

### **CAPITULO III. LA EMPRESA PÚBLICA**

Como bien se dijo, la política fiscal es una rama del derecho financiero que ayuda a los Estados en la obtención de sus recursos, gestión o manejo de los mismos; y en la planificación y programación de los gastos necesarios para la vida del Estado. Ahora bien, el Estado necesita ingresos para cumplir sus fines, los medios para lograrlo se encuentran fijados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los artículos 25, 26 y 28 , en éste último se indica que el Estado podrá proporcionar servicios a los particulares sin constituir monopolio. Esto por medio de organismos descentralizados del sector paraestatal, a los que se les denomina Empresas Públicas (Empresas del pueblo y para el pueblo). Como es el caso de la Empresa Pública objeto de este trabajo de investigación.

#### **1.- La Administración Pública**

El surgimiento y desarrollo de todo tipo de organismos así como la multiplicidad de relaciones entre ellos, han dado lugar a la existencia de diferentes tipos de administración que a veces hacen complicada su clasificación. Sin embargo, la clasificación más común es aquella que atiende al sector económico en función de la naturaleza organismo, ya sea este de carácter público, privado o que reúna características de ambos sectores. Desde este punto de vista pueden distinguirse tres tipos fundamentales de administración.

1. Administración Pública.
2. Administración Privada.
3. Administración Mixta.

El análisis que presenta se enfocará a la Administración Pública.

***Definición de Administración Pública:***

Luther Gulick<sup>1</sup> dice que la Administración Pública es aquella parte de la ciencia de la Administración que concierne al gobierno, fundamentalmente al poder ejecutivo que es el encargado de llevar a cabo las tareas gubernamentales. Gulick reconoce que existen problemas administrativos en los poderes legislativo y judicial; sólo porque, por definición, es el poder ejecutivo o administrativo el encargado de realizar la política gubernamental, considerando el poder público en conjunto.

John M. Pfiffner<sup>2</sup> señala que la Administración Pública consiste en llevar a cabo el trabajo del gobierno coordinando los esfuerzos de modo que puedan colaborar unidos en el logro de sus propósitos.

La Administración Pública es pues, la ejecución y la observancia de la política gubernamental, según ha sido delineada para autoridades competentes, y por lo tanto, a ella concierne los problemas, poderes, organización y técnicas que lleva implícita la aplicación de las leyes y políticas formuladas por las dependencias gubernamentales encargadas de ello. La Administración Pública es la ley en acción: es la parte ejecutiva del gobierno.

---

<sup>1</sup> Gulick Luther citado por Faya Viesca, Jacinto. Rectoría del Estado y Economía Mixta, cit. Página 267.

<sup>2</sup> John M. Pfiffner citado por Faya Viesca, Jacinto. Ob cit. Página 268.

Por lo que respecta a la actividad específica de la aplicación, la administración pública podría a su vez, referirse a administración de personal, de presupuesto, de materiales, financiera, etc.

### ***Comparación entre Administración Pública y Privada***

Mucho se ha discutido sobre si la Administración Pública, es una disciplina independiente de la Administración Privada y por el contrario, ambas son parte de una disciplina general llamada “administración”<sup>3</sup>. Existen suficientes motivos para pensar que esto último es lo correcto y que no justifica en forma alguna la existencia de dos disciplinas separadas. Sin embargo, no debe desconocerse que dentro de cada esfera en particular, existen situaciones específicas que las caracteriza, así como que tienen grandes analogías.

#### ***a) Diferencias***

Pfiffner<sup>4</sup> dice que una característica que distingue al administrador público del privado es aquel que no está constantemente bajo la zozobra de los estados de pérdidas y ganancias, como lo está su hermano en el terreno de los negocios. El poder público proporciona servicios que son, en gran medida intangibles, por los cuales el consumidor individual no paga honorarios.

---

<sup>3</sup> Faya Viesca, Jacinto. Rectoría del Estado y Economía Mixta, cit. Página 269.

<sup>4</sup> Pfiffner citado por Faya Viesca, Jacinto. Rectoría del Estado y Economía Mixta, cit. Página 272.

Por este motivo y con el objeto de encontrar un instrumento de evaluación, se han hecho esfuerzos serios para establecer normas de eficiencia administrativa, pero hasta la fecha tanto el público como el administrador se encuentran sin medios precisos para conocer la intensidad y calidad de las actividades encomendadas al Estado.

Otra diferencia que se desprende es la tendencia legislativa de los funcionarios públicos. Un administrador público tiene que estar seguro de que sus acciones se ajusten a las prescripciones legales. En consecuencia, debe consultar constantemente los códigos y reglamentos que indican la forma de proceder. El administrador privado, también consulta códigos y reglamentos para proceder pero con distinto fin: para encontrar la forma de hacer lo que se propone sin ser sancionado. Las leyes sirven al administrador público para saber qué es lo que debe hacer y al privado que es lo que no debe hacer. En este caso el administrador público tiene una desventaja sobre el privado.

Marshal E. Dimock<sup>5</sup> dice que la administración pública se caracteriza porque es menos idónea que la privada, porque la limitan sus responsabilidades, que están enmarcadas en reglamentos que no pueden cambiar a voluntad. Además, esta sujeta a cambios imprevistos o premeditados de política, lo cual se traduce en cambios de la administración. El remedio para estas desventajas: creación de servidores públicos profesionales permanentes, que ocupen los puestos de más alta jerarquía, y proveer de cierta autonomía a la administración para alejarla de estas influencias.

---

<sup>5</sup> Dimock, Marshal E. citado por Serra Rojas, Andrés. **Derecho Administrativo primer curso**. Porrúa, México 2002. Pág. 249.

Los problemas se acentúan en la administración pública debido a las condiciones de política gubernamental, las restricciones legales, etc., que están por encima de una autonomía administrativa y la libertad de acción.

Una distinción muy común entre ambos tipos de administración es aquella que se refiere a los fines. Desde el punto de vista objetivo, es indiscutible que existe una distinción tajante: el objeto del gobierno es servir al ciudadano, procurar el bienestar colectivo; salvaguardar las instituciones; procurar la continuidad de los servicios. En cambio, el propósito de la empresa privada, es la obtención del lucro. Sin embargo, no puede negarse que existen empresas privadas que trabajan no sólo con fines no lucrativos, sino que aún desarrollan actividades que, en principio, corresponden al Estado.

Wallace D. Donham<sup>6</sup> dice que, a pesar de su gran similitud existen diferencias entre la administración pública y la administración privada, principalmente por lo que respecta al material humano. En el gobierno existe más continuidad y definición en el mandato que en la empresa privada, pues los límites de la acción están con frecuencia claramente definidos en leyes y reglamentos muchas veces sancionados aun por el congreso. Donham afirma que tal situación no existe en las empresas privadas. La responsabilidad ante el congreso y la interferencia de éste; la responsabilidad ante el ejecutivo; los controles generales definidos, etc., son características que le dan poco parecido con los negocios privados. Los poderes políticos de las dependencias gubernamentales son radicalmente diferentes de las compañías privadas.

---

<sup>6</sup> Donham D. Wallace citado por Faya Viesca, Jacinto. Rectoría del Estado y Economía Mixta, cit. Pág. 280.

Josiah C. Stamp<sup>7</sup> describe cuatro diferencias que es conveniente mencionar:

Afirma que el juicio de los empleados gubernamentales que están en contacto con el público es muy limitado, pues la administración pública no puede hacer discriminaciones de ninguna especie entre personas. Esta uniformidad en el tratamiento a todo lo largo de la administración la llama el "*principio de la estabilidad o consistencia*". Tal obligación no existe en la administración privada, excepto en aquellas empresas en que sus negocios dependen del mantenimiento de un estándar absolutamente exacto; no existe compulsión alguna para servir a determinada gente, por lo que no tiene que preocuparse de este principio de estabilidad o consistencia.

Una segunda característica es lo que llama el "*principio del control financiero*". Desde el punto de vista constitucional, el control financiero es una autoridad ejercida sobre la actividad del estado a través de la tesorería o la oficina del presupuesto y este control ejerce influencia represiva de todas las dependencias de gobierno. No es posible a una dependencia del gobierno experimentar en nada que requiera un gasto, pues sus egresos están perfectamente definidos en cantidad y en propósitos. Dicha influencia represiva no existe en las empresas privadas.

La tercera característica es el "*principio del reembolso marginal*" "Todos sabemos que los gastos en las empresas privadas se hacen de acuerdo con la tendencia general de lucro. Este principio es sólo de las empresas privadas.

---

<sup>7</sup> Stamp, Josiah C. citado por Uvalle, Ricardo (1994). "La Calidad de la Administración Pública Moderna" Revista de las Especialidades de Ciencia Política y Administración Pública. Cuarta Época Núm. 2 enero/marzo 1994. pp. 101 -115. Ed. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM, México.

El cuarto principio es el de la "*responsabilidad ministerial*" Es bien sabido que hasta el último acto del más humilde servidor público, se realiza a la luz de la suprema autoridad, que es el congreso, a lo largo de una serie infinita de pasos en una amplia escala jerárquica, de la responsabilidad ministerial, es necesario para los jefes administrativos, justificar los actos de su departamento y este hecho tiene una influencia extraordinaria en su personal y en todo el carácter de la administración.

#### ***b) Similitudes***

Pfiffner afirma que los problemas de administración y organización corren por los mismos canales, independientemente de que se trata de un organismo gubernamental o de una empresa privada y Nathan Isaacs encuentra mucho parecido entre "poder", que es el fin de los políticos y "ganancia" que es el fin de los hombres de negocios.<sup>8</sup>

Para llevar las tareas del Estado, la Administración pública tiene exactamente los mismos problemas básicos que la administración privada: puede hacer caso omiso del lucro, emplear la fuerza, etc., y aún así, el mismo gobierno tiene dificultades para competir con las empresas privadas en los mercados de abastecimiento y en la selección del personal. Para aplicar al gobierno el calificativo de burócrata, debemos de estar seguros de que las diferencias burocráticas entre gobierno y empresas privadas, son mayores que las que existen entre varias clases de empresas o varias clases de gobiernos.

---

<sup>8</sup> Pfiffner y Nathans citados por Faya Viesca, Jacinto. Rectoría del Estado y Economía Mixta, cit. Pág.281.

Al respecto Henry S. Dennison<sup>9</sup> decía "los hombres que hayan tenido la oportunidad de estudiar las actividades públicas y privadas y que hayan sabido hacer correctamente los análisis y las comparaciones científicas, descubren por lo común, que la diferencia entre una gran organización y una pequeña es mucho mayor que la diferencia entre una organización pública y una privada.

Las diferencias que se encuentran entre la administración pública y la privada, pierden su significación con la transferencia de gran número de administradores privados a los puestos públicos. Posiblemente, el problema más difícil en esa transferencia de habilidades no ha estado en la administración considerada específicamente. La dificultad verdadera es que los administradores privados deben hacer un ajuste de su pensamiento y experiencia, para entender las actividades más complejas de la administración pública.

### ***Las funciones administrativas***

Diversos autores dedicados al estudio de la administración se han preocupado por identificar y denominar las funciones ejecutivas. Existen inconsistencias en aquellas actividades que pueden consideradas de naturaleza administrativa. Tannenbaum<sup>10</sup>, investigando las razones de estas inconsistencias, ha enumerado ocho causas:

---

<sup>9</sup> Dennison, Henry S. citado por Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo primer curso, cit. Pág. 256.

<sup>10</sup> Tannenbaum citado por Faya Viesca, Jacinto. Rectoría del Estado y Economía Mixta, cit. Pág. 285.



1. La complejidad de las empresas
2. La falta de una terminología común para describir conceptos similares
3. El descuido en el uso de los términos
4. La falta de claridad al detallar las funciones del administrador
5. La inclusión de aspectos técnicos entre las funciones administrativas
6. La confusión entre funciones y procesos
7. La descripción de las actividades en términos subjetivos
8. La confusión entre función y operación

### ***El Panorama Político Económico en que se desenvuelve la Actividad del Estado<sup>11</sup>***

Una tarea que ofrece dificultades es lograr un concepto preciso de empresa pública, forma a través de la cual se expresa una actividad de la Administración Pública, antes reservada a la iniciativa privada. De esta manera las empresas públicas sirven a los fines de política económica, produciendo bienes concretos.

La actividad de los particulares en el régimen liberal se conoce con el nombre de la economía de mercado libre, que rechaza toda intervención del Estado, salvo la protección de esas actividades. La acción económica descansa en los propósitos especulativos de la actividad individual y en la determinación del precio sujeta a la libre fluctuación del mercado.

---

<sup>11</sup> Assael, Héctor. Ensayos de Política Fiscal, cit. Págs. 285 a 289.

La existencia de los monopolios se caracteriza por la falta de concurrencia o por las limitaciones económicas que ellos imponen, ante los excesos e insuficiencias de un capitalismo impersonal.

Es en estas situaciones en las que más se requiere la intervención estatal, al pasar de un sistema de economía libre, a un sistema de economía dirigida, de un Estado abstencionista a las diversas formas del Estado intervencionista.

El Capitalismo e imperialismo económico-político, son formas violentas o pacíficas de expansión comercial e industrial en beneficio de los grandes empresarios, los cuales van ligados al sistema de la libre empresa, hoy en proceso de transformación hacia formas más humanas de la vida social.

El Colonialismo, penetración económica, inversiones extranjeras y la consiguiente dependencia económica, ya que todo capital tiene una nacionalidad, creando zonas de influencia en Asia, África y la América Latina, son manifestaciones reales del dominio económico de nuestro siglo, surgiendo el colonialismo económico, estrictamente vinculados aquellos regímenes lo mismo a Estados capitalistas que a Estados comunistas.

Este fenómeno fue descrito en 1915 por Lenin<sup>12</sup>, al señalar que la concentración y monopolio de los grandes capitales y la conquista de mercados y materias primas, se alcanzaban por los medios violentos de la política imperialista; concluyendo que *el imperialismo es la última fase del capitalismo*.

---

<sup>12</sup> Lenin citado por Assael, Héctor. Ensayos de Política Fiscal, cit. Pág. 286.

"Ello revelaría, dice Carrillo Castro<sup>13</sup>, *el carácter esencialmente político de la empresa pública*, vinculada a la evolución del Estado y, por ende, a los tipos de organización del poder y de los procesos sociales con sus múltiples proyecciones.

Se trata entonces de un fenómeno histórico, contingente, que sería difícil atrapar, formal y materialmente, en una sola caracterización con validez universal y constante".

Ha surgido en los últimos tiempos al Estado-empresario, al Estado-organizador, al Estado-promotor de la riqueza pública, al Estado-accionista, y al Estado emprendedor en nuevas actividades, siempre acosado por las grandes carencias nacionales y la insuficiencia e incomprensión de la iniciativa privada, para acometer nuevas empresas, detener el alza de los artículos de consumo necesario o el grave problema del desempleo, aprovechando sus técnicas de la empresa privada y las propias experiencias de los Estados socialistas.

La organización política no puede esperar con los brazos cruzados, ante la miseria colectiva o el temor de un desquiciamiento económico, a que buenamente lleguen los promotores del desarrollo económico, industrial o comercial. La inflación, desocupación, desnivel presupuestal, elevación constante de precios, insuficiencia de salarios y otras causas provocan el profundo malestar de la sociedad mundial cuyas consecuencias son difíciles de prever, ya que los remedios y soluciones son insuficientes.

---

<sup>13</sup> Carrillo Castro citado por Acle, T. / Vega, J. "**La Empresa Pública: desde fuera, desde dentro**". Ed. Limusa, México 1986. pág. 235.

Ante el llamado de la Secretaría de Economía del gobierno mexicano, señalando la posibilidad del establecimiento de industrias nuevas, a las que el Estado ofrece numerosas garantías, la acción privada no ha respondido con el vigor que requiere el formar nuevas fuentes de riqueza, necesarias para crear más de ochocientos mil empleos, en relación con nuestro desarrollo económico.

O los particulares colaboran en este desarrollo, con todas las ventajas que el Estado les proporciona, o el Estado se ve obligado a lanzarse en nuevas actividades, en una constante acción de producción de bienes y servicios, incluso, como ya lo ha hecho, adoptando la organización de las sociedades mercantiles. La industrialización del país es una meta ineludible para robustecer la economía nacional y poder incorporar a mejores formas de vida a una población campesina y obrera que acusa niveles de vida muy bajos. Los signos del futuro señalan, no la unión del Estado y las empresas particulares; sino una exclusiva acción estatal en los nuevos moldes de gestión de las empresas públicas.

Aunque los fines políticos y económicos del Estado sean variables y contingentes y están constantemente sujetos a las contradicciones de los diversos sistemas que se disputan la hegemonía mundial, puede afirmarse que al finalizar este siglo y bajo la presión de las tendencias sociales, se robustezca y afirme una mayor y más precisa intervención del Estado, como supremo regulador de la economía nacional, tanto para fortalecer y estimular el desarrollo económico interno, como en lo externo para librarse de la implacable acción de los Estados capitalistas.

En los Estados que señalan un franco intervencionismo del poder público, pero en forma moderada, las empresas privadas tienen un amplio campo de acción, pues son la base de su organización y pueden coexistir con un sector público, todavía limitado, que integra las empresas a cargo del Estado.

El que las formas jurídicas, políticas y económicas sean irregulares y aún imprecisas, no son factores que puedan detener la acción económica del Estado, obligado a tomar el rumbo que las mismas necesidades sociales le señalen imperiosamente.

Valentín Andrés Álvarez<sup>14</sup> nos dice: "Una actividad económica debe y sólo debe, pasar de privada a pública cuando dentro de la economía libre contraría o es indiferente a fines económicos, sociales, etc., que el Estado considera imprescindible cumplir, y la actividad es, además, en manos de éste, un instrumento que permite cumplido o mejorar su cumplimiento" y más adelante agrega: "Si el Estado fue ensanchando el sector público a costa del privado, se produjo todo ello porque la resultante social de las fuerzas originadas en el seno de la sociedad misma empujaba en esa dirección a todas las actividades".

Por causas muy complejas, el desarrollo de la empresa pública, parece haberse detenido aunque transitoriamente. En estas últimas décadas, ante el creciente intervencionismo de Estado, se han venido multiplicando las reformas constitucionales, leyes administrativas, Acuerdos, Decretos, Órdenes y una amplia bibliografía sobre las empresas públicas en México.

---

<sup>14</sup> Álvarez, Valentín Andrés citado por Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo primer curso, cit. Pág 330.

Sin embargo, continúa presente la inquietud sobre el debido funcionamiento de ellas, que siguen acusando graves anomalías, inmoralidades, incapacidades e improductividad, constituyendo una pesada carga para la economía nacional, cuando deberían ser factores indispensables para el desarrollo general, y superar la actual crisis que nos domina. La importancia del sector comercial e industrial paraestatal se vincula a la economía nacional en su totalidad, y al fortalecimiento de la soberanía nacional.

Los problemas que origina la empresa pública tienen un sentido político, jurídico y económico que aluden a la estructura de la administración pública, las fluctuaciones del mercado, el fortalecimiento presupuestal, la rentabilidad y la eficiencia. Todos ellos forman renglones importantes del mecanismo de la empresa pública. A esto ha de concluirse con la relación que guardan con los sistemas de planeación y control.

## **2.- Rectoría del Estado y Economía Mixta**

### ***Rectoría del Estado del desarrollo nacional***

La Constitución de Querétaro del 5 de febrero de 1917 recogió los postulados sociales básicos de la Revolución Mexicana e inauguró la etapa del constitucionalismo social, a la cual siguieron la Constitución de la República Socialista Federativa Soviética Rusa de 10 de julio de 1918 y la Constitución alemana de Weimar del 11 de agosto de 1919, al contemplar no sólo la estructuración de los poderes del Estado y la protección de los derechos humanos sino las bases de la organización social y económica del país.

En efecto, la Constitución de 1917 estableció, entre otros aspectos (véase, por ejemplo, el texto original de los artículos 27, 28 y 123), ciertas bases para la rectoría económica del Estado, las cuales se expresaron y desarrollaron explícita o implícitamente durante el régimen postrevolucionario a través de diversas leyes, reglamentos, planes y programas, así como en el discurso político.

Sin embargo, con motivo de la crisis económica de los primeros años de la década de los ochenta, caracterizada por devaluaciones monetarias, rápido incremento de la inflación, aumento desmesurado de la deuda externa, estancamiento económico, crecimiento del desempleo, elevación del déficit del sector público, expropiación y nacionalización bancaria, pérdida de control sobre el mercado financiero y cambiario, así como prevalencia de un ambiente de desconfianza, desconcierto, inseguridad y conflicto social, además de un contexto internacional inestable y altamente competitivo, se propició una ingobernabilidad económica que amenazaba la tradicional estabilidad social y política del país.

Como respuesta a la crisis y consciente, por experiencia propia, de las limitaciones inherentes a un modelo económico estatista y proteccionista, pero también ajeno, por su historia, a las corrientes que pregonan liberalismos sin medida, el Estado mexicano emprendió una política de ajuste y estabilización, apoyada en un profundo cambio estructural.

Fue así como el entonces nuevo gobierno percibió la necesidad de ratificar y explicitar las bases del régimen constitucional de la economía mexicana para fundar jurídicamente las medidas correctivas de la crisis económica y las reformas, estructurales indispensables para el desarrollo nacional, a través de las iniciativas de reformas promovidas por el Ejecutivo federal a los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 de la Constitución, que culminaron en los decretos promulgatorios de 3 de febrero de 1983, a fin de ampliar, explicitar, sistematizar, constitucionalizar y modernizar, entre otros aspectos, el principio de rectoría económica del Estado, el régimen de economía mixta, el sistema de planeación democrática del desarrollo, así como la definición de las áreas estratégicas reservadas exclusivamente al Estado y la función de las entidades paraestatales.

Precisamente, el artículo 25 constitucional consagra el principio de que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional. De conformidad con su primer párrafo, éste debe ser integral y perseguir el fortalecimiento de la soberanía de la nación y su régimen democrático. Asimismo, el desarrollo nacional debe permitir, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la propia Constitución.



Aun cuando el texto constitucional no define lo que debe entenderse por "rectoría del Estado", lo cual tampoco se desprende de la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente ni del debate legislativo, su alcance cabe derivarlo del segundo párrafo de conformidad con el artículo 28, párrafo quinto, de la Constitución, el Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.<sup>15</sup>

En estos casos, la actividad correspondiente desplegada por el Estado, de considerarse conveniente, se efectúa, generalmente, a través de empresas (de carácter mercantil) de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos (si bien la fracción I del artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece que el objeto de los organismos descentralizados también puede ser la realización de actividades correspondientes a las áreas prioritarias).

En general, existe una clara tendencia a que la gestión del Estado en la producción de bienes y servicios para el mercado se realice a través de entidades paraestatales (organismos descentralizados, empresas de participación estatal o fideicomisos públicos), en tanto que las atribuciones de autoridad se reservan para la administración central.

---

<sup>15</sup> Kaplan, Marcos (coordinador). **Crisis y futuro de la Empresa Pública**. UNAM/PEMEX, México 1994, Pág. 277.

Por otra parte, el último párrafo del propio precepto constitucional establece que cuando estas actividades sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la nación, se les puede otorgar subsidios, en cuyo caso el Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados.

Lo anterior sin olvidar lo advertido por Carrillo Flores<sup>16</sup>, en el sentido de que es indudable que no de toda entidad paraestatal puede esperarse que dé utilidades y este punto no está mencionado en la Constitución; salvo casos excepcionales, el Estado debe procurar que sus empresas incrementen sus recursos y no sean para él una carga, ya que servicio social y ganancia o plusvalía no son necesariamente incompatibles.

