esta ley, las politicas, bases y programas generales de los convenios, contratos y pedidos que deberá celebrar la entidad con terceros respecto de obras públicas, adquisiciones, arrendamiento y prestación de servicios relacionados con bienes muebles (art. 58o., fracción VII).

e) Aprobar la estructura básica de la organización de la entidad y su estatuto orgánico interno, tratándose de los organismos descentralizados. Esta facultad constituye, como ya se dijo con anterioridad, uno de los elementos esenciales del nuevo régimen de las entidades paraestatales (art. 58o., fracción VIII).

f) Fijar las bases sobre las cuales el Director General podrá disponer de la adquisición, arrendamiento y enajenación de inmuebles de la entidad (art. 58o., fracción XIV). Antes la compra y venta de bienes inmuebles implicaba obtener la previa autorización de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en los términos de la Ley General de Bienes Nacionales, previo avalúo de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales. Actualmente, ya no se requiere tal autorización ni el avalúo, respectivo, quedando facultado el órgano de gobierno para fijar las bases, precio y condiciones de venta, sujetándose desde luego a las normas que sobre el particular se contienen en la propia Ley General de Bienes Nacionales.

Como se puede apreciar, la transferencia de competencia de la administración centralizada a los órganos de gobierno de las entidades paraestatales respecto de las diversas materias sobre las cuales la administración centralizada había venido ejerciendo el control sobre las mismas, constituye los puntos fundamentales de la nueva ley y, por ende, el instrumento que sus autores encontraron para tratar de darles a las entidades paraestatales una verdadera autonomía de gestión.

Sin embargo, tal autonomía es sólo aparente, ya que de acuerdo con los artículos 90. y 180. de la ley, en los órganos de gobierno de las entidades paraestatales siempre tendrán que ser miembros de dichos órganos los servidores públicos de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público, al igual que de las otras dependencias que en una u otra forma tengan relación con el objeto de la entidad paraestatal, cuyos órganos de gobierno en ningún caso estarán integrados por menos de cinco miembros. Lo antes mencionado nos dice que la pretendida autonomía de gestión es una falacia, porque lo único que ha hecho esta nueva ley es cambiar el sitio y modo de ejercer los controles la administración centralizada. Es decir, ahora en lugar de que las entidades paraestatales vayan a la administración centralizada para obtener las autorizaciones y aprobaciones que las diversas leyes establecen sobre control y vigilancia de las mismas, ahora es la propia administración centralizada quien, a través de sus servidores públicos, acuden hacia las entidades paraestatales, formando parte de los órganos de gobierno de las mismas para ejercer los controles relativos a tales entes. Por último, es importante señalar que estas nuevas disposiciones en esencia no varían la situación de las entidades, ya que los controles los sigue ejerciendo la administración centralizada mediante su desplazamiento hacia las entidades.

4.5.3 De los Organismos Descentralizados

El concepto que la nueva disposición legal da respecto a los organismos descentralizados aparece en su capítulo II, artículo 140, el cual señala que: "Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y que tengan por objeto, la realización de actividades estratégicas o prioritarias, la prestación de un servicio público o social o la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social".

Por su parte, el artículo 150. de la ley señala que en las leyes o decretos relativos que expida el Congreso de la Unión o el Ejecutivo Federal para la creación de los organismos descentralizados se establezcan entre otros elementos:

- I) La denominación del organismo;
- II) El domicilio legal;
- III) El objeto del organismo;
- IV) Las aportaciones o fuentes de recursos para integrar su patrimonio;

La manera de integrar el Organó de Gobierno y de designar al Director General así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a este;

VII) Las facultades y obligaciones del Organó de Gobierno;

VIII) Las facultades y obligaciones del Director General;

IX) Sus Organos de Vigilancia así como sus facultades; y

X) El régimen laboral a que se sujetaran las relaciones de trabajo.

Por su parte el artículo 160. de la ley, hace referencia a que cuando un organismo descentralizado deja de cumplir su objeto o su funcionamiento no resulta conveniente desde el punto de vista de la economía nacional, la Secretaría de Programación y Presupuesto, previa opinión de la coordinadora de sector, propondrá al Ejecutivo Federal la disolución y liquidación de dicho ente.

Los artículos 170., 180., 190., 200., 210., 220., y 230., de la ley hacen referencia a la forma de funcionar de los organos de gobierno, de las facultades del director general y manera de acreditar la personalidad y facultades de los miembros del organo de gobierno, secretario y prosecretario de este, del director general y de los demás apoderados generales de dichos organos.

Como algo novedoso, el artículo 140. señala que solo se exige inscribir en el Registro Público de Organismos Descentralizados a esta clase de entes, sin que en lo sucesivo las empresas de participación estatal mayoritaria tengan que inscribirse en el Registro Público que llevara la Secretaría de Programación y Presupuesto. Por último, en el referido registro se inscribirán el estatuto orgánico, reformas o modificaciones de los organismos descentralizados; nombramientos de los integrantes de los órganos de gobierno y director general, subdirectores y otros apoderados generales y funcionarios que lleven la firma de la entidad (art. 250.).

4.5.4 De las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

Se hizo ya mención de cuales son las empresas que se consideran de participación estatal mayoritaria. Las empresas de participación estatal mayoritaria deben tener siempre por objeto las áreas prioritarias que se determinan en el artículo 60. de la ley.

Para entender cuales son esas áreas prioritarias que el mencionado artículo 60. hace alusión, primero es necesario definir cuales son las áreas estratégicas, que solamente pueden llevarse a cabo por la administración centralizada o por los organismos descentralizados. Son actividades estratégicas del Estado aquellas actividades que solo las puede llevar a cabo el Estado de manera exclusiva, sin intervención alguna de los particulares, que corresponden a lo que /antes se denominaba con el nombre de monopolios estatales previstos de manera expresa, como excepción a la libre competencia, en el texto del artículo 280. Constitucional, y cuyas actividades estratégicas hoy en día las se hallan claramente establecidas en el mencionado artículo. A su vez, el artículo 60. de la nueva ley, en su segundo párrafo, señala que son actividades prioritarias las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares.

Ya en otro orden de ideas, en el artículo 310. de la ley se reitera que la organización, administración y vigilancia de las empresas de participación estatal mayoritaria, quedan sujetas a lo que la legislación aplicable a cada una de ellas señale, sea la legislación mercantil o civil, en su caso, sin perjuicio desde luego de que dichas empresas quedan sujetas a los términos señalados por la ley, es decir, se les da el mismo tratamiento, en cuanto control, vigilancia y supervisión, que a los organismos descentralizados. Por último, en general los demás artículos de esta nueva ley en lo relativo a dichas empresas, hacen referencia a la forma en que funcionara el consejo de administración u órgano de administración, directores generales o sus equivalentes, la fusión y disolución de las mismas y, en resumen, se equipara en lo fundamental, en cuanto a su operación y funcionamiento, a los organismos descentralizados.

4.5.5 De los Fideicomisos Publicos

El Capitulo IV de la ley -de sus articulos 400. al 450.- esta dedicado a los fideicomisos publicos. El articulo 400. hace referencia en cuanto al desarrollo y operacion de todas las entidades paraestatales, y por lo que hace a los comites técnicos y directores generales de los fideicomisos publicos, estos se ajustaran en cuanto a su integracion, facultades y funcionamiento a los que se establece para los organos de gobierno y directores generales de las demas entidades paraestatales. El resto de los articulos señalan los elementos que debe tener el contrato de fideicomiso, las facultades del comite tecnico, al igual que aquellas materias o asuntos que por su importancia y trascendencia deben ser sometidos al órgano de gobierno de la institución que funja con el caracter de fiduciario.

