

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

RAP

MAYO-AGOSTO 1990 NUMERO 77

MODERNIZACION DE LA EMPRESA PUBLICA



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, A.C.

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

RAP

MAYO-AGOSTO 1990 NUMERO 77

**MODERNIZACION
DE LA
EMPRESA PUBLICA**



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, A.C.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, A. C.

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

José Chanes Nieto

Director

ISSN 0482-5209

Certificado de Licitud de Título No. 2654

Certificado de Licitud de Contenido No. 1697

Publicación periódica

Registro Número 102 1089

Características 210241801

EDICION

Coordinación de Administración, Finanzas y Difusión

© Revista de Administración Pública
Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.

Km. 14.5 Carretera México-Toluca

Col. Palo Alto

Delegación Cuajimalpa

05110 México, D. F.

Tels.: 570-6945 570-7140

Impreso y hecho en *México* Printed and made in Mexico

Los artículos que aparecen en esta obra son responsabilidad de los autores y no expresan necesariamente el punto de vista del Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.

México, 1990

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, A. C.
Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

CONSEJO DIRECTIVO

Raúl Salinas Lozano
Presidente

Xavier Ponce de León
Víctor E. Bravo Ahuja Ruiz
Vicepresidentes

José Castelazo de los Angeles
Gabino Fraga Mouret
Arturo Núñez Jiménez
Raúl Olmedo Carranza
María del Carmen Pardo
Carlos Sierra Olivares
Fernando Solana Morales
Jorge Tamayo
Ma. Elena Vázquez Nava
Consejeros

Antonio Sánchez Gochicoa
Tesorero

María Emilia Janetti Díaz
Secretaria Ejecutiva

COORDINADORES

Relaciones Internacionales
Clarisa Catalina Torres Méndez

Centro de Estudios de Administración
Estatal y Municipal
Gustavo Martínez Cabañas

Consultoría y Formación Permanente
Alvaro Rodríguez Garza

Investigación y Documentación
Miguel Angel Chávez Alvarado

Administración, Finanzas y Difusión
Juan Manuel Santfín

Unidad de Cómputo
Luis Arturo Rodríguez

COMITE EDITORIAL

María Emilia Janetti Díaz
Gustavo Martínez Cabañas
Miguel Angel Chávez Alvarado
Clarisa Catalina Torres Méndez
Alvaro Rodríguez Garza
Luis Arturo Rodríguez
Juan Manuel Santfín

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, A. C.

MIEMBROS FUNDADORES

Antonio Carrillo Flores

Gilberto Loyo

Rafael Mancera Ortiz

Ricardo Torres Gaytán

Raúl Salinas Lozano

Enrique Caamaño

Daniel Escalante

Raúl Ortiz Mena

Rafael Urrutia Millán

José Attolini

Alfredo Navarrete

Francisco Apodaca

Mario Cordera Pastor

Gabino Fraga Magaña

Jorge Gaxiola

José Iturriaga

Antonio Martínez Báez

Lorenzo Mayoral Pardo

Alfonso Noriega

Manuel Palavicini

Jesús Rodríguez y Rodríguez

Andrés Serra Rojas

Catalina Sierra Casasús

Gustavo R. Velaseo

Alvaro Rodríguez Reyes

CONSEJO DE HONOR:

**Gabino Fraga Magaña t: Gustavo Martínez Cabañas;
Andrés Caso Lombardo; Luis García Cárdenas; Ignacio Pichardo Pagaza.**

INDICE

PRESENTACION	9
TRIBUNA	
El reglamento de la ley federal de las entidades paraestatales <i>María Elena Vázquez Nava</i>	15
Presentación del reglamento de la ley federal de las entidades paraestatales <i>Eduardo González González</i>	19
Eficiencia y productividad de las entidades paraestatales y el reglamento de la ley federal de las entidades paraestatales <i>Jorge Tamayo</i>	25
Legislación y organización sectorial de la llamada administración pública paraestatal <i>José Chanes Nieto</i>	31
Notas sobre el control de la empresa pública en México <i>Eduardo Guerrero Gutiérrez</i>	57
El desarrollo reciente de la actividad del Estado mexicano <i>Carlos Fabián Fontes Martínez</i>	69

¿Empresa pública o empresa privada? un falso dilema 105
Guadalupe Campean Flores

La empresa pública en América Latina, origen, desarrollo y crisis: el caso 119
de Chile
Francisco f. Morales C.

DOCUMENTOS

Apuntes sobre el programa nacional para la modernización de la empresa 133
pública (1990-1994)
Concepción Rivera Romero

Desarrollo y consolidación de la empresa pública en México: el caso de 145
la industria petrolera (1938-1970)
José de Jesús Sosa López

RESEÑAS

Planeación estratégica en empresas públicas de Matthias Sachse 173
Francisco A. Calderón Córdova

La Revista de Administración Pública Nº 77, se terminó de imprimir en el mes de octubre de 1990 en IMPRESORES ALDINA, S. A., Antigua Taxquefia No 47, Col. Parque San Andrés. El cuidado de la edición estuvo a cargo del Departamento Editorial del INAP. El tiraje fue de 1 000 ejemplares más sobrantes para reposición.

PRESENTACION

Desde la época novohispana hasta nuestros días, además de las secretarías de Estado y posteriormente de los departamentos administrativos, órganos de la llamada administración pública centralizada, han aparecido otras instituciones también integrantes de la administración pública. Las denominaciones para comprenderlas en su conjunto han sido múltiples. Primero fueron conocidas como estancos, hoy según designación constitucional son entidades paraestatales y vulgarmente empresas públicas.

A partir de su nacimiento tales instituciones han sido objeto de estudio, lo son y seguirán siendo. En Nueva España lo fueron los estancos (azogue, cobre, estaño, plomo y alumbre; cordobanes; lastre; naipes; nieve; pólvora; sal; tabaco). Después de consumada la Independencia sobrevivieron algunos y otros pasaron a los particulares. Al lado de los sobrevivientes aparecieron nuevos organismos descentralizados y empresas de participación estatal, entre otros: Dirección General de Correos, Academia Nacional de San Carlos, Lotería Nacional, Fondo Piadoso de las Californias, Dirección General de la Renta del Tabaco, Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional, Instituto de Geografía y Estadística, Dirección General del Desagüe de México, Dirección General de Alebalas, Dirección General de Rentas Federales, Dirección General de Contribuciones Directas, Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre, Junta de Peajes, Dirección General de Caminos, Dirección General de Instrucción Pública, Academia Nacional de Ciencias y Literatura, Consejo Superior de Salubridad Pública, Dirección General de Beneficencia Pública, Dirección General de la Industria Nacional, Junta Protectora de las Clases Menesterosas, Caja de

Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura, Compañía Ferrocarriles Nacionales de México, Junta para la Provisión de Cereales, Caja Postal de Ahorros, Comisión Nacional Agraria.

Con la Constitución de 1917, transformadora del papel del gobierno obligado a conseguir el constante mejoramiento económico, social y cultural de los habitantes del país, las instituciones de esta naturaleza crecieron en número e importancia. Entre ellas están: Consejos de Incautación de los Bancos, Comisión Reguladora del Mercado del Henequén, Dirección General de Cooperación Agrícola, Comisión Nacional de Fuerza Motriz, Compañía Naviera Mexicana, S. A., Comisión Nacional de Caminos, Banco de México, Banco Nacional de Crédito Agrícola, Almacenes Generales de Depósito, Comisión Nacional de Irrigación, Junta Reguladora de la Leche, Junta de Abastos, Asociación Nacional de Protección a la Infancia, Universidad Nacional Autónoma de México, Banca de Trabajo, Comisión Estabilizadora de la Industria Azucarera, Consejo Nacional de Economía, Nacional Financiera, S. A., Comisión Federal de Electricidad, Banco Nacional Urbano y de Obras Públicas, Seguros de México, S. A., Compañía Productora e Importadora de Papel, S. A., Banco Nacional de Crédito Ejidal, Consejo Nacional de Educación Superior y de la Investigación Científica, Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial, Banco Nacional de Comercio Exterior, Ingenio Emiliano Zapata, Petróleos Mexicanos, Comité Regulador del Mercado de Subsistencias, Coordinación y Fomento de la Producción, Junta de Economía de Emergencia, Comisión Nacional de Planeación para la Paz, Administración de los Ferrocarriles Nacionales de México, Sociedad Nacional Distribuidora y Reguladora, Instituto Mexicano del Seguro Social, Caja de Crédito para Indígenas, Comisión Impulsora y Coordinadora de la Investigación Científica, Comité Coordinador del Valle del Mezquital, Banco para el Fomento de la Habitación, Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material, Consejo Nacional de Turismo, Fondo de Garantía para la Pequeña y Mediana Industria, Comisión Nacional de Energía Nuclear, Instituto Nacional de Bienestar de la Infancia, Instituto Nacional de la Vivienda, Fábrica Nacional de Maquinaria Textil, Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito, Instituto Mexicano del Café, Fondo Nacional de Fomento Ejidal, Comisión del Río Balsas, Comisión Nacional del Azúcar, Productora Nacional de Semillas, Comisión Nacional de Fruticultura, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S. A., Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Instituto Mexicano del Petróleo, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Consorcio Minero Peña Colorada, Productos Forestales, Siderúrgica Las Truchas, Guanos y Fertilizantes de México, Procuraduría Federal de Defensa del Consumidor, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Comisión Nacional de Zonas Áridas, Productos Pesqueros, S. A., Instituto Nacional de Fondo de Vivienda de los Trabajadores, Banco Nacional de Crédito Rural, Banco Nacional Pesquero y Portuario, Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S. A., Auto-transportes Urbanos de Pasajeros R-IOO; Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, Banco Nacional de Turismo, S. A., Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios, Instituto Mexicano de la Radio, Instituto Mexicano

de la Televisión, Instituto Mexicano de Cinematografía, Instituto Nacional de Salud Pública.

La trascendencia para la vida política, económica, social y administrativa del país de las instituciones agrupadas en la llamada administración paraestatal ha propiciado su estudio desde tales perspectivas, además de la jurídica.

La reflexiones sobre ellas son añejas. Han sido objeto de análisis, ensayos, estudios, artículos incesantes. Constituyen tema arraigado en coloquios, seminarios, encuentros, congresos o cursos. Los esfuerzos para caracterizar, comprender, **regular y hacer eficaces dichas instituciones son permanentes.**

Lucas Alamán señaló los principios de la descentralización administrativa en 1831 en su propuesta para la creación de la Dirección General de Obras del Desagüe, al argüir: "ni estas obras podrán hacerse con el acierto correspondiente, **ni entenderse a su conservación en lo de adelante, si no se establece una dirección científica de este ramo, que aunque esté bajo la inspección del gobierno (control de gestión), sea independiente de él para sus operaciones (autonomía orgánica), y siéndolo también de las vicisitudes de la administración política de la nación, puede constantemente dedicarse al desempeño de sus atribuciones. La citada iniciativa comprende... la forma más adecuada de administración, para que el objeto se logre cumplidamente, y que los gastos que se impendan sean mejor aprovechados (patrimonio propio)".**

En el presente siglo, entre otros autores, Gabino Fraga Magaña, Andrés Serra Rojas, Miguel Angel Gómez Yañez, Alejandro Carrillo Castro, José Francisco Ruiz Massieu, Mentor Tijerina Martínez, Manuel Barquín Alvarez, Jorge Fernández Ruiz, Jorge Ruiz Dueñas, Benito Rey Romay, Sergio García Ramírez, Víctor E. Bravo Ahuja Ruiz, Cipriano Mauro Ibáñez, María del Carmen Pardo, Alfredo Acle Tomasini, Juan M. Vega, Andrés Caso, René Villarreal, Ornar Guerrero, han producido aportaciones que han enriquecido la teoría y la práctica en este ámbito de la administración pública.

El tema presenta permanentemente aspectos dignos de un análisis. Las transformaciones introducidas a su dimensión mediante la desincorporación y a su marco jurídico con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento, han sido y serán objeto de estudio. El Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., nuevamente contribuye al esclarecimiento del tema, difundiendo en el presente número de su revista artículos destinados al esclarecimiento de las instituciones paraestatales y de su marco jurídico.

EL REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES

María Elena Vázquez Nava'

El gobierno de la república, consciente del importante papel que las empresas públicas han desempeñado en la edificación del moderno Estado mexicano, ha procurado proveerlas del marco legal que les de la mayor eficacia, productividad y transparencia, para **propiciar que su crecimiento sirva a los fines** nacionales con la mayor efectividad.

El cambio que se ha venido gestando recientemente en las estructuras económicas, políticas y sociales del mundo encuentra correspondencia con la generación de una importante transformación de nuestro país. El crecimiento del Estado-empresario, que era sinónimo de desarrollo de los países, se tornó en una grave limitación para su crecimiento y en un obstáculo para la atención de las

demandas sociales, sobre todo de los sectores más necesitados, por lo que debió restringirse la acción empresarial del Estado.

El gobierno de la república consideró sus líneas de acción; se entendió y aceptó que era más importante desarrollar un Estado fuerte, atento a la satisfacción de las necesidades básicas, que un Estado dueño de empresas que reclaman **asignaciones importantes de recursos** para su desenvolvimiento.

Además, competir con otros sectores de la economía era contrario a la lógica de complementariedad; los sectores social y privado deseaban participar en **áreas económicas, que sin ser estratégicas o prioritarias, habían venido** siendo atendidas por el Estado. Fue necesario fortalecer políticas de conjunción **de esfuerzos para alcanzar mejores es-**

* Secretaria de la Contraloría General de la Federación.

quemadas de desarrollo. Por ello, el gobierno inició una serie de medidas tendientes al fortalecimiento de sus entidades paraestatales y la racionalización de sus acciones, procurando distinguir a las estratégicas y prioritarias de las que no lo eran; así, la economía mixta se entiende ahora como la conjunción de las acciones de los sectores público, social y privado, en el ámbito de la competencia de cada uno, donde el Estado mexicano continúa su participación en la vida económica del país por medio de las empresas públicas que sustentan **su existencia en principios constitucionales. o razones de interés nacional.**

Simultáneamente con la racionalización de las empresas, se procuró dotar de autonomía de gestión a las que permanecen, con objeto de evitar prácticas **burocráticas, ataduras innecesarias, o** dilución de responsabilidades que propiciaban conflictos operativos. Nació así en 1986, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, para hacer recaer en los propios órganos de las empresas la responsabilidad de su conducción, desarrollo y resultados. Con este fin se conjuntaron en los órganos de gobierno de las entidades paraestatales las representaciones de las diversas dependencias o entidades que tuvieran relación directa con ellas. Lamentablemente la aplicación de esta Ley se vio limitada por carecerse de las pautas reglamentarias que propician su observancia.

El Presidente Carlos Salinas de Gortari, al dar a conocer el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, estableció como estrategia fundamental para lograr los objetivos de la nación, la **modernización de la vida nacional**, anunciando la elevación de la eficiencia de las empresas públicas para insertarlas en términos competitivos y co-

merciales en la economía nacional. En este sentido la modernización económica deriva de un sector público más eficaz para atender sus obligaciones legales y compromisos populares con productividad, competitividad y dedicación.

La necesaria modernización de la empresa pública hará que atienda con **eficacia sus funciones, concentrándose** en las áreas estratégicas y prioritarias de la economía, liberando recursos que permitan al gobierno atender productivamente las demandas sociales, particularmente las de las clases menos favorecidas.

Aun cuando todas son, genéricamente, entidades paraestatales, resultaba necesario diferenciar su origen y destino para distinguir las que cumplen una clara función social de aquéllas cuyos objetivos son preponderantemente económicos, pues sus parámetros y los criterios para evaluar su desempeño son distintos.

Queda claro en el reglamento analizado, que en el proceso de modernización del sector paraestatal era necesario **perfeccionar el marco normativo, con** objeto de buscar la coincidencia entre los objetivos de la empresa, sus fines sociales, y su mejoramiento operativo; que el imperativo de fortalecer sus órganos de gobierno y consolidar su autonomía de gestión, ligados a la **profesionalización de sus mandos superiores**, hacían indispensable contar con un instrumento que permitiese a las entidades públicas cumplir con sus metas.

El reglamento pretende dar respuesta **a todos los cuestionamientos que la creación, administración, operación, control y extinción** puedan plantear. Más que

ser un instructivo detallado, que implicaría el establecimiento de límites a la autonomía de gestión de las empresas y la creatividad y desarrollo profesional **de sus administradores, es una guía** formal y estricta para las acciones de quienes, como empresarios públicos, o como servidores públicos vinculados con el hacer de las entidades paraestatales, tienen la delicada y grave responsabilidad de administrarlas, dirigir las, controlarlas y evaluarlas con pundonor, responsabilidad profesional y entrega.

El reglamento otorga facultades, pero establece controles que le permiten dar seguimiento a las acciones; enfatiza el carácter preventivo del control, procurando acercarse a la mayor modernidad **administrativa, confiando en sus cuadros** administrativos, profesionalizando sus mandos y evaluando los resultados.

El reglamento hace hincapié en la necesaria representación de dependencias y entidades, vinculadas con el hacer de las entidades públicas, en sus órganos de gobierno, estableciendo la necesidad de que sus representantes tengan **experiencia en los asuntos de éstas, así** como que su nivel jerárquico los faculte para el desempeño de su función, en beneficio de la autonomía de gestión.

Se reitera la necesidad de establecer indicadores de gestión como instrumen-

tos básicos para el control de las operaciones de la entidad, se hace referencia a los convenios de desempeño, documentos en los que los **administradores adquieren compromisos relacionados** con el cumplimiento de metas y objetivos de las entidades, procurando su congruencia con los programas institucionales.

Se precisan las atribuciones de los comisarios públicos, encargados de la vigilancia y evaluación de las entidades, dando así un marco normativo a sus **funciones; y se insiste en la diferenciación** de las entidades, según sus fines, para su evaluación.

El instrumento para alcanzar los niveles de excelencia en las empresas públicas que todos los mexicanos esperamos ya está dado, ya entró en vigor; pero como todo instrumento requiere de ser utilizado y manejado **correctamente; toca ahora a nosotros,** aquéllos que estamos vinculados con el ser y el hacer de las entidades paraestatales, lograr que con su aplicación alcancemos la modernización del aparato paraestatal, factor fundamental en el desarrollo de nuestro país. Nuestras únicas limitaciones serán la imaginación y **la vocación de servicio; ambas son amplias,** por lo que el futuro es promisorio.

PRESENTACION DEL REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES

*Eduardo González González **

EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO y LA MODERNIZACION DE LA EMPRESA PUBLICA

Al presentar el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, que establece los objetivos, estrategias, y programas de acción de su gobierno, el Presidente Carlos Salinas de Gortari, señaló como premisa fundamental modernizar a México.

La modernización del país se sustenta en la modernización del Estado, y ésta se entiende como la promoción del cambio en los diferentes ámbitos de su actuación. Uno de ellos es la modernización de la actividad económica, orientada a lograr un sector público más

eficiente en el cumplimiento de sus obligaciones y de sus compromisos.

Uno de los aspectos básicos en los cuales se fundamenta la modernización económica. lo constituye la modernización de la empresa pública. Esta es una tarea que permitirá fortalecer la organización y el funcionamiento de las entidades paraestatales, mismas que podrán de esta manera responder con eficiencia a la doble misión de cumplir los fines de servicio para los que fueron creadas sin perder de vista su naturaleza empresarial.

Así, el plan nacional de desarrollo, confirma la responsabilidad del Estado como rector de la economía nacional, y dentro de este papel, robustece su calidad de propietario de las entidades públicas vinculadas con las áreas estratégicas que le reserva la Constitución y con las prioritarias.

* Jefe de la Unidad de Comisarios de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

El objetivo modernizador del gobierno federal, en relación con las empresas estatales, consiste, por una parte, en desincorporar en la administración pública aquellas entidades que no sean estratégicas ni prioritarias, y por otra, fortalecer a las que conserve el Estado, para que sean modelos de eficiencia, eficacia y productividad, al mismo tiempo, que con apego a la normatividad que las regule, cumplan los objetivos de política general para los cuales fueron creadas.

El plan propone como una de las estrategias para lograr esta modernización, el perfeccionamiento del marco normativo al cual están sujetas las empresas públicas, dentro de cuyos propósitos se encuentra el de propiciar la desregulación del sector público paraestatal para lograr mejores resultados de su operación y hacer coincidir su finalidad como auxiliares de la gestión del Estado, con los objetivos específicos que a cada una de ellas corresponde.

EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y EL REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES

La acción específica establecida por el plan nacional de desarrollo para el logro de los objetivos mencionados es la promulgación del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

La Ley, expedida en el año de 1986, se constituyó en un primer esfuerzo de reordenación y racionalización de las funciones que deben asumir las em-

presas del Estado; la necesidad de continuar y consolidar este propósito, y de precisar el alcance de los preceptos contenidos en la Ley para hacer posible su adecuada aplicación, motivó al Jefe del Ejecutivo a expedir el Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, el cual fue publicado en el *Diario Oficial* de la Federación, el 26 de enero de 1990.

El Reglamento recoge los principales objetivos planteados en el plan nacional de desarrollo, asume la tarea de clarificar el contenido y alcances de la Ley que complementa, y persigue, no sólo la modernización de la empresa pública, sino la profesionalización del empresario público, haciendo énfasis en la importancia de su función como responsable de la administración de los recursos nacionales, imponiéndole criterios generales y líneas de acción que contribuyan a transformar a las empresas del Estado en el modelo que plantea el plan nacional de desarrollo.

A continuación se presentan algunos de los aspectos más relevantes de los diferentes capítulos que integran el Reglamento, el cual se encuentra en plena vigencia.

CAPITULO 1. *Disposiciones Generales*

El Reglamento es el instrumento rector de la constitución, organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales, estableciendo en sus disposiciones generales su objeto, alcance jurídico y ámbito de aplicación; así como un glosario de términos de uso frecuente en su texto. Señala el plazo en el cual debe publicarse la relación de entidades paraestatales y precisa los requisitos que deben reunir los

servidores públicos, que ejerzan las atribuciones relativas a la titularidad de las acciones o partes integrantes del capital social en las empresas de participación estatal mayoritaria.

CAPÍTULO 11. De la Constitución y Extinción de las Entidades

Confirma la facultad del Ejecutivo para autorizar la constitución o desincorporación de entidades paraestatales, aludiendo los casos de excepción, cuando esta facultad corresponda al Congreso de la Unión.

Igualmente, se establece el papel de la dependencia coordinadora de sector, como responsable de proponer o emitir su opinión en los procesos de constitución o desincorporación de entidades del sector paraestatal; asimismo, la competencia de la Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento para expedir el dictamen relativo en dichos procesos y las atribuciones inherentes a la Secretaría de Programación y Presupuesto.

En este capítulo se señalan las disposiciones específicas aplicables a los diferentes procesos de desincorporación y a los distintos tipos de entidades paraestatales, precisando las atribuciones de las dependencias globalizadoras y de la coordinadora de sector en estos procesos, asimismo se destaca la obligación de someter al dictamen del auditor designado por la Secretaría de la Contraloría, los estados financieros de las entidades en proceso de desincorporación y la obligación que tiene el liquidador de informar mensualmente a las dependencias globalizadoras y coordinadora de sector, sobre el estado que guarda el avance del proceso.

CAPÍTULO III. De los Titulares de las Entidades

En congruencia con lo expuesto en el plan nacional de desarrollo, este capítulo persigue el mejoramiento de la función del administrador público y está orientado a lograr su profesionalización y garantizar su desempeño, al establecer una serie de requisitos complementarios a los previstos en la Ley, **como el poseer una experiencia mínima** de cinco años en el **ejercicio** de cargos directivos; el no tener participación **accionaria o conflicto de intereses en empresas** que realicen actividades análogas a las de aquella que se le encomienda su administración y el no desempeñar otro empleo, cargo o comisión que dificulte o impida su plena dedicación a la función conferida.

Por otra parte, también señala lineamientos para garantizar que la función directiva de las entidades paraestatales, se base en criterios de eficiencia, eficacia y productividad, y permita alcanzar los objetivos y metas previstos en los programas institucionales y sectoriales.

Dentro de estas disposiciones se contempla como responsabilidad de los titulares, el establecimiento de indicadores de gestión, en el amplio sentido del concepto, es decir indicadores o **índices operativos, administrativos, económicos, sociales y financieros**, que permitan establecer parámetros tendientes a anticipar problemas y soluciones, en un marco de metas y objetivos que conviertan a las entidades en modelos de eficiencia. Así como la implantación de **sistemas de operación, registro, información, seguimiento, control y evaluación**, que faciliten la toma de decisiones.

También se señala como su obligación, el desarrollo y supervisión de programas de modernización, descentralización y simplificación administrativa que tiendan a mejorar la calidad y oportunidad de los bienes y servicios que producen y a promover que las **operaciones que realizan sean cada vez más ágiles y eficientes.**

Otras de las acciones centrales a desarrollar se refieren a la capacitación del personal, al igual que a la aplicación de sistemas de administración que contribuyan a elevar la capacidad productiva de la entidad.

CAPITULO IV. *Del Organó de Gobierno*

Regula la constitución y funcionamiento del órgano de gobierno, como instancia de decisión superior en las entidades, introduciendo disposiciones tendientes a fortalecer su autonomía. De esta manera, se establecen requisitos a sus miembros para la integración de los consejos, como el de poseer capacidad o experiencia reconocida, relacionadas con la naturaleza de las actividades de la entidad; tener un nivel jerárquico mínimo de director general de la administración central, y disponer del tiempo necesario para atender el número de órganos de gobierno que le permita cumplir con la función encomendada.

Por otra parte -se faculta al órgano de gobierno a establecer, con base en los lineamientos de la SPP, la remuneración **de sus miembros, así como los** estímulos y sanciones aplicables como resultado de su gestión.

Se promueve la incorporación como consejeros de las entidades a representantes de los sectores social y privado.

Se precisa la periodicidad de las sesiones del órgano de gobierno, para evitar confusiones respecto de su calendarización y realización. Igualmente se regula la emisión de la convocatoria previa a las sesiones, obligando a su distribución, junto con el orden del día y la documentación relativa, con un mínimo de cinco días hábiles anteriores a la celebración de la sesión respectiva.

Con la finalidad de asegurar la toma de decisiones se establece el voto obligatorio de los miembros del órgano de gobierno, sobre los asuntos tratados en **las sesiones.**

Se amplía la competencia de los comités y subcomités técnicos especializados.

Estas disposiciones están orientadas a consolidar el papel rector de los órganos de gobierno, al precisar la responsabilidad de sus integrantes y en particular de su presidente, para que los titulares de las entidades sectorizadas, cumplan no sólo con la normatividad que les es aplicable, sino que también se ajusten a los planes y programas aprobados.

Igualmente, en concordancia con los propósitos del plan nacional de desarrollo, y con el fortalecimiento de los órganos de gobierno, se robustece la autonomía de gestión de las entidades.

CAPITULO V. *De la Operación de las Entidades*

Regula la operación de las entidades, estableciendo las facultades del órgano

de gobierno en la emisión de los criterios y políticas que deben observarse y su responsabilidad en la verificación de su cumplimiento; todo ello con apego a los objetivos y prioridades del **plan nacional de desarrollo y en congruencia** con los programas sectoriales e institucionales. Dentro de estos criterios y políticas se contemplan las relativas a racionalidad, austeridad y disciplina en el ejercicio presupuesta!.

Se fortalece la autonomía del órgano de gobierno, al hacerlo responsable de la aprobación de los proyectos de presupuestos de las entidades y se establecen **lineamientos en relación con la suscripción de créditos y la fijación de precios y tarifas**, tomando como base las asignaciones presupuestales señaladas por la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como la normatividad expedida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su caso.

También se prevé la celebración de convenios de desempeño entre el gobierno federal y las entidades paraestatales, en los cuales se establezcan los **compromisos asumidos por sus titulares en la realización de sus metas y objetivos, con la finalidad de incrementar su productividad y alcanzar una mayor autonomía financiera.**

CAPÍTULO VI. *De la Vigilancia, Control y Evaluación de las Entidades*

Establece las disposiciones para ejercer las funciones de vigilancia, control y evaluación de las entidades paraestatales, precisando las facultades y **obligaciones de los comisarios públicos de-**

signados por la Secretaría de la Contraloría, como titulares del órgano de vigilancia de las entidades ante sus órganos de gobierno, así como las responsabilidades de los órganos internos de **control.**

Se dispone que los comisarios tienen a *su* cargo la vigilancia y evaluación de la operación de las empresas del Estado, procurando que se cumplan las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de diversa índole en relación con las entidades. Asimismo se les encarga la tarea de vigilar el cumplimiento de los sistemas de control y evaluación gubernamental y de los de programación-presupuestación; de los programas sectoriales e institucionales; de los procesos de desincorporación, y en general de la evaluación de la gestión que realicen sus titulares.

En los comisarios recae también la responsabilidad de verificar la debida integración del órgano de gobierno, el cumplimiento del sistema integral de **información; así como la realización** de visitas, independientemente de las realizadas por otras áreas de la Secretaría de la Contraloría, para verificar el desarrollo de las operaciones de las entidades. Se reitera la obligación de los **comisarios de opinar sobre los informes** de autoevaluación elaborados por los titulares de las empresas públicas y de **informar sobre los dictámenes a los estados financieros**, presentados por los **auditores externos.**

Con la precisa determinación de las atribuciones que en la práctica ya venían desempeñando los comisarios, estos servidores públicos podrán desarrollar su actuación con el alcance que su fun-

Clan de órgano de vigilancia demanda, la cual se orienta no sólo a ejercer acciones de verificación y evaluación sino a retroalimentar a los niveles directivos en el proceso de toma de decisiones, apoyando y sustentando con información relevante los esfuerzos del titular para mejorar sus resultados.

En este capítulo se distingue entre las entidades de servicio institucional, como aquellas que cumplen una clara función social, y las empresas públicas que tienen objetivos preponderantemente económicos, las cuales deben ser evaluadas con criterios diferentes. Las primeras considerando el grado de cumplimiento de su objetivo institucional, y las segundas con criterios de rentabilidad. Pero en todo caso se aplicarán parámetros que permitan medir su eficiencia, eficacia y productividad.