*a) El sector social.* Otra novedad de la reforma de 1982 fue haber dado jerarquía constitucional a un sector que ya existía, el llamado social, al definirlo el séptimo párrafo del artículo 25 como aquel compuesto por ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenecen mayoritariamente o exclusivamente a los trabajadores y, en general, toda forma de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

El referido precepto constitucional prevé que la ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión económica del sector social; esta preocupación programática responde al hecho real de que el sector social es el menos desarrollado de nuestra economía y dentro de él pueden generarse fórmulas que permitan alcanzar la finalidad de fomentar el empleo y lograr una más justa distribución de la riqueza.

---

<sup>16</sup> Carrillo Flores, Antonio citado por Kaplan, Marcos. Crisis y Futuro de la Empresa Pública, cit. Pág. 277.

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

Como se había anticipado, conforme al párrafo quinto del propio artículo 25, el sector social (ya sea solo o conjuntamente con el sector público y/o privado) puede participar en las áreas prioritarias del desarrollo, en tanto que de acuerdo con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 28 constitucional, cuando las actividades en tales áreas sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la nación, se les puede otorgar subsidios, correspondiéndole al Estado en estos casos vigilar su aplicación y evaluar los resultados.

*b) El sector privado.* Sin duda, el sector más tradicional y amplio de la economía mexicana es el privado y, si bien se ha acentuado la acción estatal, empero, la regla general o, al menos, residual sigue siendo la actividad del sector privado, sin olvidar las significativas facultades rectoras del desarrollo a cargo del Estado y las características de nuestro régimen de economía mixta y de democracia social anteriormente expuestas.

El último párrafo del artículo 28 constitucional establece que la ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares, y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos previstos en la propia Constitución, esto es, dentro del régimen de libertades y objetivos de justicia social que la caracterizan.

Asimismo, como en el caso del sector social, el párrafo sexto del artículo 25 del mismo ordenamiento prevé que, bajo criterios de equidad social y productividad, se apoyará e impulsará a las empresas del sector privado de la economía, sujetándolas a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente del propio artículo 25, el cual ordena las atribuciones del Estado en materia de planeación, conducción, coordinación y orientación de la economía nacional, así como las de regulación y fomento de las actividades que demande el interés general, mismas que debe ejercer en el marco de libertades que otorga la Constitución.

Consecuentemente, se ejerce la rectoría no sólo al ejecutar o administrar, sino también al legislar e, incluso, al juzgar, en el entendido de que los derechos humanos (individuales y sociales, así como los llamados de los pueblos o naciones, denominados de la "tercera generación ") son el marco jurídico de la rectoría del Estado, lo cual obliga al mismo tanto a respetar el ámbito de libertad de los particulares como a propiciar un orden social y económico justo que permita a los individuos y a los grupos el goce material de los derechos humanos, de manera destacada, la libertad, a través de niveles de vida dignos. Así pues, a partir de la reforma de 1983 se cuenta con un conjunto explícito de atribuciones del Estado, congruente, definido en sus alcances, con instrumentos económicos perfeccionados y los fundamentos para llevar al derecho los nuevos conceptos económicos.

Como destaca Miguel de la Madrid<sup>17</sup>, del primer párrafo del artículo 25 constitucional se desprenden los siguientes objetivos de la rectoría del desarrollo nacional:

a) El desarrollo debe ser *integral*. Esto es, debe abarcar no sólo la economía sino también la política, la sociedad y la cultura, además de referirse a los distintos grupos y regiones del país, tomando en cuenta la composición pluricultural y multiétnica que caracteriza a nuestra nación, en los términos del artículo 40 constitucional. Consecuentemente, la visión reduccionista que pretende equiparar a la rectoría del Estado con la intervención del mismo en materia económica, constriñéndola a ámbitos de carácter patrimonial, se ve superada con la expresión en nuestro texto constitucional de que la rectoría estatal se refiere al "desarrollo nacional", el cual no significa sólo crecimiento económico, ya que debe ser *integral*.

b) El desarrollo debe *fortalecer la soberanía de la nación*. Es decir, la facultad del pueblo mexicano para autodeterminarse, en los términos de lo previsto en el artículo 39 de la Constitución que establece que "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo.

---

<sup>17</sup> Hurtado De la Madrid, Miguel citado por Kaplan, Marcos. Crisis y Futuro de la Empresa Pública, cit. Pág. 280.

Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste..." Asimismo, de acuerdo con el segundo párrafo, así como con las fracciones II, inciso b); VI, y VII del artículo 30 constitucional, la educación que impartan el Estado y los particulares en los niveles de primaria y secundaria, así como las universidades públicas autónomas, además de fomentar el amor a la Patria, el criterio que debe orientarla será moderno, el Estado mexicano promueve, induce y orienta la acción de la nación hacia los grandes objetivos del desarrollo; ello lo hace mediante los instrumentos que por ley tiene la facultad de ejercer, como es el caso de la acción tributaria, del gasto público, la arancelaria, la financiera y la normativa, sin que el Estado pueda abdicar de su responsabilidad de conducir de manera soberana la marcha de la economía.

#### *Régimen de economía mixta*

A partir del texto original del artículo 27 de la Constitución de 1917, es posible distinguir tres tipos de propiedad en México, atendiendo al sujeto a quien se atribuye o imputa el bien correspondiente: Propiedad privada, propiedad pública y propiedad social.

En efecto, la propiedad privada se encuentra garantizada en dicho precepto, el cual también establece que las expropiaciones sólo pueden hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, si bien la nación tiene en todo tiempo el derecho de imponerle las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación, así como, para lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. Al respecto, Carrillo Flores<sup>18</sup> advierte:

La carta magna no acepta ya, en realidad nuestra tradición jurídica no ha aceptado nunca, que la propiedad sea el derecho de disfrutar y disponer de las cosas de una manera absoluta, según la fórmula del Código de Napoleón; pero tampoco está señalado como situación de presente u objetivo de futuro, que sea ilimitada la potestad del Estado para poseer o administrar empresas de producción de bienes o servicios. La regla general es la propiedad privada, salvo tratándose de la territorial en que la nación no se haya desprendido del dominio originario que le atribuye el primer párrafo del artículo 27, según la Suprema Corte resolvió en las ejecutorias de la Federación contra el Estado sobre jurisdicción y propiedad de monumentos arqueológicos en 1932 y para toda clase de bienes, en el caso de Adolfo Jiménez y Contreras, fallado en 1934.

---

<sup>18</sup> Carrillo Flores, Antonio citado por Kaplan, Marcos. Crisis y Futuro de la Empresa Pública, cit. Pág.282.

En congruencia con el régimen triangular de la propiedad y la rectoría del Estado, los párrafos tercero al octavo del propio artículo 25 constitucional establecen, de manera explícita y sistematizada a partir de las reformas de 1982, las bases de nuestro sistema de economía mixta. Al respecto, el párrafo tercero señala que al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación. A continuación se analizan las bases correspondientes a cada uno de los sectores:

a) *El sector público.* El sector más claramente definido es el público, compuesto, a su vez, de las áreas estratégicas y las prioritarias.

1) Las *áreas estratégicas* son aquellas que están a cargo, en forma exclusiva, del sector público y se encuentran señaladas en el cuarto párrafo del artículo 28 constitucional (o, como se explica más adelante, en alguna ley federal). De acuerdo con lo dispuesto en los párrafos cuarto del artículo 25, así como cuarto y quinto del 28, el Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo, debiendo mantener el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que, al efecto, se establezcan, sin que las funciones que el Estado ejerza en estas áreas constituyan monopolios. Al respecto, Miguel de la Madrid considera que la estructura más adecuada para asegurar la propiedad y el control exclusivos de las áreas estratégicas es el organismo descentralizado.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Hurtado De la Madrid, Miguel citado por Kaplan, Marcos. Crisis y Futuro de la Empresa Pública, cit. Pág. 283.



Conforme a lo dispuesto en los párrafos cuarto y séptimo del invocado artículo 28 en vigor (según reforma publicada en el *Diario Oficial* de 20 de agosto de 1993), son áreas estratégicas: a) correos; b) telégrafos; c) radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; d) petróleo y los demás hidrocarburos; e) petroquímica básica; f) minerales radioactivos y generación de energía nuclear; g) electricidad; h) ferrocarriles; i) acuñación de moneda y emisión de billetes, y j) las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Como puede apreciarse, las áreas previstas en los incisos a) al i) están protegidas por la rigidez constitucional, esto es, tales áreas sólo podrían ser suprimidas o adicionadas mediante el proceso de reforma constitucional. Sin embargo, la lista puede ampliarse con aquellas otras que una ley federal considere también como estratégicas, aun cuando las eventuales adiciones también podrían suprimirse, obviamente, por mera reforma legal. Cabe señalar que la iniciativa presidencial de 1982 no preveía la posibilidad de aumentar la lista de áreas estratégicas mediante legislación ordinaria, pero el constituyente permanente desde entonces así lo consideró conveniente.

Lo anterior no implica que el gobierno y sus organismos vean limitadas sus facultades para contratar todo tipo de bienes y servicios con particulares para el buen desempeño de sus actividades. Sin embargo, de acuerdo con el párrafo sexto del artículo 27 constitucional, tratándose de petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, así como de minerales radioactivos, no es posible otorgar concesiones o contratos y corresponde a la nación la explotación de esos productos en los términos de la ley reglamentaria relativa, por lo que no cabe aceptar los llamados "contratos de riesgo".

Mediante los cuales el contratista participa de los resultados de la exploración o explotación. El mismo precepto establece que corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público, sin que se puedan otorgar concesiones a particulares para el efecto, si bien no hay impedimento alguno para la autogeneración de energía eléctrica para consumo propio. Finalmente, también corresponde a la nación la generación de energía nuclear, así como su regulación para otros propósitos, en el entendido de que su uso, constitucionalmente, sólo puede tener fines pacíficos.

Cabe mencionar también la adición de un quinto párrafo al artículo 28 constitucional, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de 17 de noviembre de 1982, por la cual se nacionalizó la prestación del servicio público de banca y crédito, misma que fue derogada por ulterior reforma publicada el 27 de junio de 1990, volviendo al régimen financiero anterior a 1982. Como resultado de la reforma de 1990, se expidieron tres ordenamientos que reorganizan el sistema bancario: La Ley de Instituciones de Crédito, que tiene por objeto regular los términos en los que el Estado ejercerá la rectoría del sistema bancario; la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, cuyo objeto es la integración de intermediarios en agrupamientos financieros, y el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Mercado de Valores, por el que se regula la inversión extranjera en el capital de las casas de bolsa.

Por su parte, con fecha 20 de agosto de 1993 el *Diario Oficial* de la Federación publicó nueva reforma al artículo 28 de la Constitución, con el propósito de otorgarle autonomía al Banco de México. Precisamente, la ley reglamentaria de los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 constitucional fue publicada el 23 de diciembre de 1993, bajo el nombre de Ley del Banco de México.

El nuevo párrafo sexto del artículo 28 constitucional establece que el Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración; su objetivo prioritario; será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado, en el entendido de que ninguna, autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamientos antes.

2) En el caso de las llamadas *áreas prioritarias* del desarrollo, según lo establece el párrafo quinto del artículo 25 constitucional, el sector público puede participar, por sí o con los sectores social y privado, para impulsarlas y organizarlas, de acuerdo con lo previsto en la ley. Cabe advertir que la Constitución federal no proporciona una definición de áreas prioritarias, en tanto que el segundo párrafo del artículo 60 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales prevé, críticamente, que "Se consideran áreas prioritarias las que se establezcan en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la propia Constitución, particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares".

Asimismo, es pertinente precisar que la participación del Estado en las áreas prioritarias no es obligatoria sino que la Constitución sólo lo autoriza expresamente, por lo que tal participación es opcional y estas áreas pueden estar exclusivamente en manos del sector privado o social.

El carácter prioritario de una área es eminentemente relativo; depende de las circunstancias de cada etapa del proceso de desarrollo y frecuentemente es objeto de debates ideológicos en cuanto al papel que se le debe asignar al Estado (por supuestos desbordamientos estatistas o, contrariamente, por insuficiencia o deficiencia). Conforme a la normatividad constitucional y legal en vigor, la definición de las áreas prioritarias corresponde a las autoridades ejecutivas competentes, federales o locales, principalmente, a través de sus planes y programas de desarrollo. Como puede observarse no se puede desvincular la idea de la planeación económica del concepto de economía mixta.

Antes de que la Secretaría de Programación y Presupuesto desapareciera, correspondía a la misma, lo que, según reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada el 21 de febrero de 1992, ahora es competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, delimitar el campo de acción de las áreas prioritarias. Al efecto, el Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública 1990-1994<sup>20</sup>, señala que la participación del Estado en las áreas prioritarias se fundamentará en las directrices globales y específicas que, según el interés nacional, emita el Ejecutivo Federal, y en los siguientes criterios:

---

<sup>20</sup> Citado por Kaplan, Marcos. Crisis y Futuro de la Empresa Pública, cit. Pág.290.

- Áreas en las que, por la naturaleza o características específicas del mercado de la producción correspondiente, exista el riesgo de propiciar prácticas monopolistas que lesionen un ambiente de sana competencia, así como el equilibrio de los precios y el fortalecimiento del proceso productivo. La intervención del Estado se hará cuando no existan medios más eficientes para prevenirlas, como modificaciones regulatorias o cambios a las políticas comerciales. En todo caso, el Estado deberá reglamentar aquellas inversiones que impliquen ventajas monopolistas, ya sea que otorgue concesión a los sectores social y privado o que las asuma él mismo.
- Áreas o actividades en las que no exista capacidad o voluntad de invertir por parte de los sectores privado o social, y cuya permanencia resulte indispensable para el logro de objetivos de política económica y desarrollo social.
- No se considerarán entidades paraestatales de la administración pública federal las sociedades mercantiles en las que, por necesidades de fomento, participen de manera temporal las sociedades nacionales de crédito.
- Actividades tendientes a generar insumos y productos básicos que son indispensables para apoyar a la población que más lo requiere y un desarrollo político participativo dentro de causas legales establecidos.
- Actividades tendientes a apoyar el desarrollo económico.

- Actividades productivas básicas para lograr el cambio estructural del sector industrial nacional.
- Actividades de comercialización para alcanzar una mejor y mayor distribución de los ingresos a los productores.
- Las actividades mencionadas en los tres últimos párrafos, podrán ser desarrolladas por el Estado únicamente cuando los sectores social y privado no estén en condiciones de realizarlas eficazmente.

### **3.- La creación de la empresa pública como consecuencia de la Rectoría del Estado.**

#### ***Factores y justificativos de creación***

Diversos factores y justificativos han confluído, como se ha visto, en la emergencia, la estructuración y el desarrollo de las empresas públicas en los países capitalistas desarrollados. Unos y otros pueden, de acuerdo con el análisis precedente, agruparse en las siguientes categorías:

**A) Factores y justificativos de tipo histórico, coyuntural, militar.**

a) Continuidad histórica de la explotación pública de bienes y servicios antes incorporados al patrimonio estatal, o de actividades heredadas de fases anteriores de intervencionismo gubernamental, para cuya gestión, dado el cambio de circunstancias, debe recurrirse a nuevas formas.

b) Consecuencias inmediatas y mediatas de la preparación y del desarrollo de conflictos militares internacionales, sobre todo los de envergadura mundial; y necesidad de impedir, atenuar o reparar los efectos negativos de su impacto.

c) Medidas de dirigismo y estatización que son consecuencia de los conflictos militares pero se proyectan al periodo posbélico.

**B) Factores y justificativos de tipo económico y social.**

a) Crisis económicas internacionales que afectan a los factores y estímulos externos (comercio mundial, flujo de inversiones extranjeras). Inconvenientes de una economía excesivamente dependiente del sistema internacional y sin defensas contra sus fluctuaciones. Pérdida de confianza en los "mecanismos naturales" y en el juego espontáneo del mercado y de la competencia entre empresas privadas.

b) Falta de satisfacción, por el mercado y las empresas privadas, de las viejas y nuevas necesidades socioeconómicas y políticas en aumento, y avance y diversificación en las formas de satisfacción a través de distintas modalidades y grados de descentralización de servicios públicos.

c) Nacionalización y estatización de empresas privadas, como operación de salvamento de sus dificultades, o como alternativa a su quiebra y consecuencias negativas o conflictivas de la misma (*v.gr.*, el desempleo).

d) Uso por el Estado de los instrumentos y mecanismos de política económica, de los entes integrantes del sector público y de las empresas nacionalizadas, para influir en la estructura, la organización, el funcionamiento y la orientación de la economía, en la coyuntura económica, y en el crecimiento y la modernización.

e) Estímulo del desarrollo de regiones menos desarrolladas, y búsqueda de un mayor y mejor equilibrio entre regiones nacionales.

f) Conversión del sector público y de las empresas estatales en resortes permanentes de política económica, como órganos especiales para la ejecución y la gestión de tareas, programas y proyectos que no encuadran en lo que se considera actividades normales del Estado.



**C) Factores y justificativos de tipo político e ideológico.**

a) Respuesta a las demandas y presiones de movimientos sindicales, sociales y políticos hostiles a las inversiones extranjeras y a los monopolios privados, y favorables al predominio de los intereses públicos y a su representación, gestión y defensa por el Estado.

b) Protección de categorías mayoritarias: consumidores y usuarios, asalariados, pequeños y medianos empresarios, intelectuales y técnicos.

c) Mejoramiento de las relaciones laborales.

d) Políticas respecto a los problemas de la libre competencia y el monopolio. .

e) Mayor injerencia del Estado en los medios de comunicación de masas (radiodifusión, televisión, cinematografía, prensa escrita), como resortes esenciales de información, educación, y diversión, de manejo de la opinión pública, y de control político e ideológico.

f) Contribución al desarrollo de las relaciones entre países, mediante la creación de empresas públicas que asocian diferentes Estados.

g) Otras causas de simple oportunidad: por intereses estratégicos o sociales; aplicación de tratados políticos; necesidades de información sobre sectores críticos, o de estudios previos a la realización de grandes proyectos; neocolonialismo dirigido a la preservación de lazos económicos entre ex-potencias y antiguas posesiones independizadas; toma de garantías para la ejecución de garantías dadas al Tesoro.

#### **4. Esquema estructural del sector público y sus empresas**

En el tránsito histórico de los países hoy capitalistas desarrollados, del absolutismo y del sistema liberal clásico al Estado contemporáneo se ha dado, como se ha visto, una sucesión y una combinación de actividades y de formas institucionales y organizativas. El Estado ha fluctuado en general dentro de un continuo que va, desde una injerencia *relativamente* reducida, pasando por el mero intervencionismo y el dirigismo que respetan las bases del sistema de propiedad e iniciativa privadas y de mercado, pero reafirman la prioridad de ciertos intereses y necesidades y sociales y participa activamente en su defensa y satisfacción, hasta la admisión de la posibilidad y el intento de realización de alguna modalidad de planificación.

1) Actividad administrativa de *coacción o policía*, que impone limitaciones a las actividades particulares para el logro de fines de interés público.

2) Actividad administrativa de *fomento o estímulo*, para la promoción o apoyo de actividades privadas que satisfacen necesidades públicas o se consideran de interés general, sin recurso a la coacción.

3) Prestación administrativa de *servicios asistenciales y sociales* (beneficencia, salud, educación). La administración no se reserva la titularidad ni el monopolio de tales actividades, ni prohíbe a los particulares su libre ejercicio. No aparece todavía la fórmula de la concesión en sentido estricto, pero se va afirmando la potestad reglamentaria del Estado sobre las actividades privadas, por su conexión con el interés público, y sin elevar aquélla a la categoría de servicios públicos.

4) Administración pública como *titular de servicios económicos*. Esta forma intenta resolver el problema planteado por la concepción tradicional del Estado liberal que impide atribuir la explotación económica de los servicios públicos a la administración gubernamental.

Se llega así a los conceptos de *servicio público* y de *concesión* de los mismos, como fórmula transaccional que respeta la explotación en manos del particular (concesionario), pero afirma al mismo tiempo la titularidad administrativa del servicio a favor del Estado (concedente). Éste adquiere así competencia exclusiva para realizar ciertas actividades, que integran ahora explícitamente el patrimonio de la administración pública y de las que ésta puede disponer a su arbitrio. El Estado va más allá de un mero papel de arbitraje y reglamentación de actividades privadas; puede establecer el *status* jurídico de ciertas empresas explotadas por particulares, y la situación de los concesionarios se vuelve entonces más precaria que antes.

En la *concesión*, el Estado u otra colectividad pública entrega a un particular la organización y explotación de un servicio público, por un tiempo dado. Le otorga con ello ciertos medios de acción, e incluso apoyo financiero (subsidios, garantías de intereses y beneficios y contra riesgos). El concesionario toma a su cargo obligaciones determinadas (calidad y precio del servicio, aportaciones al Estado).

El sistema de concesiones presenta aspectos negativos tomados en cuenta por sus críticos, y por los partidarios de la estatización. Crea cargas gravosas para el Estado, y ventajas para el particular (monopolio, protección especial, tendencia al descuido de las obligaciones que se acentúa al acercarse el fin de la concesión). Los cambios técnicos pueden introducir modificaciones de difícil previsión en el contrato.

A esta etapa o nivel puede corresponder otra forma distinta, expresada en tipos como la *régie intéressée* y el *contrato de gestión*. La *régie intéressée*<sup>21</sup>, utilizada en Francia, es la forma societaria en la cual el Estado central o una municipalidad aporta capitales a un empresario o gestor, que percibe una remuneración o un interés mínimo, más la participación en los resultados de la explotación, que se calculan sobre la base de beneficios, ingresos brutos o realización de economías. Las dificultades surgen en cuanto al grado de control público sobre la gestión, y al peligro de que el gestor busque aumentar su ingreso sin preocupación por otros intereses sociales en juego.

---

<sup>21</sup> Kaplan, Marcos. Crisis y Futuro de la Empresa Pública, cit. Pág. 292.

El *contrato de gestión* es una forma utilizada frecuentemente sobre todo por países en desarrollo (India, Birmania, Nigeria). El Estado suscribe el contrato con una sociedad privada para fines de gestión de una empresa pública. El Estado paga a la sociedad privada todos los gastos y una suma fija en compensación por sus servicios. La empresa privada tiene menos libertad que si operara por su propia cuenta, pero no está sometida a un estatuto público.

Puede reclutar y despedir al personal, que no tiene *status* legal de funcionario; fijar tasas compensatorias; comprar suministros y equipos; determinar su propia política de gestión; operar en general como una sociedad particular. Esta forma compensa las ventajas de la flexibilidad con los peligros derivados de la incomprensión y la divergencia de fines entre el gobierno y la empresa privada, y con la falta de estímulo suficiente para que la segunda despliegue su máxima capacidad de eficacia o a la inversa ignore o subestime los fines sociales y las necesidades colectivas.

### ***Manifestación de la actividad industrial y mercantil del Estado*<sup>22</sup>.**

La actividad administrativa se manifiesta en México, en las siguientes importantes materias:

---

<sup>22</sup> Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo primer curso, cit. Págs. 805-810.

a) *Régimen de policía*: que constituye la actividad administrativa encargada de vigilar y limitar -bajo un régimen de policía-, la actividad de los particulares. Esta actividad debe regularse en forma legal y reglamentaria.

b) *De fomento*: encaminada al desarrollo de la actividad privada y pública.

c) *De servicios administrativos generales*: llamados también asistenciales, no organizados bajo la forma de servicios públicos, que constituyen la actividad que normalmente corresponde a las Secretarías y Departamentos de Estado. La empresa sin personalidad jurídica diferenciada corresponde a esta actividad.

d) *De servicios públicos*: prestados directamente por la Administración pública: o bajo la forma de concesión. administrativa, art. 28 constitucional.

e) *De actividad industrial y mercantil para la producción industrial de bienes*: a través de empresas a cargo del Estado, que revisten formas jurídicas diversas, petroquímica, siderurgia, tecnología.

1. *Empresas públicas bajo la forma de organismos administrativos centralizadas, desconcentradas, descentralizadas*: establecimiento público, comisión, etc.