Para concluir, destaco nuevamente la opinion del absurdo que para mi representa el pretender equiparar a los fideicomisos publicos como si se tratara de entidades investidas de personalidad juridica.

4.6 Conclusiones

De todo lo anteriormente expuesto se puede observar el fundamento de la afirmación varias veces señaladas a lo largo de este Capítulo IV hecha en torno a las características de la regulación actual del sector paraestatal; confusión permanente con posibilidades de introducir sexenio con sexenio una mejora radical en los innumerables medios en la regulación del sector paraestatal. La confusión continua por el traslape de los diversos cuerpos normativos y de la necesidad de fusionar y actualizar algunos otros.

Aunque la nueva Ley de Entidades Paraestatales es un buen esfuerzo para estructurar a todo el sector paraestatal, pienso que no logra su principal objetivo que es el de dar una auténtica autonomía de funcionamiento y gestión a las entidades del sector, salvo aquellas entidades paraestatales como es el caso de las universidades e instituciones de educación superior que gozan de autonomía y de las entidades que integran el sector financiero de México.

La autonomía de gestión es sin duda el elemento más novedoso de la nueva ley, sin embargo, creo que esta todavía muy lejos de alcanzar tal propósito, por las circunstancias de que este nuevo ordenamiento lo único que hace, como ya se dijo antes, es transferir los términos de la relación en cuanto al control y vigilancia que ejerce la administración centralizada, es decir, en lugar de que el sector paraestatal acuda al sector centralizado a obtener las aprobaciones y autorizaciones para su funcionamiento y operación, ahora es el sector centralizado quien va al sector paraestatal con el mismo objetivo, a través de la intervención en los órganos de gobierno de servidores públicos de las dependencias del sector centralizado, sin lograr una real y auténtica autonomía de gestión, pues de todas maneras continúan estando las entidades paraestatales estrecha e íntimamente vinculadas con la administración centralizada.

En síntesis, pienso que la mejoría radica en la supresión, aunque solo sea pasajera -falta conocer las reformas que realice la siguiente administración-, de una regulación sofocante y poco efectiva, que anulaba la autonomía de las entidades paraestatales, así como la introducción de disposiciones que permiten ejercer una acción planificadora y coordinadora, preferentemente a un control gravoso y carente de orientación. Además, las nuevas disposiciones harán posible una evaluación objetiva que permita determinar la consecución de metas. Puedo decir, para concluir, que la regulación del sector paraestatal con esta nueva ley se encuentra en un momento coyuntural. Si tomamos en cuenta que, para los propósitos de completar la expedición

de la nueva ley, las experiencias anteriores y se atiende a las necesidades del funcionamiento y a los problemas concretos de las entidades paraestatales, dejando a un lado los sistemas centralistas, se estara en posibilidad de incorporar a la historia nacional, en el manejo del sector paraestatal, un progreso sustancial, en vez de continuar con los errores del pasado.

V. NORMAS CONSTITUCIONALES APLICABLES A LAS EMPRESAS PUBLICAS

5.1 Introduccion

El regimen legal aplicable a las empresas publicas es complejo y se encuentra disperso en diferentes cuerpos normativos que se refieren a distintos tipos de empresas. Encontramos principios que las regulan a partir de las propias normas constitucionales. A su vez, infinidad de leyes y reglamentos tratan lo relativo a su creacion, funcionamiento, capacidad de contratacion, privilegios y modalidades impositivas, entre otros muchos aspectos. Por ejemplo, a las empresas publicas que toman la forma de organismos descentralizados o de sociedades anonimas les son aplicables las disposiciones mercantiles que norman el ambito privado, asi como las que regulan las inversiones extranjeras, la transferencia de tecnologia y el fomento a diversas actividades industriales. Estan sujetas a la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Las empresas publicas presentan una amplia gama de formas juridicas. En algunos casos adoptan la figura de la desconcentraci6n administrativa, pero lo mas frecuente es que operen como organismos descentralizados o empresas de participaci6n estatal. Se han creado tambien una gran cantidad de fideicomisos estatales. La falta de un regimen legal homog6neo y actualizado en este campo, se explica en virtud de las distintas finalidades y momentos hist6ricos que la Naci6n ha tenido al momento de su creacion y funcionamiento.

Por estas razones, he considerado necesario describir de manera somera, en esta parte de mi tesis, las disposiciones que al respecto se recogen en el texto constitucional.

5.2 Disposiciones Constitucionales

La participación del Estado en la vida económica de México encuentra su principal justificación en los preceptos de la Constitución Política de 1917, que en muy buena medida modificó las facultades atribuidas al Estado en la anterior Constitución de 1857.

El máximo ordenamiento en su artículo 27o. señala: "la propiedad originaria de la Nación sobre las tierras y aguas del territorio mexicano" y, por lo mismo, señalar que es el Estado quien reconoce la propiedad privada al "transmitir el dominio a los particulares", pero reservándose "el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público", fundamentalmente "para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar su conservación".

Consecuentemente, el artículo 27o. determina que: "corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zocalos submarinos, de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias # 142

susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales solidos; el petroleo y todos los carburos de hidrogeno solidos, liquidos y gaseosos...".

El propio texto constitucional señala que el dominio de la Nación en estos casos es inalienable e imprescriptible, y que: "la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes".

La propia Constitución advierte claramente que: "Tratándose del petroleo y de los carburos de hidrogeno solidos, liquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los terminos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energia electrica que tenga por objeto el servicio publico. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieren para dichos fines".

Corresponde tambien a la Nación "el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generacion de energia nuclear y la regulacion de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energia nuclear solo podra tener fines pacificos".

Sobre la capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, el texto constitucional señala que: "solo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas".

Añade sin embargo el texto constitucional, que: "el Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo". Pero advierte que, en una faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir dominio directo sobre tierras y aguas.

Asimismo, la propia Constitución en su artículo 27o. fracción IV señala que: "las sociedades comerciales, por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera, o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Nación, o de los Estados, fijaran en cada caso".

Por su parte, en su artículo 32o., la Constitución ordena que los mexicanos serán preferidos a los extranjeros, en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones.

El texto constitucional recoge asimismo, en su artículo 134o., el señalamiento de que todos los contratos que el gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas serán adjudicados en subasta, mediante convocatorias, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto en junta pública.

En su artículo 131o., la Constitución Mexicana señala asimismo que: "es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo, y sin prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia".

Por otra parte, es de particular interés destacar las facultades específicas que la Constitución otorga al Presidente de la República, ya que no solo lo faculta para: "promulgar y ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia" (art. 89o., fracc. I), sino que específicamente lo autoriza a conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria (fracc. XV); y, en su artículo 131o., señala que

"el Ejecutivo Federal podra ser facultado por el Congreso de la Union para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportacion e importacion, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, asi como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el transito de productos, articulos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economia del pais, la estabilidad de la produccion nacional, o de realizar otro proposito en beneficio del pais".

De todo lo anteriormente expuesto, podria pensarse que el texto constitucional solo de una manera indirecta o implicita faculta al Estado para la creacion de empresas publicas, por ejemplo, en los casos en que se reserva en exclusiva para la Nacion la explotacion del petroleo y la generacion de energia electrica para servicio publico. Sin embargo, en su articulo 123o. explicitamente señala que la aplicacion de las leyes de trabajo es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en asuntos relativos a diversos ramos industriales y empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por la propia Federacion. Y continua el precepto constitucional señalando, que también sera competencia de las autoridades federales las empresas que actuen en virtud de un contrato o concesion federal y las industrias que le sean conexas, lo que sin duda con todo ello, sanciona su creacion y, en una interpretacion no literal, concede ya la existencia de esta clase de empresas y los procedimientos acostumbrados para su creacion.