Por otra parte se faculta a los órganos internos de control a realizar auditorías integrales que permitan la verificación del desempeño general de las entidades.

Disposiciones Transitorias

Finalmente, en el artículo tercero de las disposiciones transitorias, se otorga un plazo de tres meses a los titulares de las entidades para someter a la instancia correspondiente las adecuaciones necesarias para ajustarse a lo previsto en este Reglamento.

Con la expedición de este ordenamiento que hoy comentamos, el Presidente Salinas de Gortari, cumple un compromiso contraído con los administradores de las empresas de Estado, y se sientan las bases para lograr la modernización del sector público paraestatal.

Ahora, nos corresponde a todos los que participamos en el desarrollo de las entidades paraestatales: titulares de las entidades, integrantes de los órganos de gobierno, coordinadores de sector, dependencias globalizadoras, etcétera, **poner nuestro mayor empeño para traducir en acciones los propósitos de este nuevo ordenamiento.**

EFICIENCIA Y PRODUCTIVIDAD DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES y EL REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES

*Jorge Tamaga **

Las empresas públicas mexicanas han estado en el centro de debate sobre el futuro del país. Frecuentemente se ha discutido su papel en el desarrollo económico nacional, o bien la manera como siguiendo una política de promoción de la inversión subsidiaron a productores y consumidores. También se ha puesto en cuestión su pertinencia en la producción de cierto tipo de bienes y, por supuesto, se ha resaltado su importancia en la defensa de la soberanía nacional.

1. SITUACION ACTUAL DE LA EMPRESA PUBLICA

En todos los debates, es clara la importancia del sector paraestatal en el

pasado, en el presente y en las perspectivas de crecimiento de la economía mexicana. Para comentar la relevancia de la publicación del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, permítasenos empezar por recordar muy brevemente los cambios que ha experimentado recientemente el sector paraestatal, para cotejarlos con el nuevo marco jurídico que existe, lo que nos permitirá examinar la capacidad de nuestras empresas públicas para responder al reto de la modernización nacional.

El sector paraestatal sufrió importantes cambios en el curso de los siete años anteriores. Esto ocurrió luego de un análisis serio sobre las entidades paraestatales a la luz de un entorno económico francamente desfavorable; el resultado de este análisis condujo al desarrollo de una serie de acciones enmarcadas en

* Director General de la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S. A.

tres áreas fundamentales: reducción del tamaño del sector paraestatal, fortalecimiento de entidades estratégicas y prioritarias y formulación y promulgación de una nueva estructura jurídica.

Sin duda, el área que mayor polémica causó fue la racionalización del sector paraestatal. Al discutir este proceso, a menudo se olvida que la racionalización significó el inicio de procesos de desincorporación que pueden agruparse en cinco tipos claramente diferenciados; liquidaciones; extinciones, fusiones, transferencias y ventas.

De 775 procesos de desincorporación iniciados en el periodo 1983-1989,* 422 fueron liquidaciones y extinciones. Los procesos de fusión y transferencia significaron, por su parte 115 desincorporaciones.

El último proceso llevado a cabo es el de la venta. En este caso se trata de un replanteamiento del papel del Estado en las actividades económicas. A diferencia de los procesos anteriores, que perfectamente pueden asimilarse a una reestructuración y reorganización del sector paraestatal, en el caso de las ventas se trata de una retirada estatal. **en la que se ceden espacios a los sectores social y privado.** La desincorporación específicamente en estos procesos de venta constituye un proceso de privatización similar al que se ha venido llevando a cabo en Gran Bretaña, Francia, España, Austria, Argentina, Chile, Brasil, etcétera.

* A estos 775 procesos de desincorporación deben sumarse 56 casos que dejaron de ser considerados como entidades paraestatales por ser de participación estatal minoritaria; de esta manera el total de procesos suma 831.

Puede entonces, señalarse que sólo 237 casos, es decir el 30 por ciento de los procesos de desincorporación son privatizaciones; el resto han sido ajustes que han implicado una racionalización de la intervención estatal.

La contraparte de esta política de reducción de la presencia estatal fueron **los procesos de saneamiento financiero** que se planteó llevar a cabo con las entidades estratégicas y prioritarias que lo requieran, para fortalecerlas y capacitarlas **para cumplir mejor con sus funciones. Planteado inicialmente como un amplio programa, en la práctica sólo pudo concretarse en unas cuantas.**

Fueron 12 las entidades con las que se celebraron convenios de rehabilitación financiera y cambio estructural en los que el gobierno federal asumía parte **de los pasivos a cambio de compromisos** en materia de producción, productividad, eficiencia, desarrollo tecnológico, etcétera. Las entidades involucradas fueron: Ferrocarriles Nacionales de México, Comisión Federal de Electricidad, Siderúrgica Mexicana, Conasupo, Imvisión, Alimentos Balanceados Mexicanos, Productos Pesqueros Mexicanos, Fábricas de Papel Tuxtepec, Mexicana de Papel Periódico, Turboreactores de México, Macocozac y Fertimex.

Pese a que por las restricciones presupuestales sólo fue posible celebrar **12 convenios mencionados, éstos han sido de enorme importancia.** Indican el propósito gubernamental de fortalecer a las entidades consideradas estratégicas y prioritarias, aceptando implícitamente **que su situación financiera no es factible explicarla solamente como resultado de ineficiencias o mala administración, sino que en lo fundamental**

es el resultado de una política de precios rezagados de los productos y servicios que durante mucho tiempo llevaron a cabo las empresas estatales, así **como una capitalización inicial insuficiente.**

En los convenios de rehabilitación financiera **se reconoce ésto, pero se da un paso adelante, al comprometer a las entidades sujetas a convenio a una serie de metas de operación, financieras y administrativas, que se revisan en su cumplimiento trimestral o semestralmente por el órgano de gobierno, para de allí ser analizado y evaluado por la Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento.**

Por supuesto, el camino por andar es aún largo, muchas entidades estratégicas y prioritarias, por razones presupuestales, no pudieron ser rehabilitadas financieramente, lo que no ha sido impedimento para desarrollar a su interior cambios estructurales. Esperan la rehabilitación para poder cumplir mejor con las funciones que tienen encomendadas; el gobierno federal, como dueño de las empresas públicas, debe cumplir con su responsabilidad capitalizándolas y financiando **sanamente su expansión.**

2. LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES

Otro cambio de gran relevancia fue la promulgación en mayo de 1986 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Con ello se formalizó un marco jurídico para las entidades en el que **se crearon las condiciones para alcanzar objetivos de eficiencia y productividad a partir de concederles mayor auto-**

mía de gestión. La Ley establece una regulación más sencilla y clara para las relaciones entre el sector central y el sector paraestatal, combinando la necesidad de control con la autonomía de **gestión.**

Esto se logra al conjuntar en el órgano de gobierno, la representación de las secretarías globalizadoras (Hacienda, Programación y Presupuesto y Contraloría), con las secretarías de Estado que coordinan al sector específico en el que se inscribe la entidad. La Ley confiere al órgano de gobierno capacidad de decisión, sobre los asuntos estratégicos en el funcionamiento de las entidades, haciendo a las dependencias representadas corresponsables de las **decisiones, con lo que se intenta evitar que las responsabilidades se diluyan al tiempo que se obtiene el apoyo inmediato a los acuerdos tomados.**

3. MODERNIZACION DE LA GESTION EMPRESARIAL

Las empresas públicas que conforman el actual sector paraestatal, que configuran un universo de alrededor de 360 entidades, enfrentan un entorno que ha cambiado enormemente y que las coloca en la necesidad de mejorar sensiblemente su gestión.

Además de los cambios señalados, ocurrió otro de singular importancia para toda la economía: la apertura externa. Luego de varios años de discutir, a mediados del sexenio pasado, México ingresó al GATT Y con ello se dio inicio formal y generalizado a un proceso de sustitución de los controles cuantitativos a la importación por un régimen arancelario. En estos momentos, salvo

excepciones particulares, es posible decir que el grueso de nuestras importaciones está en un régimen arancelario y **frecuentemente con una tasa francamente reducida.**

De esta manera, la industria nacional, y con ella la industria estatal, se enfrenta a un mercado en el que tiene que competir con productos y **frecuentemente también con servicios realizados en el extranjero; naturalmente, para poder permanecer en el mercado es necesario competir con calidad, precio y oportunidad en la entrega, ello obliga a realizar un esfuerzo serio para mejorar la gestión de las empresas nacionales, tanto las públicas como las privadas. Para las primeras el reto tiene también otro factor a considerar ya que el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, establece que las entidades paraestatales que en el sexenio pasado fueron consideradas prioritarias, y por ello no fueron desincorporadas, tienen que mantener esa calidad, porque en caso contrario serán desincorporadas.**

El desafío es claro y contundente. Enfrentarlo positivamente requiere que la relación entre el sector central y el paraestatal permita avanzar, dando una real autonomía de gestión a las entidades.

4. EL REGLAMENTO Y LA EFICIENCIA Y PRODUCTIVIDAD DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES

En este marco de requerimientos, la aparición del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales constituye un hecho de gran trascendencia al reforzar a los órganos de go-

bierno en su papel de conductor estratégico de las entidades. Al precisar la composición de estos órganos, enfatizando en el nivel jerárquico requerido para ser miembro, se ataca un problema fundamental: el que todas las dependencias involucradas en el funcionamiento de una entidad, se hagan corresponsables de su conducción, asegurando que las decisiones tomadas sean adecuadas ya que "todos los miembros de este órgano de gobierno deberán emitir su voto sobre los asuntos que se **desahoguen en las sesiones respectivas**".

En este sentido y con toda claridad, el Reglamento viene a convertirse en un oportuno refuerzo a la autonomía de gestión de nuestras entidades y, con ello, coloca a sus directivos frente al objetivo ineludible de mejorar la eficiencia y productividad de las entidades a su cargo.

Se trata, en definitiva, del reto más importante que hoy tenemos que atacar. Por mucho tiempo, el funcionamiento de nuestras entidades estuvo sujeto a **una verdadera maraña de regulaciones y restricciones, que frecuentemente resultaban contrapuestas entre sí; ésto, por supuesto, dificultaba su desempeño.**

Hoy, contamos con una Ley que consagra la autonomía de gestión y reduce significativamente la intrincada red de **normas y procedimientos, que se refuerza con la aparición de este Reglamento, que avanza en la precisión del sentido y propósitos de la autonomía de gestión.**

En este mismo sentido, merece destacarse el reforzamiento de los convenios de rehabilitación financiera, bajo la figura que el Reglamento plantea de con-

venias de desempeño. Se trata de convenios de desempeño. Se trata de compromisos entre el gobierno federal y **las entidades en relación a metas y objetivos acordes con los programas institucionales correspondientes.** Se renueva pues el propósito gubernamental de contribuir al mejoramiento de la gestión de las entidades paraestatales.

Además de esto, el Reglamento introduce en su artículo 31 un elemento **de trascendencia, al diferenciar a las entidades paraestatales en entidades de servicio institucional, aquellas que cumplen una clara función social a través de la prestación de servicios públicos, y en empresas públicas, las productoras de bienes y servicios en general, se propone la separación que necesariamente existe y que para fines de evaluación de la gestión era indispensable.**

A partir de ahora, las empresas públicas serán evaluadas con base en criterios de rentabilidad financiera, lo que otra vez las coloca en la necesidad de ser eficientes y de tener niveles de productividad compatibles con las que prevalecen en el mercado. Será su desempeño económico el que será evaluado y naturalmente, sus funcionarios deberán responder por sus resultados.

En el caso de las entidades de servicio institucional tendrán que ser evaluadas **a partir de criterios diferentes, acordes a las actividades que llevan a cabo, las que frecuentemente no podrán ser rentables, lo que no significa que no sean eficientes. También estas entidades deberán mejorar su desempeño, pero éste no se medirá sólo con base en razones de carácter financiero.**

Por lo anterior, si las entidades paraestatales productivas son evaluadas

por los resultados obtenidos, es indiscutible que quien haga, supervise o analice esta evaluación, lo deberá hacer con un propósito doble: por un lado, vigilar el buen uso de los recursos de la nación y, por otro lado, otorgar un reconocimiento a aquellas entidades que **hayan cumplido con su cometido.**

Se trataría de apremiar al personal de las entidades, desarrollando una política de estímulos, que genere un **espíritu de cuerpo entre trabajadores, empleados y directivos de las entidades, haciendo explícita su estrecha relación y dependencia en la búsqueda y consecución de la rentabilidad.**

De esta manera, y en términos positivos, se empezaría a atacar un problema que en los últimos tiempos ha hecho crisis: las relaciones laborales en las entidades paraestatales, ya que en prácticamente todos los contratos colectivos entre los diversos sindicatos y las entidades paraestatales hay una serie de cláusulas candado, que hacen muy difícil que la dirección de la entidad pueda realmente actuar para elevar la productividad y eficiencia.

El propósito fundamental de esta revisión **de la situación contractual en materia laboral, se basa en la convicción de que, en el más estricto respeto a los derechos de los trabajadores, sólo es posible mejorar el nivel de vida de obreros y empleados e, incluso, incrementar el empleo, a partir de un aumento sustancial de la eficiencia y la productividad de nuestras entidades.**

Este tipo de relación laboral viciado **no puede sostenerse en una situación altamente competitiva, como la que viven hoy nuestras empresas públicas.**

En un ambiente claro, debe concertarse con los sindicatos un nuevo marco contractual que le de mayor flexibilidad a la administración, para responder a los retos: de productividad y eficiencia que deben enfrentar.

Es necesario señalar que también la administración tiene que reconocer que, en no pocas ocasiones, quienes realmente conocen las empresas son los trabajadores. Ellos tienen la permanencia que no existe entre los funcionarios públicos; por ello, la renovación de las relaciones laborales debe ser concertando, escuchando y llevando a la práctica las proposiciones conducentes de los trabajadores.

En suma, las entidades paraestatales **requieren que su dueño, el gobierno federal, en los casos necesarios, cuente con una capitalización que le permita**

sanear sus finanzas; requieren también establecer nuevas relaciones laborales, en las que haya un énfasis claro en la **mejora de la eficiencia y productividad.** Esto tendrá que darse en el marco de una autonomía de gestión que les permita a las entidades dar su mejor **esfuerzo para modernizarse, lo que tendrá que evaluarse a partir de los resultados obtenidos.**

Sólo me resta plantear una idea final: este Reglamento confirma la preocupación del gobierno de la república para dotar a las entidades paraestatales de un marco jurídico apropiado para el desarrollo de sus actividades. Corresponde a las entidades dar una respuesta productiva a este esfuerzo y con ello **lograr que nuestras empresas sean capaces de responder al reto de la modernización. Estoy seguro que sabremos responder y ello será en beneficio del país.**

LEGISLACION y ORGANIZACION SECTORIAL DE LA LLAMADA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL

*José Chanes Nieto **

INTRODUCCION

La denominada administración pública paraestatal ocupa desde antiguo un lugar preponderante en la prensa, la televisión. **las investigaciones, la docencia,** las conversaciones de los ciudadanos y la atención de políticos y administradores. Sin embargo perdura un desconocimiento sobre la misma, propiciador de rumores y opiniones infundadas, tan fáciles de arraigar y difícil de desterrar. Sus detractores, cuya postura ideológica niega la acción pública en la economía, **hacen recaer su crítica en la invasión de un campo desde su punto de vista reservado a la iniciativa privada,** a la iniciativa individual, combaten en suma el papel del gobierno, represen-

tante del Estado y salvaguarda del interés social, como promotor y actor del desarrollo.

Los impugnadores, considerando o dejando de lado su ineficacia o deficiencias administrativas, **atacan su existencia misma,** oponiéndose a los preceptos transformadores del papel de las instituciones públicas contenidos en la Constitución. En consecuencia en el fondo demandan el imperio del interés individual sobre el general, la apropiación de los beneficios sociales por los menos y la distribución de las cargas en la mayoría. Sin duda caben las críticas a **su organización y funcionamiento; debe** trabajarse para mejorarlos. Mas en cuanto a su existencia, innegable en todos los países independientemente de la ideología dominante, o con respecto a su beneficiario último, la reprobación conlleva el propósito de considerar con-

* Director de la RAP, Investigador y Catedrático de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

veniente y, por lo tanto, eficiente, la participación estatal en la economía cuando ap..ya los intereses de la denominada **iniciativa privada e indebida, y por lo mismo ineficaz, cuando cumple una función social.**

Las instituciones paraestatales han surgido para alcanzar la productividad social, para asegurar el cumplimiento de **atribuciones sin las limitaciones derivadas de los vicios de la administración centralizada o por consideraciones exclusivamente políticas o mercantiles. Algunas han aparecido por creación directa y otras al pasar, por diferentes motivos, entre ellos por ineficiencia, empresas privadas al sector público.**

En estos casos, empresas privadas transferidas por su fracaso al ámbito público, cuando los particulares califican al Estado como mal administrador, pretenden ocultar su responsabilidad, en tanto son los causantes por corrupción o por una deficiente administración. Estas empresas han pasado al control estatal para impedir la desaparición de una fuente de trabajo, para proteger una actividad prioritaria. una complementaria de ésta o de una estratégica, para "recuperar" adeudos contraídos por ellas con instituciones públicas y también infortunadamente para favorecer intereses personales.

No obstante los mismos empresarios exigen al Estado, convertido en socio mayoritario o único, lograr de inmediato lo fundamental para ellos: la productividad. cuya ausencia motivó se convirtieran tales empresas en públicas. Si eran improductivas, es difícil esperar lo sean en breve lapso. El Estado asume la responsabilidad de hacerlas socialmente productivas, no sólo en lo económico sino fundamentalmente en beneficio de la colectividad.

Una política nacionalista ha conducido también a la intervención del Estado en empresas. reglamentándolas o **participando en ellas, como socio, sea mayoritario o minoritario, a efecto de apoyar la inversión de mexicanos con recursos o financiamiento, cuando se considera inconveniente recurran al exterior, como es el caso de actividades esenciales para el desarrollo independiente del país, a fin de impedir queden sujetas a intereses probablemente opuestos a los de la nación.**

Una de las críticas reiteradas en contra de las entidades paraestatales es considerarlas siempre improductivas y, por tal razón, se exige su "desincorporación", "desaparición", "privatización" o "reprivatización" por liquidación, transferencia o venta a particulares. Para determinar si es o no fundada dicha apreciación, es pertinente distinguir dos concepciones de la productividad, la social y la lucrativa. El Estado por medio de las instituciones públicas persigue prioritariamente un beneficio social, entendiéndolo éste como una contribución al constante mejoramiento económico, social y cultural de los habitantes del país, es decir, se persiguen los máximos beneficios sociales al menor costo político y económico y no, como algunos ambicionan, las máximas utilidades para, sin atender al interés general, colectivizar las pérdidas y privatizar las utilidades.

Sería negativo para la comunidad, y **también tendría graves consecuencias políticas y riesgos económicos para la actividad privada, sacrificar la productividad social en aras de alcanzar los máximos rendimientos del capital medidos en términos contables. Pugnar por "números negros" en todos los casos, podría impedir la realización de los**

finés sociales, por ejemplo tratándose de transferencias de fondos públicos, sociales, a grupos, actividades o regiones, con miras al desarrollo armónico del país, a incorporar sectores de la población tradicionalmente marginados a los beneficios comunitarios, a incrementar los niveles generales de vida de los habitantes del país o a asegurar su independencia política y económica.

Los reproches, es preciso reconocerlo, son justos cuando se demuestra la ausencia de productividad social por incompetencia política, por falta de capacidad **técnica o de competencia humana, por carencia de vocación de servicio o** por existencia de manifestaciones de **corrupción en sus diversos aspectos.**

La Constitución de 1917 se apartó del concepto individualista liberal de la vida social y política; configuró órganos públicos con atribuciones para **alcanzar una sociedad igualitaria en cuanto a las personas, grupos y regiones.** Por ello no sólo consagra las libertades, también exige la creación de condiciones **para su ejercicio.**

Las libertades abstractas, concebidas a partir de un ser humano genérico y teórico, fueron sustituidas por libertades **concretas, en beneficio de cada uno de los individuos situados en su ámbito social y económico.** Estas libertades concretas **están fundadas en una justicia social, tanto cultural como material,** para ser efectivamente disfrutadas; la dignidad de la persona debe respetarse no únicamente en el texto legal, sino en **su circunstancia cotidiana, en las relaciones sociales y económicas.**

La libertad abstracta se conforma con la mera definición de un espacio de

autonomía individual, impenetrable a la acción estatal; puede ser gozada tan sólo por unos pocos, por quienes tienen medios para ello. Las libertades concretas constituyen exigencias para los órganos públicos; respetando autonomías deben crear, tanto en las realidades sociales como en las económicas, las condiciones necesarias para, en forma realista, asegurar las libertades, no para **unos cuantos, sino para todos. Para garantizar sea así, no bastaría el acotamiento** de una esfera de autonomía del hombre frente al poder público y el establecimiento de condiciones materiales, se requiere una participación de individuos y de grupos en los órganos públicos y en la formación de las decisiones fundamentales de los mismos. De aquí, los nuevos conceptos de planeación, democracia y desarrollo **integral; y también los nuevos mecanismos** participativos y foros de consulta y expresión de intereses de la sociedad plural.

Dentro de esta nueva visión social, la participación de los ciudadanos no podría limitarse a los procesos de decisión, de programación y asignación de recursos para la inversión; en suma, a la creación de riqueza. La participación también debe ser para asegurar a los **individuos y a los diversos grupos sociales** satisfacciones efectivas como resultado de sus esfuerzos y un lugar en la distribución de los frutos, culturales o **materiales, de las tareas sociales. La existencia, la razón de ser, las tareas, los procesos, los instrumentos y los fines** de las llamadas instituciones paraestatales encuentran su fundamento en tal **concepción.**

Con ellas, el Estado mexicano interviene **en la economía, particularmente** en tareas importantes de carácter indus-

trial y comercial; en el nuevo lenguaje constitucional, estas tareas constituirían "áreas prioritarias del desarrollo". **Estas actividades se aunan a las derivadas del encargo exclusivo al sector público de las áreas estratégicas señaladas por el artículo 28 constitucional y a la atribución al Estado por el artículo 25 de la rectoría del desarrollo nacional, para garantizar sea integral, fortalezca la soberanía de la nación y un régimen democrático y, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales. Por ende, las libertades de las personas deben ser efectivas y reales, gracias a la satisfacción de necesidades concretas de los individuos, grupos y clases sociales.**

Las entidades paraestatales, en resumen, **son uno de los instrumentos fundamentales de la intervención pública para la movilización y canalización adecuada de los factores productivos, con el objeto de proveer de bienes y servicios básicos a la economía y garantizar el progreso económico y social de los habitantes del país, además de salvaguardar la soberanía nacional sobre los recursos estratégicos para el desarrollo.**

Las acciones emprendidas por medio **de estas instituciones, coadyuvan a regular el comportamiento de los agentes económicos y a corregir deficiencias de los mecanismos del mercado, a fin de propiciar el fortalecimiento del aparato productivo, la generación suficiente de empleos, la elevación de la calidad de vida de los habitantes y el desenvolvimiento armónico del país.**

Dichas instituciones desempeñan una actividad productiva en forma paralela

o alternativa al sector privado o al social. De esta manera, se apoya el funcionamiento adecuado del sistema de economía mixta y la utilización racional de los recursos naturales en beneficio del país. Además se favorece la provisión suficiente de bienes de consumo y de **insumas esenciales para satisfacer las necesidades del mayor número de personas y respaldar el desarrollo del aparato productivo nacional.**

El origen y trayectoria de las entidades paraestatales ha obedecido a circunstancias económicas, políticas y sociales muy diversas. Su existencia ha respondido a una actitud flexible y pragmática de las autoridades. En los últimos años **el gobierno inició un proceso de reorientación sectorial y de depuración de dichas entidades, así como de revisión de su marco jurídico.**

I. RECTORIA DEL ESTADO, PLANEACION DEMOCRATICA Y ORGANIZACION SECTORIAL

Las entidades paraestatales han encontrado su fundamento en los objetivos atribuidos a los poderes públicos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sus preceptos, especialmente los destinados a precisar las responsabilidades de los órganos estatales **en materia económica, se han ido transformando no sólo respecto de su regulación jurídica y fomento, sino particularmente para actuar directamente en ella.**

Las reformas y adiciones a los artículos 16,25,26,27,28 Y73 de la Norma Suprema, aprobadas en diciembre de 1982, aseguran, de conformidad con la exposición de motivos de la iniciativa

correspondiente, "la capacidad del sector público para conducir con eficiencia el desarrollo integral ... , establecen un sistema de planeación democrática del desarrollo, ... la definición precisa de **las áreas reservadas exclusivamente al Estado** y la función y desempeño de las instituciones, organismos descentralizados y empresas de participación estatal.. " las atribuciones del Estado en **materia de planeación, conducción, coordinación y orientación de la economía nacional, así como aquellas de regulación de fomento**".

En consecuencia el artículo 25 determina los fines de la llamada rectoría del Estado y fija los propósitos y la sujeción de los tres sectores -público, social y privado- al principio de legalidad, "con lo cual se sientan las bases para reafirmar la certidumbre en el proceso de largo alcance en el desarrollo **de la economía mixta mexicana y para la modernización de toda la legislación (reguladora de) la intervención del Estado en la economía.** La rectoría del Estado clarifica y fortalece sus instrumentos **para cumplir sus responsabilidades en la promoción del desarrollo. Las definiciones relativas a la economía mixta delimitan y protegen las actividades económicas del sector social y del sector privado**", concluye sobre dicho precepto **la exposición de motivos.**

Las facultades para planear el desarrollo nacional implícitas en la Norma **Fundamental y en otras disposiciones** jurídicas se hacen explícitas en el nuevo artículo 26, "al recoger en la Constitución **los propósitos, atribuciones y las bases del sistema nacional de planeación democrática, y la participación de toda la sociedad en el proceso ...**" Con miras al **"fortalecimiento de nuestra democracia integral se faculta al Ejecutivo**

para establecer los procedimientos de participación de los diversos sectores sociales en el proceso de planeación del desarrollo, con lo cual se amplía la participación del ámbito político electoral. .. a formas de participación social comunitaria" para incidir directamente en la administración de los servicios públicos y en los programas de desarrollo.

El nuevo artículo 26 establece la jerarquía orgánica del sistema nacional de planeación democrática para evitar el incumplimiento de los planes, su dispersión, su desvinculación con los proyectos de inversión, su inoportunidad y las contradicciones entre los diversos programas; de esta manera, del plan nacional de desarrollo único derivan los programas sectoriales de la **administración federal, señalándose expresamente su obligatoriedad "para el sector público, la coordinación con las entidades federativas, la concertación e inducción a las acciones de los particulares, vinculando las decisiones generales con las decisiones específicas de inversión, así como su localización en el territorio"**. Consecuentemente el plan nacional de desarrollo y los programas sectoriales son obligatorios para los organismos descentralizados, las empresas de **participación estatal y demás instituciones paraestatales.**

El artículo 26, subraya la iniciativa, **"establece las bases normativas generales para la organización de un sistema propio y moderno de planeación"**. Dicho sistema **incorpora los criterios de formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y de los programas.**

En términos de la multicitada iniciativa, el artículo 28 se reforma y adicio-

na de acuerdo con la filosofía y los principios establecidos en el artículo 25 y en congruencia con la filosofía de todo el texto constitucional. Al efecto, **entre otras disposiciones. comprende:**

1. El concepto de práctica monopólica, sin quitarle fuerza a la prohibición anterior de los monopolios, para adecuar la regulación de la concentración y los nuevos fenómenos del oligopolio y para evaluar las consecuencias de la acción de las empresas en el bienestar de los ciudadanos y de los consumidores.
2. Las bases para regular el abasto y **tos precios. así como para imponer aquellas limitaciones destinadas a evitar intermediaciones innecesarias** o excesivas provocadoras del alza de los precios.
3. Las bases jurídicas para la vital modernización del comercio interno.
4. La protección de los consumidores **propiciando su organización.**
5. Las actividades a cargo del Estado, **"las cuales' no serán sujetas a** concesión. Con ello se delimita con precisión el ámbito exclusivo del sector público, y los alcances de la participación del Estado".
6. **La existencia de instituciones, organismos y empresas requeridos por** "el Estado para su eficaz desempeño en las áreas estratégicas y de carácter prioritario".
7. El régimen de concesiones para la **prestación de servicios públicos, o** la explotación, uso y aprovechamiento

de los bienes de dominio de la federación, las modalidades y condiciones garantizadoras de la **eficiencia en la prestación de los servicios** públicos y la utilización social de los bienes del dominio de la **federación, y los criterios para evitar fenómenos de concentración contrarios al interés público.**

8. La sujeción de los regímenes de servicio público a la Constitución y a la ley.
9. Las normas para reglamentar sobre bases de interés general y social el otorgamiento de subsidios.

La Ley de Planeación, publicada en el *Díario Oficial* de la Federación el 5 de enero de 1983, aplicando los **preceptos constitucionales, da vigencia al sistema nacional de planeación democrática**, al establecer el proceso de planeación, las atribuciones de sus componentes y sus formas de relación, al precisar el plan y los programas derivados de él, así como al determinar su jerarquía, alcance temporal y geográfico.

El sistema, apoyado en la estructura institucional derivada de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, permite definir responsabilidades, concentrándose en el logro de los objetivos y prioridades de cada ámbito; de esta manera los distintos responsables de sector o de entidad coordinada deciden por sí mismos los mejores medios para lograr lo planeado. Su integración responde a los requerimientos de **coherencia técnica y coordinación institucional**, indispensables para producir los frutos esperados en la planeación, manteniendo a la vez la flexibilidad necesaria para permitir la participación ágil

y operativa de las diferentes entidades con la dependencia coordinadora del sector, de acuerdo con los artículos 16 y 17 de la Ley de Planeación.