2. *La empresa pública en forma de sociedades anónimas*: como las anteriores instituciones nacionales de crédito hoy las sociedades nacionales de crédito.

3. *Las empresas semi-públicas o de economía mixta o empresas de participación estatal:* en los diversos casos a los que alude la ley orgánica de la administración pública federal.

4. *El accionariado estatal que se vincula a una extensa actividad del Estado encaminada a participar en los procesos del desarrollo económico.*

Es necesario precisar que la actividad industrial y mercantil del Estado en nuestro país, a través de los entes públicos, está sometida a diversos regímenes jurídicos: en unos casos nos encontramos con organismos públicos sometido al Derecho público como Petróleos Mexicanos y los Ferrocarriles Nacionales de México, en otros casos a un régimen mixto de derecho público y derecho privado como las empresas semipúblicas; y en otros casos a un régimen de derecho privado, como las empresas que manifiestan algún interés del Estado, diverso de las anteriores.

En cuanto a su control por parte del Estado, todas las empresas, tanto públicas como semipúblicas, están sujetas al régimen de derecho público que establece la ley de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, o a una legislación especializada como en el caso de las instituciones nacionales de crédito. La empresa pública en México reproduce la organización de las entidades descentralizadas por servicio.

### ***Concepto de empresa pública.***

En principio, la empresa pública señala la intervención del Estado en el proceso económico excluyendo en determinados casos a los particulares o en forma concurrente con ellos en empresas mixtas.

La empresa pública es una actividad que el Estado asume con personalidad de derecho público, más o menos emancipada con relación al mercado. En esa actividad se organizan los factores de la producción en una actividad económica de carácter comercial, industrial o de servicio, cuando así lo reclama el interés general<sup>23</sup>.

Por la naturaleza de sus funciones las empresas se clasifican en lo general, en .dos grupos:

- a) Empresas de producción de bienes industriales y comerciales; y
- b) Empresas de servicio.

En general existen numerosas leyes administrativas que aluden a la *empresa*, pero no ofrecen un concepto jurídico de la misma. Su orientación es política y económica.

---

<sup>23</sup> Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo primer curso, cit. Pág. 821.



La *empresa mixta* representa una forma transicional<sup>24</sup> entre la actividad de la administración pública como titular de servicios de carácter económico a cargo de particulares, y como prestadora directa de aquellos y productora sin intermediaciones de bienes y servicios. A esta forma se puede llegar por dos causas opuestas.

Por una parte, empresas privadas con dificultades crónicas buscan la participación del Estado en las mismas, alegando motivos de interés público. Por la otra, la necesidad de creación de empresas que no pueden ser dejadas exclusivamente en manos del capital privado, por revestir un interés vital para la comunidad, por lo que el Estado interviene con grados variables de participación y control.

La empresa mixta puede ser creada por el parlamento o por el poder ejecutivo, bajo la forma de sociedades por acciones, sometidas al derecho comercial. Su capital social está integrado por el Estado u otras colectividades públicas, y por particulares. El Estado se halla representado en el consejo de administración, Y el control público se ejerce en el seno mismo de los órganos de dirección. La empresa mixta puede ser persona de derecho público o de derecho privado, según finalidades, predominio de la administración pública, obligaciones hacia el Estado, derechos del poder público, etcétera.

---

<sup>24</sup> Kaplan, Marcos. Crisis y Futuro de la Empresa Pública, cit. Pág. 243.

Su finalidad es organizar un tipo de gestión basada en el interés personal y orientada al mismo tiempo hacia el interés general. Suele asumir la forma de una sociedad comercial, a menudo por acciones, que agrupa colectividades públicas y consumidores o usuarios, unas y otros interesados en la actividad de la empresa. Ésta debe funcionar en beneficio de los consumidores o usuarios (si bien éstos pueden ser representados por colectividades públicas), a los que se confía la gestión en el propio interés, con plena responsabilidad en la explotación y criterios empresariales de actuación. Se aplica además el principio de la venta con reducida ganancia, y el reintegro del beneficio en proporción a las compras, consumos o usos.

Administración pública como *gestora de empresas económicas*. El Estado no se limita a declararse titular de ciertas actividades y servicios de tipo económico, sino que, invocando razones de interés colectivo y aplicando pautas y normas de derecho público, consagra su competencia para la gestión empresarial, por medio de órganos y mecanismos directos e indirectos que la administración crea a tal efecto, con exclusión de los particulares o en competencia con los mismos. De esta forma, el servicio público es reemplazado por la empresa pública.

## **5.- Estructura de la intervención del Estado en la economía.**

Estas etapas y formas de desarrollo del intervencionismo estatal en los países capitalistas avanzados que culminan con su proyección empresarial, desembocan en la configuración del perfil estructural del sector público. Éste es definible como el conjunto de actividades, instituciones, órganos, instrumentos y mecanismos que integran el Estado o se hallan bajo su control y manejo directos y le permiten intervenir de diversas maneras en el proceso socioeconómico, incluso producir y circular bienes y prestar servicios públicos. Su discriminación analítica combina criterios territoriales, institucionales y económico-financieros. El sector público abarca así los siguientes niveles y tipos de entes:

*Órganos legislativos, ejecutivos, judiciales*, del gobierno central y de los gobiernos estatales y municipales (congreso, tribunales, jefatura ejecutiva y ministerios), y *órganos dependientes* que responden de sus actuaciones ante aquellos (juntas de planificación, consejos, comisiones, etcétera).

*Órganos administrativos o departamentos gubernamentales normales*. En éstos:

1) El Estado, como persona de derecho público, asume directamente una actividad económica determinada, la producción y circulación de bienes o la prestación de servicios, bajo la forma y con los métodos de una administración gubernamental común.

2) Ello se cumple por medio de un ministerio o secretaría de Estado, o de un departamento gubernamental tradicional, o por medio de los servicios de uno u otro; dentro de los marcos de sus tareas normales o para cumplir tareas extraordinarias que le han sido confiadas.

Tiene un ministro al frente, utiliza personal de carrera, y se le ha asignado una ubicación precisa y manifiesta en la estructura general del Estado que ejerce un control completo.

3) Tales órganos no tienen una existencia diferenciada. Carecen de personalidad jurídica y de responsabilidad directa por la gestión. Su responsabilidad es la del Estado, gozan de la inmunidad jurídica de éste, y son demandables cuando él puede serlo. El Estado actúa como actor y como demandado.

4) Salvo el caso excepcional de privilegios especiales, están sometidos al mismo control gubernamental que otros organismos del Estado, y a sus procedimientos corrientes.

5) Su política es fijada por el ministerio correspondiente, que responde de ella ante el poder ejecutivo o ante el parlamento. O La hacienda pública general y la de estos órganos están con fundidas. Su financiamiento se cumple a través de recursos comunes del presupuesto, mediante dotaciones anuales del gobierno, al que entregan sus ingresos y beneficios, que se registran en el balance general. Las concesiones financieras del poder ejecutivo o del parlamento le permiten cubrir pérdidas o hacer nuevas inversiones.

Existe un rígido control fiscal de gastos, compras y contrataciones en general.

6) El estatuto de sus agentes es el mismo que se aplica al resto del personal gubernamental.

7) Los órganos se comportan frente a usuarios, consumidores o clientes como poder público administrativo, no como empresa. Los precios son fijados a un nivel suficiente para cubrir los costos, o inferior a éstos; resultan así soportados. más por el contribuyente que por el consumidor o usuario, con la consiguiente privación de incentivos de eficiencia.

*Órganos auxiliares*, creados separadamente con el fin esencial de suministrar bienes y servicios destinados al uso de organismos gubernamentales, y subsidiariamente también de empresas públicas (arsenales, fábricas de municiones, talleres de reparaciones, imprentas, oficinas centrales de compras).

***Entidades estatales administrativas con descentralización institucional y competencia especial:***

a) Son creadas por el Estado para ciertos fines de interés público fijados en el momento de su creación.

b) Tienen personalidad jurídica propia, de carácter estatal. Satisfacen intereses públicos específicos; integran los cuadros de la administración pública; pueden actuar y contratar por sí mismas, estar en juicio y ser responsables de sus hechos y actos, y son demandables directamente ante los tribunales.

c) La autoridad que las crea fija su *status* y su régimen jurídico, decide su modificación, su extinción y su disolución.

d) Cuentan con una asignación legal de recursos, en el momento de su creación, por disposición del presupuesto general, o bien por la percepción de impuestos y tasas. A consecuencia de la personalidad jurídica poseen un patrimonio jurídico (conjunto de derechos y deberes) y económico. Su patrimonio es en última instancia propiedad del Estado, que puede suprimirlo con la entidad y dar otro destino a sus fondos.

e) Tienen capacidad para administrarse de acuerdo con sus normas originarias. Gozan de competencia específica para toda cuestión que planteen su existencia y su actuación, y deben recurrir a la administración central sólo en casos expresamente previstos por los estatutos.

f) No están unidas al Estado por un vínculo jerárquico (controles rígidos) ni son totalmente independientes de aquél. Están sometidas a un control administrativo, referido usualmente a la aprobación del presupuesto y de las inversiones; a la designación del presidente y del directorio; a la supervisión, la reforma y la revocación de actos recurridos por terceros; y excepcionalmente, la facultad de intervención por el gobierno central.

g) Las relaciones entre la administración central y este tipo de entidades se rigen por el derecho público; las relaciones entre la entidad y las particulares pueden estar regidas por el derecho privado (actividades comerciales e industriales).

*Organismos creados para ejecutar programas especiales, con algún grado de descentralización especial, funcional y presupuestaria* (institutos de fomento, previsión, educación, investigación).

## **6.- Los distintas modalidades de la empresa pública.**

**La empresa pública** en sentido estricto es una entidad administrativa, agencia u organización, creada por ley general o por acto especial. Es de propiedad total o parcial, y se halla bajo la influencia y el control totales o preponderantes, del gobierno central, de los gobiernos provinciales o de colectividades públicas. Está dotada de un estatuto de persona jurídica. Se la destina al cumplimiento habitual de actividades económicas, industriales, comerciales, financieras, o la prestación de servicios públicos, dentro de los marcos de una economía de mercado, con el objeto de satisfacer del mejor modo posible, inmediatamente o en lo futuro, necesidades o intereses de tipo colectivo o general, con prioridad de este fin sobre la búsqueda del beneficio (aunque sin excluirlo), y asumiendo el riesgo de la explotación.

El tipo de su administración y gerencia corresponde al de las empresas privadas. Se mantiene financieramente, en todo o en parte, con recursos propios, sobre todo por las transacciones en el mercado a un precio determinado; se supone que los subsidios del Estado tienen un carácter excepcional.

Esta definición tentativa puede interpretarse en un sentido amplio, y en tal caso abarca diferentes tipos, tales como empresas mixtas, sociedades comerciales de Estado, corporaciones públicas; o en sentido restrictivo, incluyendo sólo las citadas en último término.

a) ***La sociedad comercial de Estado*** es constituida bajo formas de derecho privado (sociedad anónima), en las cuales el Estado posee la totalidad o una mayoría considerable de acciones, y es propietario único o casi único de la empresa. A esta situación se suele llegar por dos caminos. O bien el Estado compra en bolsa las acciones de una sociedad privada, sin alteración de su estructura y funcionamiento anteriores; o bien el Estado constituye una empresa económica, a la que se da desde el principio forma jurídica de sociedad del derecho privado.

La sociedad comercial se halla en una situación de marcada descentralización respecto de la administración pública. Es creada de acuerdo a los preceptos de una ley que fija además los derechos y obligaciones de la sociedad, su organización y administración, sus relaciones con los poderes públicos. Tiene personalidad jurídica propia.



El Estado le otorga fondos de capital y para cobertura de pérdidas; fuera de ello, se rige por el principio de la autosuficiencia financiera. Está exenta de la mayoría de las disposiciones reglamentarias de control, y de las disposiciones aplicables a sociedades que no son de capital. El personal se halla sujeto a un régimen fijado por la propia sociedad y diferente del que rige para el resto del servicio público.

b) ***La empresa o corporación pública*** es considerada la forma más adecuada para la gestión de entes estatales de carácter industrial, comercial, cultural o científico-tecnológico, que requieren libertad, iniciativa, flexibilidad, espíritu de empresa, sin sometimiento estricto a las normas generales de regulación y control que se aplican a otros entes autárquicos.

La corporación pública es establecida por el parlamento. o por el poder ejecutivo, que fijan sus funciones, su organización, sus derechos y obligaciones, su patrimonio y privilegios, sus relaciones con otras empresas y sectores gubernamentales. Está inserta en el sector público, como instrumento de acción estatal. No deja de estar sometida al control político del poder ejecutivo y del parlamento, en sus respectivas esferas, aunque de modo distinto del aplicado a los órganos normales.

Está regida por un consejo o junta con iniciativa y libertad de movimientos para asuntos corrientes. responde, en cuanto a determinados asuntos que la ley de creación fija, ante el ministerio respectivo. Éste no debe inmiscuirse en decisiones administrativas comunes ni en actividades normales de la empresa.

La corporación conserva poderes de dirección (lineamientos generales, asuntos de especial importancia) que pueden ser extensos; y a su vez responde de ciertos asuntos ante el parlamento.

Es creada para actuar como empresa industrial o comercial con tendencia a la autosuficiencia financiera, pero tiene fin público. No debe operar para el simple logro de beneficios, sino como custodio del interés general de la nación.

Tiene libertad para fijar el estatuto del personal, diferente del que rige para funcionarios públicos comunes, sobre todo en cuanto al presidente, el directorio y el personal remunerado con sueldos y salarios. No existe en principio un control de la administración central ni del parlamento en cuestiones de empleo, remuneración y carrera. En la práctica, el respectivo ministerio interviene en estas cuestiones mediante directivas generales. Los directivos son nombrados por un número determinado de años; son teóricamente apartidistas, y están protegidos de vicisitudes políticas e institucionales.

Las finanzas de la empresa pública son autónomas, separadas del presupuesto ordinario al que no aportan sus beneficios excedentes. Cubre sus gastos con sus propios ingresos. Tiene la posibilidad de recurrir a créditos del ministerio, a empréstitos públicos, a subvenciones anuales del parlamento.

La corporación pública está sometida a leyes ordinarias, del derecho privado en sus actividades específicas, del derecho público en sus relaciones con la administración y en cuanto a la gestión de servicios públicos. Puede contratar y ejercer acciones por derecho propio. Es plenamente responsable frente a cualquier persona o sociedad.

No está sometida a reglamentos aplicables a gastos públicos, sino a procedimientos especiales de presupuesto, contabilidad, balance y verificación de cuentas, para el goce del mayor grado posible de iniciativa y flexibilidad. Debe presentar un informe anual al ministerio respectivo sobre el sentido y los resultados de su gestión, que en principio debe servir de base para los debates parlamentarios y contribuir a la ilustración y al juicio de la opinión pública.

c) **La corporación general de desarrollo** es creada para dar impulso y coherencia a estrategias y tareas de desarrollo. No forma parte de la maquinaria político-administrativa normal. Constituye una especie de corte transversal o atajo respecto de los departamentos regulares de gobierno. Es creada y estructurada por iniciativa de ministerios, expertos, representantes de grupos de intereses.

Está dotada de una autoridad y de una responsabilidad amplias, para planear y ejecutar estrategias y actividades de desarrollo a través de los medios que estime conveniente. Sus objetos y fines abarcan:

- Facultades de planeamiento y ejecución.

- Estudio de todos los aspectos de la economía nacional.
- Busca y logro de coordinación y coherencia para los esfuerzos de desarrollo que excedan los niveles y las posibilidades de la simple consulta interministerial, y que no sean compatibles con una excesiva dispersión y superposición de poderes.
- Obtención e incremento del capital necesario para financiar planes, con fuentes nacionales y extranjeras: impuestos, ingresos especiales, empréstitos, beneficios.
- Realización de planes, a través de la creación de agencias y corporaciones públicas subsidiarias, la participación en sociedades mixtas, la promoción de empresas privadas; con aportaciones de capital, créditos, ayuda técnica y administrativa.
- Compra y venta de materiales y equipos para planes, programas, proyectos y empresas.
- Otorgamiento a las tareas de desarrollo de los beneficios de la autonomía institucional; la flexibilidad y agilidad administrativas superiores a las de los órganos regulares de gobierno; la planeación y ejecución por expertos de programas continuos, protegidos unos y otros de los cambios políticos, aunque manteniendo estrecha relación con el gobierno central y un cierto control ministerial.

d) **La *corporación de promoción y financiamiento*** se encarga de tales tareas respecto de la industria o del agro, dentro de un gran programa gubernamental. Llena los huecos que dejan subsistentes en la economía otras empresas y servicios gubernamentales, ya sea mediante la actuación directa, ya mediante la asistencia financiera, administrativa o técnica a empresas privadas seleccionadas en función de los fines del intervencionismo estatal.

Sus tareas fijadas se cumplen por un solo organismo, o bien se dividen entre varios: para la industria o para la agricultura; para empresas públicas o privadas; para promoción o para financiamiento; para asistencia técnica, financiera y administrativa; y para combinaciones entre algunos de estos casos. No tiene amplias funciones de planeamiento, sino responsabilidad por algún sector económico o parte de él.

## **7.- Panorama histórico de la Empresa Pública.**

El saldo económico del régimen colonial fue extremadamente limitado y desprovisto de las instituciones necesarias para afrontar los problemas de un pueblo en crecimiento. Heredamos graves problemas ancestrales, unidos a una creciente inseguridad económica y política y carentes de los instrumentos necesarios para afrontar situaciones siempre angustiosas.

Durante el virreinato se manifiestan organismos que guardan alguna similitud con la empresa pública, como en el caso del estanco del tabaco o Real Renta del Tabaco y otras en materia minera y agrícola y ciertos monopolios.

Al consumarse la Independencia nacional el país vivía de la minería y de una raquítica agricultura. Las escasas fuentes de riqueza estaban en las manos de una pequeña minoría de terratenientes, comerciantes y de la Iglesia. La capacidad adquisitiva del mexicano era mínima.

Las fuentes económicas internas eran insuficientes para un desarrollo normal del país, por lo que las formas de explotación fueron demasiado onerosas, manteniéndose los cuadros anteriores y constituyendo una fuente constante de problemas internacionales. El régimen de la libre empresa quedó en manos de los extranjeros, con una precaria intervención del gobierno y de la clase capitalista nacional alejada del desarrollo económico.

La Revolución de 1910 señaló nuevas rutas para la transformación económica de la nación, aunque en un principio su programa se limitó a aspectos generales de la política nacional; posteriormente encontró nuevas formas y realizaciones económicas. El principio capital de este movimiento se orientó a elevar la bajísima productividad agrícola y a mejorar las condiciones de vida de las clases obrera y campesina.

Dentro del sistema económico-político, que acusa en aspectos generales un intervencionismo estatal moderado, el Estado estimula todas las actividades privadas, las cuales se desenvuelven bajo la tutela estatal, y les abre todas las oportunidades que se requieran, poniendo a su alcance las informaciones internas y externas que necesiten, apoyándolos con medidas proteccionistas, tales como la solidez de la moneda, el régimen fiscal, crédito fácil y amplio, régimen viable, además de subsidios, exenciones y otras medidas que aseguren los beneficios de la actividad empresarial.

La posición del Estado es subsidiaria o complementaria, ya que interviene cuando así lo reclama un interés social predominante, o cuando la iniciativa privada no quiera, no pueda o actúe con notorio perjuicio para la comunidad. Así hemos visto surgir la industria petroquímica, la industria automotriz, la industria siderúrgica y otras, que el Estado atiende en forma exclusiva o en concurrencia con los particulares.

El sistema liberal establecido en la Constitución de 1857 fue un magnífico apoyo para el sistema de la libre empresa, que se desarrolló en situaciones precarias, por el abuso de los empresarios y las condiciones antisociales de su desarrollo. Pero desde finales del siglo pasado y principios del presente, se inicia una funda transformación tanto en lo político como en lo económico.

"Junto a la concepción liberal del Estado como productor de seguridad se está destacando la idea adjunta del Estado como productor de bienes económicos".

José Luis Villar Palasi.<sup>25</sup> Dice: "La actividad industrial del Estado en el derecho administrativo".

La Constitución de 1917 mantuvo en muchos aspectos los principios del sistema liberal de la Constitución de 1857, pero señala también el advenimiento de un franco intervencionismo de Estado; moderado en ciertas materias y radical en otras. El sistema de 1917, las sucesivas reformas a dicha Constitución y las leyes administrativas que surgieron, nos ofrecen un cuadro amplio de intervencionismo de Estado, en forma exclusiva o en forma concurrente con los particulares.

Desde luego hay ciertas materias que han sido nacionalizadas como el subsuelo, minería y petróleo, el espacio, el agua, la energía eléctrica. En cuanto al petróleo; éste debe ser explotado directamente por el Estado; las sustancias minerales pueden ser explotadas tanto por el Estado, como por las empresas mexicanizadas, lo mismo puede decirse del espacio y del agua.

A partir de 1925 hasta la fecha se fundan numerosas instituciones productoras de bienes materiales y servicios, bajo la forma de empresas públicas o semipúblicas, centralizadas, desconcentradas o descentralizadas.

---

<sup>25</sup> Villar Palasi, José Luis citado por José Francisco Ruiz Massieu. **La Empresa Pública. Un estudio de derecho sobre México.** Ed. INAP, México 1980. pág. 20



Otras formas que adquirieron gran desarrollo han sido la empresa de participación estatal y el régimen de los fideicomisos. De este modo se organizan estas empresas de participación estatal o de economía mixta tales como Altos Hornos de México, S. A., Dina Nacional, S. A. y otras. Además se constituyen fuertes fideicomisos gubernamentales para impulsar ramas importantes de la administración pública tales como el turismo, azúcar, petróleo y otras.

La empresa pública y semipública nació en México al impulso de las nuevas ideas provenientes de la Revolución de 1910 inspiradas en una justa distribución de la riqueza; al mismo tiempo que los gobiernos revolucionarios posteriores han suplido a la iniciativa privada en importantes renglones de la economía nacional.

La escasa capitalización demanda la constante creación de nuevas fuentes de trabajo. La doctrina señala la segunda etapa de este proceso con el establecimiento de mecanismos de control, 1947 a 1958, aludidos con anterioridad. La tercera etapa hace alusión a la creación de sistemas para la planeación y el control, de 1959 a 1976 aludidos más adelante.

Como afirma Garrido Falla:<sup>26</sup> “ Entramos cabalmente en una de las cuestiones que se encuentran en el centro mismo de una de las grandes controversias ideológicas en que se halla empeñada la sociedad de nuestro tiempo”.

---

<sup>26</sup> Garrido Falla citado por José Francisco Ruiz Massieu. La Empresa Pública. Un estudio de derecho sobre México, cit. Pág 24.

El propio autor concluye: "La empresa pública es, y la afirmación es válida tanto para el derecho español como para el comparado, un concepto amplio que alude al fenómeno de una entidad administrativa que, por razones de interés público o simplemente de lucro, se implica en la gestión de una actividad susceptible de explotación económica, asumiendo el riesgo propio de tal explotación".

La Política del Gobierno Federal en materia empresarial ha sido muy extensa, y se ha caracterizado por un constante estímulo para su desarrollo, al mismo tiempo de una necesaria reglamentación.

Al amparo de estas ideas ha surgido una moderna y progresiva Legislación administrativa tales como la Ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera, *D. O. F.* del 9 de marzo de 1973; la Ley sobre el registro de la transferencia de Tecnología y el uso y explotación de patentes y marcas, de *D. O. F.* del 30 de diciembre de 1972; la ley que crea el Instituto de Comercio Exterior, *D. O. F.* del 31 de diciembre de 1970; la Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia minera, *D. O. F.* del 22 de diciembre de 1975; la Ley del servicio público de energía eléctrica, *D. O. F.* del 22 de diciembre de 1975; la Ley de invenciones y marcas, del *D. O. F.* del 10 de febrero de 1976; y otras leyes alusivas a las industrias y actividades comerciales; al mismo tiempo que han surgido numerosos Fideicomisos, comisiones, Institutos y demás organismos relacionados con esta materia.