Asimismo, en su artículo 93o., establece que "cualquiera de las Camaras podra citar a los secretarios de Estado y a los jefes de los departamentos administrativos, asi como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participacion estatal mayoritaria, para que informen, cuando se discute una ley o se estudia un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades".

Por su parte, en 1960 se modifico el articulo 27o. de la Constitución(88) para dar cabida a la nacionalizacion de la industria eléctrica, y su texto quedo asi: "Corresponde a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energia eléctrica que tenga por objeto la prestacion de servicio público. En esta materia no se otorgaran concesiones a los particulares y la Nación aprovechara los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines".

Posteriormente, en 1975, se volvio a modificar el articulo 27o. Constitucional(89) a fin de nacionalizar los minerales radiactivos, para quedar como sigue: "Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrogeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgaran concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevara a cabo la explotacion de esos productos en los términos que señale la ley respectiva". "Corresponde tambien a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generacion de energia nuclear".

Es evidente que no puede hablarse de una base constitucional para la creación y funcionamiento de las entidades paraestatales. La Constitución solo se refiere a ellas para reservar a la jurisdicción federal sus controversias laborales, para disponer la obligación de quienes las dirigen, de comparecer ante las Cámaras, o para facultar a estas a realizar investigaciones sobre su operación.

A esta laguna, hay que agregar la imprecisión que sobre la naturaleza administrativa de estas entidades ha privado en diversos criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (90)

Es durante la administración del entonces Presidente José López Portillo cuando se expide la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, lo que permite iniciar una revisión y actualización de las muy diversas disposiciones jurídicas que regían la actividad de las dependencias y entidades públicas, ya bajo un criterio unitario y congruente.

Por otra parte, el llamado capítulo económico de la Constitución, integra lo que conforme a algunos tratadistas, es denominado el derecho social económico. En rigor no se trata de un capítulo, sino de una serie de modificaciones de diversos preceptos constitucionales, particularmente los artículos 25o., 26o., 27o., 28o., y 73o. de la Constitución, adicionados y reformados en diciembre de 1983. Así pues, las reformas a la carta magna pretendiendo definir la acción estatal en el marco de la legalidad, han dividido su participación en dos grandes áreas: una de carácter exclusivo para el Estado que reivindica diversas materias como propias y, otro conjunto de actividades de orden prioritario, en la que está definida la participación de los sectores social y privado.

Parece claro que las áreas estratégicas especificadas por la Constitución deberán ser atendidas por organismos públicos descentralizados, en los que el Gobierno Federal, por definición jurídica, conservará la propiedad y el control. Las actividades estratégicas enumeradas en el párrafo 4o. del artículo 28o. constitucional, se enriquecen a partir de las mencionadas reformas con la prestación del servicio público de banca y crédito. Sin embargo, si bien este servicio se exceptúa de la prohibición monopólica, no correspondera su estructura a la definida para las otras áreas estratégicas, es decir, la forma de organismo público descentralizado, ya que este será prestado exclusivamente a través de instituciones.

Hasta aquí estas someras reflexiones sobre el desarrollo de la empresa pública, en el contexto de las reformas constitucionales a través de los años.

6.1 Introducción

En los países en vías de desarrollo, las empresas estatales juegan en la actualidad un papel preponderante en el desarrollo económico, ampliando su participación tradicionalmente limitada a los servicios públicos, a esferas fundamentales de las actividad económica, con funciones muy variadas, complejas y de riesgo, comprendiendo desde la fabricación de bienes de consumo, hasta bienes de capital, así como actividades financieras, turísticas, comerciales, agrícolas, pecuarias, forestales y de distribución.

Es así que la empresa pública cobra una dimensión económica y política estratégica, ya que se convierte en la opción inmediata para la reactivación de la economía, influyendo directamente en la generación de empleos y distribución del ingreso.

En muchos países, sectores como los energéticos, transportes, comunicaciones, servicios financieros, siderurgia, etc., están totalmente operados por empresas estatales, que por lo general son propiedad mayoritaria del Estado.

La intervención estatal directa en las economías capitalistas ha dado lugar a los llamados sistemas de economía mixta, en los cuales las actividades productivas se satisfacen por la concurrencia de las empresas privadas y públicas, en donde las primeras se orientan a satisfacer necesidades particulares por medio de los mecanismos de mercado y las segundas se concentran en la satisfacción de las necesidades sociales colectivas expresadas a través de los procesos políticos.

La importancia que en el tiempo en México ha tomado la empresa pública, ha generado una gran preocupación por sus resultados financieros ya que de una u otra forma han contribuido al déficit año con año del presupuesto federal, lo que suscita permanentemente interrogantes sobre cuestiones estructurales, económicas, financieras y administrativas acerca del desempeño pasado, actual y futuro de la misma.

Para que estas empresas cumplan los propósitos para los cuales fueron creadas, deben estar bien administradas, existiendo factores intrínsecos en su proceso de creación, que amenazan su gestión financiera y administrativa, ya que rara vez corren el riesgo de liquidación, y como su capital es aportado casi en su totalidad por el gobierno, no siempre funcionan con la disciplina de ser rentables.

La experiencia ha demostrado, que la dependencia financiera de la empresa pública ligada estrechamente al gobierno federal, via asignación presupuestal, crédito, política de subsidios y cancelación de adeudos contribuyen a ocasionar presiones inflacionarias y dificultad en el control del gasto público.

El fracaso de la intervención directa del gobierno en campos económicos, ha visto su reacción natural en la paulatina desaparición de cientos de empresas públicas, con lo que demuestra nuevamente que la incorporación a la economía nacional de modelos extraños a su tradicional sistema de economía de libre mercado, no resulta adecuada y está destinada a continuar provocando errores económicos en aras de la conciliación con factores reales de poder y no del bienestar general a través de un sistema económico adecuado y congruente con las posibilidades y necesidades nacionales.

Finalmente, frente a esta problemática pienso yo, surge un nuevo objetivo para la empresa pública: obtener beneficios que reflejen los costos de oportunidad del capital invertido lo que implica un análisis preciso de sus políticas operativas, que incluya todo costo/beneficio o costo social, según el sector económico al que pertenezcan.

3.2 Resultados en 1987 de las Empresas Públicas en la Actividad Económica del País

En términos de metas y propósitos, 1987 será recordado como un año más de virtual fracaso para las empresas del sector paraestatal en su conjunto. Al cierre del ejercicio presupuestal registrará un sobregiro en su gasto programable del 17.2% y nuevamente un excesivo uso de subsidios que superará en 40.3% lo presupuestado originalmente. (91) Además, ante la imposibilidad de alcanzar las metas de producción y comercialización propuestas al inicio de 1987, para 1988 nuevamente se repiten los mismos propósitos y en algunos casos incluso se sitúan por debajo de los objetivos generales del año anterior inmediato.

De acuerdo con las principales líneas de acción del Pacto de Solidaridad Económica que el Presidente de la República anunció el 15 de diciembre de 1987 como una nueva estrategia económica, en lo que respecta al sector paraestatal expresó lo siguiente: "que el Gobierno Federal continuaría el programa de desincorporación de empresas públicas y de cambio estructural del gasto público, acelerando su ejecución". Asimismo, "se disminuirían o suprimirían los subsidios de dudosa justificación social y económica". Además, "se efectuaría un esfuerzo adicional para racionalizar las estructuras administrativas del sector público".