En el nivel global el plan nacional de desarrollo es el orientador del sistema y **en el sectorial son las dependencias del Ejecutivo las responsables de la coordinación del sector de su competencia.**

La planeación sectorial expresa en su ámbito los objetivos nacionales definidos en el plan nacional de desarrollo. Además, establece los objetivos y prioridades propias del sector y proporciona un marco para la planeación de las entidades coordinadas. En este nivel se elaboran los programas sectoriales de mediano plazo, con sus correspondientes programas anuales.

Las etapas del sistema son las de formulación, instrumentación, control y evaluación. La formulación se refiere a la elaboración del plan nacional de desarrollo y de los programas de mediano y largo plazos. La instrumentación alude a la elaboración de **programas operativos anuales, en ellos se expresan en términos de metas específicas** los objetivos de mediano y largo plazos. La instrumentación alude a la elaboración de **programas operativos anuales, en ellos se expresan en términos de metas específicas** los objetivos de mediano y largo plazos, se precisan los instrumentos y acciones para cada ejercicio y **se determinan los recursos de toda índole asignados para la realización de cada acción prevista.**

La vertiente de obligación, prevista al lado de las vertientes de inducción,

concertación y coordinación para la instrumentación del plan y los programas, se aplica a la administración federal centralizada y a la paraestatal, con las modalidades propias a la distinta naturaleza de sus dependencias y entidades. El sector público debe ser el más transparente y fiel ejecutor de lo planeado, por lo tanto, debe aplicarse el horizonte de la planeación, evitando las limitaciones de una elaboración anual del presupuesto.

La etapa de control abarca las tareas **necesarias para lograr una oportuna detección y corrección de desviaciones e insuficiencias, tanto en la instrumentación como en la ejecución de las acciones, a fin de asegurar el cumplimiento cabal y adecuado de los objetivos establecidos por la planeación.**

La evaluación comprende la aceren **de cotejar periódicamente previsiones y resultados, para retroalimentar las actividades de formulación e instrumentación; con ella se cierra el ciclo y se asegura el carácter flexible y dinámico de todo el proceso.**

Corresponde, de conformidad con el artículo 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, "a los coordinadores de sector coordinar la **programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo**". Además "atendiendo a la naturaleza de las actividades de dichas entidades, el titular de la dependencia coordinadora podrá agruparlas en **subsectores, cuando así convenga para facilitar su coordinación y dar congruencia al funcionamiento de las citadas entidades**".

El "Acuerdo sobre el funcionamiento de las entidades de la Administración Pública Paraestatal y sus relaciones con el Ejecutivo Federal", publicado el 19 de mayo de 1983, entre otras atribuciones, **en materia de programación, presupuestación, control y evaluación, confiere a las dependencias coordinadoras de sector: "conducir la programación así como coordinar y evaluar la operación de las entidades paraestatales bajo su responsabilidad con base en los objetivos, metas, lineamientos y directrices del plan nacional de desarrollo y de los programas sectoriales"; establecer los mecanismos anuales para asegurar la operación y ejecución de los programas institucionales correspondientes; definir las políticas generales de operación de administración y finanzas; agruparlas en subsectores; coordinar y vigilar el diseño, la implantación y el funcionamiento de los sistemas de programación de tales entidades y establecer los mecanismos de planeación, evaluación, apoyo a decisiones estratégicas y de control y seguimiento en el avance programático presupuestal para conducir las y regularlas "en equilibrio con las funciones normativas" a su cargo, y definir los sistemas de información.**

En la misma fecha se expidió el "Acuerdo que ordena a las entidades de la Administración Pública Paraestatal elaborar los programas que se indican, en materia económica", bajo la **supervisión sectorial, a fin de contribuir a "los esfuerzos generales para la reactivación del aparato productivo". Al efecto se "hace necesario establecer con mayor claridad las líneas de política económica particulares para las entidades", mediante programas de incremento de la productividad operativa y del empleo, de reestructuración financiera,**

de racionalización en el uso de divisas y de orientación de sus actividades al apoyo de la transformación estructural **de la economía.**

11. MARCO JURIDICO

1. Antecedentes

Al lado de las instituciones integrantes de la administración pública tradicional, denominada "centralizada", han surgido otras desde antiguo, respecto de **las cuales hasta hoy no existen criterios** definidos sobre los elementos específicos para configurarlas. Esto ha propiciado **el surgimiento de instituciones con características heterogéneas, sin tipos definidos y sin precisión en las disposiciones jurídicas aplicables, la situación de los particulares frente a ellas, su régimen jurisdiccional, el acto jurídico apropiado para crearlas, los criterios para elegir las diferentes opciones implicadas en las diversas denominaciones, las particularidades de éstas, la organización y el funcionamiento consecuente, el sistema de control adecuado, el régimen laboral de sus empleados, su papel político, económico y social, la regulación de sus bienes, su vinculación con la administración centralizada, su coordinación global y sectorial, entre ellas y con las actividades de los particulares.**

Desde la época colonial con los **estancos (pólvora, naipes, nieve, salinas, azogue, estaño, plomo, alumbre, tabaco)** aparece la necesidad de normar su actividad. Así se hizo durante el **siglo pasado; mediante disposiciones particulares** se regularon los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal creadas en esa época. La regulación continuó después de la Re-

volución de la misma manera, es decir, para cada institución había una ley, un **decreto o una escritura constitutiva**; en su base jurídica se establecía **Su organización y sus relaciones con el Ejecutivo Federal y sus dependencias**.

La Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947, trató, por primera vez, de definir y controlar a los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal. Esta ley fue sustituida por la de 1966; en ella se atribuyen las funciones de coordinación y control a las secretarías de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional y de la Presidencia. La ley de 1970 abroga a la de 1966 e incluye además a las empresas de participación estatal minoritaria y a los fideicomisos públicos, confiriendo a la Secretaría del Patrimonio Nacional la vigilancia de los presupuestos y programas anuales de operación de cada **organismo o empresa**.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en vigor a partir del 1 de enero de 1977, dedicó su título tercero a la administración pública paraestatal, en un capítulo único y en 10 artículos. En ese mismo año se expidió el primer acuerdo presidencial para agrupar por sectores a las instituciones de la administración pública paraestatal (*Diario Oficial*, 17 de enero de 1977), seguido por los publicados **el 1 de abril de 1981 y el 3 de septiembre de 1982**.

En el *Diario Oficial* del 21 de abril de 1981 se publicó la reforma al artículo 90 constitucional, mediante ella se convalida el conu-,iido de la Ley Or-

garuca de la Administración Pública Federal, en tal virtud preceptúa: "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, **que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación**". En su segundo párrafo establece: "Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos". En consecuencia, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal deben contenerse las bases generales para su creación y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación; en otras leyes únicamente se podrán determinar las relaciones de éste o sus dependencias con ellas. **¿Cuál será la diferencia entre intervenir en su operación y mantener relaciones?**

A las impropiaamente denominadas entidades paraestatales también con inexactitud se les ha llamado empresas públicas. Como consecuencia de las prescripciones constitucionales, la administración paraestatal es el género y la empresa pública sería una de las especies, uno de los tipos de entidades paraestatales.

Jurídicamente, el término empresa pública sólo ha quedado consagrado hace pocos años, al reformarse (*Diario Oficial* del 21 de abril de 1981) el artículo 117 constitucional. Por esta reforma **"Los estados y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inver-**

siones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública". **En consecuencia, la mención empresas públicas está referida únicamente a las estatales y municipales.**

No obstante las disposiciones mencionadas, la Constitución no establece una base general para la creación, organización y funcionamiento de la administración pública federal paraestatal, en virtud de ser "La Ley Orgánica... (la que) definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación". La redacción actual del artículo 90 constitucional tiene como antecedente inmediato a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en vigor a partir del 1 de enero de 1977 y ésta a la Ley para el Control, por parte del gobierno federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal de 1970.

Ambos ordeuamientos, la Ley Orgánica y la Ley para el Control, eludieron **regular** la forma o estructura de los organismos descentralizados, es decir, determinar sus características. La Ley Orgánica sólo exigía fuera legal, en consecuencia debería estar previamente consagrada por una disposición de esta naturaleza, pero en cambio era imprecisa respecto al tipo de disposiciones del Congreso o del Ejecutivo federales para su creación. Las reformas a la Ley Orgánica publicadas el 14 de mayo de 1986 trataron de remediar esta imprecisión y la Ley Federal de las Entidades

Paraestatales de perfeccionar su regulación jurídica.

La Ley Orgánica pretendió incluir en un ordenamiento único a toda la administración federal. No obstante, la posterior reforma al artículo 90 constitucional permitió la existencia de varios ordenamientos para las entidades paraestatales. Consecuentemente su título tercero debería incluir las disposiciones destinadas a definir las bases generales para su creación y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Así la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sería reglamentaria cabalmente del artículo 90 constitucional. A otras leyes únicamente corresponde determinar las relaciones entre "las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos". Sólo las relaciones, los restantes aspectos corresponden a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Infortunadamente en lugar de la nulidad se ha perpetuado la pluralidad **de ordenamientos.**

2. *Ley Federal de las Entidades Paraestatales*

La existencia de un marco jurídico complejo, disperso e inhibitorio, reconoce la exposición de motivos de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicada el 14 de mayo de 1986, fortaleció "los medios de control del Estado sobre el sector paraestatal, **mas no así ...su autonomía de gestión**". Con ella se pretende alcanzar el "necesario equilibrio entre los dos elementos fundamentales en la conveniente existencia y desarrollo de las entidades públicas" (correcto ejercicio de la auto-

nomía de gestión y conveniente y oportuna tutela del Estado para mantener bajo control al sector paraestatal). En consecuencia tiene **“como finalidades principales, la necesaria** normatividad que perfile el marco de objetivos que deben alcanzarse; la existencia y simplificación de las entidades públicas; los **controles adecuados que respondan a** la tutela del Estado sobre su intervención en la economía descentralizada para su agilidad y desarrollo; y lograr la significativa autonomía de gestión en pro del cumplimiento de las políticas que el Gobierno Federal fije a dichas entidades o empresas públicas”.

Según expresa la misma exposición de motivos "en lo general, la Ley propende a la simplificación del manejo de las entidades públicas para su eficiencia y eficacia; pretende liberar el funcionamiento de las empresas del cumplimiento de requisitos previos que la agobian a través de múltiples ordenamientos; otorgar mayores índices de confiabilidad a los servidores públicos que participan en su operación directa, y enaltecer su responsabilidad administrativa y política.

"Desde este punto de vista -continúa la iniciativa- se trata de lograr el proceso de congruencia que corresponde a la descentralización. Se pretenden regular, pero de otra manera más efectiva, las relaciones entre el Gobierno Federal y las entidades paraestatales con el objeto de hacer patente la armonía entre dos elementos indispensables de aquellas, la autonomía de gestión y el necesario control!

"En tal virtud, el peso específico del control de las entidades paraestatales se da en una nueva fórmula, acorde

con el derecho público, de manera propia y especial!, permitiendo a las entidades paraestatales una autonomía razonable, que -se desempeñen de mejor manera, a fin de elevar su eficacia y sus objetivos, robusteciendo sus responsabilidades frente al Estado y la sociedad”.

La Ley pretende evitar "los riesgos que confrontan una regulación única y de carácter general, que puede resultar apropiada para algunas empresas públicas (en materia federal jurídicamente **no existen**) y para otras no"; igualmente busca "fortalecer el papel tutelar de cada coordinadora de sector, al integrarlo a la presidencia de cada órgano de **Gobierno**", así como establecer "los lineamientos para el funcionamiento de los controles de cada entidad, y la **intervención, en los casos que corresponda**, de las dependencias globalizadoras (por global: tomado en conjunto) y coordinadoras del sector".

"En resumen, la iniciativa de Ley ... *constituye por ahora* una respuesta jurídica, moderna y congruente con la realidad, a los principales problemas de **nuestro país, por una parte a las excesivas normas jurídicas que las regulan** (la Ley en cita es una más), por la otra a la dispersión y multiplicación de **instancias burocráticas que ocurren en su operación** (no suprime ninguna), y **por último a su necesaria autonomía de gestión**".

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales **reglamenta “en su parte correspondiente al artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de regular la constitución, organización, funcionamiento, control, fusión, extinción, transformación y disolución de las entida-**

des paraestatales de la Administración Pública Federal, así como sus relaciones con el Ejecutivo Federal o con sus dependencias". Sólo esto último, sus relaciones con el Ejecutivo Federal o con sus dependencias, puede ser materia de la Ley de conformidad con el precepto invocado.

En suma, se lee en la exposición de motivos, la Ley "propende a lograr en el ámbito de las entidades públicas nacionales, los siguientes objetivos fundamentales.

"A) Otorgar los controles previos gubernamentales a la única instancia del órgano o junta de gobierno de las entidades, en el cual se encuentren debidamente representadas las dependencias correspondientes del Ejecutivo Federal;

"B) Facultar a dicho órgano para normar en cada caso a la entidad o empresa de que se trate dentro de la sustantividad del marco jurídico existente, tratando así de evitar la indiscriminada aplicación de normas muy generales que por razones prácticas no resultan apropiadas para los diferentes tipos de entidades;

"e) Constituir una plataforma jurídica adecuada, congruente con la realidad jurídico-política mexicana, para que a través de una correcta aplicación y de una respuesta adecuada de las dependencias del Ejecutivo Federal, se concilien en un marco de armonía, por una parte, la autonomía de gestión necesaria a toda empresa, y por otra la indispensable tutela que corresponde al gobierno en las entidades públicas que definen su intervención en la economía y en la sociedad;

UD) Ser una instancia jurídica adecuada para otorgar plenitud de autonomía de gestión a los intereses de las entidades paraestatales, permitiendo por otra par-

te el ejercicio adecuado de los controles del Estado. Cuando hubieren omisiones o incumplimientos de las obligaciones que el ordenamiento señala a la Junta de Gobierno o al Director General, el Ejecutivo Federal, a través de las dependencias globalizadoras (sic), en los términos que correspondan a cada una de ellas, según sus atribuciones y competencias respectivas, suplirá tales omisiones y fincará las responsabilidades procedentes; y

"E) Establecer las bases para que se instrumenten los procedimientos y se tomen las disposiciones y medidas que fueren necesarias, de manera paulatina y conveniente, para ajustar a las entidades públicas a los términos de esta iniciativa, con las excepciones que el Ejecutivo Federal determine de conformidad con lo establecido en esta propia Ley y en su Reglamento".

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales, de acuerdo con su artículo 1', "tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal".

En su artículo 2' considera como entidades paraestatales "las que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", la cual contempla a los organismos descentralizados, a las empresas de participación estatal mayoritaria, a las sociedades y asociaciones civiles asimiladas a éstas y a los fideicomisos públicos.

El artículo 45 de la Ley Orgánica determina que: "Son organismos descentralizados, las entidades creadas por ley o decreto (sic) 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" y, de acuerdo con el artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, "cuyo objeto sea: 1. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; 11. La prestación de un servicio público federal; o 111. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o **seguridad social**".

La misma Ley Orgánica en su artículo 46 enumera como empresas de participación estatal mayoritaria a las siguientes:

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

"11. Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así **como las instituciones nacionales de seguros y fianzas**. en que se satisfagan algunos o varios de los siguientes requisitos: A) Que el gobierno federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporte o sean propietarias de más del 50 por ciento del capital social; B) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de una serie especial que sólo puedan ser suscritas por el gobierno federal; o e) que al gobierno federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno".

En virtud del precepto en cita "se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civi-

les así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar las aportaciones económicas preponderantes".

Los fideicomisos públicos, dispone la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su numeral 47, "son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos". La Ley Federal de las Entidades Paraestatales reproduce incompleto el contenido del precepto mencionado en su artículo 40 al mencionar como propósito de los fideicomisos públicos "auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias", omitiendo "del desarrollo".

Al tenor del invocado artículo 40 puede haber fideicomisos públicos no considerados entidades paraestatales y, **en consecuencia, sin quedar sujetos a** las disposiciones de la Ley cuando no se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria o no tengan como propósito la realización de actividades prioritarias.' La Ley Federal de las Entidades Paraestatales suprimió el requisito relativo a la existencia de comités técnicos. Consecuentemente los fideicomisos públicos para ser paraestatales deben contar con una estructura análoga a las otras entidades, es decir, adquirir características diferentes al fideicomiso tradicional, impul-

sar las áreas prioritarias del desarrollo y tener comités técnicos, siguiendo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal o, de acuerdo con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, **lo serán cuando se organicen de manera** análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria y tengan como propósito la realización de actividades prioritarias en cualquier área.

Tanto las empresas de participación estatal mayoritaria como los fideicomisos públicos deben tener por objeto áreas prioritarias, según los artículos 6', 29, 30 Y 40 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Cuando el objeto de la empresa de participación estatal mayoritaria sea distinto procede su enajenación, disolución o liquidación, de conformidad con el artículo 32 de la misma Ley.

Respecto a los fideicomisos públicos, "Esto significa **-en** palabras de Roberto Morales Martínez- que la nueva Ley abre una excelente oportunidad para depurar el inventario de los fideicomisos **-figura** de la que se abusó en el pasado para dotar de personalidad jurídica a una serie de proyectos que poco o nada tenían que ver con la esencia legal que los amparaba-o Esta depuración seguramente implicará la transformación de algunos en organismos descentralizados o en empresas de participación estatal mayoritaria o de plano su liquidación sea porque haya cesado su propósito original o porque estén por extinguirse las tareas para las que fueron creados". (Revista Política y Administración Pública, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., 2' Epoca, Año 1, Núm. 1, México, septiembre-diciembre de 1986, pág. 26).

El artículo 6' de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales considera áreas **estratégicas a "las expresamente** determinadas en el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los **Estados Unidos Mexicanos": acuñación** de moneda; correos; telégrafos; radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de **un solo banco, organismo descentralizado** del gobierno federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles; y las actividades expresamente señaladas por las leyes expedidas por el Congreso de la Unión.

El mismo precepto, en su párrafo **segundo, igualmente reenvía al texto** constitucional, al considerar áreas prioritarias las establecidas en los términos de sus artículos 25, 26 Y 28, "particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares". Así la Ley remite a la Constitución y ésta a la Ley la cual, no obstante, autoriza en su artículo 29 al Ejecutivo Federal a decidir mediante acuerdo expreso atribuir el carácter de entidad paraestatal a "las sociedades mercantiles en las que participen **temporalmente** y en forma mayoritaria en **su capital, en operaciones de fomento,** las sociedades nacionales de crédito cuando reúnan los requisitos del artículo 6'", es decir, el Presidente de la República determina la naturaleza prioritaria de su actividad.

En virtud de las disposiciones constitucionales, en caso de no existir una ley en la cual se establezcan las áreas estratégicas o las prioritarias, los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria o los fideicomisos, sí10 podrán ser creados por

el poder legislativo federal, único competente para definir las.

Procede la enajenación, disolución o liquidación de las empresas de **participación estatal mayoritaria cuando no** tengan por objeto un área prioritaria y también teniéndolo si no resulta conveniente "conservarla como entidad paraestatal desde el punto de vista de la **economía nacional o del interés público**", según **10 preceptúa el artículo 32** de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, sin existir precisión sobre cómo es posible realizar una actividad **prioritaria contraria a la economía nacional o al interés público.**

El término "organismo descentralizado" no está definido legalmente, para llegar a él es indispensable recurrir al de **"descentralización administrativa"**, tampoco esclarecido por las **disposiciones jurídicas. Estas han introducido la expresión "administración pública paraestatal"** y en ella incluyen a los **organismos descentralizados, instituciones por naturaleza estatales, no "semi" o "institucionales** que por delegación del Estado cooperan a los fines de éste sin formar parte de la administración pública", según define lo paraestatal el Diccionario de la Real Academia Española, tal sería el caso por ejemplo de la concesión o de la llamada **descentralización por colaboración. La tergiversación** contenida en el texto reformado del **artículo 90 constitucional encuentra su origen** en las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En tal virtud la administración pública federal es centralizada y paraestatal, **por lo tanto, ésta es parte de aquélla** y al serlo deja de ser paraestatal y se integra a la administración del Estado.

En cuanto a las empresas de participación estatal mayoritaria, éstas quedan determinadas en función de la composición de su capital o de sus **órganos directivos, sin considerar sus características diferenciadoras con los organismos** descentralizados y con los diversos tipos de instituciones incluidas bajo la **primera denominación. En suma, aun cuando está implícita en la denominación** empresas de participación estatal **mayoritaria, la participación privada o la social** al lado de la pública, también lo son aquellas cuyo capital social es exclusivamente público; únicamente **éstas podrían considerarse como empresas públicas** y el término empresas de **participación estatal debería reservarse** para aquellas con participación social o privada.

Igualmente, el criterio retenido para distinguir a las anteriormente llamadas **empresas de participación estatal minoritaria** es la composición del capital. Estas empresas están previstas en el artículo 67 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, como "aquellas empresas en las que participe la Administración Pública Federal con la suscripción del 25 al 50 por ciento del capital, diversas a las señaladas en el artículo 29 de esta Ley..."

Tratándose de los fideicomisos, se carece de una definición de los mismos y, por lo tanto es en otras disposiciones donde aparece el concepto, no obstante **éste se aparte de las características del denominado fideicomiso público.**

El análisis de los preceptos invocados hace patente la carencia de una **definición acorde con las características materiales** de los tipos de instituciones reguladas por ellos, en virtud de recu-

rrirse únicamente a criterios formales. Una vez más se trata de una norma adjetiva y no sustantiva.

Entre otros puntos dignos de reflexión derivados de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales estarían los mencionados a continuación:

1. Determinar la trascendencia jurídica del carácter de "unidades auxiliares de la Administración Pública Federal" atribuido por su artículo 1º a las entidades paraestatales. **¿Auxiliar a la administración o al Ejecutivo Federal como expresa la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal? ¿Las entidades paraestatales son auxiliares o forman parte de la administración como determina el artículo 90 constitucional?**
2. Identificar a los organismos descentralizados de estructura análoga **o los mencionados en el artículo 5º.**
3. El pronunciamiento de los representantes de las secretarías y de las entidades paraestatales, en las sesiones de los órganos de gobierno o de los comités técnicos, debe recaer sobre los asuntos relacionados con la esfera de competencia de la dependencia o entidad representada, de conformidad con el **artículo 9º. En consecuencia ¿si su voto no coincide con el acuerdo del órgano colegiado no queda obligada la dependencia o entidad representada?, ¿lo mismo ocurre cuando no asiste? De ser la respuesta afirmativa sería inútil el acuerdo del órgano de gobierno o del comité técnico.**
4. Esclarecer las diferencias entre funcionamiento, capítulo 11, sección A, y desarrollo y operación, capítulo V.
5. Precisar el contenido del estatuto orgánico, artículo 15 de los organismos descentralizados. **¿Cuáles son las bases de organización, los criterios para distinguir las facultades de las funciones, así como para determinar las áreas? En virtud de estar previsto por la ley o el decreto de creación de algunos organismos descentralizados la expedición de su reglamento interior, ¿cuál debe ser el contenido del estatuto orgánico y cuál el del reglamento interior?**
6. Distinguir la disolución, de la liquidación y de la extinción de los organismos descentralizados, **así como sus consecuencias jurídicas y los casos de inconveniencia "desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público" de su funcionamiento. Tratándose del incumplimiento de sus fines u objetos, podría pensarse en su reforma para lograr los realicen en lugar de disolver, liquidar o extinguir al organismo (artículo 15).**
7. Sólo cuando la participación estatal es mayoritaria en una empresa, ésta es pública. En consecuencia el **calificativo de mayoritario es superfluo.** Además ha desaparecido la expresión empresas de participación estatal minoritaria en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
8. Al establecer la Constitución como competencia del Poder Legislativo

la determinación del carácter prioritario de las áreas, ¿cómo puede el Ejecutivo atribuirlo e incorporar a una empresa al régimen de la Ley? (Artículo 29 y 30).

9. Los representantes de las secretarías de Hacienda y Crédito Público **y de Programación y Presupuesto** ¿serán designados por el titular del Ejecutivo Federal, directamente a través de la Coordinadora de Sector" (artículo 34) o por los titulares respectivos (artículo 9')?
10. ¿Cuáles son los estatutos correspondientes? (artículos 32, 38 Y 58 fracción XI, v. g.).
11. ¿Quién y cómo determina lo compatible para otorgar las facultades del artículo 58 a "los consejos de administración o sus equivalentes de las empresas de participación estatal mayoritaria" o para la aplicación a éstas de los capítulos II, sección A, y V de la Ley (artículos 27 y 38).
12. ¿Dónde se establecen los objetivos de las entidades paraestatales? (artículo 46).
13. Definir las normas orgánicas mencionadas por el artículo 58, fracción **VII**.
14. El artículo cuarto transitorio dispone: "En tanto el Ejecutivo Federal dicte las disposiciones correspondientes para que los órganos de Gobierno y de vigilancia de los organismos descentralizados se ajusten a esta Ley, seguirán funcio-
15. ¿La Leyes de excepción respecto **a las denominadas empresas de participación estatal mayoritaria**? Este ordenamiento sólo se aplica, salvo tratándose de la organización, administración y vigilancia, cuando no se oponga a sus estatutos (artículo 31); el artículo 58 y los capítulos II, sección A, y V obligan **únicamente en cuanto sean compatibles con dichos estatutos**. El **artículo séptimo transitorio autoriza** al Ejecutivo Federal para promover "la modificación o reforma de los **estatutos o escrituras constitutivas** de las empresas de participación estatal mayoritaria para ajustarlos en lo que proceda a los términos **de este propio ordenamiento**", **en congruencia, mientras no se haga** tal modificación o reforma, la Ley exclusivamente se aplica cuando no se oponga a los estatutos o sea compatible con éstos.
16. En virtud de haber quedado derogadas por el artículo tercero transitorio **"las disposiciones que se opongan"** a la ley, procede determinar cuáles son éstas para fijar el marco jurídico de las entidades paraestatales.
17. ¿Quién y cómo determina lo pertinente, **"lo que hubiere lugar"**, lo adecuado, lo requerido, lo necesario, lo correspondiente, lo aplicable, lo procedente y otras expresiones de igual índole contenidas en la Ley?

3. Otras normas

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales excluye de su observancia, **artículo 3º, a "las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorgue autonomía"** y a la Procuraduría Federal del Consumidor. De conformidad con el artículo 4' "el Banco de México, las sociedades nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, los fondos y los fideicomisos públicos de fomento, así como las entidades paraestatales que formen parte del sistema financiero, quedan sujetas por cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, control, evaluación y regularización (sic) a su legislación específica. Les será aplicable esta Ley en las materias y asuntos que sus leyes específicas no regulen".

De acuerdo con el artículo S' del ordenamiento señalado "El Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y los demás organismos de estructura análoga que hubiere, se seguirán rigiendo por sus leyes específicas en cuanto a las estructuras de sus órganos de Gobierno y vigilancia, pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, en lo que no se oponga a aquellas leyes específicas se sujetarán a las disposiciones de la presente Ley". Finalmente indica el mismo precepto: "Aquellas entidades que además de órganos de Gobierno, Dirección General y órgano de vigilancia cuenten con patronatos, comisiones ejecutivas o sus equivalentes, se seguirán rigiendo en cuanto a estos órganos especiales de

acuerdo a sus leyes u ordenamientos relativos",

Igualmente son aplicables a las llamadas entidades paraestatales otras leyes, reglamentos, decretos y acuerdos, entre ellos los siguientes: la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación; Ley de Planeación; Ley General de Deuda Pública; Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y su Reglamento; Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación; Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación; Ley del Impuesto al Valor Agregado y su Reglamento; Ley del Impuesto sobre la Renta; Ley de Instituciones de Crédito; Ley General de Bienes Nacionales; Ley de Obras Públicas y su Reglamento; Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles y su Reglamento; Ley General de Sociedades Mercantiles; Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994; Acuerdo sobre el Funcionamiento de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal y sus Relaciones con el Ejecutivo Federal (*Diario Oficial*, 19 de mayo de 1983); Acuerdo que Ordena a las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, elaborar los **programas que se indican, en materia económica** (*Diario Oficial*, 19 de mayo de 1983); Oficio Circular núm. 212-879 dirigido a los ciudadanos titulares coordinadores de sector por el cual se expiden los lineamientos generales para la integración y funcionamiento de los órganos de Gobierno de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal (*Diario Oficial*, 11 de octubre de 1983); Acuerdo que dispone las acciones concretas que las dependencias y entidades de la Administración Pública

Federal, deberán instrumentar para la simplificación administrativa a fin de reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos y trámites que se realizan ante ellas (*Diario Oficial*, 8 de agosto de 1984). El Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (*Diario Oficial*, 26 de enero de 1990).

Además se recurre a instrumentos jurídicos reguladores de empresas privadas. Así las empresas de participación estatal mayoritaria se constituyen según las especies previstas en la Ley General de Sociedades Mercantiles, quedando sujetas a sus preceptos, sin existir disposiciones específicas para ellas. Han adoptado fundamentalmente la forma de sociedad anónima y de responsabilidad limitada, en la mayoría de los casos de capital variable, así como las de sociedad cooperativa o de responsabilidad limitada de interés público.

La Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, determina en su numeral 2º: "**Las organizaciones auxiliares nacionales del crédito se regirán por sus leyes orgánicas y, a falta de éstas o cuanto en ellas no esté previsto, por lo que establece la presente Ley**".

La Ley General de Instituciones de Seguros y la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, regulan a las instituciones nacionales de seguros y de fianzas; en el primer caso a falta de leyes especiales o cuanto en ellas no esté previsto.

Por su parte, el Código Civil de 1928, comprende la regulación de las asociaciones y sociedades civiles, incluidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal cuando "la mayoría de

asociados (o socios) sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus **cargos (¿como socios o asociados también mayoritarios?)** o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes", sin determinar cuáles son éstas (artículo 46).

Las relaciones de las entidades paraestatales con sus servidores se rigen sea por la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del apartado "A" del artículo 123 de la Constitución General de la República, sea por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado "B" del mismo precepto, así como por múltiples disposiciones complementarias. Tal es el caso de las normas relativas a la responsabilidad de sus funcionarios y empleados de conformidad con el nuevo Título Cuarto de la Constitución (*Diario Oficial*, 28 de diciembre de 1982), la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos (*Diario Oficial*, 31 de diciembre de 1982), y las reformas relativas al Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal (*Diario Oficial*, 5 de enero de 1983).