Estas leyes han sido recientemente derogadas y abrogadas. Las nuevas se citan más adelante. Los próximos años nos deben llevar al perfeccionamiento de las empresas públicas, con una adecuada legislación administrativa, con un personal superior e inferior técnicamente preparado y moralmente dominado para su labor, y una conciencia pública que reconozca la necesidad y utilidad de estos organismos, llamado a extender su actividad en beneficio de la Nación, y de las demandas sociales.

En la actualidad se llevan a cabo magnos proyectos en la petroquímica, la siderurgia, tecnología, insumos y servicios estratégicos, fertilizantes, alimentos, transportes, vivienda, productos farmacéuticos y *otros* renglones importantes de nuestra industria, que ante la apatía, desinterés e ineficacia de la iniciativa privada, exigen la intervención del Estado. *La empresa pública tendrá que vivir una nueva etapa hacia el futuro*, pero el Estado deberá prepararse cuidadosamente en recursos, personal y técnicas, para no fracasar. El Plan Nacional de Desarrollo tendrá que revisarse para las nuevas orientaciones y ampliaciones que demanda una *nueva política económica del sector paraestatal*. La crisis exige *mejores programas, pero con hombres más capacitados*. El Plan Nacional de Desarrollo será el instrumento más eficaz para alcanzar los objetivos de una adecuada política económica.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Kaplan, Marcos. Crisis y Futuro de la Empresa Pública, cit. Pág. 235.

## 8.- La Empresa desde el punto de vista jurídico

El punto de vista jurídico señala las formas de derecho a través de las cuales se realiza o desenvuelve la actividad económica de la empresa. La doctrina estima que el concepto de empresa pública alude a los siguientes datos: "Estamos ante una empresa, entendida como una unidad económica resultante de la organización de medios personales y materiales para el ejercicio de una actividad económica; la empresa. es pública, es decir, que la propiedad y la dirección de la misma corresponden a una Administración Pública. Agregamos que su organización se encamina al interés general y el control estatal se realiza por cauces públicos."<sup>28</sup>

Por empresa mercantil debemos entender aquella actividad económica que organiza los elementos de la producción con un espíritu de lucro. Frederic Benham<sup>29</sup>, nos dice: "La Empresa es una unidad de producción independiente y el que la proyecta es el empresario". A la empresa alude el artículo 75, fracciones V a XI del Código de Comercio, además de la Ley de Sociedades Mercantiles, la Ley de Cooperativas, la Ley de Quiebras, la de Títulos y Operaciones de Crédito y la Ley Reglamentaria del servicio público de banca y crédito.

---

<sup>28</sup> Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo primer curso, cit. Pág.824.

<sup>29</sup> Benham, Frederic citado por Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo primer curso, cit. Pág.825.

Algunos ejemplos en la empresa privada son: el capital aportado es una fuente de riqueza regulada por el derecho; los beneficios que se obtienen caen bajo el campo del derecho fiscal; los derechos y obligaciones de los trabajadores al derecho del trabajo; las actividades ilegales o monopolizadoras por la ley de monopolios o la ley de atribuciones del Ejecutivo en materia económica; los títulos que se emiten por la ley de títulos y operaciones de crédito; las relaciones comerciales por el Código de Comercio; las formas de organización por la ley de sociedades mercantiles o la ley de cooperativas; el fracaso de las empresas por la ley de concursos; y otros numerosos casos.

Jean Marshall al respecto de la empresa pública opina: "Los poderes públicos aportan medios de acción que desbordan el derecho común, gracias a los cuales la explotación pública puede sustraerse, total o parcialmente a la ley del mercado. Para procurarse los factores de producción que le son necesarios, la explotación pública puede, en efecto, recurrir a procedimientos completamente distintos de los que hemos encontrado hasta el momento presente"<sup>30</sup> .

Cuando una empresa pública asume la forma descentralizada, se rige normalmente por la ley o decreto del Ejecutivo que la creó. Su régimen en general es un régimen de derecho público, pero como se mantienen constantemente relaciones con los particulares, las mismas leyes prevén que en determinados casos puede aplicarse el derecho común.

---

<sup>30</sup> Marshall, Jean citado por Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo primer curso, cit. Pág.826.

El régimen jurídico de la empresa de participación estatal se regula por la ley de control, por parte del gobierno federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal y la ley orgánica de la APF. Pero en sus relaciones con los particulares esta empresa se gobierna por el derecho privado.

El régimen de estas empresas en sus relaciones con el gobierno puede ser transitorio, porque una transferencia de acciones de una empresa de participación estatal hecha por el gobierno a los particulares, le quita su fisonomía de empresa semipública y se convierte en empresa privada. El Estado lo que pretende en el caso anterior es asegurar sus intereses y que éstos no se pierdan con una mala administración.

La legislación administrativa moderna se orienta en el sentido de considerar los dos aspectos importantes de las empresas públicas: *a)* Aquellos que deben ser regulados estrictamente bajo un régimen de derecho público en los que domina la idea de la protección del interés general y de la utilidad pública; y *b)* Las relaciones que pueden ser reguladas por el derecho privado, por conveniencia de la institución o por la naturaleza misma de esas relaciones.

En la institución Petróleos Mexicanos, empresa pública nacional, su ley orgánica cubre ampliamente estos dos aspectos importantes del funcionamiento de la empresa. Lo cual no ha sido obstáculo para ajustar ciertos actos, en sus relaciones con particulares, a los preceptos del código de comercio y a la legislación mercantil en general.

### ***El status jurídico-institucional***

La empresa pública tiene un *status* jurídico-institucional que se define por una combinación de aspectos y niveles, sobre todo: modos y mecanismos de creación y de extinción; perfil legal; organización formal; relaciones y controles exteriores (con el Estado en general, el poder ejecutivo y el ministerio, los órganos de control financiero, las auditorías de eficiencia, los órganos de planificación, otras empresas públicas, el parlamento, el poder judicial, las empresas privadas, los consumidores y usuarios; y el público en general).

#### **1) *Modos y mecanismos de creación***<sup>31</sup>.

La empresa pública puede resultar de:

- a) Una creación por el Estado de empresas nuevas, no preexistentes.
- b) Una expropiación por utilidad pública.
- c) La confiscación por aplicación de ley penal o por acto político excepcional; por ejemplo: la expropiación de la empresa Renault de producción de automóviles, por la colaboración de Louis Renault con los ocupantes alemanes durante la Segunda Guerra Mundial.
- d) Nacionalización, Estatización, Nacionalización sin Estatización.

---

<sup>31</sup> Tomando en consideración el análisis de Marcos Kaplan se hace el desarrollo de este tema.

El concepto de *nacionalización* puede referirse a dos tipos diferentes de políticas y medidas gubernamentales. Una es la propiedad pública, la posesión y el control por el Estado de una propiedad privada, en especial de sectores económicos clave, que resulta, como antes se vio, de políticas y medidas como las de los gobiernos franceses e ingleses de posguerra. Otra, más específica, es el apoderamiento de bienes y valores extranjeros y su transferencia a la propiedad local, frecuente pero no exclusivamente, a empresas estatales.

La nacionalización constituye así un concepto y un acto altamente polémicos, en la medida que entrelaza dimensiones e implicaciones de tipo económico, ideológico, político y técnico-jurídico.

El Estado es sucesor de los accionistas eliminados y el heredero de sus prerrogativas, con representación en el consejo de administración, poderes tutelares de nombramiento y aprobación.

La realidad del poder escapa a los órganos a los cuales había entendido conferirla el legislador, ella tiende a volver a sus detentadores tradicionales: los órganos políticos y administrativos del Estado.

**2) *Los principales mecanismos de creación son:***

- a) Por ley o por decisión administrativa.



b) A propuesta de ministro, departamento, corporación de desarrollo, oficina de planificación, dirigida al gobierno, para la creación directa por el poder ejecutivo, o para la conversión de la propuesta en ley del parlamento. O bien por decisión de entes legalmente facultados al respecto: empresas o corporaciones públicas ya existentes, estados provinciales, municipalidades, gobierno central; todo ello de acuerdo con algún tipo de ley general.

c) Realización y consideración, o no de un estudio de viabilidad.

d) Existencia o inexistencia de métodos formalizados de decisión, planeamiento y construcción.

e) Procedimiento formal de creación.

**3) *La extinción*** puede referirse a una privatización de empresas creadas directamente, o a una reprivatización de empresas ya nacionalizadas o estatizadas, con precisión de motivos, modalidades y procedimientos, necesidad o no de una maquinaria institucional especial, y previsión de efectos. (A las cuestiones de la *privatización* se vuelve luego.)

4) *El status legal* se define en relación a opciones como las siguientes<sup>32</sup>:

a) ¿Ente público, con inmunidades especiales, bajo la vigencia de normas de derecho privado? ¿O ente de derecho privado, con aplicación especial de algunas leyes de derecho público?

b) ¿Ley general para todas las empresas públicas, o para toda una categoría de ellas? ¿Código comercial para toda empresa pública o privada? ¿Aplicación de disposiciones generales, más legislación de detalle por instrumentos particulares? ¿Exigencia de instrumentos legales separados para cada empresa? ¿Ley separada para algunas empresas, no para otras (corporaciones públicas, sociedades de Estado, sociedades mixtas)?

c) Determinación precisa de: fines y poderes para cumplirlos; derechos y obligaciones; dotación de recursos iniciales; modo de designación y diseño estructural de la dirección; relaciones con otras agencias gubernamentales, empresas públicas y empresas privadas.

### ***Organización formal***

a) Opción entre algunos de los tipos existentes o posibles de empresa pública.

---

<sup>32</sup> Kaplan, Marcos. La crisis y futuro de la empresa pública, cit. Pág. 175.

b) Diferencias formales en correspondencia con diferencias funcionales. Cabe anotar a este respecto sin embargo que empresas públicas de distinto tipo pueden operar de modo igual o similar, con pocas diferencias en las formas operativas y en los resultados (positivos o negativos) que alcancen. Puede ocurrir también que las diferencias de organización formal correspondan a diferencias funcionales y en el *modus operandi*. Es posible también la emergencia de formas que combinan rasgos de diversos tipos de empresas públicas.

## **9.- La Empresa privada y la empresa pública**

La empresa privada en general es la empresa constituida por los particulares con propósitos de lucro, para organizar los factores de la producción. La doctrina afirma: "la empresa pública no puede tener los *mismos objetivos* que la privada en términos de optimización de sus *resultados financieros*, ya que debe *estar sujeta a la organización global que dicte el interés público*". Y su conclusión "*la capacidad de conducción económica es elemento básico de las instituciones sociales*". Plan Global de Desarrollo<sup>33</sup>.

El concepto de empresa se entiende de una manera general como la actividad que se realiza para alcanzar un fin determinado. En esta acepción comprendemos todas las actividades, incluyendo la actividad empresarial que se desenvuelve en empresas civiles, mercantiles, administrativas, y aun genéricamente, las actividades sin propósito de lucro.

---

<sup>33</sup> Jarach, Dino. Finanzas Públicas y Tributación, cit. Pág. 245.

La extensión de este concepto no permite precisar los elementos propios de la empresa, por lo que la doctrina económica se refiere a la empresa como: "*La organización de los factores de la producción, con propósitos mercantiles*"<sup>34</sup>.

El concepto tradicional de *empresa* ha sufrido una profunda transformación en el mundo moderno, pero sin que hayan llegado las técnicas económicas y jurídicas a un concepto definido de empresa. La importancia de la empresa, como utilidad de producción independiente, se manifiesta en la tendencia a convertir esta materia en un conocimiento especializado de la ciencia económica del futuro, que por hoy plantea sus problemas en un dramático forcejeo entre la economía libre y la economía socializada del futuro.

Es indudable que el Derecho administrativo ha aprovechado del derecho privado la terminología y naturaleza de la empresa en general. El problema de la empresa corresponde en principio, al campo del derecho mercantil, al trasladarse al campo del derecho público, ha sido la fuente de las confusiones que se han suscitado al crearse la entidad, denominada empresa pública.

De acuerdo con el ilustre maestro Andrés Serra Rojas<sup>35</sup>, no se debe llamar empresa pública a cualquier actividad del Estado que en forma circunstancial, transitoria o inestable, se implique en el proceso productivo, o en una explotación económica en general. La empresa privada se distingue de la empresa pública por el régimen jurídico que las regula.

---

<sup>34</sup> Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo primer curso, cit. 826.

<sup>35</sup> Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo primer curso, cit. Pág. 830.

La empresa privada se rige por el Código Civil, por el Código de Comercio, por la Ley de Sociedades Mercantiles, la Ley de Sociedades Cooperativas y en general por el Derecho privado, en sus dos ramas importantes: el Derecho civil y el Derecho mercantil. La tendencia dominante en los Estados democráticos actuales es la de crear un grupo de empresas o instituciones, que reciben la denominación *de empresa pública, o empresa del Estado o institución pública*, por medio de las cuales el Estado interviene en forma exclusiva y bajo un régimen jurídico especial, en el proceso productivo, para la satisfacción de determinadas necesidades sociales, cuando así lo exija el interés general.

Por consiguiente la empresa privada difiere de la empresa pública por los siguientes conceptos:

a) Diverso régimen jurídico.

b) La empresa privada se forma con capitales de los particulares, al empresa pública con bienes del Estado.

e) La empresa privada es organizada y dirigida por los particulares, la empresa pública por elementos técnicos del Estado.

La empresa pública, en su sentido más general, corresponde al campo de las ideas socialistas, al entregar al Estado determinados instrumentos de la producción. Cada empresa pública que se crea robustece el poder económico del Estado.

La empresa privada se desenvuelve con sus propios elementos. En ocasiones el Estado apoya a la empresa privada con los subsidios, exención de impuestos, barreras arancelarias, financiamientos, etc. La empresa privada no puede desligarse de la economía nacional, dependiendo de la acción política y económica del Estado.

El gobierno apoya a la empresa pública con los recursos propios del Estado. El Estado proporciona a las empresas públicas recursos suficientes para su desarrollo, usando del crédito externo si fuere necesario.

La empresa privada por su propia naturaleza, persigue siempre un propósito de lucro. La empresa privada está evolucionando para cumplir ciertas finalidades sociales, el obstáculo es el egoísmo natural del régimen de la libre empresa. La tendencia a combinar intereses públicos y privados puede ser altamente satisfactorio, como régimen de transición democrático.

Un régimen mixto, puede someterse al derecho privado, cuando así lo dispone la ley. La empresa pública persigue un interés general, sin que obste que su régimen financiero requiera perseguir un propósito de lucro.

"Si el Derecho es para la vida y no la vida para el Derecho, como enseña el Prólogo del *Tratado de Derecho Mercantil* del profesor Garrigues, y si el jurista debe colaborar con el legislador para salvaguardar la seguridad jurídica, como nos enseñó Ascarelli, pocos temas son tan sugestivos y tan relativamente nuevos como el de la participación del Estado y de los entes de derecho público en las sociedades mercantiles, el de la nacionalización de la sociedad anónima y, finalmente, el de la creación unilateral por el Estado o por los entes públicos de sociedades de estructura capitalista y especialmente de sociedades anónimas"<sup>36</sup>.

Fernando Garrido Falla, en su estudio sobre las empresas públicas hace referencia a la empresa pública en estos términos: "Es un concepto amplio que alude al fenómeno de una entidad administrativa que, por razones de interés público o de lucro, se implica en la gestión de una actividad susceptible de explotación económica, asumiendo el riesgo propio de tal materia"<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Garrigues y Ascarelli citados por Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo primer curso, cit. Pág. 833.

<sup>37</sup> Garrido Falla, Fernando citado por Serra Rojas, Andrés, Ob cit. Pág. 834.

### ***Elementos de la empresa pública***

Una empresa pública, nos dice Jorge Barenstein<sup>38</sup>: es una organización que: es propiedad de autoridades públicas, incluyendo autoridades centrales, estatales y locales, en un 50% o más; está bajo el control gerencial superior de las autoridades públicas propietarias, incluyendo ese control, entre otros, el derecho a designar la dirección superior y a formular decisiones críticas de política; es establecida para el logro de un conjunto definido de propósitos públicos, que pueden ser de carácter multidimensional; y es en consecuencia colocada bajo un sistema de responsabilidad pública; se ocupa de actividades de carácter mercantil (o de negocios); implica las ideas básicas de inversión y de rendimiento; y que comercializa (pone en el mercado), sus productos en forma de bienes y servicios".

Se esta en presencia, ante todo, de una actividad económica del Estado. La acción de esta entidad política da una particular fisonomía al régimen de la empresa, entregada durante largo tiempo a la libre actividad de los particulares. No toda la actividad económica del Estado desemboca en la organización de la empresa pública o en formas económicas similares.

Determinar la naturaleza de la empresa pública es tarea difícil desde el punto de vista del derecho comparado, ya que cada país impone a su actividad económica, las formas y modalidades que exige su propio desenvolvimiento. Son numerosas y contradictorias las posiciones de los tratadistas y las discrepancias de las leyes administrativas extranjeras que se oponen a un concepto unitario de empresa pública.

---

<sup>38</sup> Barenstein, Jorge citado por Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo primer curso, cit. Pág. 840.



Se puede decir, con cierta reserva, que es posible elaborar un esquema general de los elementos esenciales que toda empresa pública debe tener.

- Régimen jurídico permanente o estatuto de Derecho público;
- Personalidad jurídica y finalidad reconocida o establecida por el Estado;
- Una forma jurídica para descentralizar específicas funciones del Estado;
- Capital social proporcionado por el Estado;
- Intransferible a los particulares y sin concurrencia de ellos en la constitución del capital social de la empresa, salvo casos de excepción;
- Dirección del Estado a través del nombramiento de los altos cargos directivos, y control general del mismo en los términos de la ley;
- Relaciones de tutela y no de jerarquía administrativa;
- Régimen de derecho público en su organización y funcionamiento;
- Las actividades de la empresa con relación a los particulares puede esta subordinada al derecho privado;
- La empresa pública no tiene un propósito lucrativo preponderante, pero si debe ser manejada con un criterio claramente económico.

### ***Primer Grupo de Empresas a cargo del Estado***

Al comenzar a analizar a la empresa propia sin personalidad diferenciada del poder central, en las que el Estado gestiona directamente una actividad económica dentro del marco de la Administración pública activa.

Ella comprende a actividades o servicios públicos centralizados y desconcentrados. Algunos de estos últimos están dotados de personalidad jurídica y de un especial régimen jurídico.

En estos casos el Estado gestiona directamente una actividad económica o crea una empresa sin personalidad diferenciada. Como hemos visto no toda la actividad del Estado se realiza bajo la forma de servicio público, un campo muy extenso de ella corresponde a los llamados *servicios administrativos generales*.

Por estas razones algunas empresas públicas corresponden a un servicio público y se organizan en formas diversas; en tanto que otras corresponden a meras actividades administrativas. La tendencia es a no considerar a estas actividades o servicios como una empresa pública, comprendiéndolas en la administración pública general.

En general, nos dice Fernando Garrido Falla<sup>39</sup> que la organización burocrática no ha surgido en el Estado moderno para realizar actividades de tipo económico, por lo que puede mostrarse torpe y lenta en el desempeño de tal cometido. Es esta la razón por la que pronto hubo de iniciarse una tendencia de acercamiento a las formas empresariales privadas la primera de cuyas etapas está representada por lo que ahora llamamos la “empresa propia”.

---

<sup>39</sup> Garrido Falla, Fernando citado por Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo primer curso, cit. Pág. 845.

## ***Segundo Grupo De Empresas Públicas***

En este grupo el Estado crea un organismo federal paraestatal o desconcentrado de carácter industrial o mercantil, o un establecimiento público, ya sea en forma exclusiva o monopolizada o en concurrencia con los intereses de la iniciativa privada. Estas empresas públicas se crean por medio de una ley o decreto administrativo o en casos especiales que señalaremos. Las empresas citadas pueden revestir dos formas:

**a) Empresas que gestionan servicios o actividades de carácter industrial o mercantil**, sin sujetarse al derecho privado o en particular a la legislación mercantil o en forma desconcentrada como la Lotería Nacional, descentralizada como el Banco de México, los Ferrocarriles y otros como el fideicomiso estatal.

**b) Empresas que gestionan servicios o actividades de carácter industrial o mercantil** sujetándose: en cuanto a su control a una legislación de derecho público, en este caso, la ley federal de entidades paraestatales; la ley orgánica de la Administración Pública Federal y en su actividad general al derecho privado. Su forma es descentralizada.

El Estado crea, *ex novo*, una empresa pública apoyado en una ley general sobre la empresa pública o por medio de una ley especializada que autoriza la organización y funcionamiento de la misma o por medio de un decreto administrativo. La empresa es intransferible a intereses particulares y su transformación requeriría la derogación de la ley o decreto.

Es lo que pudiera llamarse "la empresa pública tipo", que en principio no acepta la intervención de la iniciativa privada, pero deben examinarse algunos casos que acusan esta representación. El patrimonio de dichas empresas se forma con bienes del Estado o por excepción con una concurrencia, limitada o simbólica, de intereses particulares en las situaciones que señalaremos.

En unos casos reviste una forma exclusiva o monopolizada sin la concurrencia de los particulares; en otros casos se acepta dicha intervención acreditando una cierta representación.

c) La empresa pública de sociedad anónima antecede de un proceso de nacionalización. La empresa pública creada por medio de una ley federal o decreto administrativo y antecedida por un proceso de nacionalización se ha realizado en nuestro país en empresas básicas como Petróleos Mexicanos o los Ferrocarriles Nacionales de México. En estos casos el Estado transforma una empresa privada en una empresa pública posteriormente por medio de, procediendo previamente a la nacionalización y una ley, se crea la empresa pública.

Originalmente Petróleos Mexicanos estuvo manejado por un conjunto de empresas privadas, organizadas bajo la forma de sociedad anónima; lo mismo que los Ferrocarriles Nacionales de México que fueron adquiridos y nacionalizados por el Estado, formándose una empresa pública regulada por medio de una ley.

#### *d) Monopolios fiscales<sup>40</sup>*

En ciertos casos, el Estado puede crear empresas con carácter de monopolios por expresas disposiciones legales que no sólo estatuyen la creación de las empresas a cuyo cargo estará la explotación monopólica, sino que también toman medidas para la prohibición de actividades en competencia y conminan severas penas para los infractores.

Estos monopolios pueden abarcar actividades primarias (producción agrícola o industria extractiva), industriales y comerciales. La característica saliente de los monopolios fiscales consiste en el ejercicio de la actividad económica para obtener como recurso toda la ganancia que pueda obtenerse, según las leyes del monopolio.

Las normas prohibitivas y represivas de las actividades competitivas tienden a lograr la efectividad total o casi del monopolio.

La obtención de la máxima ganancia por la empresa pública monopólica es la consecuencia económica característica de los precios en un régimen de monopolio y, por lo tanto, no se la puede considerar como una peculiaridad del monopolio estatal ni menos como extraña a la economía de mercado o a la formación de los precios.

---

<sup>40</sup> Jarach, Dino. Finanzas Públicas y Derecho Tributario, cit. Pág. 169.

Sin embargo, los recursos que se obtienen por medio de los monopolios fiscales tienen una evidente similitud con los que consisten en impuestos a los consumos de los artículos mismos. No hay diferencias apreciables en cuanto a la naturaleza y efectos entre la producción de un determinado bien, por ejemplo: tabaco, ejercida por una empresa privada pero sujeta a un impuesto sobre el precio de venta al consumidor, a veces recaudado directamente del fabricante, y la adopción del régimen de monopolio fiscal, en el cual el Estado se hace cargo de la producción del mismo bien que puede colocar en el mercado al precio que le proporcione la máxima ganancia.