Ahora, lo verdaderamente preocupante es que el número de empresas paraestatales se había venido reduciendo sustancialmente así como la participación del Estado en las ramas productivas mucho antes del conocido PSE. Hasta antes del PSE se había desprendido de 271 empresas de las 12 que tenía y disminuyó su participación a 13 de las 28 ramas. Para este año se tenía previsto desincorporar 70 empresas más y a pesar de todo ello los resultados presupuestales dejan aun mucho que desear. Por ejemplo, en el caso de las transferencias o subsidios originalmente la Secretaría de Programación y Presupuesto programó una partida de 2.9 billones de pesos, pero las previsiones al cierre del año hechas por las mismas autoridades se refieren a un monto aproximado a los 4 billones 83 mil millones de pesos. Este resultado solamente se explica en gran parte por el error que se presentó en la política de precios y tarifas del sector público, toda vez que la inflación del año superó en mucho las bases sobre las que originalmente se programaron los aumentos.

Similar comportamiento guardó el gasto programable, mismo que reportó un sobregiro del 17.2% respecto de la meta inicial. Se autorizó a las 26 empresas bajo control presupuestal -Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Azúcar SA y Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas entre otras- una partida de 20 billones 253 mil millones de pesos, aunque en diciembre se estimó que alcanzó 23 billones 749 mil millones de pesos. (92) El sobregiro fue provocado por la suma de varios factores entre los cuales destaca el desliz cambiario que propició un encarecimiento del pago del servicio de la deuda en pesos.

Las cifras aportadas por la Secretaría de Programación y Presupuesto revelan que entre el monto de recursos que se programo al inicio del año y la cantidad que alcanzó este año hay un crecimiento del 125.6%. El pago de intereses aumento 157% y las amortizaciones 102.4%. En síntesis, las cifras en conjunto pasaron de 7.4 billones a 16.7 billones de pesos.

Respecto a los propositos y metas que se pensó alcanzaria el sector paraestatal en 1987, evidentemente como es de todos conocido se presento un desfase el ultimo trimestre del año, circunstancia que obligo a las autoridades a readecuar y ajustar las cifras y en muchos casos el de repetir las para el proximo año.

Por sectores se puede apreciar con mayor facilidad los cambios operados en la actividad industrial paraestatal. Por ejemplo, en la mineria las metas de extracción de minerales preciosos en 1987 fueron del orden de un millon 415 mil toneladas, este año de 1988 se ubican en un millón 375 mil toneladas, es decir, 2.8% inferiores. Obviamente, la comercialización de tales metales permanece practicamente en los mismos niveles. En el sector siderurgico las expectativas son poco más alentadoras, si se toma en consideración que se espera un incremento en la producción de acero tanto en Altos Hornos de México como en Siderurgica Lazaro Cárdenas-Las Truchas de 10.5%, y un incremento en los niveles de ventas de un 19%.

Por su parte, uno de los renglones productivos en donde no se especificaron metas concretas para 1988 es en el azucarero, tal vez por la venta de 19 ingenios que se tiene prevista -anunciada ya en la primera quincena del año- y que en la práctica modificará las expectativas de la zafra.

Por lo que se refiere al campo de los fertilizantes, la capacidad instalada incluso disminuirá 7.4%, al tiempo que la comercialización guardará las mismas proporciones de un año a otro.

En la fabricación de bienes de capital también se presentan ajustes de importancia y que claramente reflejan una pérdida de dinamismo. Por ejemplo, en tractores agrícolas la producción crecerá 5.9%, pero en motores y partes disminuirá drásticamente 74.8%. Por lo que respecta a la industria automotriz las expectativas de 1988 presentan cambios prácticamente similares: en autobuses integrales por ejemplo, la producción disminuirá 73.3%; en camiones medianos 56.8%; en camiones semipesados la caída será del 81.1% y en motores V6 y V8, 53% y 8%, respectivamente.

6.3 Pronósticos para 1988 de la Actividad de las Empresas Públicas en la Economía del País

Para 1988 las empresas publicas controladas presupuestalmente operaran a niveles minimos recomendables, en virtud de los ajustes financieros a que han sido sometidas a lo largo de la actual administracion, mecanismos que se profundizaran a raiz del PSE para los ultimos 11 meses de la presente administracion.

Lo anterior se desprende de un balance realizado por las Secretarias de Programacion y Presupuesto y Energia, Minas e Industria Paraestatal, en el que se advierte que el sector paraestatal sera considerado como la principal fuente de financiamiento del erario publico, a pesar de que tentativamente tendra que soportar una disminucion real del gasto y de la inversion, en promedio anual, del 7.4% y 17%, respectivamente. El documento,(93) por otra parte, analiza que los niveles operativos de las empresas del Estado se mueven dentro de dificultades financieras aunadas a la necesidad de mantener una estricta vigilancia presupuestaria. Advierte el estudio, que el proximo año se arrastraran todavia algunos de los efectos adversos provocados a finales de 1986 por la caida de los ingresos petroleros, entre otros; la contraccion de la situacion presupuestaria y financiera del sector, y la caida de la demanda de muchos bienes y servicios.

Segun el texto oficial, los contrastes en el manejo de la politica economica en el seno del sector paraestatal han sido evidentes: "Se han realizado esfuerzos con el fin de apoyar el saneamiento de las finanzas publicas y de fortalecer la autosuficiencia financiera de las entidades paraestatales, aunque se hayan de sacrificar otros rubros". Agrega el documento, "que entre 1983 y 1987 las entidades paraestatales mantuvieron una elevada contribucion a los ingresos gubernamentales, pero redujeron su gasto real en una proporcion mayor a la del gasto total del sector publico". Ademàs, "consolidaron el papel de los ingresos propios, como fuente de financiamiento del gasto sectorial, a costa tambien de una marcada disminucion de transferencias y subsidios federales". El analisis de ambas secretarias explica que los impuestos pagados por ese sector han sido importantes para los ingresos presupuestarios del gobierno federal, ya que pasaron de representar en 1982 de un 42% a un 47%, al concluir este 1987.

Por otra parte, en terminos de Producto Interno Bruto, esa contribucion pasò de 3.5% al inicio de la presente administraciòn a 5.6% en 1987, aspectos que consolidan al sector paraestatal como la fuente principal de financiamiento del erario publico.

Segun el estudio, las dificultades economicas y financieras que enfrenta el país, aunadas a las necesidades de mantener una estricta vigilancia presupuestaria han implicado serios ajustes a las finanzas de las 26 empresas que controla el Estado.

Entre 1982 y 1986 el gasto real del sector se redujo por arriba del promedio anual de 7%, y se espera que para el bienio 1987-1988 se mantenga en la misma proporción, en tanto que el gasto total del sector público apenas disminuyó 2.3% también en promedio anual. Por el lado de la inversión realizada -continúa señalando el documento- esta se ha reducido en poco más de 17% como promedio anual, al tiempo que la del sector público en su conjunto lo hizo en 18%. Tampoco en este rubro se esperan modificaciones importantes durante el año próximo.

Finalmente, la idea global de la estrategia financiera para las empresas estatales es que la participación del gasto sectorial pase de representar 32.2% del total en 1982, a menos del 29% en 1988; en tanto la participación del gasto de la inversión se preve mantendrá virtualmente en niveles cercanos al 50%.