Las reformas constitucionales sobre responsabilidades de los servidores públicos, hacen hincapié, según expresa **la exposición de motivos, en la "naturaleza del servicio a la sociedad que comporta su empleo, cargo o comisión"**.

Atendiendo a lo dispuesto por el artículo 90 constitucional, la administración pública federal se divide en "centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso", de acuerdo con ella, artículo 1º de la

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la administración paraestatal se compone por "los organismos descentralizados, las empresas de **participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos**". Además su **artículo 46 asimila "a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles"**. con las características ya mencionadas. Con independencia de los **principios políticos, jurídicos, económicos y administrativos rectores de estas entidades, sus servidores son considerados públicos y sujetos al régimen constitucional de responsabilidades.**

El artículo 109 de la Norma Suprema estatuye las previsiones conforme a las cuales el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados expedirán las respectivas leyes de responsabilidades de los servidores públicos. Tales responsabilidades son: política, por "actos u **omisiones que redunden en perjuicio** de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho"; penal, por la comisión de cualquier delito de orden **común, y administrativa, por "actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones"**. Están sujetos a juicio político "los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal **mayoritaria, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos**";

Asimismo, se han dictado por el Ejecutivo Federal diferentes disposiciones, algunas ya mencionadas, principalmente **en materia de planeación, reforma administrativa, coordinación y control.**

"Empero, no está de más hacer hincapié en la múltiple normatividad que al respecto existe en la materia, tanto la expedida por las secretarías de Programación y Presupuesto, de Hacienda y Crédito Público, de Comercio y Fomento Industrial, de Desarrollo Urbano y Ecología, de Energía, Minas e Industria Paraestatal, y así también en la actualidad y por las circunstancias que rigen, por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, lo que viene a **constituir una fuente adicional normativa, y por ende generadora de derechos y obligaciones, a nuestro ya inmenso cuerpo de regulación administrativa. Esto condiciona en forma imperativa su indispensable revisión, a fin de simplificar los procedimientos internos y externos de la administración pública federal, en pro de una más ágil y honesta administración, pues la experiencia tanto propia como de otros países, ha revelado que la excesiva regulación propicia no pocas veces determinados cauces de corrupción...**". (Lanz Cárdenas, José Trinidad. El marco jurídico y administrativo del control en la administración pública federal, *Revista de Administración Pública 57/5S,*" Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., México, enero-junio de 1984. pág. 42).

El marco jurídico se configura fundamentalmente por las leyes, decretos o escrituras constitutivas creadoras de las instituciones paraestatales y demás disposiciones específicas dictadas para cada una de ellas.

III. ALGUNAS CONSECUENCIAS DEL MARCO JURIDICO

La multiplicidad y heterogeneidad de las disposiciones jurídicas rectoras de las

instituciones integrantes de la denominada administración pública paraestatal, implican, entre otras consecuencias:

1. La indeterminación conceptual y la ausencia de caracterización de las diversas instituciones paraestatales. Por lo mismo, son imprecisos los objetivos a satisfacer por los diversos tipos; la justificación para crear a los organismos descentralizados algunas veces por **ley y otras por decreto; los motivos para recurrir a las especies contempladas en la Ley General de Sociedades Mercantiles o en otros ordenamientos; así como la razón para optar entre ellas; los fundamentos para regir las relaciones con sus servidores en ocasiones por el apartado "A" y en otras por el apartado "B" del artículo 123 de la Constitución, con la consiguiente disgregación de la función de personal y graves impedimentos para establecer un sistema homogéneo al respecto; los argumentos para incluir entre sus órganos directivos a un consejo, junta o comité; la situación de éstos frente al coordinador del sector; el fundamento de los diversos controles vigentes; la base para aplicar normas de derecho público en algunos casos a determinados aspectos y en otros de derecho privado; el criterio seguido para transformar los fideicomisos en organizaciones; la naturaleza, alcance y contenido de sus relaciones con los poderes Legislativo y Judicial y principalmente, con los administrados; las condiciones para permitir a estas instituciones crear otras o las del paso a la administración paraestatal de empresas privadas, propiciándose con ello una mayor anarquía; en fin, carecen de precisión los principios rectores de su administración, para asegurar su eficaz funcionamiento.**

La pluralidad de estructuras jurídicas y los problemas consiguientes, resultan de haberse preferido utilizar tipos y estatutos existentes, en lugar de crearlos a la medida de la administración **paraestatal mexicana.**

2. **La permanencia de intervenciones y controles nacidos de la desconfianza, propiciadores de ineficacia, d.; la sustitución de la decisión por el órgano de gobierno o de control, por el coordinador de sector o por la dependencia global, y muchas veces, de la dilución de la responsabilidad o del triunfo de la tecnocracia sobre su función social, política o económica.**

3. Inexistencia, hasta la fecha, de un catálogo completo, entre otras razones, por la posibilidad conferida a instituciones de esta naturaleza de crear otras por instrumento ante Notario Público; por ende su elaboración impone investigar en los archivos notariales de todo el país. En ocasiones se han catalogado como paraestatales dependencias de la administración central, tal ha sido el caso del Instituto Politécnico Nacional o del Instituto Nacional de Bellas Artes, actualmente considerados "**desconcentrados**", o **de algunas comisiones intersecretariales y también entidades sin una existencia real, como el Instituto Nacional de Oftalmología.**

4. El sinnúmero de denominaciones para las instituciones de la administración paraestatal, verbigracia, **organismos descentralizados; organismos públicos descentralizados por servicio; organismos descentralizados del gobierno federal; organismos públicos descentralizados de carácter federal, en que participan los gobiernos estatales y municipales; entidades paraestatales; cor-**

poraciones públicas; establecimientos públicos; organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios; **empresas administradas en forma descentralizada por el gobierno federal:** empresas administradas en forma directa por el gobierno federal: empresas públicas: empresas de participación estatal: sociedades de participación estatal; empresas de participación estatal mayoritaria: empresas de participación estatal mayoritaria directa; empresas de participación estatal mayoritaria indirecta; **empresas de participación estatal minoritaria; instituciones nacionales;** instituciones de crédito público; fideicomisos: fideicomisos públicos: fideicomisos de la administración pública federal: fondos; programas: patronatos; **compañías; sistemas; sociedades civiles; asociaciones civiles; institutos; comisiones; comités; consejos; centros; cajas; administraciones; direcciones; servicios.** Al lado de las anteriores aparecen las de sociedad anónima, de responsabilidad limitada, de responsabilidad limitada de interés público, de capital variable, así como las de cooperativa de participación estatal, y aún la de responsabilidad suplementada o "incorporate" y posteriormente se han agregado las sociedades nacionales de crédito (*Diario Oficial*, 31 de diciembre de 1982).

CONCLUSIONES

La administración paraestatal apareció y se ha desarrollado en México como respuesta fundamentalmente a imperativos económicos, sociales y políticos, **teniendo, en consecuencia, los de carácter jurídico y administrativo un papel secundario.** Esta evolución ha carecido principalmente de una doctrina

rectora acorde con la realidad y el papel atribuido a sus instituciones.

La ausencia de una doctrina propia, el predominio de la improvisación y el haber acogido indiscriminadamente modelos extranjeros, la mayoría de las veces desvinculados de nuestro modo de ser y del contexto específico de México, **están en el origen de las insuficiencias del marco jurídico.**

Los esfuerzos realizados deben proseguirse para impulsar un marco teórico y normativo acorde con nuestras circunstancias; entre sus frutos próximos estarían la regulación integral de la administración paraestatal, mediante la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y las restantes disposiciones jurídicas aplicables, para coadyuvar, al lado de otras medidas, al eficaz logro de los objetivos a su cargo. Dicha regulación debe comprender o satisfacer no sólo los requerimientos jurídicos, sino fundamentalmente los de orden social, político, económico y, **en concordancia con ellos, guía y fin de la administración paraestatal, los administrativos.**

En el perfeccionamiento de la normatividad jurídica rectora de la administración paraestatal, podrían considerarse **las proposiciones siguientes:**

1" Precisar por los órganos políticos los objetivos a cargo de las entidades de la administración paraestatal y, como corolario, determinar los tipos y definir los principios rectores de **su creación, organización y funcionamiento.**

2' Establecer según su naturaleza la **autoridad competente para crearlas.** Tra-

tándose de los organismos descentralizados, destinados al cumplimiento de una atribución conferida a la administración centralizada y, por lo tanto, un **cambio en la competencia de ésta, por disposición del artículo 90 constitucional corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión hacerlo, en consecuencia éste es el único competente para crearlos.** Respecto a las restantes instituciones integrantes de la administración paraestatal debe mediar siempre un decreto del Ejecutivo Federal, aun cuando se decida, a pesar de sus limitaciones para regular a las instituciones paraestatales, **continuar recurriendo a las especies establecidas en la Ley General de Sociedades Mercantiles.** Cada tipo debería ser objeto de un tratamiento especial por normas de derecho público.

3' Aun teniendo por objeto la prestación de un servicio, podrían considerarse como empresas públicas aquellas con carácter primordialmente industrial o comercial y cuyo capital esté constituido totalmente por las aportaciones de **UDa o varias instituciones públicas.** La regulación jurídica en este caso debe ser específica y por lo tanto, **contrariamente a como ha venido sucediendo, apartarse de la normatividad aplicable a instituciones privadas, incompatibles en múltiples aspectos con los objetivos y requerimientos justificativos de su creación.**

La empresa pública, es conveniente reiterarlo, sólo sería una de las especies de la administración paraestatal y no el género comprensivo de la totalidad de las instituciones integrantes de la **misma.**

4^a **Únicamente serían empresas de participación estatal, también llamadas**

de economía mixta, aquellas con aportaciones, además de la pública, de los sectores privado o social y, en lugar de constituirse según las normas de las **sociedades mercantiles, deberían regularse expresamente en todos sus aspectos sin recurrir a las normas aplicables a las empresas privadas, en tanto su naturaleza es diferente.**

5^a Respecto al fideicomiso público, cada vez más separado del tradicional, debería también quedar definido y su regulación conservar la flexibilidad requerida por un instrumento tradicionalmente idóneo para realizar proyectos específicos.

6' En consideración a la diversidad de instrumentos legales aplicables, **podrían incorporarse a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal disposiciones para definir, en cuanto a su naturaleza y objetivos, los tipos de instituciones integrantes de la administración paraestatal mexicana.** Así, sería factible evitar se recurra, al carecer de distinciones y objetivos precisos, indistintamente a cualquier tipo; tal ha sido el caso de instituciones surgidas como **empresas y posteriormente convertidas** en organismos descentralizados, por ejemplo Conasupo; de fideicomisos destinados a la realización de un objetivo **preciso, de un programa determinado** en el tiempo, transformados de hecho en una organización o de algunos, simultáneamente, fideicomisos y organismos descentralizados, verbigracia el Fondo Nacional de Fomento Ejidal. Los fideicomisos deben, por disposición del artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, contar **"con una estructura análoga a las otras entidades",** es decir, dejar de ser fideicomisos y transformarse en otro tipo de institución paraestatal.

7' Igualmente deben regularse las participaciones públicas menores al 25 **por ciento en empresas privadas; participaciones orientadas seguramente a satisfacer objetivos de interés público, y por lo tanto, las autoridades no pueden desinteresarse de ellas.**

8' Configurada la tipología de las diversas instituciones integrantes de la **administración** paraestatal, **procede determinar** la manera de crearlas y los principios rectores de la organización y funcionamiento de cada uno de los tipos, con especial atención en el **perfeccionamiento de la planeación de sus actividades, de su coordinación y control.** pero principalmente de los medios para asegurar la realización de los objetivos **a su cargo.**

En este contexto podrían considerarse algunos aspectos particulares para su **perfeccionamiento o integración, en su caso, al orden normativo tales como:** la conveniencia y viabilidad de los órganos colegiados; la precisión de las instancias de decisión y las de control, así como de sus responsabilidades respectivas; **las relaciones entre las entidades** paraestatales y particularmente con las creadas por ellas; su correcta distribución entre las dependencias del **Ejecutivo Federal de acuerdo a criterios** específicamente establecidos; el reforzamiento de la capacidad administrativa de las dependencias con un mayor número de entidades coordinadas; la coordinación sectorial y a nivel global; el fortalecimiento efectivo del **coordinador de sector; la reconsideración y adecuación, en su caso, de las facultades del coordinador de sector para hacerlas más Flexibles y acordes a la capacidad administrativa del sector central; el papel de las entidades con filiales y su relación con los sectores bajo los cuales se**

encuentran coordinadas; la celebración, por su parte, de los titulares de las dependencias del Ejecutivo Federal, de reuniones periódicas, a fin de plantear las soluciones a los problemas del sector **a su cargo y las acciones consecuentes;** el diseño de un instrumento jurídico para definir las responsabilidades del coordinador de sector, de los órganos de gobierno, de los directivos de la **institución y de otros participantes en la realización de sus fines, en ocasiones pertenecientes a otro sector. Asimismo,** es impostergable determinar las normas aplicables, en virtud de haber quedado derogadas todas las contrarias a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

9' Tema fundamental, en cuanto las **instituciones valen tanto como quienes laboran en ellas,** es la definición de las normas aplicables a sus servidores. La **Constitución recientemente ha considerado** a sus servidores como públicos, por tanto, debe establecerse un sistema de personal tendiente, con prioridad, a **desarrollar su vocación de servicio.**

10³ **En consecuencia, es urgente reformar el artículo 90 constitucional suprimiendo por inexacto el término "entidades paraestatales" y aclarando las diferencias entre la intervención en su operación y la determinación de sus relaciones con el Ejecutivo Federal, o entre ellas y las secretarías de Estado. Igualmente lo es reglamentar al mismo precepto en lo relativo a las bases de creación de las entidades paraestatales, a la intervención del Ejecutivo en su operación, a sus relaciones con éste, con las secretarías y departamentos administrativos y entre ellas, contemplando todos los aspectos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**

11: Otro asunto desatendido es el **concerniente al control jurisdiccional de las entidades paraestatales**, sobre todo con respecto al uso de prerrogativas de derecho público, de legalidad de sus actos y de **defensa de los particulares ante ellas.**

12ª **Proposición no imputable a imperfecciones de la regulación jurídica, debe evitarse caer en la descentralización de funciones o en la creación de otras instituciones de la administración paraestatal, por deficiencias de la administración centralizada, en lugar de corregir éstas. Múltiples organismos descentralizados encuentran su origen en la necesidad de "desburocratizar" atribuciones no cumplidas eficazmente por las dependencias del Ejecutivo Federal por vicios, resistencias y aun corrupción; igualmente, ha habido casos, verbigracia el de muchos fideicomisos, establecidos para realizar un programa, es decir, una aplicación de la teoría del presupuesto por programas, cuando éste no**

se cumple por la administración central. En otros casos, con el argumento de conservar fuentes de trabajo, empresas privadas ineficientes, en bancarrota, han pasado a la administración pública y así han transferido a éste sus defectos, cuando sería preferible invertir los recursos sociales en instituciones destinadas al cumplimiento de objetivos de este tipo y a ocupar a los desplazados por la desorganización o corrupción privadas. De no cambiarse esa tendencia, la llamada economía mixta, estaría caracterizada por socializar las pérdidas y privatizar los beneficios.

Es imposible ocultar las fallas de la **administración paraestatal, no sólo jurídicas, sino fundamentalmente humanas**, algunas producto de hábitos sociales tan arraigados, como es el de la **corrupción. Para evitarlas es imposterizable exigir cumplan con sus responsabilidades políticas, jurídicas, administrativas, financieras, económicas y sobre todo sociales.**

NOTAS SOBRE EL CONTROL DE LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO

Eduardo Guerrero Guiérrez *

Este breve escrito -conjunto de notas ordenadas según la intuición- analiza algunas características de los mecanismos que la administración central utiliza para controlar la actividad de las empresas públicas en México. El cuerpo del escrito lo componen cinco apartados. El primero resume algunos aspectos de la situación actual -¿control o descontrol?- del sector paraestatal, En el siguiente se incorporan algunos conceptos básicos del control administrativo y se describe, en el tercero, la legislación e institucionalización del control en el sector paraestatal. La cuarta sección introduce algunas hipótesis de la situación real -frecuentemente alejada de la legal- que guarda el control de las entidades por parte de las dependencias. El trabajo finaliza con **diversos comentarios críticos que pre-**

tenden resumir los puntos esenciales del debate actual en torno al control de la empresa pública en nuestro país.

1

En México se ha institucionalizado un estilo paternalista de administrar. Su historia determinó la gestación de una modernización "desde arriba" entre cuyas características se cuentan las de un **sistema clientelar, una tradición corporativista** y un Estado patrimonialista.' Para escribirlo con palabras de Merilee Grindle:

"el régimen está caracterizado por extensas empresas públicas que coexisten con el sector privado y lo apoyan, una amplia responsabilidad para la provisión de servicios sociales... y grupos de clientela dependientes entre sí formal-

* Investigador de El Colegio de México.

mente adheridos al régimen en el poder. La instrumentación de políticas". es prerrogativa exclusiva de una élite poco informada, las negociaciones y ajustes se realizan a puerta cerrada, y existen bajos niveles de discusión y debate",

Por el destacado lugar que ha ocupado el Estado centralizado y burocrático en nuestro esquema de desarrollo, el curso del país depende, en gran medida, de la racionalidad con que sus administradores toman decisiones sobre inversión pública, dirección de empresas públicas, provisión de servicios urbanos y el despacho de una amplia gama de servicios sociales. Sin embargo, el crecimiento progresivo de la burocracia pública no ha provocado avances en su racionalidad. El sector público mexicano padece lo que Schmitter llamó una "alta burocratización de estructuras y baja burocratización de conductas".

Actualmente es lugar común afirmar que las empresas controladas por el Estado son ineficientes. Aunque el juicio parece excesivo, ningún observador atento puede negar que el desempeño de la empresa pública en los tiempos que corren -sobre todo la última década- ha mostrado deficiencias. Un informe reciente del Fondo Monetario Internacional esboza algunas de las posibles razones:

"Los problemas de la empresa pública incluyen: la propensión de los políticos a interferir en las operaciones de la empresa; la imposibilidad de los políticos y administradores públicos para controlar y evaluar el desempeño de los directores de la empresa; los inapropiados incentivos empresariales; y la facilidad para obtener apoyo financiero del gobierno. ' . " 4

La incapacidad de las empresas para operar con utilidades y producir los in-

gresos esperados para el crecimiento, se debió a una combinación de circunstancias externas fuera de su control, y la imposibilidad de los gobiernos para manejar el sector eficientemente. Al respecto, Leroy Iones ha formulado una hipótesis reveladora:

"Se espera que las empresas públicas cumplan con una mezcla de objetivos comerciales y no comerciales, los cuales pueden incluir aspectos tan diversos como la obtención de ganancias, redistribución del ingreso, subsidios a regiones y sectores particulares, captación de divisas extranjeras, generación de empleos y contribuir a aumentar la posibilidad de que un partido triunfe en las elecciones",⁵

Estos objetivos múltiples y contradictorios (obedientes tanto a una racionalidad económica como a otra política) se derivaron, muchas veces, de la incapacidad del gobierno para definir objetivos claros a las empresas del sector público. Cuando las metas existían realmente, no resultaban precisas para la administración, ni se responsabilizaba a los directivos de su cumplimiento. El gobierno ha concebido generalmente a las empresas paraestatales como un medio para satisfacer demandas populares de empleo industrial. En estos casos, las utilidades fueron relegadas como objetivo secundario. Por añadidura, la interferencia burocrática o política en las decisiones de política macroeconómica impedían la operación rentable y provocaban el fracaso de los administradores más competentes.

Un factor central que dio ímpetu al acelerado crecimiento de la deuda externa en los años setentas (lo cual agravaría, a principios de los ochentas, la crisis económica) fue la ampliación de

la intervención estatal. De 1970 a 1976, cuando no parecía prudente ignorar la necesidad de racionalizar recursos escasos, se crearon numerosos organismos, comisiones y fideicomisos que, por tener personalidad y patrimonio propios, rebasaron los límites que establecía la administración central para la asignación de recursos y escaparon a todos los controles. Esto ocasionó el crecimiento anárquico de la administración pública descentralizada.'

Si bien algunas de esas entidades manejaron sus finanzas adecuadamente y desempeñaron un papel importante en el desarrollo de la economía, la tendencia general apuntó, a fin de cuentas, en dirección contraria. Dos hechos destacaron:

"el temerario crecimiento de! endeudamiento externo por las empresas del Estado para financiar una proporción creciente de inversión pública en la década de los setentas y principios de los ochentas y. .. su contribución cada vez mayor al déficit de! sector público";"

En México, el déficit del sector público aumentó de un dos por ciento del producto interno bruto en 1970 al 15 por ciento en 1982. Una parte importante de este crecimiento del gasto público se debió a la expansión de la compañía petrolera estatal (Petróleos Mexicanos).

Por lo anterior, los problemas planteados por la gestión de las empresas públicas se tornaron cada vez más urgentes. Al respecto, el gobierno mexicano adoptó -desde 1983- una estrategia doble: por un lado, liquidar o privatizar empresas públicas con el fin de liberarse de presiones financieras y

crediticias y, por otra parte, racionalizar la estructura administrativa y la actuación económica de las empresas más importantes. Elemento central de la última tentativa ha sido fortalecer el control: guiar las acciones de las empresas públicas hacia objetivos determinados y corregir, simultáneamente, cualquier desviación o error.

11

En el contexto administrativo, "control" se interpreta como el proceso para comprobar que el desarrollo de las actividades se efectúe de acuerdo con lo planeado, para señalar, en el caso de omisiones o desajustes, las medidas correctivas conducentes. Requiere el establecimiento de *standares* de operación, unidades de medida y normas para la actuación, así como la determinación de puntos estratégicos para la valoración de las acciones y la medición de los resultados.'

En la fase de control concluye el ciclo que se inicia con la planeación, y a pesar de la fuerte interacción e interdependencia con todas las fases del proceso administrativo, tal circunstancia tiene especial relieve en relación al binomio planeación-control, Estos se implican mutuamente a tal grado, que no se concibe el uno sin el otro, pues mientras que la planeación sienta las bases para el control, éste la retroalimenta y le sirve de fundamento para la formulación de planes futuros. Si los objetivos, metas y procedimientos señalados en la planeación sirven de base para la formulación de *standares* de operación, normas de actuación y unidades de medida, la aplicación de éstas permite las adecuaciones para la realización de

nuevos planes.' Otro ejemplo de su estrecha relación se observa en casos como el del presupuesto que constituye un instrumento de planeación en un **momento determinado, mientras que en otro 10 es de control.** En todos los casos -no debe olvidarse- la información es un soporte básico del control. **Algunos criterios para lograr un eficaz control -dicta la doctrina administrativa- son los siguientes:**

1. El control debe centralizarse en un órgano especial, para preservar el principio de la unidad de mando.
2. La necesidad de que este órgano tenga autoridad para nombrar o separar del servicio a funcionarios de alto nivel.
3. Establecimiento, con criterio funcional, de un nivel intermedio de autoridad, entre el órgano de control y entre las dependencias y entidades sujetas a control.
4. Dotar al órgano ejecutor de jerarquía, de presupuesto y personal adecuado para engranar (sic) el funcionamiento global de toda la administración pública."

La confusión entre controlar y evaluar debe evitarse. Pichardo Pagaza precisa la distinción:

"No se trata de determinar si una operación es eficaz ni si la administración realiza su trabajo como debe; estas operaciones forman parte de la evaluación. Más bien, se asegura que existan sistemas para controlar y observar la instrumentación de las políticas".!

En la administración pública el desarrollo del control ha sido lento debido a problemas propios del sector público que dificultan el ejercicio adecuado de esta función, entre los que destacan:

- a) La tradición presupuestal orientada al cumplimiento de las disposiciones y no a los resultados conseguidos.
- b) La estructura jerárquica que fracciona la responsabilidad.
- e) La dificultad para medir el resultado de varias actividades gubernamentales.
- d) El contenido vago, confuso y contradictorio de la legislación.
- e) La falta de conciencia de responsabilidad de los funcionarios sobre la actuación de sus subordinados.
- f) La carencia de consecuencias prácticas de la evaluación de los programas gubernamentales."

La escuela del *management* o gestión pública reagrupa un conjunto de métodos y procedimientos útiles para la toma de decisiones en un sistema de planificación y control de grandes establecimientos. Algunos de ellos se trasladaron, con algunas modificaciones al terreno de la acción pública como el análisis de sistemas, el método costo-beneficio. Otros se tomaron directamente de la esfera privada como la dirección por objetivos y el presupuesto por programas principalmente."

En 1947, la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal de los Orga-

nismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, fue un primer paso para distribuir las facultades de control en el sector paraestatal. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público correspondió, en aquel entonces, controlar y vigilar el funcionamiento de organismos y empresas, y supervisar los fideicomisos; a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, revisar e inspeccionar las adquisiciones y contratos de obras públicas. En 1965 se expidió una segunda Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Poco después se intentó mejorarla con la promulgación de una tercera en 1970.

En 1976 se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto. Asumió todas las funciones relacionadas con la planeación del país, incluida la evaluación de programas gubernamentales. Otra medida importante para reordenar el sector paraestatal fue la sectorización iniciada durante el periodo de gobierno 1976-1982. Se intentó, con ella, reorganizar al sector paraestatal en sectores **para procurar una mayor coordinación** y un mayor control, además de dar coherencia a los planes sectoriales y hacerlos compatibles con el Plan Global de Desarrollo. En el nuevo modelo sectorial las tareas de planeación, coordinación y evaluación quedaron a cargo de la Secretaría o departamento más afín; se abandonó el presupuesto tradicional y se elaboró uno desagregado por programas. Esto fue crucial para **impulsar la programación en asuntos como adquisiciones, crédito, importaciones, contratos y obras; se introdujeron controles diferenciados y casuísticos, adecuados al tamaño y complejidad de cada sector. La sectorización fue un esfuerzo importante y difícil. Los inconvenientes que se encontraron al aplicarla fueron**

efecto de la heterogeneidad de las entidades que conformaron cada sector.

En 1982 el Titular del Ejecutivo presentó al Congreso un conjunto de **iniciativas legislativas que dieron origen** a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF). La principal atribución conferida a esta Secretaría fue la instrumentación y coordinación del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, el cual es "un conjunto de indicadores que permiten analizar oportuna y sistemáticamente la congruencia y la efectividad en el funcionamiento de los instrumentos, procedimientos y mecanismos de control y **evaluación que interactúan dentro** y entre los sistemas de regulación, apoyo y operación de la administración pública federal".¹⁴ El objetivo de este sistema fue la integración y regulación de la función de control en la administración pública federal para dejar atrás el esquema centralista de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal corresponde a la SECOGEF el despacho de los siguientes asuntos:

1. Planear, organizar y coordinar el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos.
11. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, **así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la administración pública federal.**
- III. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades.

- IV. Designar a los auditores externos de las entidades y normar y controlar su actividad.
- V. Coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda.
- VI. Recibir y registrar las **declaraciones patrimoniales que presenten los servidores públicos.**
- VII. Atender las quejas que presenten los particulares con motivo de **acuerdos, convenios o contratos que celebren con las dependencias.**
- VIII. Conocer e investigar los actos, **omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan.**

El órgano especial que representa a la SECOGEF en el sector paraestatal es el comisario público:

"La actuación de los comisarios públicos en las entidades paraestatales ha trascendido a las funciones tradicionales asignadas en el derecho privado, dado que su actividad no sólo se refiere a la vigilancia de la legalidad y al cumplimiento de los planes y programas, sino que se ha convertido en elemento de apoyo para evaluar y mejorar la gestión de las empresas públicas".»

En mayo de 1986 se promulgó la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. La ley para el control de 1970 había sido rebasada por disposiciones tomadas *de facto* a lo largo de los años. Su **revisión era necesaria para crear una**

nueva ley acorde con el Sistema Nacional de Planeación o que tuviera un capítulo específico sobre esta materia. Otra solución podía ser una ley de fiscalización de la administración pública federal que distinguiera con precisión los conceptos de control y evaluación, e indicara las modalidades para su aplicación en las entidades y dependencias.!"

El artículo 11 fue objeto de gran debate en la Cámara de Diputados por **remitir su contenido a la "autonomía de gestión"**; aspecto novedoso del **ordenamiento. Se insistió en que la autonomía "requiere y supone una administración liberada de trabas innecesarias o injustificadas, y que se vincule estrechamente con el artículo 58 de la ley que señala las atribuciones indelegables de los órganos de gobierno que son los depositarios y en los que radica el éxito de la autonomía de gestión".**"

Otro objetivo importante de la Ley fue fortalecer los criterios de sectorización para superar los problemas que **provoca -menores que sus ventajas-** Los titulares de las secretarías o departamentos coordinadores de sector tienen la obligación de establecer las políticas de desarrollo, coordinar la programación, la presupuestación y los recursos financieros. También deben conocer la operación y evaluar los resultados de las entidades. Los coordinadores son presidentes del órgano de gobierno de las entidades y, por ser responsables de elaborar los programas sectoriales y subsectoriales, deben orientar el proceso de toma de decisiones del órgano colegiado de dirección.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la de Programación y Pre-

supuesto conservan, en la Ley, su papel decisivo. Pueden nombrar un representante en los órganos de gobierno e intervienen en la tarea de organizar y analizar la información para una mejor coordinación.¹⁸ La SECOGEF es responsable de organizar y analizar la información, y más importante aún, participa en el control y vigilancia por conducto del comisario. Aquí aparece un nuevo problema: cuidar la elección de los servidores públicos encargados de practicar estas funciones para impedir que se conviertan en meros ejecutores de decisiones capaces de afectar a los organismos o empresas. Además, debe evitarse el nombramiento de funcionarios que no posean un conocimiento completo y puntual del funcionamiento de las mismas, o que pretendan monopolizar el poder que de por sí otorga cualquier tarea de evaluación. De igual manera, deben seleccionarse con cuidado los directivos de los órganos internos de control que, por el hecho de formar parte de la estructura del organismo, seguramente estarán más al tanto de lo que acontece en la entidad."