La similitud del monopolio fiscal con el impuesto al consumo es tal, que puede considerarse el precio obtenido como la suma del costo más una ganancia normal del empresario, como sería en un régimen de competencia, más el impuesto al consumo. Claro está que éste es un artificio ya que no puede discriminarse, en forma cierta, en el precio lo que sería la ganancia presunta del régimen de competencia y, además, cuál sería el grado de imperfección del mercado, si no existiera el monopolio. Pero ello no obsta al análisis teórico ni tampoco a la práctica administrativa, en algunos países, de efectuar la discriminación del producto neto del monopolio, considerando como recurso tributario el ingreso excedente del costo, más la ganancia normal de la empresa estatal.

Desde un punto de vista sociológico y ético puede plantearse el problema de la elección por parte del Estado entre dejar una actividad económica a la empresa privada y someterla a un impuesto al consumo o bien instituir el monopolio fiscal. La solución no puede ser general ni aplicable a todos los países ni a todos los bienes y servicios.

Pero puede afirmarse que, cuando la aplicación del impuesto al consumo de un determinado artículo exige un riguroso control de los lugares de producción y de los traslados de los artículos gravados en el curso de la elaboración o en las etapas de comercialización y además existe un fuerte poder monopólico entre las empresas privadas productoras, se dan algunas razones para que el Estado asuma el monopolio fiscal de los bienes en cuestión.

Desde un punto de vista estrictamente económico. De Viti de Marco<sup>41</sup> sostiene que la elección entre el impuesto al consumo, dejando en manos de empresas privadas la explotación industrial y comercial, y el monopolio fiscal, depende del nivel de costo al cual el Estado puede efectuar dicha explotación. Si el costo para el Estado es igual o mayor que el costo para la empresa privada, es conveniente que el Estado deje la explotación a la empresa privada y se limite a establecer un impuesto al consumo. Si ese costo fuera menor, entonces sería conveniente el monopolio fiscal.

## **10.- Recursos de las Empresas Públicas**

La creciente importancia de las empresas públicas en los países con más alto desarrollo económico, trae como consecuencia lógica en el campo económico, un acrecentamiento de los recursos público totales para un Estado.

---

<sup>41</sup> Viti De Marco citado por Jarach, Dino. Finanzas Públicas y Derecho Tributario, cit. Pág. 170.

En los tiempos modernos ha dejado de tener validez la estrecha visión de las finanzas clásicas que consideraba a las empresas estatales como una actividad económica con escasa eficiencia técnica y reducida rentabilidad. Los clásicos, sistemáticos opositores a toda intervención gubernamental en los procesos económicos, afirmaban que toda empresa pública iba a significar en última instancia una carga para todos los contribuyentes.

La moderna concepción de las finanzas públicas rebasa los estrechos límites de justicia, educación, policía y defensa, que los clásicos ponían como exclusiva actividad del Estado. Actualmente, es unánime la aceptación teórica del Estado como empresario. Lo esencial en primer término es precisar los fines y las condiciones en que la actividad empresarial del Estado debe realizarse. Surtido este supuesto, las actividades de las empresas públicas se insertan en los grandes fines del Estado Social de Derecho, siendo uno de los primordiales la actividad planificadora del desarrollo económico y social.

Como ya lo han sostenido, Miriam, a. Robson, J. A. Manzanedo, Villar Palasi, Millan Gil, Baena y otros, la actividad empresarial del Estado contribuye al cumplimiento de los objetivos de ese Estado Social de Derecho, sin menoscabar las garantías individual y sociales que éste sostiene. Las empresas públicas y sus recursos económicos constituyen auténticos instrumentos de planificación en las políticas de desarrollo del Estado.



El ideal del Estado Social de Derecho se traduce en una lucha continua por la justicia social, y un creciente desarrollo económico justamente compartido en el Derecho y en la libertad. Dentro de este contexto se justifica plenamente en el orden ético, político y económico, la actividad empresarial del Estado<sup>42</sup>.

Los recursos económicos de las empresas públicas ocupan un destacado lugar en las finanzas públicas modernas. La historia nos ha enseñado que la sola intervención de la economía privada ha sido insuficiente para satisfacer las crecientes necesidades colectivas y para que el Estado obtenga sus metas de justicia social.

En otros tiempos, cuando los problemas sociales y económicos eran menos críticos la marcha de la economía se confiaba en forma exclusiva a los particulares. Esta tendencia dominante de las finanzas clásicas se ha derrumbado estrepitosamente ante la cruda realidad social de nuestro tiempo.

El crecimiento desorbitado de los servicios públicos, las complejas necesidades económicas y sociales de millones de habitantes que permanecen al margen de los beneficios sociales, ha obligado al Estado a intervenir en actividades que anteriormente se tenían reservadas para los particulares.

---

<sup>42</sup> Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo primer curso, cit. Pág. 850.

## **11. Relaciones y controles exteriores**

Las empresas públicas se insertan en una densa y compleja red de relaciones y controles exteriores a ellas mismas, que pueden ser horizontales y verticales. Horizontales, los que surgen de las actividades normales, y se entablan con otras empresas públicas, con empresas privadas y con particulares, bajo la vigencia del derecho privado. Verticales, los que se refieren a la coordinación, la subordinación, la supervisión por otros entes gubernamentales y por el Estado como persona jurídica de derecho público.

### ***Relaciones con el Estado en general.***

Las empresas públicas se presentan al mismo tiempo como aparentemente separadas del Estado (personalidad propia, independencia relativa para actividades económico-sociales), y en ligazón orgánica con aquél, subordinadas al Estado y a los componentes e instrumentos de su política (ambigüedad que ha suscitado denominaciones como las de "paraestatales" o "semipúblicas").

### ***Relaciones con el poder ejecutivo y con el ministerio.***

El tipo de relaciones del poder ejecutivo y de sus ministros con las empresas públicas varía en función del grado de autonomía, y de la ubicación del respectivo régimen político en el continuo que se sitúa entre los dos tipos extremos de régimen presidencial y de régimen parlamentario. El control sobre las empresas públicas puede ser ejercido por el presidente, el primer ministro, el gabinete, uno o varios ministros.

### ***Relaciones con órganos de control financiero.***

Estas relaciones y controles exteriores son de naturaleza fiscal, de derecho público, en aplicación de normas vigentes para entes estatales que disponen de fondos gubernamentales. En el caso de agencias gubernamentales de carácter no comercial, el examen y la certificación de los movimientos financieros tienden a garantizar que aquellos se cumplan de acuerdo con una autorización adecuada y en ajuste al presupuesto de ingresos y gastos. En el caso de agencias gubernamentales comerciales, se trata de garantizar que: la empresa pública lleve sus asuntos financieros de acuerdo con la ley, y que sus declaraciones reflejen fielmente los resultados de sus operaciones; use sistemas actualizados y eficientes de control financiero interno.

Ello plantea el recurrente problema del uso de métodos de auditoría a burocráticos, rígidos y pesados, por auditores gubernamentales tradicionalistas y rutinarios. Alternativas posibles a este obstáculo son:

- Un cuerpo especial de auditoría de empresas públicas, según principios comerciales.
- Contralor general o tribunal de cuentas.
- Firmas privadas de auditoría, especialmente para empresas públicas propiamente dichas y empresas mixtas.

### ***Relaciones con la auditoria de eficiencia.***

Función que pueden cumplir diferentes tipos de órganos:

- Unidad permanente, por ejemplo, oficina de organización y métodos. - Comisiones permanentes.
- Unidades especiales en ministerios.
- Oficinas o divisiones de la presidencia.
- Institutos de productividad.
- Firms gubernamentales especializadas.
- Comités ocasionales de investigación de irregularidades.
- Comité consultor o investigador, permanente y *ad hoc*.
- Firms consultoras privadas, que trabajan con empresas públicas.

Se suele insistir en que, cualquiera sea la solución por la que se opte, es conveniente que el ente encargado de la auditoria de eficiencia sea externo a las empresas públicas, para su servicio y control, y que los informes tengan amplia publicidad.

### ***Relaciones con órganos de planificación.***

La ubicación y evaluación de este tipo de relaciones y controles depende del grado de existencia real y de operación efectiva de la planificación y sus órganos, y del grado de definición clara del régimen constitucional y administrativo en cuanto a los mecanismos de formulación y de implementación del plan.

El órgano de planificación, o el que haga sus veces, puede tener contactos directos con las empresas públicas, o a través de los respectivos ministerios. La asignación de objetivos específicos a las empresas públicas, con base en las premisas del plan o como datos de éste, puede dar lugar a diferentes situaciones y modos de fijación y cumplimiento de los objetivos.

Los objetivos pueden ser indicativos u obligatorios, según la naturaleza del sistema de planificación. Pueden ser fijados para todas las empresas, o sólo para ciertos tipos de ellas, con o sin consulta previa.

### ***Relaciones con otras empresas públicas.***

Este tipo de relaciones abarca diversas alternativas (reales e hipotéticas):

a) Coordinación como sometimiento a las directivas del plan o de la política económica nacional, establecidas por el presidente, los ministros, los órganos de planificación; y que por tanto no concierne directamente a las empresas públicas mismas.

b) Coordinación como formulación e implementación de objetivos para toda un área económica que cae bajo la responsabilidad y supervisión de un ministro.

c) Coordinación como relaciones organizadas, mecanismos y acuerdos de consulta entre directores y gerencias, para la discusión de problemas comunes, arreglo de disputas, intercambio de información, uso compartido de servicios.

d) Reuniones informales de directivos y gerentes para coordinar entre sí las empresas, por debajo del nivel ministerial.

e) Coordinación a través del nombramiento de representantes para participar en juntas que agrupan a varias empresas públicas.

f) Órganos especiales de coordinación.

### ***Relaciones con el parlamento.***

El parlamento puede crear y autorizar empresas públicas; proporcionarles fondos; otorgarles poderes legales; controlar su gestión. El control parlamentario puede ser potencial o indirecto, o directo. Los problemas que se plantean al respecto se refieren a la representatividad del parlamento; a su capacidad para hacer que el poder ejecutivo responda de sus actos, y al despliegue de voluntad evidente y efectiva para ejercer tal capacidad; al deseo de la institución por interesarse e intervenir en cuestiones pertinentes a las empresas públicas; a la existencia en la sociedad de una actitud positiva negativa hacia la democracia parlamentaria y hacia el sector público

### ***Relaciones con el poder judicial.***

A este respecto existen dos posibilidades:

a) Control de actividades normales de las empresas públicas, por tribunales comunes.

b) Intervención de tribunales de control judicial, cuasi judicial, administrativo especializado (combinación de autonomía y control en relación con ciertas decisiones de las direcciones de empresas públicas que se conviertan en objeto de litigio.

### ***Relaciones con las empresas privadas.***

Las relaciones entre empresas públicas y privadas se establecen a través de una convergencia conflictual entre el juego del mercado (compras, ventas, competencias) y la incidencia de la política económica.

También, a través de la acción de las corporaciones públicas de desarrollo y financiamiento, y de ciertas formas de planificación. Las relaciones combinan elementos de rivalidad, antagonismo, conflicto, o de mutua comprensión y colaboración.

En estas relaciones, el Estado crea condiciones generales y particulares que de modo directo e indirecto, influyen en la estructura, el comportamiento y los resultados de aquéllas, en su situación actual y sus perspectivas hacia el futuro. A estas relaciones se vuelve luego con más detalle.

### ***Relaciones con los consumidores, los usuarios y el público en general.***

Estas relaciones están vinculadas en gran medida con la situación privilegiada e incluso monopolista que las empresas públicas pueden detentar. Ello incluye la posibilidad, necesidad y conveniencia un cierto grado de participación de consumidores y usuarios en control en la gestión de las empresas públicas, o por lo menos de una representación real y eficaz de intereses y opiniones. Esta posibilidad puede resultar de la iniciativa de las propias empresas, como respuesta a la presión de grupos organizados de intereses del público en general.

### **12.- Régimen estructural de la empresa pública.**

#### ***Dirección y gestión***

Los problemas de dirección y gestión se ubican ante todo en el contexto definido por los marcos del sistema de empresas públicas como un todo, su estructura general, la extensión de la gama de sus componentes y de las interrelaciones entre los mismos. Se definen también por la prevalencia de tendencias, o bien al mantenimiento de las empresas públicas con un papel supletorio de la economía de mercado y las empresas privadas; o bien de tendencias a la ampliación del sector público por una continuidad del proceso nacionalizador, lo cual obliga en mayor o menor grado a plantearse la redefinición y la reestructuración global del sistema de empresas públicas.



Los problemas generales que emergen en cuanto a la dirección y la gestión se organizan en torno a dos tipos de preguntas básicas<sup>43</sup>:

a) ¿Qué se dirige y se administra? ¿Cuál es el contenido de las macrodecisiones de la empresa pública, especialmente las que inciden en la economía general (precios, tarifas, inversiones)? ¿Qué reglas generales y particulares rigen tales decisiones?

b) ¿Quién toma las decisiones, a qué niveles y con qué envergadura: dirección política general, gestión administrativa normal o cotidiana, asunción de riesgos, aprobación de beneficios, control de gestión?

En esta dimensión, los principales problemas son: ¿a qué tipo de personas atribuir la gestión?; ¿cómo asignarlos? ¿Cómo organizar su responsabilidad?, y ¿a qué móviles apelar?

Los posibles órganos de dirección, gestión y control son los de nivel ejecutivo superior; la autoridad supervisora y asesora; la asamblea general de accionistas; la junta, consejo directivo o directorio; el director general o gerente; los demás órganos gerenciales bajo el nivel de la junta y del director.

---

<sup>43</sup> Kaplan, Marcos. Crisis y Futuro de la Empresa Pública, cit. Pág. 178.

## *El personal*

### **1) Reclutamiento.**

El régimen de reclutamiento se ubica en un continuo cuyos puntos de referencia extremos son:

- Plena autonomía de la empresa pública para el reclutamiento, incluso la libertad de competencia en cuanto a las remuneraciones y las condiciones de trabajo; o
- Injerencia de una autoridad estatal externa a las empresas públicas, e imposición de una uniformidad comparativa de condiciones dentro del sector público y del gobierno en general.

Los mecanismos de reclutamiento pueden ser:

- a) El mercado de trabajo y la operación dentro del mismo con métodos similares a los de las empresas privadas;
- b) Un servicio gubernamental de reclutamiento global;
- c) Un programa gubernamental de recursos humanos, que forme parte o no de un plan nacional de igual sentido;
- d) Órdenes directas, y/o uso de incentivos y disuasivos;
- e) Transferencia de personal desde otras ramas del servicio civil;
- f) Patrones o prácticas de particularismo político, nepotismo, caciquismo, corrupción.

## **2) Estructuración.**

En el nivel de la estructuración también existe un conflicto potencial entre las necesidades de la empresa pública como tal, y las exigencias alegadas de la política gubernamental en cuanto a jerarquía, clasificación, promoción, disciplina. Las diversas situaciones posibles son:

- Autonomía o dependencia de la empresa pública para diseñar y aplicar su propia estructura de personal.
- Conformidad con las normas legales de un sistema de servicio civil, ya sea por asimilación a ellas, o por aplicación de una ley especial de personal, y en ambos casos establecimiento de condiciones comparables para posiciones comparables en todo el sector público.
- Reclutamiento sobre bases contractuales especiales (sin regularidad ni permanencia indefinida).

## **3) Entrenamiento.**

- La responsabilidad efectiva de la empresa pública respecto al entrenamiento puede ser captada y evaluada en la medida en que se plantea y asume tareas como:
- Desarrollo de esquemas y entes adecuados de aprendizaje y programas de entrenamiento en el trabajo.

- Mejor uso posible de las facilidades de aprendizaje y de perfeccionamiento previstas por el gobierno, otras empresas públicas, empresas privadas, agencias extranjeras.
- Comunicación al gobierno central y a otras agencias sobre la existencia de necesidades insatisfechas de entrenamiento; y presiones sistemáticas tendientes a la provisión de las facilidades necesarias.

#### **4) Relaciones laborales en la empresa.**

Los principales factores que condicionan la definición y el modo de funcionamiento de las relaciones laborales en las empresas públicas son:

- a) La imagen pública del Estado y de sus empresas.
- b) Las expectativas creadas en los trabajadores de políticas de empleo modelo, que sirvan de ejemplo a las mismas empresas públicas y a las privadas.
- c) Otorgamiento o no de importancia a las consideraciones de rentabilidad para el funcionamiento de la empresa pública. Las relaciones laborales pueden ser el reflejo de normas generales aplicables para el conjunto de la administración gubernamental; de normas especiales para todas las empresas públicas o para ciertas categorías de éstas; de normas establecidas autónomamente por cada empresa y para ella; o de una combinación de estas situaciones alternativas.

Cualquier que sea la solución adoptada, ella se suele manifestar. y desplegar sobre todo en los siguientes aspectos:

a) Existencia exclusiva de un departamento de personal de tipo común, o también de un departamento de relaciones laborales, en cada empresa pública.

b) Grado de libertad de la dirección general para el empleo y el despido del personal, en los términos del Código de Trabajo vigente.

c) Garantías de estabilidad para el personal.

d) Procedimientos disciplinarios.

e) Modos de determinación de salarios y condiciones de servicio.

f) Otorgamiento al personal de beneficios adicionales a la remuneración en sentido estricto: vivienda, salud, comedores, vestimentas de trabajo, deportes y diversiones, etcétera.

g) Existencia real y reconocimiento efectivo por la empresa pública de una organización sindical fuerte y responsable.

### *Aspectos económicos y financieros*

La incidencia del intervencionismo estatal en general, y particularmente, del sistema de empresas públicas en los países del capitalismo desarrollado, se manifiesta a través de una gama de aspectos, niveles e indicadores como los siguientes:

#### **1) *Indicadores de importancia socioeconómica del sistema de empresas públicas.***

- a) Contribución al producto bruto interno.
- b) Participación en la formación del ahorro.
- c) Gasto de las empresas públicas, en términos absolutos, y como parte del gasto total del Estado y del producto interno bruto.
- d) Participación en la oferta global de bienes y servicios, para consumo e inversión.
- e) Participación en la demanda global de bienes y servicios.
- f) Contribución directa a la inversión global.
- g) Estímulos directos e indirectos a la inversión y a la actividad de las empresas privadas, para suplir sus insuficiencias y ausencias, complementarlas y reforzarlas, sin sustituirlas.
- h) Participaciones en distintos tipos de actividades esenciales, en infraestructuras económicas y sociales, industrias básicas y de punta.
- i) Productividad económica y funciones sociales.
- j) Sostén y expansión de la ocupación laboral y del nivel general de remuneraciones, y a través de ello y de otros mecanismos (seguridad social), de la capacidad adquisitiva del mercado.

k) Participación directa e indirecta en la investigación científica, la innovación tecnológica y el desarrollo.

l) Incidencia global y sectorial en la balanza de pagos.

m) Influencia en la descentralización (funcional, regional) de la actividad económica y en los procesos de decisión, en los niveles funcionales, sectoriales y espaciales.

n) Instrumentos y mecanismos: monetarios, cambiarios, crediticios, fiscales, arancelarios; regulatorios de precios y salarios; contrataciones públicas.

La convergencia y entrelazamiento de estos aspectos y niveles multiplican las posibilidades del aparato estatal, del sector público, de las políticas económicas, del dirigismo y la planificación, para influir en la estructura, la orientación y el funcionamiento de la economía y de la sociedad; para asignar recursos y distribuir ingresos; para promover la integración de clases y grupos, los compromisos sociales y políticos, la cohesión y el equilibrio del sistema, la posibilidad de cambios más o menos progresivos dentro del orden.

## **2) *Los fines.***

Los diversos fines de las empresas públicas, a los que antes se hizo referencia en vinculación con los factores y justificativos de su creación y funcionamiento, abarcan necesariamente objetivos económicos, sociales, culturales, ideológicos y políticos, tanto en lo nacional como en lo internacional.

Su definición puede ser explícita o implícita, y presupone y exige:

- Su manifestación en la política económica (general o sectorial), traducida en planes, programas, proyectos.
- Su constante adaptación a circunstancias cambiantes.
- La relación y la evaluación mutua, entre diferentes fines; según las dimensiones del corto, mediano y largo plazo; y entre las distintas empresas públicas.

Los diferentes fines de distintas empresas públicas pueden ser actual o potencialmente no complementarios o contradictorios, y deben ser conciliados a través de mecanismos de negociación y arbitraje y de soluciones de compromiso.

### **3) Patrimonio.**

Conjunto de bienes determinados con destino prefijado que se asigna a las empresas públicas, el patrimonio plantea, en su existencia y en su funcionamiento, una serie de cuestiones<sup>44</sup>:

- ¿El conjunto de bienes de que dispone una empresa pública pertenece a ésta como persona jurídica distinta del Estado?
- ¿o la misma sólo tiene el usufructo del patrimonio y de la actividad, y el derecho a su explotación y a la disposición de fondos de circulación y operación?
- ¿Quién autoriza las disposiciones de bienes, fija en general las condiciones y los límites del empleo del patrimonio?

---

<sup>44</sup> Kaplan, Marcos. Crisis y Futuro de la Empresa Pública, cit. Pág. 180.



- ¿Puede el Estado en cualquier momento privar a la empresa pública, total o parcialmente, del patrimonio, o a la inversa incrementarlo? ¿En cualquier hipótesis, con qué participación de la respectiva empresa pública en tal decisión?
- ¿Los beneficios logrados por la empresa pública son necesariamente transferidos al Estado?
- ¿Tiene la empresa pública responsabilidad propia por sus actividades y las consecuencias de las mismas? En caso afirmativo, ¿es esa responsabilidad separada e independiente del Estado? ¿Por todo el patrimonio, o por la parte del patrimonio en circulación? ¿Está sometida la empresa a ejecución forzosa? ¿Existe responsabilidad total o subsidiaria del Estado?

#### **4) *Financiamiento del capital.***

Las fuentes y las condiciones de financiamiento de las empresas públicas pueden o no ser establecidas en el momento de su creación. Sus fuentes pueden ser externas o internas a las empresas, públicas o privadas, y en ambos casos nacionales o extranjeras. Sus principales formas son:

- a) Aportaciones del presupuesto fiscal.
- b) Préstamos de fuentes presupuestarias.
- c) Aportaciones y préstamos de fondos especiales o agencias financieras especializadas.
- d) Reserva del producto de ciertos impuestos.
- e) Préstamos, créditos, subsidios, de otras empresas públicas.

f) Emisión por las empresas públicas de bonos, títulos y otros valores de interés fijo y con garantía gubernamental, hacia el público y los inversores privados (mercado de capitales y crédito bancario ).

g) Autorización a las empresas públicas para contraer deudas por sobregiro y otras causas.

Una posibilidad combinada es la de un fondo de inversión común para todas las empresas públicas que, como ente único, asume las funciones y tareas de depósito, fuente de financiamiento, servicios bancarios, sobre giros y adelantos, emisiones, agencia fiscal, fideicomiso, etcétera.

La variedad de fuentes va acompañada por la diversidad de términos posibles de financiamiento, especialmente en relación con:

- Prerrequisitos de otorgamiento.
- Tasas de interés.
- Plazos y condiciones de amortización.
- Posibilidades de suspensión o moratoria de intereses y amortizaciones.
- Rebaja o cancelación de obligaciones.

### **5) *Presupuesto y contabilidad.***

A este respecto, la principal cuestión es el grado de libertad de las empresas públicas respecto a las reglas financieras del gobierno central, incluso para la adopción de métodos comerciales de presupuesto y contabilidad. Esta cuestión debe armonizar la exigencia de autonomía para el logro de la eficiencia empresarial, y la necesidad de adecuación presupuestaria y contable de la empresa para la información y la comprensión del gobierno y del público. Usualmente, casi todos los gobiernos de los países capitalistas desarrollados, y para la mayoría de sus empresas, imponen las formas del presupuesto y la contabilidad, las someten a una inspección y aprobación anuales, y las incorporan al presupuesto general de la nación.