En síntesis, podemos concluir con los datos proporcionados en el análisis de las Secretarías de Programación y Presupuesto y Energía, Minas e Industria Paraestatal, que a partir de 1988 las empresas productoras de bienes y servicios controladas por el Estado mexicano tendrán que sobrevivir con los escasos apoyos que el gobierno federal tiene presupuestado brindarles, y con los propios recursos que generen, y sin duda alguna, su aportación a la economía del país será la estrictamente necesaria.

6.4 La Empresa Pública en la Administración del Presidente Miguel de la Madrid

Segun los anexos estadísticos del Quinto Informe de Gobierno del Presidente de la Madrid, entre diciembre de 1982 y junio de 1987, el sector paraestatal se ha reducido en 648 entidades, pues de las 1,555 empresas pasó solamente a 507, lo que implica una disminución del 56%, lo que ha sido motivo para que diversos funcionarios lo califiquen como uno de los logros mas significativos de la actual administración.

La reducción de la participación del Estado en la economía, es uno de los aspectos mas relevantes de la estrategia económica del actual gobierno. Mediante ella se ha pretendido reducir la llamada obesidad del sector, especialmente la gran cantidad de empresas en que el gobierno tenía algún grado de participación.

Aunque en ocasiones tiende a menospreciarse o exagerarse la magnitud del sector paraestatal, es indudable que a partir del estallido de la nueva recesion económica empieza a sufrir necesariamente modificaciones importantes. Durante los cinco años que lleva la actual administración, el número de entidades que compone el sector paraestatal en lugar de aumentar se ha reducido, situación notable pues hacia cuando menos 30 años que ello no ocurría. Incluso en el sexenio anterior, las paraestatales pasaron de 898 a las mencionadas 1,555, o sea que se incrementaron casi un 30%, como puede observarse en el cuadro siguiente. (94)

ENTIDADES PARAESTATALES

ARO	TOTAL	ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	EMPRESAS MAYORITARIAS	EMPRESAS MINORITARIAS	FIDEICOMISOS
1977	898	129	500	59	210
1978	892	127	509	63	192
1979	893	131	510	61	196
1980	903	127	528	63	195
1981	873	88	520	63	201
1982	1,155	103	662	70	222
1983	995	93	673	62	168
1984	964	93	665	62	144
1985	870	91	607	47	125
1986	696	93	526	12	65
1987*	507	89	371	0	47

* a Junio.

De las cifras del Quinto Informe de Gobierno se desprende que de las 648 empresas en que se ha reducido el sector paraestatal bajo la presente administración, el 60% corresponde a empresas de participación, 27% a los fideicomisos, 11% a las empresas minoritarias y solamente 2% a los organismos descentralizados.

Como puede apreciarse en el cuadro, la reducción más importante se ha dado en el caso de las empresas de participación estatal, especialmente en las que se tenía una participación minoritaria, pues para junio de 1987 habían desaparecido esta clase de empresas.

Para poder apreciar de mejor forma la reducción que ha sufrido el sector paraestatal, los anexos estadísticos del Quinto Informe destacan que de una muestra de 287 empresas del Estado, el 33.7% correspondieron a liquidaciones, el 26.4% a ventas y el 17.9% restante a fusiones y transferencias.

De esta forma si atendieramos exclusivamente a la información contenida en este informe presidencial, parecería un hecho irrefutable que el gobierno ha reducido su participación en la economía, al menos en cuanto se refiere al número de empresas y organismos en los que participa. Sin embargo, pienso yo que el proceso se haya lejos todavía de haber alcanzado los niveles pertinentes, y recomendaría necesariamente ir más lejos todavía.

En realidad es muy difícil tener una idea clara de la amplitud que tiene las inversiones estatales, puesto que estas poseen tal complejidad y ramificaciones que no es posible evaluarlo en su conjunto, mas aún con la maquillada información que se expide al respecto. A su vez, no tiene desde luego la misma repercusión el cierre de una empresa estratégica que la de un fideicomiso menor o la de un organismo descentralizado que nunca operó. También, las diferencias pueden apreciarse cuando se trata de empresas de participación minoritaria, en las que el gobierno participaba asociado a inversionistas privados y en donde tenía poca capacidad de orientación y decisión.

Considero, que en el caso de las ventas no podrán estas sanear a las finanzas públicas, puesto que en la mayoría de los casos se trataba de empresas que obtenían utilidades -aunque fueran modestas- y no recibían la parte sustancial de los subsidios que otorga el gobierno federal, pues como es de todos conocido, el grueso continúa estando concentrado en las 26 empresas y organismos bajo control presupuestal, las que generan el mayor porcentaje de las pérdidas consolidadas de las paraestatales.

En resumen, parece ser que la mínima reducción de la participación del Estado en la economía y la restringida libertad para que actúe el mecanismo de mercado, nuevamente al final para otra administración sexenal no ha sido la solución para enmendar los más graves desequilibrios que provocan la inflación, la continua contracción de las inversiones, la descapitalización que sufre nuestra economía, los permanentes desajustes en las finanzas públicas y, finalmente, la inestabilidad en el crecimiento y los graves problemas que genera la crisis económica.

VII. CONSIDERACIONES FINALES

7.1 Introducción

Hemos observado a lo largo de este trabajo como la intervención estatal ofrece como fenómeno histórico, jurídico, administrativo y económico, aspectos de indudable interés de estudio. Al mismo tiempo señalamos, las políticas propias de la gestión gubernamental, a través de los poderes estatales; el burocratismo inherente a las estructuras administrativas estatales, como sinónimo de anquilosamiento y falta de eficiencia en la acción; y la necesidad de conformar nuevas estructuras orgánicas que procuren agilizar la labor del Estado, en razón del cumplimiento y consecución de nuevas políticas y objetivos, que obligen necesariamente a optar por una fórmula que desvincule las funciones de la administración pública en la mayoría de los sectores que hoy interviene.

Desgraciadamente, debido a los actuales imperativos políticos, sociales y mayormente a los económicos que gravitan en torno a las decisiones estatales, es hasta hoy cuando el Estado adopta diferentes formas orgánicas para la resolución de aquéllos.

La presencia de estructuras organicas privadas, consolidadas con un alto grado de eficiencia y de singular importancia en lo politico y economico, y afortunadamente el replanteamiento de los objetivos del Estado, en cuanto su labor interventora, conduce a que este aborde procesos de fusion, liquidacion y venta de sus propias entidades paraestatales.

Me planteado como el Estado mexicano, dentro de sus esquemas históricos, politicos, economicos y sociales, plantea como característica fundamental el ser el gran acumulador y administrador de los recursos financieros. Esta característica del gobierno hace que la administración publica, conjunto de dependencias, instituciones, organismos y unidades administrativas, dedicados a la planificación, organización y control, asuma formas específicas que no le permitan ejercer una acción eficaz y sobretodo flexible.

Sumando estas apreciaciones a la tendencia que hoy mundialmente se vive, hacia el incremento de la eficiencia administrativa-operativa de las empresas, se tiene como consecuencia necesaria que la estructura administrativa de esa administración en Mexico adopte la misma tendencia, lo cual permitirá al Estado poder ejecutar eficazmente sus tareas y responsabilidades primarias, a partir de la disminución de los limites de su competencia; con mejores aptitudes aumentará el numero y la calidad de los beneficios, asi como la actividad de vigilancia administrativa, la cual tenderá a mejorar la seguridad y moralidad ciudadana.