Con el capítulo quinto, se busca fortalecer la libertad de acción de las empresas al restarles el peso de una regulación excesiva. Se confiere al director mayor responsabilidad para tomar decisiones, sin que esté atado por restricciones anteriores para evitar que se convierta en simple ejecutor de las decisiones centrales. La Ley devuelve también a la dirección colegiada (de los organismos de gobierno) responsabilidades de las que la había desprovisto la normatividad anterior.

Es importante destacar la participación de la Cámara de Diputados en materia de control. Está facultada para examinar, discutir y aprobar anualmen-

te el presupuesto de la Federación; revisar la cuenta pública; citar a los directores de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria cuando lo juzga oportuno, y formar comisiones para investigar el funcionamiento de las entidades. Fortalecer esta práctica conducirá necesariamente a un mejor desempeño del sector, al combinarse el control del Legislativo con el del Ejecutivo.

IV

Como se ha visto, la concepción predominante del control en la administración pública de México ha sido jurídica. Sin embargo, legalidad y realidad están muy alejadas en nuestro aparato público: "el control que ejercen las autoridades federales sobre la empresa pública tiene una marcada connotación política y de ejercicio de poder"."

Aun cuando el control ejercido se limite a la legalidad rara vez es totalmente neutro. En primer término, existe una mayor o menor flexibilidad en la interpretación de las leyes que, por su naturaleza, contienen altos grados de ambigüedad. "El impacto de un mismo sistema de control aplicado con diferente intransigencia (sic) es muy diferente". En segundo lugar está la capacidad propia de los órganos de control externo que son de observancia obligatoria por parte de las entidades fiscalizadas. No obstante, se trate de simples normas de procedimiento sobre cuestiones contables o bancarias, por ejemplo, suelen encontrarse fuertes resistencias por parte de las empresas. Esto se debe en gran parte a la antinomia autonomía-control, tensión entre la necesidad del organismo contralor de universalizar sus reglas y las necesidades indivi-

duales y específicas de las empresas. Sobre esta situación un empresario público mexicano opina:

"La tendencia actual de creciente control y reglamentación externos, generan rigidez y pérdida de oportunidad en las decisiones, situación que. .. no es conveniente en un contexto donde los recursos tienden a perder productividad económica y financiera si la inflación se mueve más rápido que ellos, y si no se actúa con oportunidad frente a la dinámica de los mercados de trabajo, de materiales y servicios en que se desenvuelve la empresa pública.ss

En México -ha mencionado Ruiz Massieu- todavía no se define, con claridad, cómo controlar a la empresa pública **"para que conserve su autonomía y flexibilidad, y al mismo tiempo, no pulverice y contradiga al Estado".** Flexibilidad y rigidez, conservación y cambio, control del todo y autonomía de las partes: estos dilemas resumen la dialéctica a la que está sujeto todo sistema administrativo moderno y, en mayor medida, las burocracias centralizadas como la nuestra.

Aun cuando el sesgo juricista ha sido la conceptualización que hasta ahora ha caracterizado las acciones de los **órganos de control, en los últimos años** se ha ido afianzando la tendencia a **introducir nuevos conceptos de control** basados en el mérito, la oportunidad y la gestión estratégica. Esta última ha tenido gran impulso debido a sus aportaciones en el establecimiento de esquemas operativos y medición de resultados. Barenstein menciona que el concepto de gestión estratégica puede conducir a una ruptura metodológica **que permitirá avanzar en el conocimiento y dirección de la empresa pública."**

Una gestión oportuna es aquella en que el número de errores está por debajo de promedios que correspondan a **situaciones comparables.** Pero este principio básico va contra la tradición de control legal, contra sistemas de regulaciones que usualmente se han basado en actos aislados." Esto abre la siguiente interrogante: **¿cuál debe ser la actitud de los controladores frente a una gestión empresarial, que aun cuando viole las normas sea meritoria y oportuna?** La respuesta de Mucí-Abraham, Contralor General en Venezuela hace algunos años, concede poco espacio a dudas:

"Pero entiéndase bien, a nuestro juicio aquel control previo y posterior de legalidad financiera, es presupuesto de un 'control de gestión'. Nos explicamos: la Contraloría no podrá dejar de cumplir su misión específica de examinar la legalidad financiera de la administración, a pretexto que desde el punto de vista del interés público la gestión de esa administración ha resultado conveniente. Ello implicaría una lamentable confusión de conceptos en que un órgano de fiscalización superior no puede ni debe incurrir. En otras palabras, una determinada gestión administrativa puede resultar legal en cuanto a las modalidades de su ejecución, pero susceptible de observaciones y reparos en el orden de sus costos, resultados, metas, es decir, de su gestión. En tal caso, la acción de la Contraloría sería jurídicamente posible también en el último campo. A la inversa, si la gestión controlada adolece de vicios de legalidad, ninguna razón de conveniencia, ni sus aparentes buenos resultados, ni las metas alcanzadas, podrían excusarla de cumplir su cometido de velar por la legalidad financiera de la administración y, en virtud, formular el consiguiente reparo't.w

En nuestro sistema administrativo existen mecanismos informales de control y evaluación relativamente primi-

tivos. Se trata, en algunos casos, de procesos SOCIALES más que organizacionales, que resultan del consenso sobre la eficiencia de determinado empresario público o en las periódicas remociones de sus cuadros directivos. Aunque es difícil verificarlos, pueden deducirse algunos factores que guían el proceso informal de control y evaluación. Uno de los principales es el grado de rentabilidad, sin embargo ésto puede deberse más a **una situación monopólica que a una eficiente gestión.** La regularidad en la prestación de los servicios parece ser otro factor importante. En general, **los criterios son parciales y sesgados; penalizan excesiva e injustamente los casos que por razones fortuitas no reúnen esas características.**

Un problema grave del sistema de control es su **escasa propensión a sancionar faltas. Las acciones correctivas son casi inexistentes.** Esto se debe a que en varios casos el cumplimiento de las **normas provoca comportamientos disfuncionales al sistema, pues, como se mencionó anteriormente, la gestión de las empresas también responde a una racionalidad política.**

Otros problemas del control están **vinculados con el proceso de sectorización. Para Barenstein:**

"Todavía no termina el proceso de adaptación y aplicación de las normas correspondientes a la sectorización implementada por la reforma administrativa... subsisten lagunas y superposiciones en las relaciones recíprocas (y éstas varían mucho según el tipo de empresa y el sector al que pertenezca) y en los procesos de planeación, control y evaluación".

Estas deficiencias en la integración intersectorial propician la indefinición

y superposición en los diversos niveles decisorios que causan frecuentemente la disolución de la responsabilidad. En cuanto al control que ejercen las **secretarías coordinadoras o "cabezas" de sector parece ser menor y coyuntural.** Existe escasa intervención de las dependencias en los procesos presupuestarios y de planeación. Además, casi nunca se establecen relaciones organizacionales estables. No hay una relación dependencia-entidad sino secretario-director general. La inclusión de representantes de las dependencias coordinadoras en los consejos de administración de las empresas más que una forma de control parece una modalidad de gestión conjunta. Estos personajes pueden tener alguna facultad de veto que permitiría *a posteriori*, medidas correctivas. Pero este tipo de medidas no es frecuente y, **en los casos en que existe, sólo se utiliza eventualmente.**

En la práctica, los criterios de control implantados no son congruentes con las misiones estratégicas asignadas a la **empresa pública. En ocasiones se mide lo que se puede (aquello para lo que se cuenta con criterios e instrumentos) y no lo que se debe; se privilegian las medidas de eficiencia y no las de eficacia.** Enrique Cabrero ha subrayado esta deficiencia:

"El Estado... no (controla) a la empresa pública de acuerdo con su misión estratégica o por su funcionalidad dentro del sector o subsector. .. el control real se ejerce en función de las repercusiones en el presupuesto público... se da prioridad al cumplimiento contable de la empresa en detrimento de sus (compromisos) estratégicos en el sector, esto es, del seguimiento de su misión estratégica y de su contribución a las políticas estatales sectoriales".²⁸

Junto con esto, el control de las empresas públicas ha adquirido "un carácter punitivo y preventivo sin orientarse como instrumento para medir la eficiencia o eficacia de la empresa":

"Se ha puesto énfasis destacado en el control de zonas o funciones de la empresa cuyo manejo puede presentarse a la comisión de ilícitos Y. en cambio, se ha descuidado el diseño de mecanismos que midan los términos en que se está dando la gestión general de la empresa, los resultados particulares y el empleo del patrimonio".s"

El control cubre, en el mejor de los casos, el desempeño de las empresas, pero son escasos los intentos de evaluación global.

V

Conviene advertir -en primer lugar- los problemas inmediatos que enfrenta cualquier exposición sobre el control administrativo: ambigüedad conceptual y fragmentación metodológica. No hay en la literatura que cubre el tema una visión de conjunto. Es frecuente encontrar innumerables clasificaciones en función de las características del control (control de legalidad y desempeño, por ejemplo). Otras veces la división se realiza en función de los niveles o instituciones encargadas de controlar (control parlamentario o sectorial, por citar algunos). Así las cosas, este breve escrito -que no pretende más que reunir los puntos más significativos de la discusión- refleja los mismos vicios de la teoría.

En México, el Ejecutivo ha sido la fuente de los proyectos legales en contraste con el papel reducido -la ma-

yoría de las veces pasivo- de las cámaras legislativas. A pesar de la aparente neutralidad del lenguaje jurídico, el Ejecutivo no ha logrado disimular su preocupación por la falta de eficacia de las empresas incluidas en su esfera de actividad económica. Las leyes sucesivas y los organismos creados han tenido dentro de sus objetivos el control, la vigilancia y la regulación. Sin embargo, los efectos han sido contraproducentes: la legislación excesiva ha impedido la administración racional de los bienes y servicios públicos. **"La auténtica liberación de las empresas del Estado sólo será posible cuando se elimine la planeación autoritaria y se atienda y obedezca a sus necesidades intrínsecas, medidas sólo por sus resultados".3o**

El entusiasmo por este intento de reforma legal debe ser moderado pues como alguien ha mencionado con ironía: "el (anterior) sistema de coordinación y control del sector paraestatal no se diseñó, al menos formalmente, para producir una compleja red de interfases y relaciones que terminarían por asfixiar y paralizar al empresario público".³¹ A escaso tiempo de su promulgación, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales ha recibido duras críticas:

"La diversidad de instrumentos de control, o de supuesto control, que se han arraigado en el universo de disposiciones, se explican en buena medida por la insuficiencia o inadecuación de la legislación vigente en materia de regulación y creación de empresas públicas. La inaplicabilidad de la reciente Ley Federal de las Entidades Paraestatales es una muestra clara de que las secretarías globalizadoras o coordinadoras, no están dispuestas a ceder un ápice en las cuotas de poder que han acumulado sobre empresas públicas.w

Sin embargo, parece existir cierto consenso en los círculos gubernamentales de que el esfuerzo debe ir encaminado a maximizar la autonomía administrativa y minimizar el control e intervención gubernamental en los asuntos operativos y administrativos. La autonomía de gestión concede responsabilidad a la gerencia de la empresa. En la medida en que una autoridad superior interviene, la autonomía se reduce y la responsabilidad se desplaza del agente a la autoridad que aprueba o dirige la medida o decisión."

Fouad Sharif ha sido claro:

"la apreciación de hecho de que para una autoridad de supervisión es necesario controlar menos para controlar mejor es la clave de la mejoría de los sistemas actuales... El desmantelamiento de detallados controles operacionales debe ser acompañado por un cambio en el énfasis de los controles directos hacia indirectos. Ciertamente, puede obtenerse un mejor control del desempeño si las autoridades de supervisión son 10 suficientemente selectivas como para centrarse en unos pocos datos básicos, sea en la naturaleza de indicadores de éxito o de *standares* de desempeño predefinidos, pueden influenciar significativamente el comportamiento de la gerencia empresarial en la dirección de los deseados resultados finales".«

Bela Balassa ha observado que en contraste con México, los directores de las empresas públicas de Brasil tienen amplia libertad de acción, "lo cual quizá explique su relativa eficiencia". Pero al no haber restricciones a la inversión, ya sea del gobierno o del mercado, también han sido propensos a invertir en exceso.

Para Ruiz Massieu el control debe adecuarse al tipo de entidad paraestatal de que se trate, al carácter de su objeto, a la cuenta del aporte estatal y a su posición en la economía." Frente a la heterogeneidad del sector paraestatal es preciso, entonces, diferenciar la normatividad y agrupar con especial cautela y meticulosidad las empresas públicas.

También se debe contar con un control global del sistema administrativo que corrija y sancione a las dependencias centrales que asignen objetivos irrealizables, que sujeten a las empresas a regulaciones burocráticas e innecesarias, y que distribuyan equivocadamente los recursos. Al respecto, la creación de una contraloría con nivel de secretaría de Estado en México ha sido de poca utilidad. Su limitada capacidad para corregir y sancionar se debe a que su actuación está motivada por consideraciones políticas más que administrativas. El reclamo de Horacio Banco, en este sentido, parece legítimo: "¿qué sentido tendría montar un complejo sistema de control y evaluación de gestión administrativas en un sistema que designa y cambia de personal gerencial sobre la base de consideraciones políticas?"."

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

¹ Sloan, John W., *Public Policy in Latin America*, Boulder, University of Pittsburgh Press, 1984, pág. 128.

² Grindle, Merilee, *Bureaucrats, Politicians, and Peasants in Mexico: a Case Study in Public Policy*, Berkeley, University of California Press, 1977, pág. 4.

³ Schmitter, Philippe O., *Interest Conflict and Political Change in Brasil*, Stanford, Stanford University Press, 1971, pág. 34.

⁴ Hemming, Richard y AH Mansoor, *Privatization and Public Enterprises*, Occasional Paper 56, Washington, D. C., International Monetary Found, 1988, pág. 1.

- 5 Citado por Gray L. Cowan, "Divestment, Privatization and Development", en: *The Washington Quarterly*, Georgetown, Center of International Strategies Studies. 1985, pág. 51.
- 6 Pardo, María del Carmen. "La Ley Federal de Entidades Paraestatales: un nuevo intento para regular el sector paraestatal". en: *Foro Internacional: revista trimestral de El Colegio de México*, vol. XXVII, núm. 2 (106), México, octubre-diciembre de 1986, pág. 235.
- 7 Balassa, Bela, et al., *Toward Renewed Economic Growth in Latin America*, Washington, D. C., Institute for International Economic, 1986, pág. 159.
- 8 *Diccionario de Ciencias Políticas y Administración Pública*, vol. 1, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1979.
- 9 Carrillo, Ramiro, *Metodología y Administración*, México, Limusa, 1982, págs. 172-173.
- 10 Jiménez, Wilburg, *Introducción al estudio de la teoría administrativa*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974, pág. 383.
- 11 Pichardo, Ignacio, *Introducción a la administración pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 1984, pág. 121.
- 12 *Diccionario . . . , op. cit.*, vol. 2.
- 13 Pardo, María del Carmen. "La evaluación de la política gubernamental mexicana (1982-1988)", Mimeo., México, febrero de 1989, págs. 6-7.
- 14 Secretaría de la Contraloría General de la Federación, *Marco de actuación de las contralorías internas de las dependencias de la administración pública federal*, México, 1985, pág. 31.
- 15 . . . *Informe de Labores al H. Congreso de la Unión*, México, 1985, pág. 37.
- 16 Carrillo Castro, Alejandro y Sergio García Rarnirez. *Las empresas públicas en México*, México, Porrúa, 1983, pág. 137.
- 17 Flores, Romeo, intervención en el debate sobre la Ley Federal de Entidades Paraestatales, organizado por el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., junio de 1986.
- 18 Morales, Roberto, Ponencia titulada "La autonomía de gestión de la empresa pública", presentada en el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales de el Partido Revolucionario Institucional en enero de 1988.
- 19 Pardo, pág. 242.
- 20 Morales, pág. 2.
- 21 Banco, Horacio. *Saber ver las empresas públicas*, Costa Rica, Universitaria Centroamericana, 1980, pág. 181.
- 22 Dávila, Miguel A., "La empresa pública como instrumento de desarrollo y sus necesidades financieras", en: *Empresa Pública: revista del Centro de Investigación y Docencia Económicas*, vol. 1, núm. 3, septiembre-diciembre de 1986, pág. 21.
- 23 Ruíz Massieu, José F., *La empresa pública: un estudio de derecho sobre México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1980, pág. 7.
- 24 Barentein, Jorge, *La gestión de empresas públicas en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1986, págs. 35-58.
- 25 Boneo, pág. 183.
- 26 Muci-Abraham, José, *El control de la gestión administrativa*, Caracas, Publicaciones de la Contraloría, 1975, p. 26.
- 27 Barensteín. pág. 29.
- 28 Cabrero, Enrique, "Procesos decisorios y estructura de poder en la empresa pública: un reto a la Ley Federal de Entidades Paraestatales", en *Empresa Pública: revista del Centro de Investigación y Docencia Económicas*, vol. 1, núm. 2, mayo-agosto de 1986, págs. 39-40.
- 29 Morales, pág. 2.
- ac Pardo, pág. 246.
- 31 Cabrero, pág. 29.
- 32 Morales, pág. 14.
- 33 Ramaswamy R., Iver. "Control, vigilancia y evaluación (aspectos de la relación entre gobierno y empresas públicas)", en: *Empresa Pública: revista de la Asociación Latinoamericana de Administración Pública*, vol. 2, núm. 1, julio de 1986, pág. 43.
- 34 Sharif, Fouad, *Measures for improving performance of public enterprises in developing countries*, New York, United Nations Publications, 1973, pág. 65.
- 35 Balassa, pág. 149.
- 36 Ruiz Massieu, pág. 102.
- 37 Boneo, Horacio, "Política, burocracias y sistemas de control gubernamental en América Latina", en: María Victoria Navarro de Flores (comp.), *Empresas públicas y sistemas de control gubernamental en América Latina*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, Serie Praxis 67, 1984, pág. 201.

EL DESARROLLO RECIENTE DE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO MEXICANO

Carlos Fabián Fontes Martínez *

INTRODUCCION

En los últimos años, la intervención del Estado mexicano en la economía ha sido sometida a un proceso de reducción y ajuste muy profundo, sobre todo a través de su presencia con organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos. Es un hecho conocido que la actividad del Estado siempre ha sido severamente criticada y cuestionada.

Los años ochenta atestiguaron una redefinición acerca de lo que convencionalmente se ha denominado "sector paraestatal". Las corrientes políticas y **económicas contemporáneas señalan al "Estado benefactor" (*Welfare State*)** como el principal causante de la crisis

del capitalismo en los años recientes. Este fenómeno mundial ha provocado **un repliegue. sin precedentes, en la actividad** que el Estado venía desempeñando hasta los años setenta en casi todos los países del orbe.

Países desarrollados como Gran Bretaña, Francia y Alemania y, países en vías de desarrollo como Brasil, Argentina y el propio México han sentido los efectos de la desincorporación, **redimensionamiento o racionalización de, la intervención estatal en sus economías.** De esta forma, la empresa estatal ha sido puesta en entredicho por analistas políticos, economistas, administradores, **juristas, académicos, etcétera, convirtiéndose** en el foco de atención de la opinión pública al vertirse sobre ella innumerables juicios y afirmaciones.

Desde los años setenta, en Europa se empezaban a plantear cuestionamien-

* Investigador del Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., México.

tos y análisis sobre el deterioro y el desvío de los fines fundamentales de la empresa pública. Paradójicamente, en el caso concreto de México, durante esa década permanecía la etapa expansiva de la actividad del Estado, que llegó a comprender un universo de más de un millar de entidades.

Al llegar la década de los ochenta, la **economía mexicana comenzó a mostrar** que el modelo de desarrollo, que venía funcionando desde los años sesentas, ya no respondía a las necesidades tanto internas como externas. Este modelo presentaba entre otras características: una fuerte presencia estatal que abarcaba prácticamente toda la actividad económica, la existencia de un mercado interno cautivo sin competencia del exterior, la importación masiva de bienes de capital y manufacturas, la exportación de materias primas con precios internacionales a la baja, el incremento del déficit público, el sobreendeudamiento externo, una política fiscal con tasas bajas, frecuentes ciclos de inflación-devaluación, la concentración de la inversión privada en actividades industriales de poco impacto para el conjunto de la economía y la nula competencia de los productos mexicanos en el exterior con el consecuente deterioro de la balanza comercial.

En el aspecto social, la existencia de instituciones en los sectores educativo, salud, vivienda, trabajo y deporte estaba fuertemente condicionada por el entorno económico desfavorable.

Estos fenómenos colocaron a la actividad y presencia del Estado en una

* El libro de Frederic Francois-Marsal. *El deterioro de las empresas públicas*, Ed. OPE8A, Barcelona, España, 1974, es ejemplo de lo señalado.

situación bastante comprometida que ocasionó un viraje espectacular sobre la forma en que la administración pública mexicana venía actuando desde hacía aproximadamente 50 años; los actores principales dentro de este cambio fueron los organismos y las empresas estatales.

1. EL PROCESO DE DESINCORPORACION y EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

La administración mexicana a partir de 1982 inició un proceso de desincorporación de organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos, que replanteó incluso la existencia de estas entidades, traduciéndose en ventas, liquidaciones, extinciones, fusiones y transferencias de un número de entidades equiparable a la cifra global que éstas alcanzaron en los últimos 50 años. En 1982, la política respecto a la empresa pública quedó integrada en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, donde se efectuó un diagnóstico de la actividad e intervención del Estado mexicano.

Entre las causas que llevaron al gobierno federal a tomar la determinación de desincorporar a la mayoría de sus entidades están los problemas de coordinación entre la política económica general y los programas sectoriales; la reducción de los excedentes financieros; la adecuación de precios y tarifas rezagados; la ausencia de una política ágil y eficaz de compras; el deterioro de la capacidad operativa por alcanzar metas de empleo y la importación de tecnología a gran escala.

Los esfuerzos más notables, sobre todo en la pasada administración por

solucionar los problemas en este importante sector, se pueden resumir en: la definición jurídica de las llamadas áreas estratégicas y prioritarias; la simplificación administrativa; los convenios de rehabilitación financiera; la expedición de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (LFEP); la descentralización; la desconcentración y otras acciones. Sin embargo, el número de organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos se fue reduciendo en mayor medida conforme se acercaba el fin del sexenio.

El proceso de desincorporación se ha dado en cuatro periodos: el primero, de 1983 a 1985, se caracterizó por la expedición de resoluciones jurídicas de desincorporación que afectaron a un escaso número de entidades; en el segundo periodo, de 1985 a 1987, la desincorporación empieza a afectar a un número importante de entidades al expedirse resoluciones (vía *Diario Oficial*) que involucraban simultáneamente a varios sectores de la administración pública federal; el tercer periodo, que comprendió la mayor parte del año de 1988, siendo los últimos meses del sexenio 1982-1988, implicó la aceleración definitiva de la desincorporación al expedirse con mayor frecuencia acuerdos y resoluciones que desincorporaron en forma mayoritaria a organismos descentralizados, empresas estatales y fideicomisos; finalmente, el cuarto periodo, iniciado con la nueva administración, se distingue por la continuidad del proceso de desincorporación, la conclusión de la venta y liquidación de algunas empresas, así como el anuncio de nuevas desincorporaciones.

Los nuevos elementos que se añadieron se refieren a las áreas estratégicas, las áreas prioritarias, la función so-

cial, el mercado, los criterios de desincorporación, el perfeccionamiento del marco jurídico, la desregulación y la productividad. Elementos incorporados dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

Las áreas estratégicas están definidas en el artículo 28 constitucional, párrafo cuarto, dedicadas a: acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y comunicación vía satélite, emisión de billetes por medio de un solo banco, petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radiactivos y generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles y prestación del servicio público de banca y crédito. En lo que a las sociedades nacionales de crédito se refiere, se mantendrá el régimen mixto de inversión pública y privada.' Por lo que toca a las "áreas prioritarias", el nuevo plan señala que el Estado también mantendrá su participación en aquellas empresas cuyas actividades, por ser de amplio beneficio social, demandan una atención preferente, tales como los servicios de salud, vivienda, educación y las actividades de regulación y abasto de productos básicos."

El propio plan menciona: "Se profundizará en la modernización de las entidades estratégicas y prioritarias, con un claro criterio que evite confundir a las empresas públicas propiamente dichas, con las entidades de servicio institucional, útiles para la prestación de servicios públicos o para realizar actividades promocionales y de investigación, cuya eficiencia y productividad no siempre son medibles en términos de rentabilidad financiera".'

Es interesante esta anotación que hace el plan, porque desafortunadamente el

proceso de desincorporación en varias ocasiones no efectuó esta distinción necesaria. Las instituciones a las que hace mención el plan son fundamentalmente las ubicadas en el denominado "sector social", el proceso de desincorporación liquidó a un buen número de entidades adscritas a este sector.

Dentro de estas entidades se puede mencionar los casos de Trigo Industrializado Conasupo (TRICONSA), el Centro de Estudios y Medios Avanzados en Educación (CEMPAE), el Centro Materno Infantil "Maximino Avila Camacho", el Consejo Nacional de Cultura y Recreación de los Trabajadores (CONACURT) y el Instituto Nacional de Investigaciones sobre Recursos Bióticos (INIREB).

En el aspecto de la función social, el plan establece que las entidades que cumplen con ésta, distinguirán sus resultados de las empresas públicas que **por su misma naturaleza están sujetas a criterios de rentabilidad económica.** De esta forma queda reafirmada la distinción entre la propia rentabilidad económica y la rentabilidad social, **constituyendo un avance importante pero tardío,** puesto que de haber existido este criterio clave desde el inicio del proceso de desincorporación, **las entidades mencionadas anteriormente y otras más,** hubieran continuado bajo la tutela estatal.

Sin embargo, lo que determinó en la mayoría de los casos la desincorporación de entidades fueron las estrechas y difíciles condiciones de financiamiento durante todo el sexenio 1982-1988.

El plan también reconoce la necesidad de que la empresa pública industrial y comercial sea altamente competitiva.

Esto implica una serie de cambios en su administración, en sus relaciones laborales, en su política de precios y tarifas, en la administración de los recursos materiales, adquisiciones y almacenes. Implica también, cambios en su manejo financiero y contable con objeto de no sólo ser empresas rentables sino administradas adecuadamente, lo cual significaría **una importante presencia en el mercado y en la propia administración pública federal.**

Otra innovación importante del plan es el establecimiento de criterios concretos para el proceso de desincorporación en sus diferentes tipos. Serán liquidadas y extinguidas las entidades que ya cumplieron sus objetivos, son inviables **económicamente o sus labores pueden ser desempeñadas por otras entidades y dependencias gubernamentales.** La fusión se aplicará para que las entidades **aprovechen mejor sus recursos y sus procesos productivos, de comercialización y gestión administrativa.** La transferencia se hará a gobiernos de los estados en cuanto a aquellas empresas prioritarias de importancia regional o local, vinculadas con los programas de desarrollo. Finalmente, la venta corresponderá a entidades que no son prioritarias ni estratégicas y que por sus condiciones de viabilidad económica, son susceptibles de ser adquiridas por los **sectores social y privado.**

En el análisis cabrían dos observaciones para estos criterios:

- La primera es que su explicación resulta tardía, de haberse conocido y aplicado de manera estricta durante el propio proceso de desincorporación, los vacíos y las dudas sobre el destino final de muchas entidades se

hubieran resuelto de manera más **transparente**.

La segunda observación consiste en **que se vuelve a mencionar la cuestión de las "áreas prioritarias", que es un problema —como a continuación se observa—, todavía no resuelto completamente.**

El plan menciona el perfeccionamiento del marco jurídico de la empresa pública para hacer coincidir sus fines **de servicio con la eficiencia, eficacia y productividad** que su modernización reclama; la expedición del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, **contribuirá a lo anterior.**'

Sin embargo, este perfeccionamiento no ha sido total. Para las "áreas prioritarias" el texto de la LFEP en el segundo párrafo del artículo 6', establece: **"Se consideran áreas prioritarias las que se establezcan en los términos de los artículos 25, 26 Y 27 de la propia Constitución, particularmente las tendentes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares."**⁵

En el texto de la LFEP se puede notar la falla al remitir a la Constitución, siendo que ésta hace lo mismo en los **artículos mencionados, se trata de una remisión circular** en donde, a pesar de lo expuesto por el plan, persiste la indefinición, ocasionando problemas sobre cuáles son las entidades prioritarias. Incluso con la expedición del Reglamento de la LFEP' no queda subsanado este problema, ya que en la fracción I del artículo 16 se establece:

termine el Ejecutivo Federal el titular de la coordinadora de sector deberá presidir el órgano de gobierno." El problema es cómo el Ejecutivo determinará **a las entidades "prioritarias" si existe la remisión circular ya descrita.**

Sobre el mismo problema de las **"áreas prioritarias", el Reglamento en la fracción I del artículo 31, al señalar la distinción entre entidades de servicio institucional y empresas públicas, estipula que son "1. Entidades de Servicio Institucional, aquéllas que cumplen una clara función social, mediante la prestación de servicios públicos, la realización de actividades de promoción del desarrollo, de investigación, de salud y educación, el cumplimiento de una función de regulación de mercado, distribución del ingreso o bien de desarrollo social o regional,..."** Estos aspectos **de ubicación de las entidades de servicio institucional son los que más se podrían acercar a una definición de las áreas prioritarias.**

La razón de lo anterior es que en la iniciativa' de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales que envió el Ejecutivo Federal al H. Congreso de la Unión el 31 de marzo de 1986, el artículo 6' en su segundo párrafo expresaba: **"Se consideran áreas prioritarias las que se establezcan con sujeción a los lineamientos y objetivos de la planeación democrática en los términos del artículo 26 de la propia Constitución, particularmente los tendentes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares, tales como la producción y distribución de bienes así como la prestación de servicios social-**

"En las entidades consideradas como estratégicas y en las *prioritarias que de-*

* Naturalmente ésta fue reformada. lo que paradójicamente provocó más dificultades.