### **6) *Medida de la eficiencia.***

Con gran número de dificultades teóricas y prácticas que subsisten a este respecto, la medida de eficiencia ha sido buscada, y se ha logrado en grados variables, mediante una combinación de criterios:

- a) Tasas de utilidades.
- b) Productividad de la mano de obra y de la inversión; grado de aprovechamiento de la capacidad instalada.
- c) Tasas de crecimiento de la producción.
- d) Indicadores de impactos en la economía y su crecimiento.
- e) Aportación de utilidades al gobierno central.

f) Comparación de los precedentes indicadores con los que corresponden al sector privado (nacional y extranjero).

### **7) Precios, tarifas y beneficios.**

Las políticas de precios y tarifas y de beneficios de las empresas públicas están estrechamente interrelacionadas.

a) Las *políticas de precios y tarifas* están condicionadas por determinados factores, y producen ciertos efectos. Entre los factores, destacan:

- La adopción de hipótesis de gestión deficitaria, equilibrada o beneficiaria para todo el sistema de empresas públicas, o para algunas de ellas, y de políticas de producción y comercialización que se derivan de tal opción.
- La estructura del mercado; la existencia o no de una situación de monopolio para la empresas o empresas públicas que se considere; el grado de escasez del bien o servicio que aquéllas producen y distribuyen.
- La combinación de los criterios de productividad y costos con los de atención de fines socioeconómicos y políticos (fomento de sectores productivos, redistribución del ingreso, bienestar, equilibrio regional, etcétera).
- La opción entre precios retributivos para las empresas y política tributaria, como alternativas para el logro de ingresos gubernamentales.

- La atribución exclusiva de factores de fijación de precios al gobierno central, o a algún tipo especial de ente público (institutos o tribunales de precios), o a la respectiva empresa pública; y combinación de estas posibilidades.

b) Los *efectos* que producen o pueden producir las políticas de fijación y modificación de precios son entre otros los siguientes:

- La estructura y evolución de los costos y precios de las empresas públicas y su comparación con los correspondientes al sector privado y a la economía en su conjunto.
- La incidencia recíproca de los costos y precios de las empresas públicas y de las privadas.
- El uso alternativo o combinado de los estímulos directos a la productividad de las empresas públicas, o de subsidios, créditos, impuestos, etcétera, como compensación a la fijación gubernamental de precios inferiores a los costos.

Las *políticas de beneficios* pueden o deben ser examinadas teniendo en cuenta los aspectos y los resultados del análisis de las políticas de precios y tarifas. Se debe considerar además:

1) En caso de *gestión deficitaria*:

- Cómo se enfrentan las pérdidas
- Si la ley o reglamentación respectiva prevé la hipótesis de quiebra
- Sujetos que, en su caso, pueden pedir la liquidación forzosa: órganos estatales, acreedores o la misma empresa. Procedimiento a seguir
- Para evitar la quiebra, o en caso que la misma no se legalmente procedente. Ver la posibilidad de recurrir a la moratoria, las donaciones, los préstamos, el uso de reservas, la emisión de bonos, etc.

2) En caso de gestión rentable:

Los beneficios pueden ser usados para fines prioritariamente jerarquizados, como: El pago de obligaciones, incluso intereses por préstamos del gobierno, impuestos nacionales y locales, fondos de depreciación y reservas. El saldo resultante puede ser entregado al tesoro como dividendo por el capital proporcionado, para ser usado de acuerdo con la política económica general o con planes en su caso.

Como alternativa, la empresa pública puede ser autorizada a retener parte del beneficio y destinarlo a reinversión, o al mejoramiento de remuneraciones y beneficios colectivos para los equipos de dirección y personal, por propia dirección autónoma o previa autorización del ministro, de la corporación de desarrollo o del holding con competencia al respecto.

## ***Imposición***

a) El tratamiento fiscal a las empresas públicas depende de:

- El sistema contable del Estado.
- Los distintos tipos de empresas públicas.
- Los lazos establecidos entre las empresas públicas y el tesoro (pago total de beneficios, o retención parcial o total por aquellas).
- Relaciones de monopolio o de competencia con las empresas privadas.

b) El régimen fiscal de las empresas públicas puede surgir de la legislación tributaria general, o de instrumentos específicos para distintas categorías de aquellas. En un u otro caso, puede eximirse a todas las empresas públicas, o a algunas de ellas, de impuestos directos e indirectos ( con la idea sobre todo de evitar mecanismos de mera transferencia de recursos en el interior del Estado), o por el contrario imponerles impuestos que rigen para las empresas privadas, o algunos de ellos.

Se impone por lo tanto tomar en consideración los factores críticos que han perturbado y obstaculizado la organización racional y el funcionamiento de las empresas públicas, han contribuido a su crisis y operado en favor de su restricción, o incluso cada vez más lisa y llanamente de su privatización que, en un momento dado, parece volverse incluso un movimiento casi universal.

### **13. La Administración Pública Paraestatal.**

#### ***Evolución de la Expansión y Regulación del Sector Paraestatal (1917-1982)***

La intervención del Estado en la esfera económica ha sido una constante a lo largo de la historia de México. Aun cuando se puede ubicar a la Constitución de 1917 como el punto de partida de la expansión e intervención creciente del sector público en las actividades económicas, cabe señalar que desde la Colonia se crean entidades precursoras de la empresa pública.

#### ***Antecedentes***

En la Nueva España, los monopolios que legalmente correspondían al Estado sobre determinada rama de la producción, llamados estancos, fueron ampliamente aceptados; en realidad, la estructura económica y jurídica de la Colonia fue un suelo fértil para las empresas públicas monopolistas. En efecto, la Real Hacienda se reservó la explotación, procesamiento o distribución de varios productos, entre los que se encontraban: Pólvora, salinas, cordobanes, nieve, lotería, tabaco, cobre, plomo, estaño, alumbre y azogue, monopolios que se ejercieron en ocasiones sólo temporalmente. Al respecto, también cabe mencionar a la Casa de la Moneda, que se incorporó a la administración real en 1762, así como el Banco de Avío de Minas y el Banco de San Carlos, establecidos hacia 1782.



Después de la independencia, como parte de los esfuerzos por afirmar nuestra soberanía como nación, la intervención estatal adoptó modalidades diversas para responder a las nuevas necesidades de la época. Así, por ejemplo, en 1830 se crea el Banco de Avío y en 1837 el Banco de Amortización de la Moneda de Cobre. Durante la última administración de Antonio López de Santa Anna, el Estado definió con mayor precisión su participación como promotor de las actividades económicas, mediante el decreto del 22 de abril de 1853, otorgándole atribuciones importantes sobre el particular al Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio.

La generación de liberales que redactó la Constitución de 1857, derrotando al Partido Conservador y posteriormente al ejército invasor de Napoleón III, eran acérrimos partidarios del liberalismo clásico. Uno de sus más preclaros representantes fue Ignacio L. Vallarta, a quien se atribuye una influencia determinante en la consignación de la limitación de la intervención del Estado en la economía y, con ello, en la prohibición de los estancos que se incluyó en el texto constitucional. Sin embargo, desde fines del siglo pasado, el Estado mexicano estuvo participando en la operación y el control de empresas creadas al amparo de la legislación mercantil (por ejemplo, en las relacionadas con la prestación del servicio eléctrico en diversas regiones del país, así como las primeras compañías ferrocarrileras y petroleras).

### ***Etapas en la regulación de las entidades paraestatales a partir de 1917***

Aun cuando existen diversas clasificaciones relativas al proceso de regulación jurídica de las entidades paraestatales, cada una de ellas atendiendo a distintos criterios metodológicos, para los efectos del presente trabajo se ha considerado útil distinguir, convencionalmente, tres etapas para el análisis de la evolución de la expansión y regulación jurídica de tales entidades en nuestro país a partir de la Constitución de 1917.

#### ***Primera etapa: Regulación incipiente y dispersa (1917-1947).***

En México, la introducción de entidades paraestatales, bajo los primeros años de vigencia de la Constitución de 1917, se produjo en forma asistemática y coyuntural, sin una concepción normativa unitaria y conforme lo dictaban las necesidades de la política económica del presidente en turno. Esta primera etapa se inicia con las disposiciones constitucionales de 1917 y algunas reformas posrevolucionarias, con las leyes secundarias que de ellas emanaron, así como con los decretos y acuerdos del titular del Ejecutivo, expedidos con base en la facultad reglamentaria, sin que hubiera una legislación específica para el control de las entidades paraestatales.

Con el triunfo del movimiento revolucionario y a diferencia de los ordenamientos constitucionales del siglo pasado, el marco jurídico que emanó de él reconoció el papel que tenía el Estado en la promoción de ciertas actividades económicas para el desarrollo nacional.

Las razones de la participación estatal en la economía no obedecían solamente a un problema de soberanía nacional sobre ciertos recursos naturales y actividades económicas, sino también a que el Estado se convirtiera en un ordenador del crecimiento económico, dadas las actividades productivas dispersas y escasas a principios de siglo, así como al objetivo de mitigar las diferencias sociales y prestar servicios que las fuerzas del mercado, por sí solas, no podían desarrollar.

El texto original del artículo 28 de la Constitución de 1917, a pesar de contener la misma prohibición respecto de los monopolios como la preveía la Constitución de 1857, se convirtió en el marco jurídico bajo cuya vigencia se articuló un régimen de economía mixta. Dicha disposición, junto con el artículo 27 constitucional, establecieron las bases incipientes para el ejercicio de la rectoría del Estado, encomendándosele a éste un papel dinámico en la economía.

En realidad, buena parte de las disposiciones constitucionales correspondientes a este periodo no hacían referencia expresa a las "empresas públicas" o a los "organismos descentralizados" como tales, pero de su lectura puede desprenderse o inferirse la autorización o el mandato para su creación o funcionamiento. Por ejemplo, la Constitución de Querétaro señalaba ya, en su artículo 73, fracción X, que el Congreso de la Unión tenía facultades para... "establecer el banco único de emisión de moneda, en los términos del artículo 28", el cual desde entonces exceptuaba de la prohibición monopolista "a la emisión de billetes por medio de un solo banco, que controlará el Gobierno Federal".

Este banco fue creado en 1925 como una sociedad anónima, de acuerdo con su propia Ley Orgánica, por el entonces socorrido procedimiento de que el Legislativo le concediera facultades extraordinarias al Ejecutivo para legislar, fuera de los casos limitativamente previstos en el artículo 29 de la Constitución, pero con la convivencia de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Fue así como las primeras acciones de la intervención estatal consistieron en la creación de una infraestructura institucional que sirviera de base para los proyectos que requeriría el desarrollo nacional en el futuro, habiéndose creado diversas instituciones que regularon el sistema financiero y otras que promovieron directamente sectores económicos de interés nacional. Entre las primeras, además del referido Banco de México creado en 1925, cabe mencionar al Banco de Crédito Agrícola (1926), el Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas (1933), Nacional Financiera, S.A. (cuya escritura pública data del 30 de junio de 1934), y más tarde el Banco de Comercio Exterior (1937).

Durante el "maximato" y, especialmente, en el cardenismo (1934-1940), el Estado tuvo la gran tarea de concentrar esfuerzos para enfrentar las secuelas y rezagos que había dejado la profunda depresión económica que sacudió al mundo en 1929 y los primeros años de la década de los treinta. Para lograr el resurgimiento del país era necesario fortalecer todas las áreas económicas, particularmente el campo, la industria y el comercio. En este periodo el sector paraestatal se presentó con mayor fuerza como el pilar del desarrollo económico. Se impulsó la reforma agraria y se crearon y nacionalizaron empresas estratégicas, se expropiaron las compañías ferrocarrileras y la industria petrolera, además de que se empezó a participar en la generación de energía eléctrica.

La compañía Ferrocarriles Nacionales de México, creada en el año de 1908, constituyó la principal empresa del gobierno mexicano posrevolucionario y recibió una especial atención del Estado, como lo prueban las sucesivas rehabilitaciones y cuantiosas inversiones que le fueron destinadas desde el "maximato" (complementada con otras entidades, como el Ferrocarril Sonora-Baja California, S.A. de C.V., creada por decreto presidencial de 24 de junio de 1932).

Sin embargo, no fue sino hasta el año de 1937 en que se ordenó su expropiación por causa de utilidad pública. La expropiación de las acciones que todavía se encontraban en manos de particulares (el gobierno poseía en ese momento el 51 % de las acciones), se llevó a cabo a través del decreto del 23 de junio de 1937.

El 18 de marzo de 1938 se expropiaron los bienes de las 17 compañías petroleras extranjeras y por decreto presidencial del 7 de junio de ese mismo año se creó Petróleos Mexicanos (PEMEX), como organismo descentralizado. Asimismo, el 9 de noviembre de 1940 se publicó en el *Diario Oficial* la reforma al párrafo sexto del artículo 27 constitucional para establecer que "tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos, no se otorgarán concesiones y la Ley Reglamentaria respectiva de terminará la forma en que la Nación llevará a cabo las explotaciones de esos productos". Dicha disposición fue reformada y adicionada en 1960.

Hasta 1940, las inversiones públicas se limitaban primordialmente a los renglones de infraestructura y finanzas. La injerencia directa del Estado en los ámbitos industrial y agropecuario se produjo, en forma incipiente, durante el sexenio del presidente Cárdenas. Sin embargo, la intervención decidida del Estado en empresas diversas a las de infraestructura y finanzas, sólo se produjo masivamente a partir de 1940, cuando se acentuó el viraje que se había iniciado en 1934, con el abandono del proyecto predominantemente agrícola de los regímenes de Obregón, Calles y los presidentes del "maximato".

Como resultado de las condiciones generadas por la Segunda Guerra Mundial, las oportunidades de impulsar el desarrollo industrial se ampliaron, y con ello fue posible modernizar el patrón de acumulación que se requería. La economía nacional tenía que insertarse en una dinámica de mayor competencia, aprovechando que los mercados internacionales atravesaban por situaciones poco estables. Fue así como en la década de los años cuarenta los esfuerzos se concentraron en expandir el sector industrial. En este contexto, la sustitución de importaciones ocupó un lugar preponderante.

El ahorro generado por la reducción en la compra de bienes del exterior permitió canalizar esa inversión a otras áreas del sistema económico. Los avances en el proceso de la industrialización modificaron las condiciones de vida en la ciudad, lo cual impulsó al Estado a proporcionar mayor número de servicios públicos.

Fue así como en este periodo una gran parte de la inversión pública se destinó al sector comunicaciones y transportes. Es importante recordar que las inversiones en este tipo de áreas de actividad eran cuantiosas, de escasa rentabilidad y de periodos de maduración muy prolongados, por lo cual no existían grupos privados que estuvieran dispuestos a invertir en tales áreas. Por lo que se refiere a la etapa que aquí se reseña y que se caracteriza por el "crecimiento coyuntural de la administración pública paraestatal", se podrían señalar adicionalmente,.

Por otra parte, el 18 de noviembre de 1942 se publicó la adición de una fracción XXXI al artículo 123 de la Constitución (la cual se ha reformado y adicionado nuevamente en 1962, 1975 y 1977, sin afectar lo que a continuación se indica) para señalar que:

La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en asuntos relativos a las empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal...

La anterior fue la primera referencia explícita a "empresas descentralizadas" a nivel constitucional. Es con base en las disposiciones constitucionales invocadas en este inciso que puede hablarse de una primera etapa en la regulación de las entidades paraestatales, durante la cual es posible inferir el mandato para la creación u operación de empresas o instituciones públicas cuyas actividades hubiesen quedado reservadas en exclusiva al Estado, o bien, se reconoce que éste podía administrarlas directa o descentralizadamente.

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; esto último se produjo como efecto de la salida de los capitales que se refugiaron en México durante la Segunda Guerra Mundial, así como por la disminución de la demanda de productos mexicanos de exportación, en la posguerra.

El volumen de las inversiones y las restricciones del crédito pudieron haber hecho sentir que se requería de una regulación del control de las empresas públicas, misma que fue atendida por el Congreso de la Unión cuando emitió la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (*Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1947), con la cual terminó la que se ha denominado la primera etapa en la regulación del sector paraestatal, misma que se caracterizó por el establecimiento coyuntural, disperso y anárquico de las empresas públicas, así como por la falta de un criterio unitario para su control.

La referida Ley marca el inicio de una segunda etapa, que se prolonga hasta la primera mitad de la década de los setenta, en la cual se expiden diversas leyes específicas para el control de las entidades paraestatales.



***Segunda etapa: Expedición de diversas leyes específicas para el control (1947-1976).***

El segundo periodo, denominado por los autores de formación unitaria, inicia con la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (*Diario Oficial* de 29 de diciembre de 1976) y la simultánea vigencia parcial de la Ley para el Control de 1970, con lo cual también inicia la primera etapa de este periodo llamada de control indiferenciado de las entidades paraestatales y va de 1976 a 1982, durante la cual también se expiden los siguientes ordenamientos asociados al control: Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y sus reformas; así como Ley General de Deuda Pública (ambas publicadas en el *Diario Oficial* de 31 de diciembre de 1976); Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal (*Diario Oficial* de 31 de diciembre de 1979); Ley General de Obras Públicas y Ley de Información Estadística y Geográfica (publicadas ambas en el *Diario Oficial* de 30 de diciembre de 1980, y Ley General de Bienes Nacionales (*Diario Oficial* de 8 de enero de 1982).

Asimismo, diversas adiciones constitucionales otorgaron nuevas facultades al Congreso de la Unión con respecto a la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación y del entonces Departamento del Distrito Federal, a la revisión de la Cuenta Pública, y a la posibilidad de hacer comparecer a los directores y administradores de las entidades paraestatales (*Diario Oficial* de 6 de diciembre de 1977); la reforma al artículo 90 de la Constitución (*Diario Oficial* de 21 de abril de 1981) daría pie al reconocimiento constitucional del sector paraestatal y a una legislación futura más orgánica.

Lo cual fue previsto por los mismos autores como la posibilidad de un control diferenciado de las entidades paraestatales a partir de 1983, lo que consideraron que configuraría una segunda etapa dentro de este segundo periodo.

Para el Control por parte de Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (*Diario Oficial* de la Federación de 31 de diciembre de 1947), a la que sucedieron las versiones publicadas el 4 de enero de 1966 y el 31 de diciembre de 1970; en esta etapa surgen algunas referencias constitucionales que involucran a las entidades paraestatales, en el entendido de que las empresas públicas de carácter financiero se normaron por disposiciones paralelas.

Como se ha señalado, la segunda etapa en la que se ha dividido convencionalmente el proceso de regulación de las entidades paraestatales, se inicia a finales 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 (a la cual sucedieron las leyes bajo el mismo nombre publicadas el 4 de enero de 1966, de la cual deriva la fiscalización de los ingresos de algunas entidades paraestatales, y del 31 de diciembre de 1970), y termina con la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, concretándonos en las páginas siguientes a subrayar los aspectos que se relacionan más directamente con las diversas modalidades de regulación y control de las entidades paraestatales.

Durante la vigencia de las diversas leyes específicas para el control de estas entidades se desarrollaron diversos cambios relacionados fundamentalmente con el ámbito personal de validez de las normas, así como con los agentes del control, los responsables, sus atribuciones y los mecanismos de vigilancia y de fiscalización. También fueron expedidos ordenamientos que regulaban materias específicas. Asimismo, en esta etapa surgen algunas referencias constitucionales que involucran a las entidades paraestatales. Por su parte, las empresas públicas de carácter financiero se normaron por disposiciones paralelas.

1) *La primera Ley para el control* (1947). En esta Ley se definieron por primera vez de manera explícita las características y formas de creación de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, así como las modalidades de vigilancia y control a que habrían de quedar sometidos. Se señalaba así que los organismos descentralizados podían ser creados bien por Ley del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo federal, siempre y cuando reuniesen los requisitos que la propia ley enumeraba, caracterizándolos por dos elementos: sus recursos, y su objeto y funciones.

En cambio, no se establecía requisito o modalidad específica alguna para la creación de las empresas de participación estatal o de los fideicomisos, que no fuera la de su apego a las leyes de naturaleza mercantil; en lo referente a dichas empresas de participación estatal, la caracterización se basó en los siguientes elementos:

*a)* Facultad de nombramientos a favor del gobierno federal; *b)* Control del 50% o más del capital o acciones; *c)* Existencia de acciones de serie especial, que sólo podían ser suscritas por el gobierno federal; *d)* Disfrute, por una disposición general, de preferencia para realizar operaciones o negocios con el gobierno federal o con organismos descentralizados o empresas de participación estatal. También los fideicomisos otorgados por el gobierno federal fueron regulados (artículo 10), ya fuera que los constituyera directamente el referido gobierno federal o a través de una institución nacional de crédito, correspondiendo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público su supervisión.

Los poderes que se otorgaban para el control de los entes paraestatales fueron muy amplios, entre ellos se podían incluir: Los legales, administrativos y financieros, incluyendo los de nombramiento, en caso de que así se estipulara en los instrumentos que los crearan, así como los de inspección y de iniciación de los procedimientos de responsabilización de "funcionarios". Además, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se le confirieron algunas facultades que implicaban una incipiente planificación, tales como la reforma de los presupuestos y programas anuales de operación e inversiones, y la promoción de innovaciones en la organización y funcionamiento de las entidades paraestatales. La Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa tenía intervención en materia de celebración de contratos y adquisición o venta de bienes, por parte de las entidades paraestatales (artículo 11).

Las atribuciones de vigilancia y control quedaban asignadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con excepción de lo referente a las adquisiciones y contratos de obras, aspectos en los que participaba la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Esta ley dotaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de amplísimas facultades en las que quedaba incluido el control y vigilancia de las instituciones nacionales de crédito, seguros y fianzas y sus filiales, así como los fideicomisos que otorgaba el Gobierno Federal, directamente o por medio de alguna institución nacional de crédito, cualquiera que fuese el origen de los fondos destinados a dichos fideicomisos.

La ley establecía asimismo que: Por resolución del Ejecutivo, podrán asimilarse a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal a que esta ley se refiere, sus filiales o subsidiarias y aquellas empresas con las que su posición o situación sea análoga a la del Gobierno Federal con respecto a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal.

La Ley en comento asignó al sector paraestatal un papel complementario dentro de las actividades económicas, como se desprende del artículo 12, que dispuso la liquidación o traspaso de las empresas de participación estatal, con base en dos supuestos: Que no realizaran funciones de utilidad pública o que compitieran con empresas privadas que llenasen debidamente su cometido.

Durante el sexenio del presidente Miguel Alemán Valdés (1946-1952) continuó la inversión pública en el sector industrial, pero esta vez su financiamiento comenzó a gravitar más sobre el ahorro interno, que era captado por el sistema bancario privado, y el ahorro externo, absorbido fundamentalmente por medio del Export-Import Bank. Tanto los fondos provenientes del crédito interno como del externo, eran canalizados a las empresas públicas a través de la banca estatal y, principalmente, por medio de NAFINSA. Entre las empresas públicas creadas en este periodo cabe mencionar Industria Petroquímica Nacional (1949), Diesel Nacional (1951), y Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril (1952).

Después de un intento fallido de crear un Comité de Inversiones dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuyo fracaso obedeció principalmente a que rebasaba el ámbito de funciones de la propia Secretaría, se creó en 1954, por acuerdo presidencial, un órgano similar, pero esta vez dependiente de la presidencia de la República: La Comisión de Inversiones.

El éxito de la nueva entidad, a la que correspondían el control y la planeación de la inversión pública, fue tal que se decidió transformarla en secretaría de Estado. La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de 1958 llevó al cabo el proyecto antes mencionado, estableciendo la Secretaría de la Presidencia, a la que correspondería elaborar el plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo, así como la coordinación y vigilancia de los programas de inversión pública y de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

La misma Ley transformó a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en la Secretaría del Patrimonio Nacional, otorgándole las funciones de controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones y empresas públicas que manejaran, poseyeran o explotaran bienes, así como instituciones en que el gobierno federal poseyera acciones o intereses patrimoniales y que no estuvieran expresamente encomendadas o subordinadas a otras secretarías o departamentos de Estado. La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado delineó el control triangular del sector paraestatal por parte de las secretarías de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional y de la Presidencia, lo cual en su época constituyó un avance, pero con el tiempo se transformó en un sistema duplicatorio de controles y de imposible operación.