Por otra parte, he querido describir en forma somera los intentos realizados en los últimos cuarenta años en el campo de la programación del sector público en general, y -motivo fundamental del presente trabajo- del paraestatal en particular, mismo que llevaron a la convicción cada vez más generalizada de que las Empresas Públicas ya no podían, ni debían aumentar, ni seguir funcionando de manera dispersa y sin objetivos reales, dada la importancia que por desgracia ya tenían dentro de la economía de nuestro país como instrumentos relevantes del desarrollo y de la política económica y social en México. Igualmente resulta claro al final de este estudio que se requerirá -más que los simples deseos que se han repetido en la pasada y actual administración- modificaciones trascendentales que permitan a esta Nación ser un mejor país.

A continuación, en un intento de sintetizar, expondre mi opinión respecto a los principales obstáculos y problemas que observo caracterizan a la administración de las empresas públicas en el país y, para finalizar, sugerire algunos elementos fundamentales que debe incluir toda entidad del sector paraestatal para ser verdaderas promotoras eficaces del crecimiento económico de nuestro México. Pienso que sólo haciendo mención concreta de estos problemas y soluciones, se podrá entender el porqué fue objeto de mis tesis este tan discutido tema.

7.2 Problemas que Caracterizan a la Empresa Publica en México

A) A pesar de los permanentes esfuerzos y definiciones importantes dados en este sector no se cuenta aun todavía con una verdadera politica general para las empresas publicas. Falta definir objetivamente cual es, en lo sustantivo, el papel fundamental, tanto en lo social como en lo economico de dichas empresas, para fijar, a partir de alli, parametros eficaces para evaluar su comportamiento tanto en su gestion interna, como en la relación al grupo o sector al que pertenecen. La falta de una politica general y de definiciones más precisas refleja, como hemos observado, la enorme variedad, la complejidad y la multiplicidad de objetivos diversos en más de quinientas entidades publicas. Es por ello indispensable encontrar medios de regulación y diferenciación que posibiliten a su vez, la creación de una politica general necesaria para optar por una estrategia de desarrollo de objetivos, prioridades, metas e instrumentos claramente estipulados.

En la realización de un plan y una adecuada programación sectorial, permitiera determinar la correcta constitución del sector público, así como una buena formulación y evaluación de proyectos, para la jerarquización y los programas de desarrollo de las empresas públicas. Por su parte, en tanto que en los proyectos para la creación de las empresas privadas los objetivos son claros y específicos, en la empresas públicas ocurre lo opuesto, ya que se les asigna una multiplicidad de objetivos, sin reparar la coherencia entre ellos y su factibilidad.

C) Se carece también de una adecuada coordinación de los organismos públicos dentro de cada sector y esto lleva la mayoría de las veces a duplicaciones en materia de inversión. A su vez, el marco jurídico-administrativo de las empresas del Estado es aun incapaz para la planeación, operación, evaluación y control de las mismas. Por otra parte, las políticas de financiamiento de las empresas públicas carecen todavía de programas de inversión a largo plazo, lo que ocasiona interrupciones a altos costos y daños. Prueba de ello está en la errática programación, y sobre todo, en el control del ejercicio del gasto público que es deficiente, tanto para controlar el nivel, como la composición del mismo, originando cortes arbitrarios a muchos programas de inversión en procesos de maduración. Asimismo, la naturaleza de las inversiones de las empresas públicas, su baja capacidad de autofinanciamiento, y la limitada capacidad del Estado para proporcionar nuevos recursos para la inversión han originado una mayor dependencia de las empresas públicas del crédito interno y externo como fuentes para su financiamiento. # 176

Además, la política de subsidios, transferencias y apoyos crediticios, carece todavía de criterios explícitos y adecuados de eficiencia. Todo ello impide la elaboración de análisis y políticas financieras realistas.

D) La ausencia de una política de precios y tarifas flexibles y acorde a la escasez relativa del bien o del servicio producido o a la necesidad social del mismo, han provocado un freno a los programas de expansión de importantes empresas públicas, así como un incremento significativo de su endeudamiento externo.

E) Las empresas públicas realizan fuertes compras en el exterior y participan de manera importante en las exportaciones. Pienso que muchas de estas compras podrían racionalizarse y otras hacerse en el país. Además, inexplicablemente no existe un programa de amplia cobertura para promover la gradual incorporación de proveedores nacionales. También se carece de una política permanente de apoyo a las exportaciones tanto del sector público como del privado, que promueva desde estímulos para la competitividad hasta el posicionamiento de mercados.

F) En la actualidad yo considero, no sólo como una actitud moralista sino como una actitud analítica y objetiva, que la corrupción es un grave obstáculo al desarrollo necesario, profundo y rápido que requiere la empresa pública.

7.3 Recomendaciones para Resolver los Problemas que Caracterizan a la Empresa Publica en México

A) Establecer una política general de corto y mediano plazo -no mas de un año- que defina el papel objetivo que corresponda a la empresa publica como instrumento del Estado para lograr las metas de los planes o proyectos nacionales. Además, cada una de las empresas publicas en particular, dependiendo de su funcion y sector al que pertenecen, deberán tener objetivos y metas especificas, sin embargo, estos deberán estar enmarcados dentro de la política general antes señalada.

B) Conjuntar las políticas que se exigen a las empresas privadas con las que se siguen con las empresas publicas, sobretodo en las políticas financieras, fiscales, comerciales, industriales y laborales.

C) Las empresas del Estado deberán de consolidarse y concentrarse exclusivamente en los sectores estrategicos y en las ramas de bienes de capital y consumo básico. Por lo tanto, es indispensable suprimir la operación dispersa de centenares de entidades que no forman parte de los mencionados sectores o ramas.

D) Deben desarrollarse criterios de rentabilidad para cada empresa, incorporando necesariamente, criterios de costo-beneficio social.

E) Es indispensable un programa de largo plazo para las llamadas empresas estrategicas.

F) En el campo de las importaciones del sector publico, debera buscarse que con la anticipacion debida se establezcan las grandes prioridades y los requerimientos estimados de divisas, para que no vuelvan a presentarse los problemas que han sobrevenido los ultimos años.

G) Fortalecer la efectiva dirección de las empresas a través de cuerpos ejecutivos bien capacitados y con un alto grado de responsabilidad y honestidad. Además, deben montarse esquemas de administración que impidan hasta donde sea posible que las decisiones administrativas dependan del arbitrio de una sola persona.

H) Una reforma a nuestra Constitución Política, de manera que exclusivamente el Presidente de la República, previa aprobación del Congreso de la Unión, pueda crear empresas publicas.