*mente necesarios, la protección de la planta productiva y del empleo, la promoción, fomento y fortalecimiento de la industria nacional, y la investigación e incorporación de avances científicos y tecnológicos."*⁷

Entonces, es necesario reformar el texto del artículo 6' de la LFEP para hacerlo congruente con el espíritu expresado por el Plan Nacional de Desarrollo y por el propio Reglamento de la Ley, lo que implicaría una definición con la misma claridad que en el caso de las áreas estratégicas.

Por otra parte, el plan enuncia la **desregulación como un paso necesario** para elevar la productividad, mejorar los incentivos de la empresa pública y profundizar la descentralización. Asimismo, se eliminarán obstáculos y prácticas obsoletas, con la definición de las líneas de autoridad y objetivos globales y particulares de cada empresa, además del perfeccionamiento de los convenios de modernización de las empresas.

La desregulación para los organismos y empresas del Estado implica flexibilizar los ordenamientos que las norman y los rígidos controles a que están sujetas por parte de las dependencias globalizadoras y coordinadoras. Los requisitos para la aprobación de planes y programas, así como para los presupuestos, han detenido invariablemente el desarrollo de las entidades. Igualmente existe indefinición acerca de los ámbitos de competencia entre las dependencias globalizadoras, la coordinadora del sector, la coordinadora de subsector (en algunos casos) y entidades que no permiten darle mayor fluidez a los asuntos gubernamentales. De ahí que el plan haga mención de la desre-

gulación en beneficio de la propia capacidad administrativa del Estado.

Respecto a las relaciones laborales, el plan señala que se fortalecerá el diálogo y la concertación con las organizaciones de los trabajadores por parte de **las empresas, para avanzar de manera conjunta en los esfuerzos de modernización.**

Sin duda alguna este es un aspecto delicado en la gestión interna de los organismos y empresas estatales. Las difíciles condiciones económicas con las que han trabajado las entidades en **los últimos años trajeron consigo** recortes de personal, congelación de salarios y disminución de las prestaciones. **Lo que ocasionó que las revisiones de contrato colectivo, en la mayoría de los casos, fueran tensas y complicadas, provocando incluso huelgas, paros y enfrentamientos entre empresas y sindicatos.**

A esto se agregó el proceso de desincorporación que, al afectar a la mayoría de las empresas estatales, vino a agudizar los problemas laborales, debido a la incertidumbre de los trabajadores sobre el destino final de la empresa, el número de trabajadores que quedarán con los nuevos dueños, los términos de la contratación, el respeto por lo logrado en anteriores contratos y en general los efectos que ocasiona el cambio de propietario de una empresa. Inclusive durante la desincorporación de la empresa, las labores se vieron paralizadas por los trámites de la venta del Estado a los particulares y por las innovaciones administrativas, económicas, técnicas y de productividad que los nuevos dueños tuvieron que hacer. Como ejemplos se pueden mencionar los casos de Aeronaves de México-Aerovías (AEROME-

XICO), Compañía Mexicana de Aviación, Fundidora de Monterrey (FUMOSA) y Compañía Minera de Cananea.

Para las empresas que quedarán bajo la tutela estatal, el plan abre la posibilidad de una mejoría sustancial en las relaciones laborales que permita solucionar los problemas que contribuyeron a que las entidades no fueran productivas y por lo tanto fácilmente desincorporadas.

Respecto a los cuerpos directivos de las empresas, el plan destaca la necesidad de empresarios públicos altamente calificados,' con capacidad ejecutiva y claro compromiso social, que asuman la responsabilidad que implica dirigir y **administrar las áreas estratégicas y prioritarias** nacionales."

El plan deja entrever lo importante de la formación de verdaderos "empresarios de Estado" como un proceso que **beneficiará a los organismos y empresas**. El hecho de que el directivo conozca el origen, la trayectoria, la razón de ser y las peculiaridades de la actividad y presencia del Estado, permitirá que éste pueda aplicar sus conocimientos, inteligencia y capacidad de innovación para perfeccionar constantemente los métodos y procedimientos administrativos públicos y privados.

El empresario de Estado está obligado a conocer la naturaleza eminentemente política de los organismos y empresas estatales, cuyos impactos en la colectividad social son de largo alcance. La capacidad de liderazgo de un direc-

tivo público influirá en la motivación del personal a su cargo, beneficiando la operación y rentabilidad económico-social de las entidades.

En suma, el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994 introduce nuevas **necesidades y reconoce que existen otras** que no han sido resueltas para beneficio de la administración de los organismos y empresas estatales. Entre las nuevas aparecen la desregulación, la **diferenciación entre entidades de servicio** frente a las típicamente industriales y la formación y capacitación continua de los empresarios públicos. Las necesidades aún no resueltas son la permanente revisión del marco jurídico, las relaciones laborales, el aumento de productividad y la definición de las "áreas **prioritarias**".

2. EL ENTORNO ECONOMICO-FINANCIERO

El Estado mexicano ha tenido tradicionalmente serias dificultades para financiar su desarrollo, situación que empeoró en la década de los ochenta. Sin embargo, se puede decir que la política del desarrollo mexicano fue exitosa durante un buen periodo, ya que **se contó con recursos financieros** suficientes. La mayor parte provinieron del exterior a través de créditos. Esto fue posible gracias a las bajas tasas impositivas que tenían como objetivo alentar la inversión privada nacional y extranjera. A esto se añadió la política intervencionista y agresiva por parte del Estado que utilizó todos sus instrumentos y facultades políticas, administrativas y **económicas para impulsar a la industrialización nacional**. El déficit de las finanzas públicas, ocasionado por la generosidad de la política fiscal, siem-

* Tarea a la que contribuye el INAP con su Programa Avanzado en Dirección de la Empresa Pública (PADEP).

pre fue cubierto con los recursos externos. El acceso relativamente fácil al endeudamiento externo permitió al Estado mexicano mantener tasas de crecimiento altas y tener estables sus principales indicadores macroeconómicos por casi 25 años.

Pero este modelo de desarrollo condujo a un abuso del endeudamiento externo, que de 1970 a 1976, se incrementó sustancialmente. Al desestabilizarse la economía mundial a mediados de los mismos años setenta, la abundancia de crédito terminó para la economía mexicana. Así el monto de la deuda y los egresos por concepto de su servicio rebasaban su capacidad de pago.

Por su parte, las bajas tasas fiscales impedían acudir al financiamiento interno lo que provocó que a partir de 1976 la economía nacional entrara en repetidas ocasiones al ciclo de devaluación-inflación, presente durante aproximadamente 12 años.

Aunque hubo un periodo de repunte al final de los setenta y principios de los ochenta motivado por el descubrimiento de grandes yacimientos de petróleo y la posición favorable del energético en el mercado internacional, esta bonanza fue efímera, ya que la economía mundial volvió a desequilibrarse provocando una baja en la cotización internacional del precio del energético. Para la propia economía mexicana las consecuencias de haber colocado al petróleo como el eje de toda la industrialización desembocaron en un nuevo abuso del crédito externo. Para 1982, el sobreendeudamiento externo obligó al gobierno mexicano a **renegociar con sus diversos acreedores** quienes, para otorgar nuevos créditos impusieron condiciones casi imposibles de cumplir.

Esta fue una importante razón para que el Estado mexicano cambiara radicalmente su tamaño y composición. La mencionada inaccesibilidad hacia los recursos financieros internos y externos, ocasionó que el aparato administrativo mexicano no sólo detuviera su expansión sino que **ahora** tuviera graves dificultades para mantener la operación de sus dependencias y entidades.

Para el sector central los recortes en los gastos de inversión y corriente se tradujeron en desaparición de unidades administrativas, despidos masivos de personal, congelamiento de plazas, cancelación de proyectos y programas, así como la desaparición de un sinnúmero de partidas presupuestales.

Para el sector "paraestatal" la escasez financiera tuvo su expresión más concreta en el proceso de desincorporación de organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos. Por el número de entidades (1155) y la cantidad de recursos que absorbían (35 por ciento del presupuesto de egresos de la Federación) las entidades de este sector se convirtieron en las primeras afectadas por la contracción y estancamiento de la **economía mexicana.**

De hecho, las etapas del proceso de desincorporación fueron determinadas por las críticas condiciones financieras internas y externas. La baja de los precios del petróleo a principios de 1986 y la puesta en marcha del pacto de ~~so~~lidadad económica a fines de 1987 provocaron la aceleración del proceso de desincorporación. En 1988, cuando la crisis se agudizó, la desincorporación llegó a su clímax. En términos reales, de un número aproximado de 1200 en-

tidades fueron desincorporadas, entre 1983 y 1989, 775, de las cuales 422 fueron liquidadas, 115 fueron fusionadas y transferidas y 237 fueron privatizadas o reprivatizadas (vendidas), con lo que la actividad y presencia del Estado se ha reducido en un 75 por ciento,"

En el año de 1989, la renegociación de la deuda externa, primero ante los **organismos financieros internacionales** (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo) y en segundo lugar ante la banca privada internacional (Midland Bank, Chase Manhattan, Bank of America, City Bank), volvieron a colocar como punto crítico la existencia de organismos y empresas estatales.

Estas renegociaciones implican la obligación para el Estado mexicano de conservar únicamente a aquellas entidades ubicadas en las áreas estratégicas y prioritarias. Asimismo, surgió el mecanismo de renegociación denominado *swap*, que consiste en el canje de deuda **por inversión, traducido en acciones o** títulos de propiedad de las entidades con problemas financieros.

De esta forma el entorno económico-financiero, casi siempre desfavorable, ha sido un factor determinante para la permanencia o desincorporación de la mayoría de los organismos descentralizados, empresas estatales y fideicomisos.

3. EL COMPORTAMIENTO SECTORIAL

Teniendo como precedentes al proceso de desincorporación, al Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 y al

entorno económico-financiero, el análisis se orientará hacia el comportamiento por sectores y sus entidades, cuyos acontecimientos han sobresalido a lo largo de los primeros meses del presente sexenio, con el propósito de efectuar algunas proyecciones sobre el futuro de las entidades "paraestatales" y por consiguiente en cuanto a la actividad y presencia del Estado mexicano.

Sector Gobernación

Para las entidades adscritas a este sector, el caso más relevante fue la propuesta que llevó a cabo el Titular del Ejecutivo Federal para analizar la situación de la empresa Productora e Importadora de Papel, S. A. (PIPSA).

PIPSA se creó en 1935 para enfrentar los desajustes en el mercado del papel, cuyo abasto se encontraba virtualmente monopolizado por la Fábrica de Papel San Rafael que lo vendía a un costo muy elevado, obstaculizando el desarrollo de los periódicos y revistas. Así, el surgimiento de PIPSA fue uno de los primeros ejemplos de que la intervención del Estado iba **más** allá de los fines lucrativos y de la eficiencia comercial, para consolidarse con **acciones** de regulación y control de los precios del papel que evitaban que los desajustes en el mercado elevaran significativamente el costo de este insumo básico para los medios impresos.

La empresa se somete a una evaluación integral en el año de 1965, teniendo como resultado su permanencia indefinida como instrumento de regulación en el mercado papelerero.

El problema específico de PIPSA no ha sido cuestionar su razón de ser, las

deficiencias y desviaciones administrativas han provocado que se le clasifique como el instrumento controlador de la prensa nacional. Asimismo, las preferencias en el suministro de papel hacia algunos editores y las negativas hacia otros han debilitado la fortaleza de la empresa en función del control que **se mencionó anteriormente.**

Administrativamente, PIPSA opera como *holding* al controlar a otras tres empresas: Fábricas de Papel Tuxtepec (FAFATUX), Mexicana de Papel Periódico (MEXPAPE), y la Productora Nacional de Papel Destintado (PROPANADE) constituyendo un consorcio industrial en el ramo del papel.

El llamado que hizo el Presidente de la República tuvo como respuesta, por parte de la mayoría de los integrantes del consejo de administración de la entidad, que PIPSA no fuera desincorporada.

La situación de PIPSA demanda una mejora sustancial en su administración. El mercado papelerero mundial siempre ha presentado problemas de inestabilidad con súbitas variaciones en el precio, lo que obliga al mercado nacional a ajustarse rápidamente. A su vez, siempre se ha planteado como alternativa la importación del insumo siendo ésta muy riesgosa dada la escasez de divisas y el difícil control sobre la calidad del propio papel.

PIPSA ha cumplido como empresa **reguladora, su existencia no está sujeta a discusión. Sin embargo, necesita una mejora permanente en su gestión interna para ser una entidad productiva con las características de tener mayores niveles de ventas, empleo, productividad,**

inversión y ampliación de su capacidad instalada.

De la misma manera no debe conformarse con el **mercado cautivo nacional, sino que tendrá que convertirse en una empresa exportadora.** Al superar sus deficiencias administrativas, PIPSA se **reafirmará como verdadera empresa estatal** con eficiencia política y comercial, y por ende, de interés para toda la sociedad.

Sector Hacienda y Crédito Público

El sector hacendaría tiene dos antecedentes importantes respecto de los otros sectores de la administración pública federal, el primero es la **expropiación de la banca comercial y el segundo** las dificultades en materia de crédito interno para el financiamiento del desarrollo.

La expropiación del servicio público de banca y crédito vino a plantearle al Estado la problemática de cómo manejar adecuadamente la totalidad de los **instrumentos financieros y crediticios** que la expropiación trajo consigo. La presencia de nuevas instituciones trajo dificultades en la definición de las **políticas monetaria, financiera, crediticia**, de deuda e incluso de relaciones laborales. Entonces, a partir de 1982, el Estado controla por completo a los tres tipos de banca: la de desarrollo con NAFINSA, SOMEX y BANOBRAS; la central con el Banco de México y la banca múltiple o comercial con instituciones como BANAMEX, BANCOMER, MULTIBANCO COMERMEX y BANCA SERFIN. Siendo esta última la que **mayor número de transformaciones ha** presentado, según se observará **posteriormente.**

Respecto de las dificultades en el crédito interno, especialmente para los sectores social y privado, la crisis de los años ochenta agravó la situación, el sistema bancario era la única opción para la intermediación financiera y no **existían otras instituciones o mecanismos** que pudieran ofrecer recursos tanto en el mercado interno como en el externo. Además, el sector público mediante la regulación administrativa del encaje legal tenía acceso inmediato al crédito para canalizarlo preferentemente a determinados sectores, lo que implicaba **descuidar a otros.**"

Esta situación se puede constatar en relación a la industria frente al campo **mexicano, las preferencias crediticias** y financieras fortalecieron siempre a los núcleos industriales sin otorgar las mismas facilidades a los agricultores y ganaderos.

Después de la expropiación, la banca tuvo que ajustarse a las adversas condiciones de la economía. Los bancos desviaron sus propósitos fundamentales **al convertirse en simples "ventanillas"** de captación de recursos para financiar y subsanar el déficit público. Los **constantemente aumentos en las tasas de interés** y en el encaje legal encarecieron aún más la disponibilidad de recursos frescos para los diferentes sectores de la **economía.**

Lo anterior, provocado por el agotamiento de los créditos externos y que a la vez obligó al gobierno federal a emitir otros instrumentos de deuda interna como los CETES y los Petrobonos. De esta forma el primer quinquenio **para la banca expropiada se caracterizó** por la escasez de crédito, las presiones del ciclo inflación-devaluación, las re-

gulaciones sobre las operaciones en materia de inversión y las altas tasas de interés que provocaron un estancamiento de la actividad bancaria como instrumento de financiamiento para el desarrollo.

Esta paralización ocasionó que el **público inversionista comenzara a buscar** nuevos instrumentos y fuentes de intermediación financiera. Esto originó que a partir del quinto año del sexenio 1982-1988 las expectativas de ahorro e inversión se dirigieran hacia el **mercado bursátil, ocasionando un alza espectacular** en el índice de precios y cotizaciones de la Bolsa Mexicana de Valores y una caída vertical en el promedio de captación bancaria de aquellos años. De la misma forma, la velocidad y magnitud de los depósitos en el **exterior crecía considerablemente presionando** a la política monetaria, vía Banco de México, a tomar la peligrosa decisión de devaluar el peso frente al dólar.

Las consecuencias no se hicieron esperar, durante todo el año de 1987 las expectativas sobre el mercado bursátil continuaron propiciando un incremento artificial de las ganancias por la compra-venta de acciones o títulos de propiedad de diversas empresas. Esta **excesiva presión sobre el mercado ocasionó** la suspensión de las cotizaciones y la subsecuente caída en los rendimientos **de este instrumento para los inversionistas.** Al terminar la atracción hacia **el mercado accionario, los inversionistas** que lograron retirar sus depósitos antes del *crack* los canalizaron hacia el dólar. Esto provocó una sobredemanda obligando al Banco de México a retirarse de la cotización para proteger las **reservas internacionales, desencadenando,** a finales de 1987, la enésima devaluación de los años ochenta.

Ante este panorama, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 propone que la modernización financiera contemple: el aumento de la eficiencia operativa y la autonomía de gestión de la banca; la revisión de la reglamentación relativa a la banca y crédito; la mejor articulación de las funciones del sistema bancario con la de los intermediarios financieros no bancarios (casas de bolsa); el incremento del beneficio social de la banca de fomento como NAFINSA y SOMEX; la modificación de la regulación en el mercado de valores; la consolidación de un mercado de capitales y la promoción del desarrollo de las aseguradoras, arrendadoras, almacenes de depósito y afianzadoras **como instrumentos financieros.**

Entre las decisiones y acciones que responden a estos planteamientos, por parte de la actual administración, está el anuncio del mantenimiento de la **participación accionaria gubernamental en** la banca; así el gobierno federal conserva el 66 por ciento y los particulares el 34 por ciento restante. Sin embargo, **los particulares podrán incrementar su** participación de uno a cinco por ciento cada persona física o sociedad de inversión. De la misma forma, a las **acciones tipo "A" pertenecientes al** gobierno federal y las tipo "B" de particulares, se añadirán certificados tipo "C" con el objeto de reforzar el capital **accionado de los bancos con la restricción** de que los tenedores no podrán **participar en las decisiones administrativas** de la emisora.

Estas decisiones aparecen como complemento a la reprivatización de los bancos y los fortalecen al recapitalizarlos **para que sean en su conjunto un**

verdadero instrumento de bienestar económico y financiero.

El caso de NAFINSA merece atención especial al ser, junto con SOMEX, los pilares de la banca de fomento y desarrollo. **Entre** sus innovaciones destacan la desvinculación con el Banco Internacional S.N.C. después de haber trabajado en forma conjunta durante 12 años, terminando con esta separación sus funciones de banca múltiple o de **"primer piso", transformándose en** banca de "segundo piso", con los objetivos de promoción industrial e intercambio comercial. Asimismo, NAFINSA procedió a la enajenación de su **participación accionaria en empresas** MEXINOX, Fábricas de Tractores Agrícolas, Maderas Industrializadas de Quintana Roo, Servicios Forestales y Electrometalurgia de Veracruz; ventas realizadas por encontrarse las empresas mencionadas, en la lista de entidades sujetas a proceso de desincorporación por parte del gobierno federal. Además, es importante destacar que NAFINSA fungió como agente financiero en las ventas de empresas como Mexicana de Cobre, Compañía Industrial de Atencuque y Celulosa del Pacífico.

Por otra parte, las diversas instituciones bancarias han comenzado a ofrecer al público ahorrador alternativas de inversión mucho más flexibles y con mayores rendimientos que las clásicas cuentas de ahorro. Además, con las ventajas de acceder a un sistema electrónico (cajeros automáticos) que agiliza la disponibilidad de efectivo y cualquier operación bancaria que antes se realizaban en ventanilla. Todo esto con el objeto de que el sistema bancario **nacional recupere su posición como** instrumento clave en el manejo de los recursos monetarios nacionales.

Sector Comercio y Fomento Industrial

Para este sector, *son* cuatro las acciones a destacar: la desregulación, **la apertura comercial, las reformas a las disposiciones jurídicas en materia de inversión extranjera y la reestructuración de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO).**

Como línea general el PND 1989-1994 propone la actualización de las normas de regulación de la actividad productiva para desburocratizar y simplificar trámites, abatiendo costos e incertidumbres y mejorar la asignación de recursos. De la misma forma se pretende alentar la mayor concurrencia de productores para estimular la competencia y productividad con la remoción de obstáculos a la entrada de **nuevos participantes en las diversas actividades económicas.**

Para el caso específico de la desregulación, según el PND ésta es de interés para todos los sectores, orientándose hacia los de mayor impacto en las exportaciones como ferrocarriles, **autotransporte, puertos, aviación, telecomunicaciones, seguros, fianzas y agencias aduanales,** entendiéndose que la liberación comercial es inseparable de la desregulación, cuyo éxito es interdependiente.

La liberalización comercial forma parte del proceso de apertura comercial que no es más que la respuesta a las políticas proteccionistas que provocaron la existencia de un mercado cautivo para el empresario nacional sin el menor riesgo de competir ante productos extranjeros, la mayoría de las veces de mejor calidad y precio. Así la desregulación otorgará más facilita-

des al inversionista privado, pero lleva como contrapartida la liberalización comercial que obliga a producir con mayor calidad, cantidad y a mejor precio **los diferentes bienes y servicios.**

El problema para el binomio desregulación-liberalización comercial es que muchos productos nacionales todavía no encuentran colocación en los mercados foráneos debido a las barreras **arancelarias y a los acuerdos tomados** en el seno del Acuerdo General sobre Aranceles y Tarifas (GATT). De alguna forma, esto puede presionar al saldo de la balanza comercial haciéndolo **negativo. La apertura comercial mexicana** ha sido muy generosa con las importaciones, siendo que existen mercados, **como el norteamericano, que desestiman las exportaciones con altos aranceles y regulaciones administrativas.** Ante esta desventaja, el riesgo de las importaciones es que sus pagos se tienen que hacer con dólares, lo que desestabiliza la balanza de pagos.

Con ello, los esfuerzos y propósitos para el sector comercial externo van hacia la sustitución de los permisos previos de importación, la simplificación administrativa de los trámites y procedimientos, la canalización del crédito (vía Banco Nacional de Comercio Exterior), la utilización adecuada de la legislación vigente, el fortalecimiento de las negociaciones multilaterales en el marco del GATT Y las negociaciones bilaterales para colocar a los diversos **productos y servicios nacionales en condiciones preferenciales."**

Por otra parte, paralelamente a la apertura comercial se han readequado **los esquemas relacionados con la inversión extranjera directa.** En este sentido

las acciones planteadas por el PND 1989-1994 son: la simplificación de los permisos, trámites y requisitos para la **inversión, la transferencia de tecnología** y el control de la inversión extranjera para que no desestabilice al mercado **financiero nacional**.

Estos propósitos se concretaron en la reforma del Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera que especifica los porcentajes de inversión foránea en 122 actividades de la economía nacional. Así, un total de 58 actividades quedan abiertas al 100 por ciento de inversión extranjera, 24 hasta un 49 por ciento, ocho hasta un 40 por ciento y cuatro hasta un 32 por ciento. De estas 122 actividades 28 quedan reservadas al Estado mexicano, es decir, con la presencia de organismos descentralizados, **empresas y fideicomisos.**"

Las reformas al estatuto jurídico de la inversión extranjera ratifican el propósito de la liberalización económica, a la vez que obligan a la empresa privada nacional a ofrecer mejores alternativas de desarrollo en determinada rama productiva. Sin embargo, las empresas transnacionales trabajan con altos **índices de importación, ante la carencia de sus insumos en nuestro país, presionando de nueva cuenta a la balanza comercial.**

En el caso de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, el gobierno federal anunció en octubre de 1989 un ajuste significativo a su estructura y funciones. Entre otras medidas destacan las siguientes: la empresa Bodegas Rurales Conasupo (BORUCONSA) transferirá recíprocamente con ANDSA (Almacenes Nacionales de Depósito) las

instalaciones mejor ubicadas y adecuadas para cada empresa; la propia BORUCONSA abrirá sus bodegas al servicio de los particulares; la filial Distribuidora Conasupo (DICONSA), transferirá sus tiendas a la Impulsora del Pequeño Comercio (IMPECSA) y a los particulares, sus tiendas de tamaño intermedio, además DICONSA retirará la concesión a los particulares de las tiendas rurales y urbanas; IMPECSA constituirá los Ahnacenes Conasupo de Solidaridad para seguir abasteciendo a **los pequeños comerciantes; finalmente,** Leche Industrializada Conasupo (LICONSA) continuará abasteciendo el líquido en beneficio del consumo rural y urbano de 'bajos ingresos.

Estas medidas, según el programa, se verán apoyadas por la venta" de activos y plantas de Industrias Conasupo (ICONSA) a particulares. El primer resultado de lo anterior fue la venta de dos fábricas, una de derivados de trigo (pasta para sopas) y otra de aceites a la compañía holandesa UNILEVER. La operación se realizó a través de la empresa transnacional alimentaria Anderson y Clayton Co.

En la regulación de los precios de garantía la CONASUPO únicamente adquirirá las cosechas de maíz y frijol, dejando a los demás granos con precios a fijar por las variaciones del mercado.

La empresa Maíz Industrializado Conasupo (MICONSA) desarrollará programas para el mejoramiento de la producción, distribución y consumo de masa y tortilla, al ser productos de con-

* El Banco Internacional ha sido designado como el agente financiero de estos procesos de venta.

sumo generalizado y de impacto en las clases populares.

De esta forma, la CONASUPO emprende un programa de reestructuración que no se había contemplado en los últimos años. Lo importante es que los cambios en la empresa no la alejen del compromiso central de regular el mercado alimentario y abastecer al sector mayoritario de la población cuyo nivel **de ingresos no le permite acceder a otro tipo de productos básicamente comercializados por el sector privado.**

Sector Agricultura y Recursos Hidráulicos

La situación de este sector es de las más comprometidas que la actividad y presencia del Estado han tenido que enfrentar, de hecho una de las consignas más importantes de la Revolución mexicana fue la transformación radical **de las condiciones agrarias.**

Las décadas de los años veintes y **treintas iniciaron una serie de obras físicas e instituciones como el Banco Nacional de Crédito Ejidal** tendientes a mejorar los sistemas y procedimientos **de producción, distribución y consumo** agrícolas, ganaderos e hidráulicos. Sin embargo, a partir de 1940 los esfuerzos de la política económica estarán dirigidos hacia la consolidación del sector industrial dejando en segundo término a la actividad agrícola. Esto ocasionó que el campo tuviera problemas que van desde la tenencia de la tierra, hasta **canales inadecuados de exportación para colocar los productos en los mercados internacionales.**

Posteriormente, en los años cincuenta el Estado mexicano ensayó los deno-

minados proyectos de fomento regional integrado cuyo propósito era la creación de economías regionales a lo largo de las cuencas de algunos importantes **ríos. Así nacieron las comisiones del Papaloapan, del Tepalcatepec, del Río Fuerte y del Río Grijalva,** encargados de realizar los estudios previos y la **canalización de las inversiones estatales que iban desde la construcción de presas hasta la prestación de servicios médicos y asistenciales.**

Estas comisiones fueron producto del ejemplo de la experiencia norteamericana y mostraron el dinamismo que ha caracterizado a la intervención estatal en la economía adquiriendo la multifuncionalidad y multidimensionalidad que las exigencias del bienestar económico planteaban.

Para la economía agrícola los años sesenta y setenta fueron desafortunados por dos factores: las variaciones en la cotización del mercado internacional y la decidida política de urbanización-**industrialización nacional que no canalizó recursos hacia las zonas agrarias** y provocó una fuerte migración de mano de obra hacia las ciudades.

Es necesario apuntar que el Estado, incluso en los países desarrollados, ha intervenido con su política agrícola debido a que la inversión en este sector es de alto riesgo. La producción del campo está sometida a una serie de variables que el medio físico antepone a la rentabilidad económica, como son: los fenómenos meteorológicos, las plagas, las epidemias en el ganado, las sequías y otros. Los mecanismos que utiliza el Estado son el financiamiento y el subsidio que tienden a compensar los altos riesgos de la producción **agropecuaria.**

A pesar de todos los esfuerzos gubernamentales, al llegar a los años ochenta la política de desarrollo agrícola siempre estuvo orientada a favorecer el mercado externo, desatendiendo el **mercado interno. De esta forma, como se ha establecido, las preferencias crediticias, financieras y técnicas dieron mayor importancia a los proyectos industriales frente a los agrícolas, ganaderos, forestales, silvícolas y de riego.** Esta política errónea ha traído como consecuencia a un sector agrícola debilitado, a un sector industrial de mediana fuerza y a un sector comercial y de servicios extremadamente desarrollado, pero a la vez muy ligado al mercado externo e incapaz de sostener todo el peso de la **economía nacional.**

A esta característica macroeconómica se han unido otros factores que han influido en la crisis crónica y aguda del campo mexicano, entre ellos están la **inseguridad en la tenencia de la tierra,** la desorganización en la producción, las políticas de precios rezagados, la ineficiente distribución y comercialización, **la escasa o nula tecnificación con maquinaria y equipo, la escasez de crédito,** financiamiento y tasas fiscales preferenciales, el marco jurídico obsoleto y los planes y programas incumplidos o irrealizables.

Los anteriores problemas han provocado en el caso del subsector agrícola y ganadero: la caída de las exportaciones, **aumento en las importaciones para** abastecer el mercado interno, el incremento de los precios y no de la **producción, el estancamiento de nuevos** proyectos, la sobreexplotación de la mano de obra, la erosión de la superficie cultivable, el abuso de los cultivos de temporal por falta de riego y en general un lento crecimiento comparado

con el resto de las actividades **económicas.**

A su vez, el subsector de recursos hidráulicos ha detenido su expansión al suspenderse las obras de infraestructura hidráulica como presas, canales y distritos de riego; los altos costos de la energía eléctrica y la insuficiente red de distribución han dificultado el bombeo hacia las zonas de riego.