Durante el sexenio del presidente Ruiz Cortines (1952-1958) se incrementó la inversión pública en el sector industrial, la cual pasó a ocupar definitivamente el segundo lugar, en importancia, mismo que había ganado durante el sexenio del presidente Alemán Valdés, detrás del sector de comunicaciones y transportes. En el periodo del presidente López Mateos (1958-1964), la inversión pública en el sector industrial pasó a ocupar el primer lugar a partir de 1961, en que relegó a la inversión en comunicaciones y transportes a un segundo término.

En este periodo la orientación de la inversión se dirigió hacia algunos sectores productivos, sobre todo en el área de los energéticos. A partir de 1958 el Estado se hizo cargo de la petroquímica básica.

La creación de entes paraestatales tuvo como objetivo asegurar el abastecimiento de productos y servicios, como energía eléctrica, aceros y bienes intermedios, ya que en esos años se consideraban indispensables para cualquier país en vías de industrialización.

El 20 de enero de 1960 se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación la reforma al párrafo sexto del artículo 27 constitucional, para puntualizar los términos en que se reserva al Estado la explotación del petróleo y los hidrocarburos: "Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva".

También durante el gobierno del presidente López Mateos concluyó la nacionalización de la industria eléctrica, a través de la adquisición, por parte del gobierno federal, de las empresas extranjeras más importantes: Mexican Light Power Co. y American Foreign Power Co. El 29 de diciembre de 1960 se publicó la adición al párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución para dar cabida a la nacionalización de la industria eléctrica:

Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.



Fue, asimismo, durante el sexenio de López Mateos en que se dio impulso al sector agropecuario y al abastecimiento de productos básicos; al respecto, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) intensificó su intervención en la comercialización, distribución, venta y regulación de algunos productos de primera necesidad como el maíz, trigo, frijol, arroz, etcétera, constituyéndose en un organismo regulador del mercado de los productos en cuestión (*D.O.F.* de 25 de mayo de 1961).

Algunas otras de las entidades paraestatales creadas en este lapso son Instituto Mexicano del Café e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (1960), así como, ya durante la administración del presidente Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), Instituto Mexicano del Petróleo, y Aeropuertos y Servicios Auxiliares (1965).

2) *La segunda Ley para el control* (1966). Dentro de la atmósfera de control y eficiencia que venía a equilibrar la de gastos elevados del sexenio de López Mateos, pero aprovechando la experiencia que este último le heredara en materia de programación y control del gasto público, se generó la segunda Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, publicada en el *Diario Oficial* de 4 de enero de 1966, así como el Programa de Desarrollo Económico y Social para 1966-1970 y la Comisión de Administración Pública.

En términos generales, dicha Ley consagra la distribución de la competencia triangular que se había otorgado a las secretarías de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional y de la Presidencia, en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958. Los controles de tipo legal, financiero, de nombramiento e inspección que correspondían a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se transfirieron a la Secretaría del Patrimonio Nacional, con excepción de las relativas a las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y sus filiales, los fideicomisos del Gobierno Federal y las instituciones docentes y culturales; asimismo, se reservaron a aquélla, entre otras, las facultades de autorizar los créditos que requiriesen los organismos y empresas del sector paraestatal, así como las de autorizar la expedición de las órdenes de pago que se necesitaran para el ejercicio de los presupuestos de aquellos entes sujetos a control por la Cámara de Diputados.

La Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1966 incluyó algunas otras novedades: La creación del Registro de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal; la obligación de organismos y empresas paraestatales de publicar, cada año, su estado financiero, en el *Diario Oficial* de la Federación; un más detallado y completo control sobre los bienes de los multicitados organismos y empresas, disponiéndose medidas para autorizar y controlar la enajenación de bienes muebles e inmuebles, ordenándose también la formulación y actualización de inventarios.

Por lo que se refiere a su transformación, fusión, disolución o liquidación, salvo en los casos de las instituciones exceptuadas por la propia Ley, correspondía a la Secretaría del Patrimonio Nacional someter dicha decisión a la consideración del titular del Ejecutivo. Durante el sexenio de Díaz Ordaz (1964-1970), la inversión pública en la industria continuó ocupando el primer lugar, y la de comunicaciones y transportes el segundo, con excepción de los últimos años, en que la inversión en beneficio social ocupó el segundo lugar. No obstante, la administración de Díaz Ordaz fue muy efectiva en cuanto al control del sector paraestatal, como lo demuestra el hecho de que haya sido el periodo en que el mayor porcentaje del ingreso que financió la inversión pública federal provino de recursos propios.

En el transcurso de esos años la mayor parte de la inversión pública era realizada por las entidades paraestatales. Los montos de inversión que se aplicaban eran asignados cuidadosamente y la austeridad en el ejercicio del gasto era determinante. En este periodo de desarrollo de nuestra economía el sector secundario (industrial) se convirtió definitivamente en su eje dinámico, por lo que uno de los objetivos de la política económica se encaminó a profundizar la industrialización del país. Asimismo, el control de empresas de participación estatal mayoritaria frecuentemente quedó en manos de las instituciones de crédito que suscribían su capital, lo que significó que el control se ejerciera a través de una especie de *holdings* financieros, como fue el caso de la función que desempeñaron NAFINSA (Nacional Financiera, S. A.) y SOMEX (Sociedad Mexicana de Crédito Industrial, S.A.).

Algunas de las entidades paraestatales creadas en este lapso son Financiera Nacional Azucarera (1966), Sistema de Transporte Colectivo (1967) y Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas (1969).

3) *La tercera Ley para el control (1970)*. El sexenio del presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) comenzó, por lo que al sector paraestatal se refiere, con la emisión de una 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 31 de diciembre de 1970. En realidad, la Ley de 1970 sólo reformaba algunos artículos de la de 1966 y adicionaba dos capítulos, de dos y tres artículos respectivamente.

En efecto, esta Ley, parcialmente en vigor hasta 1986 en que entró en vigor la Ley Federal de Entidades Paraestatales, conservó la distribución de facultades que preveía la de 1966 por lo que se refiere a las secretarías de la Presidencia, en cuanto al control de las inversiones; la de Hacienda y Crédito Público, relativo al control del presupuesto, y la del Patrimonio Nacional, por lo que hace a la vigilancia y control de sus operaciones.

Como novedad importante, con respecto a las empresas de participación estatal minoritaria, se facultaba a la Secretaría del Patrimonio Nacional para designar un comisario que realizara las tareas de vigilancia; asimismo, por lo que toca a los fideicomisos en los cuales la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hubiese actuado como fideicomitente, la misma Secretaría del Patrimonio Nacional podía designar un comisario, cuando tales fideicomisos tuviesen por objeto la inversión, el manejo o la administración de obras públicas, la prestación de servicios o la producción de bienes.

Continuaron, sin embargo, exceptuadas de este control e inscripción en el registro (de organismos descentralizados, empresas de participación estatal, tanto mayoritarias como minoritarias, fideicomisos del gobierno federal), las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones nacionales auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, así como las instituciones docentes y culturales. Asimismo, siguieron sin establecerse requisitos previos para la constitución de las empresas de participación estatal o de los fideicomisos.

Otra novedad era que, para los efectos de su transformación, fusión, disolución o liquidación, se requería, salvo las excepciones que la propia ley establecía, que la Secretaría del Patrimonio Nacional sometiese la autorización de dichas decisiones al presidente de la República, "oyendo el parecer de las dependencias del Ejecutivo cuyas funciones tengan relación con el objeto o fines del organismo o empresa de que se trate".

Adicionalmente y como parte del proceso de incorporación de las entidades paraestatales al texto de la Constitución federal, el 31 de enero de 1974 se publicó la adición de un segundo párrafo al artículo 93 para establecer que cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado, y a los Jefes de Departamentos Administrativos, así como a los Directores y Administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria. para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivas normas o actividades.

Por otra parte, el 6 de febrero de 1975 se publicó la reforma del párrafo sexto y la adición de un nuevo párrafo séptimo al artículo 27 constitucional a fin de nacionalizar los minerales radiactivos, para quedar como sigue:

Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos en los términos que señale la ley respectiva... Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener usos pacíficos.

Asimismo, en este periodo se reformó el artículo 123 de la Constitución, donde se dispuso la creación del INFONAVIT y del FOVISSSTE, organismos de bienestar social encargados de establecer en un sistema de financiamiento que permite otorgar a los trabajadores crédito barato y suficiente para adquirir en propiedad una vivienda.

Entre las nuevas entidades que se crearon durante la administración del presidente Echeverría, que se caracterizó también por la expansión acelerada del sector paraestatal, absorbiéndose varias empresas privadas con problemas financieros para salvar las fuentes de trabajo, cabe señalar: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Comisión Nacional de la Industria Azucarera e Instituto Nacional de Comercio Exterior (1970); Consejo Nacional de Fomento Educativo y Productos Pesqueros Mexicanos (1971); Fondo para la Vivienda de los Trabajadores al Servicio del Estado y Comisión Nacional del Cacao (1973).

En general, como señala Manuel Barquín<sup>45</sup>, el control que prescribía la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1970 era excesivo y, por lo mismo, poco efectivo. De hecho, era contrario al margen de autonomía que debe caracterizar al sector paraestatal y, por ello, su mera existencia implicaba la revocación del régimen de descentralización. Cabría entonces preguntarse qué objeto tuvo la creación de tales entes, que ciertamente la Constitución no preveía, si al final de cuentas se les iba a conculcar, con una legislación farragosa e inoperante, la razón misma de su existencia. La regulación del control se convirtió en una regulación de coadministración o en una especie de régimen de desconcentración.

En realidad, el sistema normativo del sector paraestatal mexicano daba la impresión de ser el resultado de sobreponer sucesivos sistemas que no fueron completamente satisfactorios; también se manifestaba una voluntad de poner en práctica ideas preconcebidas, producto de experiencias burocráticas del sector centralizado y, sobre todo, se hacía evidente el afán continuo y renovado de ejercer una autoridad, omnímoda y centralizadora, que recelaba de todo lo que pareciera autonomía, delegación de responsabilidades e independencia de criterio. Parecía que se tratase de aplicar al sector paraestatal, por imitación extralógica, el bagaje de controles propios de la administración desconcentrada.

---

<sup>45</sup> Barquín, Manuel citado Kaplan, Marcos. Crisis y Futuro de la Empresa Pública, cit. Pág. 274

Con las reservas necesarias, puede afirmarse que fue importante lo que se logró avanzar en materia de regulación de las entidades paraestatales durante esta segunda etapa, pero a todas luces era necesario realizar un mayor esfuerzo de sistematización conceptual que permitiera regularlas con un criterio unitario, a partir de una disposición constitucional que se refiriera a su creación y funcionamiento de manera explícita e integral, que sirviera de base para su incorporación a una Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a fin de ubicarlas con precisión dentro del vasto universo de instituciones y mecanismos de los cuales se vale actualmente el Estado para cumplir sus importantes funciones de regulación, fomento, producción y prestación de servicios para el desarrollo económico y social del país en su conjunto.

Fue durante las administraciones de los presidentes José López Portillo y Miguel de la Madrid que se cubrieron los dos requisitos anteriormente planteados, lo que a su vez permitió iniciar la revisión y actualización de las muy diversas disposiciones jurídicas que rigen la actividad de las entidades paraestatales, ya bajo un criterio unitario y congruente, así como más sistemático.

***Tercera etapa: Regulación unitaria y sistemática (a partir de 1976).***

Este periodo, convencionalmente establecido para efectos de análisis del proceso de regulación jurídica de las entidades paraestatales de 1917 a nuestros días, se inicia, como ya se mencionó, con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el *Diario Oficial* de 29 de diciembre de 1976.



Aun cuando resulta justificado sostener que con la expedición de la referida Ley Orgánica de la Administración Pública Federal inicia la nueva etapa bajo análisis, es necesario advertir que la regulación unitaria y sistemática de las entidades paraestatales recién entró en vigor dicha Ley tuvo todavía un carácter incipiente. En realidad, requirió también de posteriores leyes y reformas constitucionales y legales, de manera destacada varias aprobadas entre 1982 y 1983, para proporcionar un tratamiento normativo más sistemático, racional, uniforme y congruente al sector, propiciando, junto con la política económica promovida a partir de esos años, una auténtica reforma del Estado, como se explica más adelante.

El artículo 1 de la Ley Orgánica señala que este ordenamiento "establece las bases de organización de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal", advirtiendo, en forma coincidente con lo dispuesto en el artículo 30 de la misma, que la administración pública paraestatal 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". Más adelante se analizan los procedimientos de creación, organización, operación, evaluación y control diseñados para cada uno de los tipos de estas entidades.

En esta Ley Orgánica no se mantienen ya las excepciones que preveía la Ley para el Control de 1970 y que impedían, en buena medida, el conocimiento, planeación, coordinación y control unitarios y congruentes de tales entidades.

Sin embargo, el esquema de la Ley Orgánica para un control sistemático aún era limitado y la legislación específica y prolija de las entidades financieras siguió vigente, al igual que algunas disposiciones de la Ley para el Control de 1970 (misma que no se abrogó sino hasta 1986 con la expedición de la Ley Federal de Entidades Paraestatales).

El Título Tercero de la Ley Orgánica se denomina "De la Administración Pública Paraestatal" y su Capítulo Único contiene diversos artículos que constituyen "las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación", tal y como lo ordena el actual artículo 90 de la Constitución, según reforma publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de 21 de abril de 1981.

Una de las reformas más importantes que introdujo la Ley Orgánica de 1976 radica en haber facultado al presidente de la República para agrupar diversas entidades paraestatales por sectores específicos, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de la secretaría o departamento administrativo que en cada caso se designe como coordinador de sector, al cual le corresponde planear, coordinar y evaluar la operación de tales entidades, sin que la integración por sectores implique la transformación de estructuras, ni modifique la personalidad, condición jurídica, ni el patrimonio de las respectivas entidades. Sin duda, la integración sectorial de las entidades dio un sentido más coherente al ejercicio del control, así como a la planeación en lo que corresponde a entidades paraestatales no financieras.

A reserva de analizar con mayor profundidad dicha Ley Orgánica más adelante, cabe aludir a otras leyes relevantes al control de las entidades paraestatales que se promulgaron con posterioridad a 1976 y que, con sus correspondientes reformas, también se reseñan posteriormente, como es el caso de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la Ley General de Deuda Pública, publicadas ambas en el *Diario Oficial* de 31 de diciembre de 1976; la Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, publicada el 31 de diciembre de 1979 (la cual fue abrogada por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles publicada el 8 de febrero de 1985, misma que a su vez fue abrogada por la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas publicada el 30 de diciembre de 1993); la Ley General de Obras Públicas y la Ley de Información Estadística y Geográfica, publicadas ambas el 30 de diciembre de 1980 (la primera de las cuales también fue abrogada por la referida Ley de Adquisiciones y Obras Públicas), así como la Ley General de Bienes Nacionales publicada el 8 de enero de 1982.

Además de otras reformas constitucionales y legales durante la etapa que se analiza y que se refieren a los controles sobre las entidades paraestatales a cargo del Congreso de la Unión (como la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación y del entonces Departamento del Distrito Federal, así como a la revisión de la Cuenta Pública y a la posibilidad de hacer comparecer a los directores y administradores de tales entidades), las cuales también se abordan en el apartado relativo, es pertinente insistir aquí en la reforma al artículo 90 constitucional, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de 21 de abril de 1981, a través de la cual se estableció que la administración pública federal es centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso

Misma que ya se había emitido desde 1976 y corresponde a la que se ha venido reseñando en este inciso, la cual se encarga de distribuir los negocios del orden administrativo de la Federación (que están a cargo de las secretarías de Estado y de los departamentos administrativos) y definir las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo federal en su operación.

Igualmente, deben destacarse las relevantes reformas de 1982 a los artículos 25, 26 Y 28 de la Constitución Política que establecen, entre otros aspectos, las bases de la rectoría del Estado, la economía mixta y la planeación, configurando todo un capítulo económico de la Constitución y las bases de la reforma al Estado, a cuyo estudio se dedican las siguientes páginas.

Por otra parte, cabe mencionar que los años setenta son determinantes en lo que respecta a la expansión del Estado en actividades económicas, sobre todo porque se profundiza su crecimiento "no planeado". Participa en la producción de un amplio número de bienes y servicios a consecuencia de la creación de empresas y organismos pero, principalmente, por la absorción de compañías del sector privado con problemas financieros y de eficiencia. En este periodo el Estado emprendió la tarea de rescatar compañías al borde de la quiebra con el fin de evitar que su desaparición provocara desempleo y desajustes en la planta productiva.

El papel protagónico de la segunda mitad de la década de los setenta correspondió al precio del petróleo. El fabuloso despegue que registró en estos años provocó que el sector público se concentrara en expandir la plataforma petrolera y desarrollar la industria de bienes de capital. Asimismo, en septiembre de 1982 se dio a conocer la decisión de nacionalizar la banca. Con este acto se añadieron 56 instituciones bancarias, y las empresas que de ellas dependían, al ya para entonces cuantioso número de entidades del sector paraestatal, cuya expansión se precisa en el siguiente numeral.

#### **14.- Panorama cuantitativo de la expansión del sector paraestatal**

Con esta breve descripción de cómo se fue regulando y conformando el sector paraestatal de 1917 a 1982, se puede apreciar que el tamaño y la composición que llegó a alcanzar el Estado siguieron un camino paralelo al desarrollo económico nacional y, por lo tanto, no dependieron de criterios únicos.

Con base en información de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, Jacques Rogozinski<sup>46</sup> muestra gráficamente el desarrollo creciente que registró el sector paraestatal entre 1917 y 1982. Al efecto señala que, hacia 1940, las entidades paraestatales sumaban 36, en tanto que, para 1954, catorce años después, llegaban a 144; asimismo, mientras que para el año de 1970, otros dieciséis años, casi se duplicó el número al sumar 272, hacia 1982 se conformó un universo integrado por 1,155 entidades paraestatales, con lo cual en tan sólo doce años se incrementó significativamente en más de cuatro veces el número de las mismas.

---

<sup>46</sup> Rogozinski citado Kaplan, Marcos. Crisis y Futuro de la Empresa Pública, cit. Pág. 280.

En relación con los diversos factores que han confluído en la emergencia, estructuración y desarrollo de las empresas públicas, Kaplan<sup>47</sup> distingue entre los factores y justificantes de tipo histórico, coyuntural y militar; factores y justificantes de tipo económico-social, y factores y justificantes de tipo político e ideológico.

En su momento, la creación de empresas e instituciones públicas se encontraba justificada por necesidades de tipo coyuntural, lo cual propició un crecimiento anárquico y excesivo. La instrumentación de medidas de política económica de corto plazo generó grandes problemas, entre otros de rezago tecnológico y de productividad en las empresas, de asignación de recursos por parte del Estado y, en muchos casos, de duplicidad de funciones.

Fue así como el Estado participó en la actividad económica de manera más extensiva que selectiva, dificultando con esto la coordinación institucional y la asignación de recursos, que en un contexto como el del país en 1982 (de severos desequilibrios económicos, acumulación excesiva de deuda externa, estancamiento en la actividad productiva, inflación y desplome en el precio del petróleo que constituía nuestra fuente principal de divisas) generó la necesidad de adoptar medidas que transformaran definitivamente la estrategia económica.

---

<sup>47</sup> Kaplan, Marcos. Crisis y Futuro de la Empresa Pública, cit. Pág. 281.

El aparato administrativo derivado de la magnitud del sector paraestatal implicaba también una concentración de recursos humanos, materiales, técnicos y financieros en esa área de la administración pública federal y, consecuentemente, en el Ejecutivo, lo cual se traduciría en una causa más de su preponderancia sobre los otros órganos del poder público.

Todos los titulares y empleados de tales entidades se encontraban sujetos, directa o indirectamente, al presidente de la República, quien también les ordenaba y determinaba los medios económicos y políticos para su acción, por lo que cualquier programa para su adelgazamiento significaba una reforma del Estado no sólo para la modernización del sistema económico sino para la del régimen político.

### ***Finalidades Económicas y Sociales Del Sector Paraestatal en México***

La necesidad de que el Estado asuma el papel rector en los procesos económicos, está plenamente justificado inclusive en el plano ideológico. Existe unánime reconocimiento de que sólo el Estado tiene los instrumentos necesarios y es el único capaz para definir y luchar por las metas de justicia social a que aspira toda colectividad. Sería insensato confiar a las ciegas y egoístas fuerzas del mercado la ordenación racional y justa del crecimiento económico y su equitativa distribución.

En México, el Estado Social de Derecho admite la coexistencia de un sector público, social y privado, que tiene como consecuencia la estructura y funcionamiento de una economía mixta apoyada en los principios más ortodoxos de la ideología política y jurídica contenida en nuestra Constitución Política.

Como lo afirma acertadamente Alejandro Carrillo Castro<sup>48</sup>, a partir de 1925 fue necesario que el Estado Mexicano con el fin de cumplir algunas de sus funciones, recurriera a formas jurídico-administrativas diferentes de las dependencias centralizadas, para participar en la mejor y más eficiente realización de las actividades en las que había determinado o se habían visto forzados a participar en forma directa. Carrillo Castro considera que la mayor parte de las instituciones que en forma convencional se englobó dentro del sector paraestatal, se crearon con el propósito definido de auxiliar al gobierno federal en la atención de las funciones que la Constitución de 1917 había otorgado al Estado Mexicano. Para este prestigiado autor, entre las principales razones que han dado origen en México a estas entidades del sector paraestatal, son las siguientes:

- a) La decisión del Estado de crear órganos para ejercer funciones que hasta 1917 las desempeñaba, esto es, por aumento de sus atribuciones.
- b) La explotación de los recursos propiedad de la nación o la prestación directa, por parte del Estado, de ciertos servicios públicos considerados como de interés nacional.
- c) La atención de campos de la actividad económica que, si bien no representaban servicios básicos para la nación, constituían renglones que no siempre han podido ser atendidos adecuadamente por el sector privado.

---

<sup>48</sup> Carrillo Castro, Alejandro citado por Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo primer curso, cit. Pág. 855.



El desarrollo de las empresas públicas se atribuye a una política nacionalizadora del Estado, es decir, en favor de la apropiación de empresas en manos de particulares. La realidad, que para la política, la economía y el derecho es más importante que cualquier especulación teórica no ajustada a los hechos, ha demostrado a través del tiempo que la actividad empresarial del Estado no ha tenido como causa principal la incautación estatal de empresas particulares, sino fundamentalmente la creación 'origen', por parte del Estado, de estas entidades. Langrod<sup>49</sup> rechaza la relación entre un movimiento nacionalizador y la creación de empresas públicas.

En México, el extraordinario crecimiento de empresas públicas ha operado al margen de toda ideología nacionalizadora y de todo propósito de suprimir la actividad económica de los particulares. La economía mixta de México en ningún momento ha pretendido monopolizar a favor del Estado la actividad económica, sino por el contrario, el Estado Mexicano, ha fomentado el concurso libre de los particulares en la vida económica del país.

El sistema mexicano de economía mixta respeta la actividad económica de los particulares como una garantía individual mandada por la Constitución Política del país. La actividad empresarial del Estado Mexicano obedece a un imperativo constitucional del Estado social de derecho y coadyuva al fortalecimiento general del país, respetando estrictamente los campos concretos de la actividad de los particulares.

---

<sup>49</sup> Langrod citado por Faya Viesca, Jacinto. Rectoría del Estado y Economía Mixta, cit. Pág. 345.

En resumen, la historia de las empresas públicas mexicanas no es la historia de su nacionalización. La gran mayoría de las entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal se han creado en México bajo la forma de constitución mercantil propia del Derecho privado, sin que esto haya sido obstáculo para que estas entidades se controlen y queden coordinadas por instrumentos jurídicos de Derecho público.