* * * * *

Las recomendaciones para el optimo desarrollo de las empresas publicas que me he permitido exponer, aun a riesgo de parecer obvias, creo firmemente que son el medio adecuado para proyectar de una manera mas sana la operación y consolidación de aquellas. Por ello, es impostergable ahondar en los esfuerzos de coordinación y planificación de las empresas públicas. Esto es, que el Estado y sus funcionarios deberán apegarse en su actuación a las necesidades politicas-económicas-sociales que el pueblo de Mexico les plantea y les exige satisfacer.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

1. GARRIDO FALLA, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. Volumen I. 7a. Edición. Madrid, Instituto de Estudios Politicos, 1976, pp. 27-28.
2. LOPEZ ALVAREZ, Francisco. La Administración Pública y la Vida Económica de México. 2a. Edición, Mexico, Editorial Porrúa, 1956, p. 23.
3. Diccionario de la Lengua Española. 19ava Edición, Madrid, Real Academia Española. Editorial Espasa-Calpe, 1970, p. 26.
4. DIEZ, Manuel Maria. Derecho Administrativo. Tomo I. Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1963, p. 93.
5. Idem, pp. 106-107.
6. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 18ava Edición, Mexico, Editorial Porrúa, 1978, p. 119.
7. SERRA ROJAS, Andres. Derecho Administrativo. 9a. Edición, Mexico, Editorial Porrúa, 1979, p. 76.
8. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 3a. Edición, México, Editorial Porrúa, 1979, p. 64.
9. Ley Organica de la Administración Pública Federal. (Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976).
10. Fraga, op. cit. p. 165.
11. Serra Rojas, op. cit. p. 472.
12. Serra Rojas, op. cit. p. 482.
13. Fraga, op. cit. p. 167.
14. Para la ampliación del tema de los poderes jerárquicos, consultese a: Fraga, op. cit. pp. 482-486; Serra Rojas, op. cit. pp. 482-486; y Acosta Romero, op. cit. pp. 66-71.
15. Enrique Sayagues Laso, citado por Serra Rojas, op. cit. p. 489.
16. NAVA NEGRETE, Alfonso. "Desconcentración" en Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo III, Mexico, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1983, p. 244.
17. RUIZ MASSIEU, José Francisco. La Empresa Pública: Un Estudio de Derecho Administrativo sobre la Experiencia Mexicana. Mexico, Instituto Nacional de Administración Pública, 1960, p. 66.
18. Para la ampliación del tema consultese a: Serra Rojas, op. cit. p. 493; y Acosta Romero, op. cit. pp. 160-162.

19. Acosta Romero, op. cit. p. 187.
20. Diccionario Juridico Mexicano, Tomo III, p. 245.
21. Diccionario de la Lengua Española, p. 431.
22. Diccionario Juridico Mexicano, Tomo III, p. 240.
23. Fraga, op. cit. pp. 198-199.
24. Serra Rojas, op. cit. 482.
25. ACOSTA ROMERO, Miguel. "Administracion Publica Mexicana". Revista de la Facultad de Derecho de Mexico, Tomo XX, No. 78-80, Julio-Diciembre de 1978.
26. Acosta Romero, Teoria General ... pp. 181-182.
27. El Financiero, 3 de agosto de 1987.
28. Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. (Publicada en el Diario Oficial de la Federacion del 31 de diciembre de 1970).
29. WITKER, Jorge. La Empresa Publica en Mexico y en España. Mexico, Editorial Civitas-UNAM, 1982, pp. 78-79.
30. CUE DE DUARTE, Irma. "Las Empresas de Participación Estatal Minoritarias". IV Estudios de Derecho Economico, Mexico, UNAM, 1983, pp. 49-52.
31. Ley General de Sociedades Cooperativas. (Publicada en el Diario Oficial de la Federacion del 1 de julio de 1938).
32. ROJAS CORIA, Rosendo. Tratado del Cooperativismo Mexicano. 2a. Edición, México, Fondo de Cultura Económico, 1982.
33. Acosta Romero, Teoria General... op. cit. pp. 234-235.
34. Idem, p. 233.
35. Para la ampliación de los temas del fideicomiso y del fideicomiso publico, consúltense a : Acosta Romero, Teoria General... op. cit. pp.229-244; BETETA, Mario Ramon. El Fideicomiso Publico. México, Secretaria de Hacienda y Credito Publico, 1981; y VILLAGORDOA LOZANO, José Manuel. Doctrina General del Fideicomiso. 2a. Edición, México, Editorial Porrúa, 1982.
36. Diccionario de la Lengua Española, p. 502.
37. DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho del Trabajo Mexicano. México, Editorial Porrúa, 1974, p. 167.
38. MUÑOZ, Luis. Derecho Mercantil. Tomo I, Mexico, Libreria Herrero, 1952, p. 282.

39. Enciclopedia Universal Ilustrada. Tomo XIX, Madrid, Espasa-Calpe, 1974, pp. 1082-1083.
40. BARRERA GRAF, Jorge. Tratado de Derecho Mercantil. Tomo I, México, Editorial Porrúa, 1977, p. 174.
41. Jose Francisco Ruiz Massieu, citado por Jorge Witker, op. cit. p. 68.
42. RUIZ MASSIEU, Jose Francisco. La Empresa Publica Mexicana: Diez cabos sueltos. México, INAP, Serie Praxis, No. 33, 1980, p. 6.
43. AGUIRRE HERNANDEZ, Jorge Manuel. "La Empresa Publica". Juridica. México, No. 11, Julio 1979, p. 84.
44. Acosta Romero, "Administración Pública ..." op. cit. p. 965.
45. CARRILLO CASTRO, Alejandro y Sergio Garcia Ramirez. Las Empresas Publicas en México. México, Miguel Angel Porrúa, 1983, pp. 22-23.
46. RUIZ MASSIEU, Jose Francisco. La Empresa Publica. Un Estudio de Derecho Administrativo sobre la Experiencia Mexicana. México, INAP, 1980, p. 30.
47. Witker, op. cit. 70.
48. Gaetano Stannati, citado por Jorge Fernández Ruiz. El Estado Empresario. México, UNAM, 1982, p. 184.
49. Carrillo Castro, op. cit. pp. 12-13.
50. Idem, p. 34.
51. William Patton Glade Jr., citado por Carrillo Castro, Idem, p. 34.
52. Roberto Martinez Le Clainche, citado por Carrillo Castro, Idem, p. 34.
53. México a través de los Informes Presidenciales, Sector Paraestatal, Vol. 6, México, Secretaria de la Presidencia, 1976, pp. 42-44 citado por Carrillo Castro, Idem, p. 39.
54. Carrillo Castro, Idem, p. 39.
55. BRAS DEFER, Gloria, et. al. Las Empresas Publicas en México. México, Ediciones INAP, 1976, pp. 17-18.
56. Dato del anexo estadístico del quinto informe de gobierno. 1987.
57. GORDILLO, Agustin A. "El Control de las Empresas Publicas en America Latina". Anuario Juridico. VII, 1981, pp. 319-330.
58. Jose Francisco Ruiz Massieu, citado por Witker, op. cit. pp. 143-144.

59. Horacio Flores de la Peña, citado por Witker, Idem, pp. 143-144.
60. BARQUIN ALVAREZ, Manuel. "Las Empresas Publicas". Anuario Juridico. VII, 1980, pp. 16-17.
61. Carrillo Castro, op. cit. p. 42.
62. Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. (Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1947).
63. Decreto que crea la Comisión Nacional de Inversiones. (Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de enero de 1948).
64. Carrillo Castro, op. cit. p. 44.
65. Decreto que desaparece a la Comisión Nacional de Inversiones. (Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 19 de diciembre de 1949).
66. Decreto que crea el Comité de Inversiones. (Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 27 de junio de 1953).
67. Acuerdo que modifica el nombre de el Comité de Inversiones por el de Comisión de Inversiones. (Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de octubre de 1954).
68. Carrillo Castro, op. cit. p. 47.
69. Idem, pp. 47-48.
70. Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. (Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 24 de diciembre de 1958).
71. Para la ampliación del tema consúltese a: Carrillo Castro, op. cit. pp. 52-59.
72. Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. (Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 1966).
73. Nueva Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. (Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1970).
74. Barquin Alvarez, Op. cit. p. 24.
75. Acuerdo de control para Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. (Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 7 de abril de 1975).
76. VILLARREAL, René y Norma E. de Villarreal. La Empresa Pública. México, Editorial Tecnos, 1977, pp. 88-101.