Para la ganadería y la silvicultura el **panorama presenta** características similares. En el caso de la primera, al no **existir** insumos **como forrajes, sorgo y** alimentos balanceados, el hato ganadero se ha reducido provocando las importaciones tanto de leche como de **carne. Los canales inadecuados y las** prácticas viciadas de comercialización obligan al ganadero a exportar gran cantidad de cabezas, desabasteciendo y encareciendo ficticiamente la carne, lo que lleva a una elevación sustancial del precio del producto en el mercado interno. Para la silvicultura, la inclinación ha sido la comercialización externa de maderas finas provocando una sobreexplotación y tala inmoderada de las reservas boscosas de estados como Chiapas, Guerrero, Durango y Chihuahua.

Ante esta problemática global del **campo mexicano la acción reciente ha** sido continuar con la desincorporación de entidades en el sector con algunos elementos innovadores. Para el subsector hidráulico se ha anunciado la desincorporación de los distritos de riego, debido a que las instalaciones se encuentran deterioradas, el desperdicio de **agua es creciente y las cuotas Son** insuficientes, además, la nula inversión **gubernamental ha motivado recurrir al** financiamiento externo de la banca de desarrollo (Banco Mundial), al capital

privado nacional y a la elevación sustancial de las cuotas de riego.

Con relación a las empresas agrícolas estatales se ha anunciado la privatización de Tabacos Mexicanos (TABAMEX), la liquidación de la Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA), la extinción del Fideicomiso para el Fondo del Programa de Descentralización de las Explotaciones Lecheras (PRODEL) y la privatización de las Unidades de Apoyo Pecuario y Laboratorios de Experimentación Genética que dependen directamente de la SARH.

La empresa Azúcar, S. A. fue resectorizada proviniendo de SEMIP, desde donde viene enfrentando dificultades con la venta de la mayoría de sus ingenios y que ahora se encuentra en estudio para venderla al sector social.

Otra empresa resectorizada también de SEMIP al sector SARH fue Fertilizantes Mexicanos, S. A. (FERTIMEX), la cual ha anunciado el proceso de venta de cinco de sus unidades productoras, motivada por sus problemas financieros internos y por ser una de las entidades **„gigantes“** cuyo presupuesto es estrictamente controlado por las autoridades centrales.

Por su parte, el Instituto Mexicano del Café (INMECAFÉ) se ha retirado del acopio del producto, propiciando el establecimiento de un mercado libre, que traerá ciertas desventajas para los cafetaleros debido a que es un producto sujeto al precio del mercado internacional con la consecuente competencia ante otros países exportadores.

En la silvicultura, se estudia la transferencia de la empresa Forestal Vicente

Guerrero a los pequeños productores y comuneros dedicados a la explotación maderera.

En el ramo financiero, la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S. A. (ANAGSA), fue liquidada debido a las irregularidades administrativas en el manejo de sus recursos, lo que degeneró en **innumerables fraudes, extorsiones** y desvíos de los fondos asignados a la empresa que deberían haber servido de apoyo a los productores. Igualmente ante la descapitalización del Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL), que provocó desde la reducción en los volúmenes de financiamiento hasta la cancelación de los créditos, las **directrices son acudir a los financiamientos** de otros organismos debido a que sus tasas son menores y los plazos de pagos son más largos.

Sector Pesca

La problemática en este sector presenta ciertas similitudes con lo ocurrido en la agricultura y los recursos hidráulicos. Empezando porque el desarrollo pesquero es muy tardío, ya que hacia la década de los años cincuenta aparecen los primeros esfuerzos gubernamentales por explotar las riquezas de los litorales nacionales. A pesar de esto, la inversión pública no destinaba grandes sumas al sector, siendo inexistente una industria transformadora de la pesca. Es hasta los años setenta cuando recibe impulso con diversas reformas administrativas y programáticas. El antiguo Departamento de Pesca se convierte en secretaría de Estado, surgiendo los primeros programas nacionales pesqueros.

A esto se añade la necesidad previa de contar con una flota pesquera lo

suficientemente grande y que estuviera respaldada por astilleros, así como por puertos para las maniobras de descarga **y comercialización hacia el interior y exterior del país.**

Con estos antecedentes el Estado intervino de manera decidida en esta rama económica, desde la captura hasta la exportación y distribución interna de pescados y mariscos. La acción estatal llegó incluso a la creación del Banco Nacional Pesquero y Portuario como institución de financiamiento y de fideicomisos como el Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero (FONDEPESCA) **con fines de promoción, capacitación y fomento de las actividades pesqueras.**

Como en otros sectores, los logros obtenidos son responsabilidad casi exclusiva del Estado mexicano, además de ser una rama en la cual el papel del sector privado no había resultado **determinante para su desenvolvimiento.**

Sin embargo, el desarrollo tardío de la pesca mexicana ha significado la depresión del mercado interno, problemas en la captura por redes y flota en deterioro, la preferencia hacia la **exportación de las mejores especies, el estancamiento en la ampliación de la capacidad instalada de las empacadoras y envasadoras, la falta de investigación en oceanografía, limnología y acuicultura y la ausencia generalizada de los productos marinos en la dieta del consumidor nacional.**

Es importante señalar que al desarrollo tardío se unieron las dificultades financieras del Estado y que no existían **fuentes complementarias para mantener al sector.**

La primera respuesta ante la crisis del sector fue la desincorporación de la gran mayoría de entidades a través de **liquidaciones, extinciones y ventas, afectando a empresas capturadoras, productoras de redes, envasadoras, empacadoras, comercializadoras, fideicomisos de desarrollo e instituciones financieras.**

Como resultado, el consorcio Productos Pesqueros Mexicanos, S. A. de C. V. (PROPEMEX), fue liquidado y se transformó en Operadora de Pesca. Las otras dos entidades que permanecen son Ocean Garden y Exportadores Asociados, debido al carácter exportador de la pesca nacional que se concentra en la comercialización de productos altamente rentables como la langosta, el atún y el camarón, siendo el mercado norteamericano el que mayor volumen absorbe. De esta forma, la pesca mexicana detiene su proceso de transformación industrial hacia la distribución interna y se orienta hacia la exportación masiva con objeto de captar divisas para tratar de equilibrar la balanza de pagos.

Consecuencia de lo anterior es el estancamiento de la explotación de nuevos mantos acuícolas, tanto marinos como de agua dulce y un descenso en la captura y distribución de las llamadas especies populares.

Por el lado del financiamiento, fue liquidado el Banco Nacional Pesquero y Portuario (BANPESCA) lo que implica la búsqueda de créditos con otras **instituciones como el Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT).** A su vez, se obliga al sector a acudir a la inversión privada y a los créditos de **los organismos financieros multilaterales** como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Sin embargo, los criterios para asignar recursos frescos a la pesca se han vuelto muy selectivos, concentrándose en la captura en altamar de especies de alta rentabilidad con fines de **exportación. De la misma manera, prevalecerán los lineamientos de la banca comercial, que implican severas restricciones a las carteras vencidas para asegurar los pagos por parte de los solicitantes.** A esto se añade, por ejemplo, que la zona del Golfo no ha recibido **los mismos apoyos financieros en comparación con el Pacífico, a pesar de que existen proyectos muy factibles a desarrollar.**

En este mismo aspecto, la explotación **de la zona económica exclusiva es incipiente y hacerla requiere de fuertes erogaciones que el sector público no está en condiciones de realizar. De ahí la necesidad de recurrir a otras fuentes de financiamiento con la desventaja de que estas inversiones estarán regidas por el criterio de rentabilidad comercial afectando la captura, distribución y consumo de especies populares y baratas.**

Sector Social

La actividad del Estado en este sector-que para efectos de este análisis se ha integrado por las áreas, de educación, salud, vivienda, trabajo, cultura y deporte-, ha sufrido cambios sensibles por ser actividades relacionadas con el bienestar social no rentables desde **el punto de vista estrictamente comercial y por ser áreas casi exclusivamente de responsabilidad gubernamental.**

La constante en estas verdaderas **áreas prioritarias ha sido la dependencia**

estrecha con los montos presupuestales asignados de manera anual para que puedan desarrollar sus programas y actividades. El proceso de desincorporación también afectó considerablemente el tamaño y composición de ellas.

En el área educativa, durante los últimos años la inversión pública se ha reducido a más de la mitad en términos reales comparada con las erogaciones realizadas en los inicios de la **década de los ochenta. Estas restricciones han detenido el crecimiento de instituciones en todos los niveles.** Además de detener **las inversiones en activos fijos y móviles, dificulta la conservación y operación de las instalaciones educativas.** A esto se debe, entre otras cosas, los altos índices de deserción escolar que a la larga dificultan el acceso a empleos bien remunerados por falta de **preparación y capacitación adecuadas.**

Las mismas dificultades financieras **en la asignación de recursos fueron determinantes para la desincorporación de varias instituciones educativas, al ser insostenibles económicamente, a pesar de provocar un impacto social favorable.**

Por otra parte, en la educación superior la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Instituto Politécnico Nacional (IPN) y la Universidad Autónoma Metropolitana, además de enfrentar la restricción de recursos, tienen problemas específicos como conflictos sindicales, obsolescencia de los planes de estudio, saturación **científica nacional.**

Para la investigación científica, cuya **institución representativa es el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología**

(CONACYT)' el reducido monto de recursos no permite el desarrollo de la **investigación científica y tecnológica**, lo que detiene el descubrimiento y estudio **de nuevas fronteras en ciencias exactas y sociales**. A esto se añade que el apoyo a la investigación científica por parte de **la iniciativa privada es prácticamente nulo**. Ante estas dificultades el CONACYT ha comenzado a buscar recursos **mediante convenios e intercambios con instituciones extranjeras. tratando de detener el deterioro de la actividad científica nacional**.

Los anteriores problemas apuntan hacia la privatización de la educación **e investigación científica como un alivio** a la insuficiencia estatal. Sin embargo, es preciso destacar que los costos de la **educación privada no están al alcance** de la mayoría de la población, además de que sus valores ideológicos están alejados de los nacionales.

En el aspecto cultural, la reforma importante del primer año de gobierno del Presidente Salinas de Gortari, fue la creación del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), que recoge la tradicional preocupación estatal por el fomento y difusión de los valores culturales. Esta institución integra los esfuerzos hechos **por otras instituciones. demostrando** que la obra cultural, con sus alcances y límites, es y seguirá siendo resultado de los esfuerzos gubernamentales, dado **el nulo interés de la iniciativa privada**

* Para el autor siempre ha sido inadecuada la sectorización del CONACYT en la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) y no en la Secretaría de Educación Pública (SEP).

en promover el desarrollo artístico nacional.

Por su parte, la creación de la Comisión Nacional del Deporte (CND) de **nueva cuenta integra los esfuerzos de varias instituciones públicas** que desgraciadamente carecieron de coordinación y políticas definidas. Aparte de no existir **un marco jurídico que sentara las bases** para un mejor desenvolvimiento de esta actividad complementaria para el bienestar individual. La existencia de **este organismo rector contribuirá a eliminar las pugnas entre las organizaciones, así como a eliminar sus vicios y desviaciones**.

En el área de salud, la restricción **financiera vuelve a ser determinante en su deterioro, sobresaliendo el caso** del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). En esta institución fue aumentada la capacidad de cobertura (número de derechohabientes) en los **últimos siete años, no así los montos** presupuestales que presentaron una tendencia descendente. Esto fue ocasionando una brecha entre la oferta y calidad de los servicios y la demanda por parte de los asegurados. En la actualidad el problema ya no radica en la falta de inversión en la expansión de **los servicios, sino en la operación de los mismos, faltando incluso lo más elemental** para atender al paciente. A esto se añade la incapacidad de absorber a los **nuevos médicos en zonas urbanas, permaneciendo la contradicción de escasa o inexistente atención médica en zonas rurales**.

Por su parte, los servicios de salud **privados han mantenido e incluso incrementado su infraestructura, pero nueva-**

mente sus elevados costos los hacen inaccesibles a la mayoría de la población.

La respuesta de mayor magnitud ante las urgentes necesidades de la mayoría de la población, ha sido la creación del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) como un esfuerzo **para canalizar recursos hacia las zonas más deprimidas del territorio nacional en aspectos de agua potable, energía eléctrica, drenaje, escuelas y fuentes de empleo.** Este programa refleja el dinamismo y funcionalidad de la actividad del Estado que ahora dirige sus esfuerzos hacia los sectores más desprotegidos de la población con objeto de dotarlos de las condiciones mínimas de subsistencia. La tarea central del programa es disminuir la brecha de desigualdades económicas y sociales. El PRONASOL tendrá que articularse con tres políticas básicas: de empleo, de redistribución del ingreso e industrial para satisfacer en su totalidad las **apremiantes necesidades sociales.**

Sector Distrito Federal

La administración de los servicios públicos en el Distrito Federal presenta varios aspectos a considerar. En primer término, la estructura político-administrativa es muy especial, otra **característica es la problemática ocasionada por una creciente urbanización casi incontrolable.** El Departamento del Distrito Federal ha padecido de las **mismas dificultades de otros sectores: recortes y restricciones en su gasto** y la consecuente incapacidad de atender las demandas de la población. Las **deficiencias en los servicios de agua, alcantarillado, alumbrado público, energía eléctrica, calles, panteones, mercados,**

instalaciones deportivas, recreativas y culturales, han ocasionado malestar entre los habitantes del Distrito Federal que observan un deterioro en su calidad de vida.

Otro aspecto singular, es la división político-administrativa en delegaciones, **cuya variedad muestra las distintas necesidades provocadas por la convivencia entre espacios urbanos, semi-urbanos y rurales,** lo que implica una toma de decisiones que beneficien por igual y no altere la convivencia mencionada.

Las entidades coordinadas por el Departamento del Distrito Federal han **resentido notoriamente los ajustes** en sus asignaciones presupuestales. Para el Sistema de Transporte Colectivo (METRO) la operación de las líneas se encuentra al límite de su capacidad por la paralización de sus proyectos de **construcción de nuevas líneas o extensión** de las existentes.

Es preciso recordar que desde sus **inicios el servicio mantuvo su operación** con tarifas rezagadas, lo que ocasionó déficits que fueron subsanados por los subsidios y transferencias otorgados por **presupuestos anteriores. Ahora, ante la astringencia de recursos financieros,** se incrementaron las tarifas para evitar mayores desbalances en las finanzas de **la empresa, sin que esto sea la solución definitiva para el problema.** Lo lógico sería **aumentar de nueva cuenta la tarifa** del servicio, pero esto puede impactar negativamente a los ingresos de la mayoría de la población que no puede gastar en otro tipo de transporte.

No existe ninguna duda de que este servicio ha sido la solución más adecuada para movilizar a grandes grupos

de usuarios de sus lugares de residencia a sus centros de trabajo, en una macro-**urbe como la zona metropolitana de la ciudad de México, e inclusive ser un transporte anticontaminante. Por 10 tanto, el servicio requiere acceder a nuevas fuentes de ingresos, mejorar sus sistemas de trabajo y reanudar sus proyectos de expansión y ampliación de líneas.**

Para la empresa Autotransportes Urbanos de Pasajeros Ruta 100, el panorama de desarrollo y operación es difícil. Al carecer de recursos y una baja **generación de ingresos propios, un elevado número de unidades se encuentra parada** por falta de refacciones y mantenimiento por parte de sus talleres. A su vez han existido diversas deficiencias administrativas que van desde la falta de cuidado sobre el parque vehicular hasta los hechos delictivos como el robo de 10 recaudado en las cajas de las unidades. Esto ha hecho que el servicio sea **prácticamente inservibles para la demanda** de transporte en el área metropolitana, caracterizado por una menor fluidez en **el servicio y el consecuente retraso de los usuarios, la mala planeación y asignación de rutas provocando concentración en algunas zonas e inexistencia en otras, la descomposición de unidades al estar en operación y un deterioro visible** en la mayoría de los vehículos que ha contribuido a alterar la calidad del aire en el Distrito Federal.

La paralización de la empresa ha sido **rebasada por diversas concesiones a la operación privada de varias rutas, naturalmente a un costo mayor para el usuario.** Sin embargo, el control por parte de las autoridades sobre esta forma de privatización es muy ineficaz, llegándose a presentar las mismas fallas que **ocasionaron el retiro de la concesión**

a los propietarios de camiones urbanos que dio precisamente origen a Ruta-100.

La modernización de esta empresa **implica, desterrar las prácticas administrativas caducas, incrementar moderadamente las tarifas y buscar nuevas formas de financiamiento para que recupere los niveles de operación que tenía en un principio.**

Con ciertas variantes, la situación y las soluciones del Sistema de Transporte Eléctrico (trolebuses y tren ligero) son de la misma naturaleza que Ruta-100.

En el caso de Industrial de Abastos (IDA), el comportamiento es diferente, la empresa fue establecida para regular el mercado de carne y garantizar el abasto del producto para un centro de sobreconsumo como el Distrito Federal. Actualmente la empresa ha tenido que enfrentar la rebeldía de los **ganaderos e introductores quienes han llegado a provocar problemas de escasez ficticia, desabasto y mercado negro, que han impedido la adecuada comercialización. Además, IDA resiente los efectos de la crisis ganadera donde la preferencia es para la exportación, lo que provoca escasez en el mercado interno y las consecuentes alzas de precios.**

El peligro de desaparecer o reducir la **influencia de esta empresa significaría el descontrol de un mercado muy volátil, cuyos acaparadores y tablajeros reclamarían excesivas ganancias sin ofrecer garantías en precio y calidad del producto.**

Sector Comunicaciones y Transportes

Este sector es uno de los que mayor dinamismo ha mostrado en los últimos

años, su característica y tradición- de obra pública lo han colocado como el predecesor de todo proceso económico. **Podría afirmarse que es un sector liberador de fuerzas económicas al unir a los centros de producción con los de consumo; actividad que se consigue mediante una serie de obras y proyectos que requieren largos y difíciles tiempos de maduración que la iniciativa privada no estaba en condiciones de realizar.**

La actividad estatal en comunicaciones y transportes ha sido de permanente construcción con el propósito de crear condiciones atractivas para los inversionistas, dotando no sólo la infraestructura física como autopistas, carreteras y puentes, sino también ofreciendo los servicios de ferrocarril, transbordadores, teléfonos, telecomunicaciones, correos, telégrafos y vigilancia en los caminos nacionales. De ahí que el crecimiento y modernización del aparato productivo nacional requiere primero de la consolidación de este sector como punto de partida.

De nueva cuenta, la obra de comunicaciones y transportes con todos sus alcances y límites ha sido permanente y exclusiva del Estado mexicano. Sin embargo, la crisis económica de los ochenta obligó a cambiar la magnitud y la integración de este sector que requiere grandes cantidades de recursos financieros. La salida fue en un primer momento la desincorporación de entidades, en la' etapa actual es la combinación entre desincorporación y coinversiones con el sector privado dentro de los programas de trabajo del sector.

Así, fueron liquidadas, extinguidas, fusionadas y vendidas varias entidades, **sobresaliendo las reprivatizaciones de**

Aeronaves de México (AEROMEXICO), Compañía Mexicana de Aviación, Servicio de Transbordadores (SETRA) y Teléfonos de México (TELMEX).

En el caso de AEROMEXICO, la reducción en sus recursos y deficientes **administraciones comenzaron a debilitar a la empresa, posteriormente se anunció el retiro de varios aviones del aire** lo que implicó la reducción de su personal. **De ahí sobrevino un desgastante conflicto laboral, que desembocó en la liquidación de la empresa y la constitución de otra (Aerovías) para finalizar el proceso de enajenación a un grupo de inversionistas privados.**

La Compañía Mexicana de Aviación concluyó su proceso de venta, después de una larga espera, bajo la singularidad de tratarse de una "recomposición de capital" que consistió en la venta del porcentaje accionario estatal a un grupo de inversionistas integrado **por bancos británicos y empresarios privados nacionales. La venta de Mexicana tuvo como razones principales la escasez de recursos futuros, dado que su anterior administración la había colocado como una entidad operativa y financieramente rentable. Lo anterior debido a que las aerolíneas comerciales necesitan someter a sus aviones a un mantenimiento general cada determinado número de horas de vuelo, así como renovar su flota con la adquisición de nuevos aparatos fabricados por compañías extranjeras, acciones que el gobierno federal está imposibilitado de realizar en el corto y mediano plazos.**

Lo importante es que las líneas aéreas puedan fortalecer el turismo y el intercambio comercial ofreciendo tarifas y **servicios competitivos a nivel internacional.**

En el caso de Teléfonos de México (TELMEX) a pesar de ser considerada entre las empresas "gigantes" de la **economía mexicana fue acumulando varios** problemas administrativos, financieros, técnicos y laborales. Las difíciles relaciones entre la empresa y el sindicato de telefonistas (STRM) hicieron estallar huelgas, lo que llevó al gobierno **federal a requisar. en varias ocasiones,** los activos de la empresa dada su **importancia para las comunicaciones nacionales.** Asimismo, los sismos de 1985 **vinieron a complicar la situación,** mostrando el deterioro del cableado y equipo telefónico que inclusive ocasionó la descompostura del sistema de larga **distancia internacional. Además, no obstante** la antigüedad del servicio, la capacidad telefónica instalada se encuentra muy por debajo de los países desarrollados teniendo como indicadores el número de aparatos y líneas telefónicas por habitante.

Los anteriores problemas y otros llevaron a TELMEX a deteriorar sus **operaciones, así como a detener sus planes** de expansión lo que ocasionó numerosas molestias y quejas de parte del público **usuario. La situación se hizo insostenible,** motivando la firma de un convenio de urgencia, entre TELMEX y el STRM, para mejorar en el corto plazo los servicios de la empresa. A pesar de esta medida se anunció la reprivatización que contempla una recomposición de capital previsible en los siguientes porcentajes: 49 por ciento de inversión privada extranjera, 26 por ciento de inversión privada nacional y 25 por ciento de inversión estatal. Asimismo, se expidió un nuevo título de concesión a la nueva TELMEX por 30 años, a revisar cada cinco, con las siguientes cláusulas y condiciones: la instalación para antes de 1994 de teléfonos o agencias de telé-

fono público con servicio de larga distancia en todas las poblaciones del país con más de 500 mil habitantes; la instalación de un mínimo de 100 mil casetas públicas para alcanzar una densidad de dos por cada 100 habitantes; la ampliación de la red pública telefónica al menos de un 12 por ciento anual; la instalación de cuatro millones de líneas **terminales nuevas como mínimo; el incremento mínimo de un 15 por ciento del servicio comercial y del residencial en un 10 por ciento anual; otras condiciones fueron el respeto a las condiciones de trabajo y la realización de investigación científica y tecnológica en el ramo."**

La razón de fondo en la desincorporación de TELMEX se encontraba en la necesidad de invertir aproximadamente 10 mil millones de dólares que el gobierno federal no puede erogar por las conocidas dificultades de endeudamiento interno y externo. Al igual que con Mexicana de Aviación, la participación estatal será minoritaria o incluso vendida en su totalidad.

Es importante destacar que para acelerar la desincorporación de TELMEX se anunció la sustitución del titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes por el de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como presidente del consejo de administración, además del cambio de director. Lo anterior se debió a que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la encargada de culminar los procesos de venta de todas las entidades de la administración pública federal que se someten a desincorporación."

* Al efecto se creó la Unidad de Desincorporación en enero de 1990 en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Aparte de las desincorporaciones mencionadas, surgieron cambios que es preciso apuntar, ya que 10 distinguen de los demás sectores administrativos del gobierno federal.

En la construcción de autopistas y carreteras, a causa de las dificultades financieras de la empresa Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, se han efectuado acuerdos de concertación para modernizar la **infraestructura carretera, implicando que la iniciativa privada podrá construir y operar caminos de cuota, con la condición de que cuando los inversionistas recuperen el monto de 10 erogado por la construcción de tramos y carreteras completas éstas pasarán a ser propiedad del Estado, quien retirará la concesión y asumirá la operación y mantenimiento de los nuevos caminos. Este mecanismo surge ante la urgencia de construir nuevas vías y renovar las existentes, estimulando a la vez la participación de los particulares en la obra caminera.**

Para el ramo de autotransporte, se emprendió la actualización del marco **normativo e institucional con la desregulación y la apertura a nuevos inversionistas, para ello se firmó el Convenio de Modernización y Reestructuración del Autotransporte con la participación de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial e inversionistas. Este convenio permitirá la agilización y simplificación de los trámites para la obtención de permisos de carga, la apertura de las rutas nacionales al tránsito libre y la promoción de nuevas compañías interesadas en el ramo. Asimismo, gracias al convenio se agilizarán los procesos de distribución y comercialización de los bienes al aumentar y acelerar la oferta de transporte carretero en nuestro país. Acciones similares se han realizado en**

el transporte turístico para beneficio de todas aquellas zonas y lugares de **descanso y recreo.**

Para las maniobras de carga y descarga se ha emprendido un proceso de actualización de las disposiciones reglamentarias acorde con la liberalización **comercial.**

Por otro lado, en la actividad portuaria, **fue creado el organismo Puertos Mexicanos, con objeto de establecer y coordinar las actividades en materia de construcción, operación y conservación portuaria. Paralela a esta creación, fue resectorizada la empresa Astilleros Unidos (AU) para fortalecer la construcción de nuevas flotas navales. En este ramo, fue transferida la operación directa del Puerto de Altamira al Gremio de Alijadores de Tampico, pero bajo la supervisión y coordinación de Puertos Mexicanos. Finalmente, destacan la puesta en marcha del Puerto de Progreso, Yucatán y las obras en Ensenada, Guaymas, Mazatlán, Lázaro Cárdenas y Topolobampo.**

Para los puertos turísticos se otorgó atención especial a los de Cozumel, Playa del Carmen, Ensenada y **Vallarta**, teniendo como fin hacer más atractivo y fácil el desembarco de turistas nacionales y extranjeros.

Con estas acciones en el ramo portuario, se pretende reactivar el comercio local e internacional ofreciendo una mejor infraestructura y mantenimiento para reducir el tiempo entre la entrada al puerto y la descarga de mercancías para llevarlas a sus destino final.

En el ramo ferroviario, Ferrocarriles Nacionales de México ha iniciado un

programa de reorganización a través del saneamiento financiero y la responsabilidad de la propia empresa de la **construcción y reestructuración de las vías férreas, patios y terminales. Además, ante la escasez de recursos se ha con-** vocado a la participación del sector privado con objeto de ampliar el tendido de vías, la capacidad de carga y **mejorar el arrastre con locomotoras recon-** struidas. Como complemento de estas **innovaciones fue resectorizada la empresa** Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril para apoyar e integrar bajo un solo mando el ramo ferroviario nacional.

En el ramo aeroportuario, cuya cabeza es la empresa Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA), sobresalen la **construcción de aeropuertos y termina-** les aéreas en diferentes puntos del país, **especialmente ciudades de tamaño me-** dio como Toluca, León, Aguascalientes y San Luis Potosí, con fines turísticos y **comerciales. Asimismo, ante los proble-** mas de concentración en la terminal aérea del Distrito Federal, se ha em- prendido la creación del Sistema Aero- portuario Metropolitano con el objetivo de que los aeropuertos de las ciuda- des de Toluca y Puebla puedan descon- gestionar, especialmente en materia de carga, al tráfico aéreo de la zona metro- politana de la ciudad de México. Así, **la oferta de servicios aeroportuarios for-** talecerá a las economías regionales **circunvecinas a la problemática zona.**

Por otra parte, una innovación im- portante para aumentar la oferta y disponibilidad de comunicaciones con tecnología de punta fueron la **expedi-** ción de concesiones a nivel regional **para diversas empresas interesadas en** explotar el servicio de telefonía celular. Así empresas como Northern Telecom, TAMSA, IUSACELL y TELCEL han

entrado de lleno en la competencia para captar el mayor número de usuarios en **este innovador medio de comunicación.**

En el último ramo del sector, las **telecomunicaciones, se creó el organismo** Telecomunicaciones Mexicanas dado el desarrollo de éste, mismo que no ha sido explotado al máximo por las **ca-** rencias financieras que no permiten tener una capacidad y tecnología adecua- das. Esto significa la construcción de **estaciones terrenas, antes gigantes, así** como la **propia construcción, envío,** operación y mantenimiento de satélites **orbitales, para revolucionar a las co-** municaciones nacionales. **Desafortuna-** damente son escasas las empresas, básicamente del área industrial, que **apro-** vechan este servicio en virtud de su alto costo que imposibilita su **integra-** ción a los mercados internacionales.

Como en otros servicios se necesitan **fuertes y sostenidas inversiones** que el gobierno federal no puede realizar, lo que ha motivado la invitación a los **ca-** pitales particulares para tales efectos. Lo importante es que las **telecomunica-** ciones sean **aprovechadas para beneficio** de la integración nacional, evitando el **aprovechamiento y explotación única-** mente comerciales.

*Sector Energía, Minas e Industria
Paraestatal*

Por el impacto, la magnitud y el com- portamiento durante el proceso de **desin-** corporación, el **sector energía, minas e** industria paraestatal, requiere analizarse con detenimiento. Esto debido a que **este sector vio alterado su tamaño y** composición en mayor medida que los demás sectores pertenecientes a la **ad-** ministración pública federal.

El sector industrial estatal fue consolidándose a medida que la política de desarrollo económico tenía como fin la conformación de una planta productiva encabezada por un empresario privado comprometido con los intereses nacionales.

Las expropiaciones del petróleo, ferrocarriles y energía eléctrica tenían el objetivo de asegurar el suministro de los insumos claves que la empresa privada requería. Sólo el Estado podía realizar las cuantiosas inversiones en materia petrolera, eléctrica, ferrocarrilera, minera, siderúrgica y toda aquella rama donde la maduración y rentabilidad de la inversión son a plazos muy largos.

Por otra parte, la creación de Nacional Financiera y la incorporación a la tutela estatal de la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial fueron los pasos definitivos para consolidar el apoyo financiero y crediticio que la industrialización mexicana necesitaba para su despegue.

La política de industrialización tuvo éxito desde 1940 hasta 1976 y colocó a la economía mexicana en vías de ser desarrollada y con un crecimiento sostenido y autofinanciable. El Estado mexicano incrementó su actividad y presencia por dos vías: la creación de empresas y consorcios y la incorporación de empresas o proyectos de inversión nacionales y extranjeros que habían fracasado.