El Estado Mexicano al valerse de las formas jurídicas privadas para constituir algunas de sus entidades paraestatales, lo que hace es aprovechar el prestigio internacional de las sociedades anónimas. Esta privatización pudiera ser sólo una fachada, ya que en la realidad el Estado actúa con facultades muy importantes. Ya en España el prestigiado tratadista Villar Palasi<sup>50</sup> había opinado que la Administración al elegir el medio formal de gestión privada, no por ello dejaba de ser tal Administración ni hacía dejación de sus principios. Este autor afirmaba que era típico, en este sentido, la utilización de la forma de sociedad anónima para el cumplimiento de los fines administrativos.

No todas las entidades de la Administración Paraestatal persiguen como fin próximo o remoto la producción de bienes o servicios, si bien la magnitud de su presupuesto incide en la economía. Organismos como el Instituto Mexicano del Seguro Social, y el ISSSTE, cuyas actividades están orientadas básicamente a proteger la salud de sus derechohabientes, ocupan un privilegiado lugar en las políticas del Ejecutivo Federal, aunque en la actualidad se encuentran en una seria crisis estructural que provocan la controversia respecto de los recursos que la Federación le destina en el Presupuesto.

---

<sup>50</sup> Villar Palasi citado por Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo primer curso, cit. Pág. 853.

Esencialmente, los fines de las empresas públicas en México podemos ubicarlos en dos categorías: primero, la obtención de ingresos mediante la producción de bienes, o la prestación de servicios socialmente útiles, cubriendo zonas y actividades no atendidas por los particulares o, en su caso, ejerciendo el estado actividades económicas de tipo estratégico, básico y necesario, para el desarrollo económico y social; y segundo, la consecución de intereses colectivos, sin que importe la redituabilidad financiera.

En México, la creación de empresas paraestatales se debe fundamentalmente a imperativos de orden político, constitucional, de seguridad, económico, o social. Tenemos empresas que por la magnitud de sus inversiones sólo el Estado puede financiarlas y sostenerlas. En otros casos, el Estado se encarga directamente por mandato constitucional de cierta actividad económica, como es el caso, por ejemplo, de Petróleos Mexicanos, según mandamiento expreso del artículo 27 constitucional.

Otras veces, las empresas manejadas directamente por el Estado se debe a razones de política económica, dentro de una estrategia previamente trazada. Es por ejemplo el caso de la Comisión Federal de Electricidad. También el Estado crea ciertas entidades paraestatales para proteger la economía de las clases desamparadas y combatir la especulación de artículos de primera necesidad. Es el caso, por ejemplo, de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares. En todos estos ejemplos, vemos que la creación de entidades paraestatales tiene una plena justificación en el orden ético, político y económico.

Al hablar de los recursos públicos y de las entidades paraestatales, es insoslayable el problema de los precios, tan debatido en la doctrina italiana, que como afirma Fonrouge, no ha uniformado su opinión acerca de su naturaleza y de su diferenciación con las tasas. Para Ingrosso los precios privados se establecen con arreglo a las leyes de mercado, por lo que no tienen un carácter tributario. En cambio, Einaudi considera que es preferible hablar de precio cuasi privado, porque si bien se establece según las leyes de la economía privada, permita obtener de manera incidental y de forma secundaria un fin público. Ingrosso opina que se habla de precios públicos cuando son establecidos unilateralmente en forma diversa a las políticas del mercado libre. pero con el propósito de cubrir los gastos, y podemos hablar de precios políticos cuando se fijan tarifas inferiores al costo de producción de los servicios mixtos.

Para Ingrosso, los precios públicos y los precios políticos pertenecen a la materia tributaria, criterio parcialmente compartido por Trotabas y Giannini, incluyendo el primero entre los ingresos de tipo impositivo las ventas de productos por monopolios estatales y, el segundo autor, incluyendo en las tasas el producido de la acuñación de moneda y de las tarifas postales y telegráficas<sup>51</sup>.

Para Fonrouge<sup>52</sup>, el producido de las empresas y servicios estatales lo ubica entre los ingresos que no revisten carácter tributario, por entender que no existen en el caso ejercicio de facultades inherentes a la soberanía, sino razones de oportunidad económica y política.

---

<sup>51</sup> Trotabas, Giannini, Ingrosso y Fonrouge citados por Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo primer curso, cit. Pág. 867.

<sup>52</sup> Fonrouge citado por Jarach, Dino. Finanzas Públicas y Derecho Tributario, cit. Pág. 225.

Para este autor, la única excepción corresponde a las obras sanitarias de la nación, cuyos ingresos son mixtos: tributarios (tasas) y (tarifas).

No escapa al estudio de las finanzas, las entidades que ejercen un monopolio estatal en las diversas manifestaciones del juego, como pueden ser los hipódromos, casinos, quinelas, loterías, etc. En México existe una entidad paraestatal denominada Lotería Nacional, que se enmarca en entidades similares estudiadas detenidamente por la doctrina. Los autores franceses consideran la lotería como una empréstito de tipo especial, pronunciándose en esta forma prestigiados autores como Duverger, Trotabas y Laufenburger.<sup>53</sup>

En cambio, los italianos la incluyen entre los monopolios estatales, asignándole Ingrosso un carácter tributario, Giannini les otorga la categoría de un impuesto indirecto al consumo. Para Fonrouge, la lotería corresponde a una actividad con fines de lucro, como tantas otras desarrolladas por los particulares y fundadas en el mero azar, condenándola este autor tanto desde una perspectiva económica como ética, compartiendo el criterio de la doctrina norteamericana en este sentido, y sustentada fundamentalmente por Groves, Schults y Harrys, y compartiendo también la doctrina del Prof. Baleiro, que incluye a la lotería entre las actividades comerciales e industriales del Estado.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo primer curso, cit. Pág. 868.

<sup>54</sup> Giannini, Groves, Schults, Harrys, Baleiro, Ingrosso y Fonrouge citados por Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo primer curso, cit. Pág. 870.

Puede concluirse afirmando que día a día ganan prestigio e importancia económica las empresas públicas en los países más avanzados del mundo. En naciones como México, los recursos públicos manejados por entidades paraestatales, representan una importancia cuantitativa de primer orden, independientemente de que estas entidades se han convertido en instrumentos esenciales y estratégicos para el desarrollo económico y social.

Y a pesar de la aparente crisis que sufren muchos de los organismos paraestatales siguen representando un sector prioritario y esencial para la economía y el desarrollo interno de México.

El patrimonio económico de estas entidades, su manejo específico, sus fines particulares y su importancia dentro de los grandes fines del Estado, se supeditan al control directo del Ejecutivo Federal a través de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

## **15.- Régimen Jurídico de las Entidades Paraestatales**

El artículo 90 de la Constitución federal, según reforma publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de 21 de abril de 1981, establece que la administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso de la Unión, la cual distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las secretarías de Estado y los departamentos administrativos, a la vez que definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo federal en su operación.

Las leyes, termina diciendo este artículo, determinarán las relaciones entre las entidades Paraestatales y el ejecutivo federal, o bien, entre éstas y las secretarías de Estado y los departamentos administrativos. Sirven de marco reglamentario a este artículo constitucional la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), así como la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (LFBP) y su Reglamento (RLFEP).

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación 29 de diciembre de 1976, establece, las bases organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

Conforme al artículo 1 de la misma. La administración pública centralizada está integrada por el Presidente de la República, las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República, en tanto que la administración pública paraestatal se compone por los organismos descentralizados, las empresas con participación estatal (incluyendo a las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas) y los fideicomisos públicos; el artículo 30. reitera dicha composición y afirma que el Ejecutivo federal se auxiliará con dichas entidades en los términos de las disposiciones legales correspondientes,

La ley federal de las Entidades Paraestatales, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 14 de mayo de 1986, regula la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la administración pública federal; asimismo, el artículo 10 establece que las relaciones del Ejecutivo federal o de sus dependencias con las entidades paraestatales se sujetarán, en primer término, esto es, con las salvedades específicas que la misma ley prevé, a lo establecido en la propia ley y sus disposiciones reglamentarias y, sólo en lo no previsto, a otras disposiciones según la materia que corresponda; el artículo 20 sencillamente establece que son entidades paraestatales las que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en tanto que el artículo 12 prevé que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará anualmente en el *Diario Oficial* de la Federación la relación de las entidades paraestatales que formen parte de la administración pública federal.

Por su parte, el Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación de 26 de enero de 1990, tiene por objeto reglamentar la referida ley en lo que toca a la constitución, organización, funcionamiento, control y extinción de las entidades paraestatales.



### ***Tipos de Organismo Paraestatales.***

Aun cuando hay diversas clasificaciones relativas a las entidades paraestatales (destacando, por ejemplo, la que diferencia entre entidades no financieras y financieras, y la que lo hace entre entidades del servicio institucional y empresas públicas), para los efectos de este trabajo se considera importante distinguir, siguiendo en gran medida la tipología derivada de las leyes aplicables, entre organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria (con sus diversas estructuras jurídicas) y fideicomisos públicos, en el entendido de que a algunas de las respectivas entidades pudiera no aplicárseles la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

*a) Organismos descentralizados.* De conformidad con el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten. Como todas las entidades paraestatales, los organismos descentralizados pueden ser financieros o no financieros. Entre los primeros cabría mencionar, por ejemplo, al Patronato del Ahorro Nacional, rigiéndose por su ley específica y sólo de manera supletoria por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

En cuanto a los organismos descentralizados no financieros, exclusión hecha de las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley y otro tipo de instituciones, se rigen, fundamentalmente, por la referida ley, como sería el caso de Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad y Ferrocarriles Nacionales de México.

El artículo 14 de la LFEP, por su parte, establece que son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea la realización de actividades correspondientes a las áreas 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.

b) *Empresas de participación estatal mayoritaria.* El artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

1) Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;

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

- Que el gobierno federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de mas del 50% del capital social;
- Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritos por el gobierno federal, o
- Que al gobierno federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su en cuanto a la estructura de sus órganos de gobierno y vigilancia, pero quedan sujetos a la LFEP en cuanto no se oponga a sus leyes específicas por lo que hace a su funcionamiento, operación, desarrollo y control (artículo 50., párrafo primero, LFEP).

5) Aquellas entidades que además de órganos de gobierno, dirección general y órganos de vigilancia cuenten con patronatos, comisiones ejecutivas o sus equivalentes, se rigen en cuanto a estos órganos especiales de acuerdo a sus leyes u ordenamientos respectivos. (Segundo párrafo del artículo 50. de la LFEP).

6) Finalmente y como se había indicado, las sociedades mercantiles en las que participen temporalmente y en forma mayoritaria en su capital, en operaciones de fomento, las sociedades nacionales de crédito, salvo que, conforme a la legislación específica de éstas y siempre que estén destinadas a actividades prioritarias, el Ejecutivo federal decida, mediante acuerdo expreso en cada caso, atribuirles tal carácter e incorporadas al régimen de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (artículo 29 LFEP).

En lo sucesivo, en general se hará referencia sólo a las entidades paraestatales a las que se aplica la LFEP, por ser éste el tema de este trabajo.

### ***Constitución***

El artículo 50 del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta o previa opinión de la dependencia coordinadora de sector y con el dictamen favorable de la Comisión Intersecretarial Gasto Financiamiento, someterá a la consideración del Ejecutivo federal la constitución de entidades paraestatales.

Si el Presidente de la República decide dar curso a la recomendación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, autorizará la constitución de la entidad paraestatal por conducto de la misma Secretaría, la que emitirá la resolución respectiva, salvo que por los fines o características particulares se requiera que se constituya por ley o decreto del Congreso de la Unión o se trate de un organismo descentralizado, en cuyos casos el Ejecutivo federal remitirá al propio Congreso la correspondiente iniciativa de ley o emitirá el decreto constitutivo.

De conformidad con el artículo número 15 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo federal para la creación de un organismo descentralizado se establecerán, entre otros elementos:

La denominación del organismo; el domicilio legal; el objeto del organismo (el cual debe ser acorde con lo establecido en el artículo 14 de la LFEP); las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio, así como aquéllas que se determinen para su incremento; la manera de integrar el órgano de gobierno y de designar al director general, así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste; las facultades y obligaciones del órgano de gobierno, señalando cuáles de dichas facultades son indelegables; las facultades y obligaciones del director general, quien tendrá la representación legal del organismo; sus órganos de vigilancia, así como sus facultades, y el régimen laboral al que se sujetarán las relaciones de trabajo.

Tratándose de empresas de participación estatal mayoritaria, los requisitos mínimos legales que deberán aparecer en el acta constitutiva correspondiente varían según el tipo de sociedad o asociación que se adopte. Estos requisitos se encuentran previstos en la ley civil o mercantil que regula a cada una de las personas jurídicas que el derecho positivo mexicano reconoce como tales.

### ***Organización***

La organización y administración que las entidades paraestatales se rige, principalmente, por la ley orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, su Reglamento. Asimismo, con las reservas y modalidades señaladas en el inciso d) del tema 1 de este apartado, tratándose de organismos descentralizados, su organización se norma también por la ley o decreto respectivo de creación.

La administración de los organismos descentralizados está a cargo de un órgano del gobierno que puede ser una junta de gobierno o su equivalente y un director general (artículo 17 LFEP). La de las empresas de participación estatal mayoritaria está a cargo de un órgano de gobierno, al que comúnmente se le denomina consejo de administración, y de un director general (artículos 34 y 37 LFEP). Por su parte, los fideicomisos públicos cuentan con un órgano de gobierno, al que se le denomina comité técnico, y un director general (artículo 40 LFEP).

Los organismos descentralizados, por lo general, no cuentan con órganos de decisión distintos al órgano de gobierno (junta de gobierno o equivalente) y al director general. En cambio, las empresas de participación estatal mayoritaria pueden contar con un tercer órgano de decisión, que generalmente será el de mayor jerarquía, como en el caso de las sociedades anónimas, donde encontramos a las asambleas generales de accionistas, las cuales pueden ser ordinarias o extraordinarias, según el asunto a tratar; en este caso y de conformidad con el artículo 33 de la LFEP, el Ejecutivo federal, por conducto de la secretaría coordinadora de sector, determinará los servidores públicos que deban ejercer las facultades que impliquen la titularidad de las acciones o partes sociales que integren el capital social de las empresas de participación estatal mayoritaria.

Por lo que se refiere a los fideicomisos públicos, además del comité técnico y del director general, ciertos derechos y acciones corresponden a la institución fiduciaria, contando con un delegado fiduciario general (artículos 41 y 42 LFEP).

### ***El órgano de gobierno.***

Si se trata de entidades consideradas como estratégicas o prioritarias, el órgano de gobierno será presidido por el titular de la coordinadora de sector; en las demás entidades, el titular de la coordinadora de sector designará al servidor público que presidirá el órgano de gobierno, cuyo nivel no podrá ser inferior al de director general o su equivalente (artículo 16 RLFEP).

El órgano de gobierno estará integrado por no menos de cinco ni más de quince miembros propietarios y de sus respectivos suplentes si se trata de organismos descentralizados; por lo que se refiere a las demás entidades, se integrará de acuerdo con lo previsto en sus estatutos, en su contrato constitutivo o en las disposiciones aplicables (artículos 18 LFEP Y 17, último párrafo, RLFEP).

Este último precepto establece que serán miembros del órgano de gobierno: El presidente del mismo; los representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; los representantes de las dependencias o entidades cuyo ámbito de competencia o funciones se relacione con el objeto de la entidad (con el propósito de asegurar la adecuada toma de decisiones en las reuniones del órgano de gobierno, se prevé que estos representantes deban tener reconocida capacidad o experiencia vinculada con la naturaleza y tipo de operaciones o servicios que realiza la entidad), así como representantes de los sectores privado o social que, por su experiencia vinculada con la producción de los bienes o la prestación de los servicios objeto de la entidad.

Finalmente, por lo que hace a los organismos descentralizados, el artículo 18 de la LFEP prescribe que el cargo de miembro del órgano de gobierno será estrictamente personal y no podrá desempeñarse por medio de representantes.

***El director general.***

De acuerdo con el artículo 21 de la LFEP, el director general será designado por el presidente de la República o, a indicación de éste a través del coordinador de sector, por el órgano de gobierno, debiendo recaer tal nombramiento en persona que reúna los siguientes requisitos: Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos; haber desempeñado cargos de alto nivel decisorio, cuyo ejercicio requiera conocimientos y experiencia en materia administrativa; no encontrarse en alguno de los impedimentos que para ser miembro del órgano de gobierno señalan las fracciones II, III, IV, Y V del artículo 19 de la LFEP (los cuales se precisaron en el inciso anterior).

Además, quien a la dirección general aspire no deberá tener participación o intereses particulares o familiares en empresas relacionadas con las operaciones de la entidad de que se trate y no desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que de alguna manera obstaculice su función (artículo 14 RLFEP).

De conformidad con los artículos 37, 40 Y 59 de la LFEP, serán facultades y obligaciones de los directores generales de las entidades las siguientes:



Administrar y representar legalmente a la entidad paraestatal; formular los programas institucionales de corto, mediano y largo plazo, así como los presupuestos de la entidad, y presentarlos para su aprobación al órgano de gobierno.

#### **16.- Desarrollo y operación**

El desarrollo y operación de las entidades paraestatales deberá sujetarse a la Ley de Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo, a los programas sectoriales que se deriven del mismo y en cuya elaboración participen, así como a las asignaciones de gasto y financiamiento autorizadas. Dentro de tales directrices las entidades formularán sus programas institucionales a corto, mediano y largo plazo, que aprobará su órgano de gobierno; para la ejecución de los programas arriba mencionados las entidades elaborarán programas anuales, a partir de los cuales deberán integrarse los presupuestos anuales respectivos; finalmente, los órganos de gobierno emitirán los criterios y políticas de operación que las entidades deban observar, tomando en cuenta la situación financiera de las mismas y los objetivos y metas a alcanzar (artículos 46 LFEP Y 22 RLFEP).

#### **17.- Control y evaluación de las Entidades Paraestatales.**

El control es uno de los aspectos más debatidos en la doctrina sobre las entidades paraestatales, especialmente preocupada por un adecuado equilibrio entre autonomía y control a fin de satisfacer las expectativas de eficiencia productiva y financiera para la debida atención de las áreas estratégicas y prioritarias en el desarrollo nacional.

Aun cuando hay varias clasificaciones sobre el control, al efecto destacan las que distinguen entre controles internos y externos.

Entre controles previos y posteriores, así como entre controles directos e indirectos, para los propósitos de este trabajo cabe aludir a los controles que dimanen según la instancia que los ejerce, esto es, ya se trate de aquellos que estén a cargo del Ejecutivo y la administración pública federal, del Legislativo o del Judicial.

### ***Controles a cargo del Ejecutivo y la administración pública federal.***

Al respecto, es posible distinguir, a su vez, entre los controles de carácter global, sectorial e interno, respecto de los de índole patrimonial, si bien varios de esta última naturaleza se encuentran íntimamente vinculados con aquéllos, pero por sus peculiaridades se analizan por separado.

#### ***1) Control global, sectorial e interno.***

Conforme a lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que, conforme a las leyes, le corresponde al Ejecutivo federal en la operación de las entidades paraestatales, éste las debe agrupar por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de esas entidades en relación con la competencia legal de las secretarías de Estado y los departamentos administrativos.

Por otra parte, las relaciones entre el Ejecutivo federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la administración pública paraestatal con el sistema de planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, sin perjuicio de las atribuciones que competan a las coordinadoras del sector (artículo 50 LOAPF).

El artículo 31 del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, por su parte, establece que en la evaluación de la gestión de las entidades paraestatales deberá tomarse en consideración de manera preponderante el grado de cumplimiento de los propósitos para los que fueron creados, distinguiéndose las entidades del servicio institucional, de las empresas públicas; sin perjuicio de lo anterior, los parámetros que se establezcan para verificar, medir y evaluar el desempeño de las entidades, deberán considerar el grado de eficacia, eficiencia y productividad con el que hayan alcanzado sus metas y objetivos.

El órgano de vigilancia de las entidades paraestatales estará integrado por un comisario público propietario y un suplente, designados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, quienes asistirán con voz pero sin voto a las reuniones ordinarias y extraordinarias del órgano de gobierno, así como a las de los comités y subcomités técnicos especializados.

Por lo que se refiere al control interno o externo, mientras el primero lo efectúa la misma entidad a través de agentes y mecanismos insertos en la propia estructura .

Además del órgano de vigilancia integrado por los comisarios públicos, de las facultades que en esta materia tiene la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y de las atribuciones del coordinador sectorial, las entidades paraestatales contarán con órganos internos de control (artículos 61 y 63 LFEP). Conforme a los artículos 62 de la LFEP y 34 de su Reglamento:

Los órganos internos de control serán parte integrante de la estructura del organismo descentralizado. Sus acciones tendrán por objeto apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de gestión del organismo; tendrán acceso a todas las áreas y operaciones de la entidad y mantendrán independencia, objetividad e imparcialidad en los informes que emitan.

## ***2) Control patrimonial.***

En relación con el régimen patrimonial de las entidades paraestatales, y con independencia de las atribuciones del órgano legislativo sobre el particular las cuales se analizan más adelante, cabe distinguir diversos controles que se ejercen sobre los bienes nacionales, como es el caso del control presupuestal, de endeudamiento, así como de adquisiciones y obras, varios de los cuales tienen su origen en diversos ordenamientos y reformas legislativas que se han promovido a partir de 1976, como complemento de lo previsto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

**Control presupuestario.** La publicación de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (*Diario Oficial* de 31 de diciembre de 1976) constituyó igualmente un paso importante en el esfuerzo por modernizar la administración del gasto público federal, ya que en éste quedaron incluidas. Igualmente, prevé que las entidades que realizan gasto público deben contar con una unidad para planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades (artículo 70) y se exige que los presupuestos se elaboren con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución (artículo 13).

Finalmente, se establece que las entidades están obligadas a llevar su propia contabilidad, de acuerdo a las normas emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previniendo el establecimiento de sus correspondientes órganos de auditoría interna.

***Control del endeudamiento: Control de adquisiciones y obras.***

El objeto de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, publicada en el *Diario Oficial* de 30 de diciembre de 1993 (misma que abrogó a la Ley General de Obras Públicas publicada el 30 de diciembre de 1980 y a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles publicada el 8 de febrero de 1985) es:

Regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles, la prestación de servicios de cualquier naturaleza, así como de la obra pública y los servicios relacionados con la misma que contraten, entre otros, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos que, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, sean considerados entidades paraestatales (artículo 10., fracciones V y VI).

### ***Control de los bienes nacionales.***

Con el objeto de establecer un sistema integral de control, administración, aprovechamiento y vigilancia tanto de la propiedad mueble como inmueble de la nación, se expidió una nueva Ley General de Bienes Nacionales, publicada el 8 de enero de 1982, actualmente en vigor.

El artículo 15 del RLFEP, por su parte, con el objeto de garantizar que la conducción de las entidades paraestatales se sustente en criterios de eficiencia, eficacia y productividad, así como para alcanzar las metas y objetivos de los programas institucionales respectivos, establece como obligaciones del director general instrumentar y ejecutar en sus términos los acuerdos que dicte el órgano de gobierno; cumplir con las disposiciones aplicables.

Además establecer indicadores de gestión y sistemas adecuados de operación, registro, información, seguimiento, control y evaluación de las operaciones de la entidad; instrumentar y supervisar el cumplimiento de los programas de modernización, descentralización, desconcentración, simplificación administrativa y de capacidad, actualización y entrenamiento de personal; establecer, con autorización del órgano de gobierno, los sistemas de administración de personal e incentivos, así como vigilar que los distintos niveles de servidores públicos de la entidad, desarrollen sus actividades con sujeción a lo establecido en este precepto.