77. Idem, pp. 104-107.
78. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. (Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1976).
79. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. (Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1976).
80. Ley General de Deuda Pública. (Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1976).
81. Ley sobre Adquisiciones, Arrendamiento y Almacenes de la Administración Pública Federal. (Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1979).
82. Ley General de Bienes Nacionales. (Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 8 de enero de 1982).
83. Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas. (Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 1966).
84. Ley General de Obras Públicas. (Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1980).
85. Decretos, el primero que reforma diversos artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y el segundo, que promulga la nueva Ley Federal de Entidades Paraestatales. (Publicados en el Diario Oficial de la Federación del 14 de mayo de 1986).
86. HAMDAN AMAD, Fauzi. "Análisis de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales". Revista de Investigaciones Jurídicas. Escuela Libre de Derecho. No. 10. 1986, pp. 189-190.
87. Ver 4.5.2
88. Decreto que reforma el artículo 27o. Constitucional. (Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1960).
89. Decreto que reforma el artículo 27o. Constitucional. (Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de febrero de 1975).
90. Instituto Mexicano del Seguro Social. Apéndice de Jurisprudencia 1917-1975. Jurisprudencia de la 2a. Sala. 3a. Parte. Tomo II. pp. 636-637.
91. Información Económica y Social Básica. México, Secretaría de Programación y Presupuesto, octubre de 1987.
92. El Financiero. 25 de enero de 1988.
93. El Financiero. 15 de octubre de 1987.
94. Elaborado con datos del anexo estadístico del Quinto Informe de Gobierno. 1987.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 3a. Edición, México, Editorial Porrúa, 1979.

Anexo Estadístico del Quinto Informe de Gobierno. México, Presidencia de la República, 1987.

BARRERA GRAF, Jorge. Tratado de Derecho Mercantil. Tomo I, México, Editorial Porrúa, 1977.

BRAS DEFER, Gloria, et. al. Las Empresas Públicas en México. México, Ediciones INAP, 1976.

CARRILLO CASTRO, Alejandro, et. al. Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal. (Autores Mexicanos). México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos 1976.

CARRILLO CASTRO, Alejandro. La Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Uno de los Medios para Alcanzar el Modelo del País al que Aspiramos. México, ISSSTE, 1977.

CARRILLO CASTRO, Alejandro, et. al. Empresas Públicas. México, Presidencia de la República, Colección Seminarios, Num. 7, 1978.

CARRILLO CASTRO, Alejandro y Sergio García Ramírez. Las Empresas Públicas en México. México, Miguel Ángel Porrúa, 1983.

COSSIO GALINDO, Luz María. La Empresa Pública en la Actividad Industrial de México. México, Temas Fundamentales, Comisión Editorial del Valle de México, 1982.

CUE DE DUARTE, Irma. "Las Empresas de Participación Estatal Minoritaria". IV Estudios de Derecho Económico. México, UNAM, 1983.

CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz. El Régimen Financiero del Estado en las Constituciones Latinoamericanas. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1973.

DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho del Trabajo Mexicano. México, Editorial Porrúa, 1974.

Diccionario de la Lengua Española. 19ava Edición, Madrid, Real Academia Española, Editorial Espasa-Calpe, 1970.

Diccionario Jurídico Mexicano. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1983.

DIEZ, Manuel María. Derecho Administrativo. Tomo I, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1963.

Enciclopedia Universal Ilustrada. Tomo XIX, Madrid, Espasa-Calpe, 1974.

FERNANDEZ RUIZ, Jorge. El Estado Empresario. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1982.

FERNANDEZ VAZQUEZ, Emilio. Diccionario de Derecho Público. Buenos Aires, Editorial Astrea, 1981.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 18ava Edición, México, Editorial Porrúa, 1978.

GARRIDO FALLA, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. Volumen I. 7a. Edición, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1976.

LOPEZ ALVAREZ, Francisco. La Administración Pública y la Vida Económica de México. 2a. Edición, México, Editorial Porrúa, 1956.

MUÑOZ, Luis. Derecho Mercantil. Tomo I, México, Librería Herrero, 1952.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Poder Ejecutivo Federal. México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983.

ROJAS CORIA, Rosendo. Tratado del Cooperativismo Mexicano. 2a. Edición, México, Fondo de Cultura Económico, 1982.

RUIZ DUENAS, Jorge. Eficacia y Eficiencia de la Empresa Pública Mexicana. México, Editorial Trillas, 1982.

RUIZ MASSIEU, José Francisco. La Empresa Pública Mexicana: Diez Cabos Sueltos. México, INAP, Serie Praxis 33, 1980.

RUIZ MASSIEU, José Francisco. La Empresa Pública: Un Estudio de Derecho Administrativo sobre la Experiencia Mexicana. México, INAP, 1980.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. 9a. Edición, México, Editorial Porrúa, 1979.

SERRANO MIGALLON, Fernando. El Particular Frente a la Administración. México, INAP, 1977.

SPENCER GOODSPEED, Stephan, et. al. Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal (Autores Extranjeros). México, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, 1976.

VILLARREAL, René y Norma R. de Villarreal. La Empresa Pública. México, Editorial Tecnos, 1977.

WITKER, Jorge. La Empresa Pública en México y en España. México, Editorial Civitas-UNAM, 1982.

REVISTAS

ACOSTA ROMERO, Miguel. "Administración Pública Mexicana". Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo XX, No. 78-80, Julio-Diciembre de 1978, pp. 917-986.

AGUIRRE HERNANDEZ, Jorge Manuel. "La Empresa Pública". Jurídica. No. 11, Julio de 1979, pp. 79-108.

BARQUIN ALVAREZ, Manuel. "Las Empresas Públicas". Anuario Jurídico. VII, 1980, pp. 13-34.

El Financiero. octubre 1987 - enero 1988.

GORDILLO, Agustín A. "El Control de las Empresas Públicas en América Latina". Anuario Jurídico. VII, 1981, pp. 319-345.

HANDAN AMAD, Fauzi. "Análisis de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales". Revista de Investigaciones Jurídicas. Escuela Libre de Derecho. No. 10, 1986, pp. 181-207.

Información Económica y Social Básica. México, Secretaría de Programación y Presupuesto, octubre de 1987.

LEYES, ACUERDOS Y DECRETOS

Acuerdo de control para Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. (Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 7 de abril de 1975).

Acuerdo que modifica el nombre de el Comité de Inversiones por el de Comisión de Inversiones. (Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de octubre de 1954).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Secretaría de Gobernación. 1983.

Decreto que crea el Comité de Inversiones. (Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 27 de junio de 1953).

Decreto que desaparece a la Comisión Nacional de Inversiones. (Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 19 de diciembre de 1949).

Decreto que reforma el artículo 27o. Constitucional. (Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1960).

Decreto que reforma el artículo 27o. Constitucional. (Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de febrero de 1975).

Decretos, el primero que reforma diversos artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y el segundo, que promulga la nueva Ley Federal de Entidades Paraestatales. (Publicados en el Diario Oficial de la Federación del 14 de mayo de 1986).

Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas. (Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 1966).

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. (Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1976).

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. (Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 24 de diciembre de 1958).

Ley General de Bienes Nacionales. (Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 8 de enero de 1982).

Ley General de Deuda Pública. (Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1976).

Ley General de Obras Públicas. (Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1980).

Ley General de Sociedades Cooperativas. (Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 1 de julio de 1938).

Ley General de Sociedades Mercantiles. (Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de julio de 1934).

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976).

Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. (Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1947).

Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. (Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 1966).

Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. (Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1970).

Ley sobre Adquisiciones, Arrendamiento y Almacenes de la Administración Pública Federal. (Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1979).