Sin embargo, la obstinada decisión de industrializar al país llevó al Estado mexicano a "sobreprometer" a las empresas privadas con facilidades que fueron desde el mantenimiento de una política fiscal muy benigna y flexible, hasta

la contratación de crédito externo en beneficio de la propia inversión privada. El número de empresas con participación estatal fue incrementándose a medida que los proyectos de inversión privada fracasaban, lo que llevó durante más de 40 años a un crecimiento ca-yuntural y desorganizado. La empresa privada observaba al Estado como su "seguro" de quiebra cuando surgían dificultades de competitividad en los mercados nacional e internacional.

Algunos autores como Bennett y Sharpe afirman que el gobierno mexicano no podía permitir la quiebra de varias empresas en sectores que habían sido señalados como prioritarios para el desarrollo industrial, ya que el desempleo resultante podría haber causado un considerable malestar y poner en entredicho a toda la estrategia de crecimiento. Esto ocasionó la decidida actitud interventora del gobierno federal con objeto de mantener la confianza pública en su política económica."

Bajo este esquema de crecimiento, igualmente estudiado por autores como Roger Hansen y Raymond Vernon," el Estado mexicano llegó a mantener a las actividades punta de lanza industriales como el petróleo, petroquímica, electricidad, minería y acero que contrastaban con su participación en empresas de artículos doméstico,

Así la actividad estatal industrial abarcó a las ramas primarias, secundarias y terciarias, llegando a mantener bajo su control a un número aproximado de 300 entidades entre organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos.

Sin embargo, las políticas económicas erróneas y la crisis de los años ochenta

empezaron a demostrar que el esquema de crecimiento industrial exclusivamente estatal estaba agotándose, además la inversión privada estaba colocada en ramas económicas de rápida rentabilidad pero de impacto muy reducido para todo el conjunto de la economía.

El replanteamiento de la actividad económica estatal mexicana no tuvo dificultades en tener como objetivo central a este sector, a pesar de que agrupaba a verdaderos conglomerados industriales como Altos Hornos de México, Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas, Compañía Industrial de Atencuique y Diesel Nacional.

En este sector se han hecho presentes **todas las variantes de la** desincorporación: la fusión, la transferencia, la extinción, la liquidación y la venta. Destacando que estas dos últimas han sido las más utilizadas desde 1982 con un porcentaje aproximado del 90 por ciento del total de entidades desincorporadas sean privatizadas o reprivatizadas a nacionales y extranjeros. Lo que claramente indica la privatización **de la economía mexicana, sin que pueda conocerse con certeza cuál es el límite de este repliegue y reducción de la actividad estatal.**"

Otro cambio importante ha sido la **resectorización de las empresas Azúcar, S. A. y Fertilizantes Mexicanos**, adscritas al sector Agricultura y Recursos Hidráulicos; Astilleros Unidos y Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril (CONCARRIL), incorporadas al sector de Comunicaciones y Transportes.

De la misma forma, las acciones y los cambios continúan ante la problemática de la industria estatal, por ello

es preciso describirlas y analizarlas para poder estimar hacia dónde se dirige el nuevo papel de la intervención estatal en estas actividades claves para el **desarrollo nacional.**

En el subsector de energía, la rama petrolera encabezada por Petróleos Mexicanos se ha mantenido en los últimos años bajo condiciones inestables. Después de la crisis de los años setenta y el repunte a finales de esa misma década, el mercado petrolero mundial sufrió su más grande colapso al desplomarse los precios del crudo, poniendo fin a todas las expectativas económicas sobre este recurso. Ante esta inestabilidad, las ganancias por la venta del energético disminuyeron notoriamente la capacidad financiera de PEMEX. A ello se añade que la extracción y comercialización del petróleo es la actividad económica que aporta la mayor parte de la recaudación fiscal al erario federal, el cual somete a PEMEX a una serie de impuestos especiales que no puede dejar de pagar.

De esta forma, con baja de ingresos externos y el aumento de sus obligaciones fiscales, PEMEX se ha visto obligado a recortar su presupuesto lo que complica la exploración, explotación, refinación, distribución y comercialización del hidrocarburo y sus derivados. Las complicaciones financieras han ocasionado la suspensión de proyectos y obras de exploración cuyos efectos son la baja en el nivel de las reservas probadas en los últimos años. Igualmente, no obstante tener localizados los mantos y yacimientos petroleros, han sido postergadas las maniobras de extracción en nuevos pozos lo que ha disminuido el volumen de barriles de crudo para **abastecer los mercados interno y externo.**

Por su parte, la construcción de refinerías y centros petroquímicos ha sido detenida, concentrándose la refinación del crudo en las zonas centro y sureste del país, sin expandirse a la zona norte, **en donde las condiciones climáticas incrementan las necesidades energéticas.**

Para la distribución del petróleo y derivados el panorama es difícil al suspenderse o cancelarse las obras de **construcción, operación y mantenimiento** de oleoductos y gasoductos, teniendo que utilizar carros-tanque para las materias líquidas y desperdiciar el gas al no poder distribuirlo. Para el caso específico de la comercialización externa, la flota petrolera no es suficiente dadas las carencias de la industria astillera nacional, lo que motiva el arrendamiento, compra o concesión de buques-tanque que han llegado a derivar en una serie de irregularidades administrativas.

En la comercialización interna, la **construcción, operación y mantenimiento** de los centros expendedores (gasolinerías) ha bajado su rentabilidad, estudiándose la posibilidad de dar permisos de comercialización de otro tipo de artículos para volver a hacer atractiva la inversión en esta área.

En las mismas gasolinas, la disminución de la capacidad de refinación de PEMEX ha provocado la importación de estos combustibles, lo que desestabiliza las balanzas comercial y de pagos.

En el mercado internacional, el petróleo mexicano tiene que competir con otros crudos mucho más ligeros que facilitan su refinación como los de Medio Oriente y los del Mar del Norte. Esto dificulta la oferta externa del petróleo

mexicano hacia sus principales clientes como Estados Unidos que, a pesar de tener casi asegurada su reserva estratégica, continua absorbiendo casi el 60 por ciento de la demanda total. Además, la propia demanda interna del hidrocarburo impide destinar mayores volúmenes al exterior.

La petroquímica presenta una situación especial a raíz del proceso de desincorporación. Considerada como **área estratégica por mandato constitucional**, sufrió un cambio importante con la expedición de dos decretos, el primero en 1986, que reclasificó a los petroquímicos **La reclasificación dividió a estos** productos en básicos y secundarios, lo que permite el acceso de diversas empresas privadas (previo permiso) para la producción y comercialización de petroquímicos secundarios. Es importante apuntar que los petroquímicos, básicos y secundarios por igual, tienen la **característica de ser insumos esenciales** para diversos procesos químico industriales y son materias primas de otros productos para la industria de transformación como el plástico, textiles y hules.

La privatización de la petroquímica se debe a la falta de recursos para **invertir en nuevas obras y proyectos**, la reducción de la capacidad instalada de los centros petroquímicos como La Canguera y El Morelos que provocan bajas en la producción, exportación, el incremento en la importación y el deterioro **en el mejoramiento científico y tecnológico** de la petroquímica nacional, como es el caso del Instituto Mexicano del Petróleo.

La reclasificación de petroquímicos básicos a secundarios da la oportunidad

de inversión a diversos consorcios nacionales y sobre todo extranjeros como: Bayer, Hoechst, Basf, Cydsa, Alfa, Polysar, Arnoco, Penwalt, Prime, Dupont y Monsanto. Los cuales integrarán verticalmente su producción al tener acceso directo a los petroquímicos básicos. Un ejemplo es la caprolactama que es la materia prima en la producción de fibras de *nylon*, del cual derivan **múltiples artículos de consumo**.

Con la apertura en la petroquímica **se pretende aumentar la oferta interna** de petroquímicos, la cual se encontraba estancada por la ausencia de inversión por parte de PEMEX.

La otra rama del subsector energético, la electricidad, presenta una serie de problemas que vienen desde su origen. **Con la convivencia, a partir de** la expropiación, de la Comisión Federal de Electricidad y la Compañía de Luz y Fuerza del Centro han surgido y permanecido dificultades técnicas, administrativas, financieras y laborales. Lo que significa un diagnóstico negativo que se refleja en todo el sector, entre cuyas deficiencias destacan: la falta de planeación en el tendido eléctrico; la inadecuada política de compras; el retraso en la expansión y operación de nuevas centrales hidroeléctricas, carboeléctricas, gasoeléctricas y termoeléctricas; la nula adquisición de nuevo equipo y tecnología; el desperdicio de gran parte de la maquinaria por **falta de refacciones; el retraso en los programas de mantenimiento; la suspensión** de obras y proyectos en centrales, tendidos, redes y subestaciones que incrementan los costos iniciales de **operación; finalmente, una cantidad importante** de personal desaprovechado o **inactivo con la consecuente inseguridad** laboral.

Por su parte, la reducción de los montos presupuestales asignados por el gobierno federal contrasta con la alta demanda de energía, ante esto, y la falta de recursos adicionales, el sector eléctrico se ve obligado a aumentar las **tarifas provocando presiones** inflacionarias que son trasladadas directamente al consumidor. El sector operó con **tarifas rezagadas** durante mucho tiempo y no tuvo una política de tarifas diferenciales con objeto de cobrar más a **la industria y servicios que al consumo** doméstico.

En el aspecto de la distribución del fluido eléctrico éste ha sido deficiente sobre todo en las áreas rurales, un ejemplo es el retraso de la puesta en marcha del Proyecto de Aguamilpa, Nayarit, **que, ante la escasez de recursos, tendrá** que ser financiada por la banca de desarrollo internacional. De la misma forma se ha convocado a la participación de la inversión privada en **proyectos de coinversión para tratar de** ampliar la capacidad instalada de todo el sector.

No será posible la modernización si no se impulsa decididamente al Instituto de Investigaciones Eléctricas en sus labores de investigación y desarrollo de nuevas fuentes de energía como la solar, la eólica, la biomasa y la nuclear, contemplando todos los riesgos que esta última trae consigo. Es un hecho que la formación profesional de los ingenieros y técnicos surgidos de las escuelas nacionales, permitieron que el país **tuviera una relativa autonomía en la construcción** de las grandes obras de **infraestructura eléctrica** como las presas, **redes y centrales. Por esta razón, la investigación** y el avance tecnológico pueden hacer viable la introducción de sistemas y procedimientos que ahorren

buena parte del fluido eléctrico y hagan que su producción sea más costeable y rentable.

La industria siderúrgica es otra de las ramas en este sector que se ha enfrentado a diversas dificultades en los últimos años, a pesar de ser el tercer pilar que sostiene la economía mexicana junto con el petróleo y la electricidad.

En relación a su trayectoria, la industria siderúrgica nacional trabajó de manera dispersa hasta los años setenta, cuando se formó el conglomerado industrial de Siderúrgica Mexicana (SIDERMEX) que aprovechó las experiencias de tres empresas de origen distinto: Altos Hornos de México, estatal; Fundidora Monterrey, privada; y la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, de coinversión pública y privada.

Con SIDERMEX la industria siderúrgica recibió un impulso decidido que a la vez fortaleció a la minería al demandar grandes cantidades de minerales metálicos y no metálicos que son utilizados en los diferentes procesos de la producción en esta área.

A pesar de estos esfuerzos la industria siderúrgica entró en crisis. al llegar los años ochenta, que se reflejó en problemas como: el estancamiento de la capacidad instalada; la falta de tecnología moderna en hornos y maquinaria; la saturación de los mercados externos y las barreras arancelarias en la comercialización y la sustitución del acero por otros productos como el plástico y el aluminio. Además, por ser un producto de competencia mundial el acero ha resentido las variaciones en la cotización internacional lo que ha provocado la existencia de precios *dumping*

(por debajo del precio internacional) que origina pérdidas importantes. De la misma forma, la industria siderúrgica nacional no puede abastecer satisfactoriamente al mercado interno ya que al carecer de tecnología avanzada, no puede elaborar productos de alta calidad como acero en barras, manufacturado, en perfiles, tubos y cañerías; obligando a la importación de éstos.

Por otra parte, la misma carencia tecnológica ocasiona un desperdicio de la capacidad instalada, significando altos costos de producción y mantenimiento sin la garantía de colocar sus productos en el mercado.

Un caso muy representativo de esta crisis, es el de Tubacero, S. A., esta empresa tenía un mercado importante con la demanda de Petróleos Mexicanos, pero al reducirse este mercado por el desplome de los precios del crudo en los ochenta, la empresa acerera vio caer sus expectativas de producción y crecimiento. Otro caso, pero a la inversa, fue el de Fundidora Monterrey, que al ser liquidada terminó con su demanda de carbón, deprimiendo la producción de coque y sus derivados en la región norte del país.

Estas dificultades y la problemática financiera global de la economía mexicana han llevado al gobierno federal a desincorporar a toda la industria acerera anteriormente estatal, el caso más sobresaliente es el de Altos Hornos de México y Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas. La primera cuenta con una capacidad instalada de tres millones novecientos mil toneladas de producción de acero líquido, ya que está dotada del alto horno más grande del país (Guadalupe 5), con capacidad productiva de millón y medio de toneladas de arrabio (metal fundido o hierro colado)

y las instalaciones de convertidores al oxígeno más avanzadas.

Altos Hornos produce laminados planos y no planos como: perfiles comerciales, lámina rodada en frío y caliente, varilla corrugada de diversas dimensiones, alambρόn y como nuevas líneas de producción: el acero de alta conductibilidad para las barras guía y las pistas de rodamiento para el Sistema de Transporte Colectivo (Metro), el acero de alta resistencia al impacto para las plataformas marinas de PEMEX y de alta **resistencia a la corrosión para el transporte de gas amargo, así como rieles para ferrocarril. Asimismo, se divide en Siderúrgica 1 y Siderúrgica 2 que de manera conjunta la convierten en una de las mayores plantas siderúrgicas de América Latina.**

El impacto sobre la economía regional de Monclova, Coahuila, donde se localiza, ha sido favorable inclusive para regiones aledañas a esta localidad. Sin embargo, en su Siderúrgica 1 **carece de colada continúa de acero y sus instalaciones y procesos son obsoletos en comparación con los avances tecnológicos para esta rama que existen en otros países. Asimismo, se tienen que renovar los equipos e instalaciones del proceso de colada continua y los suministros de cal, oxígeno y energía eléctrica. En general, es indispensable la modernización de estas instalaciones para alcanzar los niveles internacionales de costo, productividad, eficiencia y calidad para ser competitivas. Asimismo, por esta necesidad de reestructuración, se han presentado diversos conflictos laborales que llegaron, incluso, a paralizar la planta.**

En el caso de SICARTSA los problemas han sido similares al detener la

producción y expansión de esta empresa que inclusive llegó a contar con **asistencia técnica extranjera, básicamente japonesa, resintiendo los efectos de la crisis de la industria acerera.**

Por estas dificultades y fundamentalmente por carecer de los recursos **financieros para modernizar las plantas** de Altos Hornos y SICARTSA, el gobierno federal anunció la venta de estas **empresas, que seguramente serán adquiridas** por capital extranjero de origen japonés.

El subsector minas también ha sido de los más afectados en el sector a raíz del proceso de reestructuración de la participación estatal en la industria. Con una amplia trayectoria desde los tiempos de la Colonia, la industria minera mexicana tuvo etapas de expansión y recesión, llegando a estar incluso totalmente en manos extranjeras a fines del siglo XIX. A partir de la Revolución y de la recuperación de la reserva minera en los años subsiguientes, el Estado mexicano siempre se preocupó por esta industria extractiva ante la dificultad del empresario privado de realizar las fuertes inversiones y esperar el tiempo necesario para que éstas maduraran y fueran rentables. El interés estatal se reflejó en la creación de instituciones **como la Comisión de Fomento Minero, el Consejo de Recursos Minerales, el Fideicomiso de Minerales No Metálicos Mexicanos** y la participación en la mayoría de las empresas del ramo.

El proceso de desincorporación está terminando con la presencia y actividad estatal en esta rama económica, después de haberse desligado de la **mayoría de las empresas en el sexenio 1982-1988, el proceso continúa.** Los casos más sobresalientes son los de Com-

pañía Minera Autián, Compañía Minera Real del Monte y Pachuca y Compañía Minera de Cananea.

En el caso de Autián, fue reincorporada a la tutela estatal en forma mayoritaria cuando NAFINSA asumió el control de la empresa al no poder pagar los créditos contratados con este banco. El objetivo de esta reincorporación es el saneamiento financiero para posteriormente proceder a la venta total de la participación accionaria estatal de esta empresa minera que posee grandes reservas de manganeso para exportación. En el caso de la Compañía Real del Monte y Pachuca, los problemas financieros ocasionaron su desincorporación a favor de un grupo de inversionistas nacionales.

Por su parte, la Compañía Minera de Cananea ha sido de los casos más controvertidos y difíciles dentro de todo el proceso de desincorporación. Después de que NAFINSA anunció el propósito de vender la empresa en el año de 1987, se iniciaron una serie de negociaciones que no llegaron a concretarse al ser la mayoría de las ofertas insuficientes. A partir de 1989, se continuó con el propósito de enajenar la empresa, cuya mina tiene un potencial productivo de cobre de los más grandes del mundo. Ante la desincorporación, comenzaron a surgir conflictos entre la empresa y sus trabajadores llegando a la ruptura con el estallamiento de huelga en el tercer trimestre de 1989. A raíz de esto, la huelga se declaró inexistente, la empresa fue requisada y se paralizó la producción.

Después de las difíciles negociaciones, que llevaron incluso a la amenaza de quiebra, la empresa volvió a iniciar sus operaciones con la firma de un con-

venio entre el sindicato minero y el intermediario, la Financiera Nacional Azucarera. En él se asentaron diversas cláusulas para mejorar a la empresa, sobresaliendo el saneamiento financiero para su posterior enajenación.

Así el subsector minero, de tradición y fortaleza estatal, resintió la crisis financiera gubernamental, colocando a la inversión privada como el actor principal en esta rama que no sólo compró los activos de las entidades desincorporadas sino que también podrá explotar casi la totalidad de la reserva minera nacional.

En la rama azucarera a pesar de que la entidad representativa Azúcar, S. A., fue resectorizada con su adscripción a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, es importante destacar la problemática de esta industria.

No obstante haber contado con una agresiva intervención estatal que se concretó con instituciones como la Unión Nacional de Productores de Azúcar, la Comisión Nacional de la Industria Azucarera y la Operadora Nacional de Ingenios, el panorama de la industria azucarera siempre ha sido complicado. Los problemas más representativos son: la baja productividad por una tecnificación precaria; la baja en las exportaciones por las variaciones del precio en el mercado internacional; las presiones inflacionarias internas ante la baja rentabilidad de las plantas; las reducciones presupuestales a los ingenios estatales, la importación del producto por baja productividad interna; la competencia de los sustitutos químicos del azúcar (Aspartame): los retrasos o suspensión de las zafras por los fenómenos meteorológicos y sequías; el desabasto interno por los inadecuados canales de

comercialización y las prácticas comerciales viciadas como el ocultamiento y **acopio**.

El objetivo de la presencia estatal fue la regulación del mercado y el incremento de la productividad con la adquisición-rehabilitación de varios ingenios. Sin embargo, aparte de la problemática propia de la industria, las fallas administrativas y las políticas económicas **antiinflacionarias** **volvieron poco atractiva la inversión en el ramo azucarero con la consecuente caída en su rendimiento y productividad**. A pesar de ser una **industria básica que aporta insumos para la producción refresquera, vitivinícola, licorera**, panificadora, alimentaria, forrajera y papelerera.

El proceso de desincorporación ha **ocasionado despidos masivos en los ingenios y compañías, además ha generado inestabilidad productiva durante la transición de las ventas a particulares**. En este aspecto, los consorcios refresqueras han comprado la mayoría de los ingenios, **monopolizando el producto y encareciéndolo para incrementar su precio y obligar a las industrias que dependen del dulce a importarlo de Sudamérica, Estados Unidos y Europa**.

Así, **el panorama para este importante ramo es muy incierto al persistir la inclinación a vender ingenios y compañías azucareras a consorcios embotelladores como Pepsi Cola y Coca Cola**.

Finalmente, en el subsector de **industria Paraestatal el proceso continúa con la venta de las empresas integrantes del Grupo DINA (Dina Camiones, Dina Autobuses, Motores Dina y Plásticos Automotrices Dina) a un grupo industrial del centro del país (Consortio G)**.

Asimismo, se concluyeron los procesos de venta de las empresas: **Electrometalurgia de Veracruz, Hierro y Acero del Norte, Moto Diesel Mexicana y Estructuras de Acero**. De esta forma, en este subsector serán desincorporadas todas las entidades adscritas al mismo, con lo que la actividad del Estado **estará concentrada en el subsector energético**, reasignando toda la responsabilidad del desarrollo industrial de bienes de capital, bienes de consumo duradero y bienes de consumo no duradero a la **inversión privada**.

EPILOGO

De todos los cambios que ha sufrido la administración pública mexicana en **su estructura y funcionalidad, la actividad y presencia del Estado a través de organismos descentralizados, empresas y fideicomisos ha sido de los más acelerados e importantes**. Además ha sido un cambio que está alterando la **composición, el tamaño y la dinámica de cada sector administrativo**. La causa mayor de estas alteraciones ha sido la **desincorporación de entidades estatales y la de menor influencia radica en los cambios que paralelamente a ésta desincorporación se han generado, y por consiguiente reformado las características centrales de cada sector**.

Así, en el sector hacendario la **modernización del sistema financiero tiene como objetivos el fortalecimiento y la recapitalización de las instituciones tanto de banca de desarrollo como múltiple, para que vuelvan a ser confiables para el inversionista**. igualmente se **pretende que siga siendo un instrumento fundamental de financiamiento para el desarrollo, mejorando constantemente su administración interna y sus servicios**.

En el sector comercio y fomento industrial, con las acciones descritas, se deposita la mayor parte de la responsabilidad de la modernización industrial en el sector privado para hacerlo más competitivo y fuerte para enfrentar el reto de la apertura al comercio e **inversión extranjera y contribuir a la consolidación de una economía interna** más resistente a los desequilibrios internacionales.

En el sector agrícola las medidas van hacia la consolidación de esta actividad como la base real de la economía y ante todo la formación de una agroindustria tendente a satisfacer primero las necesidades del mercado interno con una producción y distribución satisfactorias. La liberalización de la economía tendrá que observar con cuidado los riesgos para el sector agrícola, a pesar de todo, la intervención del Estado ha sido la política adecuada para enfrentar y resistir los fenómenos naturales y los desequilibrios del mercado externo, además de ser garantía en la continuidad del proceso de acumulación de capital campesino. Por ello, ante la apertura del mercado, la actividad estatal tendrá que continuar dadas las desventajas del agro nacional frente a las importaciones.

El sector pesquero tendrá que reorientar sus esfuerzos hacia la **captura de especies populares, fortalecer la investigación en oceanografía, acuicultura y tecnología de alimentos marinos. Además, es urgente la renovación de la flota pesquera y el establecimiento de canales internos de comercialización para después dedicarse a la exportación masiva de las especies de alta rentabilidad.**

En el sector social, la actividad estatal tendrá que seguir presente dado el

peligro de la privatización de las actividades de este mismo y que choca **contra los procesos de redistribución** de la riqueza y los beneficios del desarrollo. **De no ser así, grandes sectores** de la población se verán todavía más excluidos del acceso a niveles de vida más decorosos, con el consecuente resentimiento y **peligro de estallido social** de alcances impredecibles.

De la misma forma, en el sector Distrito Federal y sus entidades se tiene **que buscar sistemas y procedimientos que concilien la eficiencia comercial** de los servicios con la satisfacción de las demandas y necesidades de una de las poblaciones, más conflictivas de todo el mundo. **La transparencia y explicación clara de las acciones en materia de servicios públicos siempre creará un clima de confianza entre habitantes y autoridades.**

Para el sector comunicaciones y transportes, el papel protagónico corresponderá a la inversión privada y extranjera; queda en el futuro observar si estas inversiones son capaces de igualar la magnitud de las obras públicas en este sector, que son reflejo de la amplitud y profundidad de la actividad estatal **para beneficio de la integración nacional e internacional.**

Para el otrora denominado sector de energía, minas e industria paraestatal, la responsabilidad será de las empresas privadas y extranjeras; de nueva cuenta el reto es, si verdaderamente renovarán y fortalecerán a la planta industrial para que tenga una presencia en el exterior y responda, ante todo, a las necesidades nacionales.

Por otra parte, la profunda reestructuración de la actividad y presencia del

Estado no tiene que ser forzosamente el cierre o la venta de sus entidades. En última instancia lo verdaderamente importante es la redistribución de la propiedad antiguamente estatal hacia toda la población, evitando la consolidación de monopolios y oligopolios productivos.

La característica central del Estado mexicano no es la inactividad y el inmovilismo, dado que su presencia fue y es necesaria en una nación cuyas desigualdades siguen siendo patentes.

La modernización de la empresa pública mexicana implica la verdadera corrección de los vicios como burocratización, absorción de empresas improductivas u obsoletas, obstáculos en la asignación expedita de recursos financieros, unilateralidad en la planeación, lagunas y omisiones en las disposiciones jurídicas, precios y tarifas rezagadas, baja capitalización inicial, subsidios innecesarios a las empresas privadas, corrupción, etcétera; errores y omisiones que al no corregirse fueron desacreditando su existencia misma.

Solucionar estos y muchos otros problemas administrativos es hacia donde se debe dirigir el nuevo perfil de los organismos, empresas y fideicomisos estatales. Este proceso de reestructuración administrativa es el camino alternativo a la privatización, que no necesariamente implica la descalificación de la propia capacidad administrativa del Estado.

Lo verdaderamente importante no es la magnitud del Estado, es, en todo caso, la revisión continua de la calidad y racionalidad de las decisiones y acciones en materia de administración pública para beneficio de todos los mexicanos.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

¹ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. S. Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios: 5.3.9. Modernización de la empresa pública, pág. 89.

² *Ibidem*.

³ *Ibid*, pág. 90.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Secretaría de la Contraloría General de la Federación. *Ley Federal de las Entidades Paraestatales*, México, mayo de 1986.

⁶ Secretaría de la Contraloría General de la Federación. *Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales*, México. 26 de enero de 1990.

⁷ LIII Legislatura, Cámara de Diputados. *Ley Federal de las Entidades Paraestatales*, Serie Grandes Debates Nacionales, México, 1986, pág. XIV. Subrayado del autor.

⁸ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, op. cit., pág. 91.

⁹ Fontes Martínez, Carlos Fabián. *La administración pública descentralizada y el proceso de desincorporación en México*. Tesis de licenciatura, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, abril de 1990, capítulo 111.

¹⁰ *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, op. cit., pág. 66.

¹¹ *Plan Nacional de Desarrollo*, op. cit. págs. 85-86.

¹² *Diario Oficial de la Federación*, 16 de mayo de 1989, págs. 11-37.

¹³ Secretaría de Comunicaciones y Transportes. *Desincorporación de Teléfonos de México*, México, septiembre de 1989.

¹⁴ Bennett Douglas y Starge Kennet, *El Estado como banquero y empresario: el carácter de última instancia de la intervención económica del Estado mexicano, 1917-1970*, Foro Internacional, jul-sep, 1979, págs. XX-1, El Colegio de México.

¹⁵ Roger D. Hansen. *La política del desarrollo mexicano*. Ed. Siglo XXI. Raymond vemon. *El dilema del desarrollo económico de México*, Ed. Diana, México.

¹⁶ Gasea Zamora José "Fuentes para el estudio de las empresas paraestatales de México y su privatización, 1983-1988" *Revista Comercio Exterior*, vol. 39 No. 2, febrero de 1989, pág. 156.

¿EMPRESA PÚBLICA O EMPRESA PRIVADA? UN FALSO DILEMA

*Guadalupe Compean Flores **

La discusión acerca de las ventajas de la empresa privada sobre la empresa pública no son nuevas ni exclusivas de los países subdesarrollados. Desde que los estados modernos, después de la Revolución Industrial, ingresaron a la dinámica del capitalismo, el liberalismo ha defendido la idea de que son ellos, los capitalistas privados, los que deben administrar la riqueza.

Este debate que se ha venido presentando a lo largo de los últimos dos siglos, se ha agudizado a raíz de los problemas de financiamiento y de la crisis de los países en vías de desarrollo. Se cuestiona el tamaño del Estado, su **eficiencia, su burocratismo, y su ingerencia** en la economía. Se argumenta que las fuerzas del mercado y la inicia-

tiva de los capitales privados propician un mejor desarrollo de la sociedad. En fin, se contraponen a la empresa pública y a la empresa privada y se pretende llegar a una solución mediante el **planteamiento de la disyuntiva: ¿empresa pública o empresa privada?**

En este trabajo se pretende esclarecer que tal disyuntiva no existe, o por lo **menos no es el mejor camino para solucionar los agudos problemas de la crisis económica y encontrar nuevas alternativas** de crecimiento y bienestar social. Para ello nos remitiremos al caso de México en su proceso de modernización.

El proceso de modernización en México, es un factor fuertemente demandado por la sociedad y, al mismo tiempo, es el planteamiento asumido por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

* Licenciada en Economía, Universidad Iberoamericana.

tari, actual Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Este proceso lleva **implícito una serie de factores que a continuación analizaremos.**

Antes que nada se debe mencionar la crisis por la que atraviesan los países en vías de desarrollo, entre los cuales **se encuentra México.**

El modelo de desarrollo seguido hasta 1982 se agotó, dejando como saldo, entre otros factores, un gran desequilibrio en la balanza comercial; un déficit creciente de las finanzas públicas; un deterioro general de la planta productiva; una severa reducción de los niveles salariales (aunados a un grave deterioro de los niveles de bienestar de la población); fuga creciente de capitales; alto índice de inflación (en 1987 la inflación en México fue de 160 por ciento), y fuertes presiones de la banca **internacional por nuestra deuda externa.** De hecho, desde la crisis de 1982, México vive una etapa recesiva que obliga al replanteamiento de su modelo de desarrollo y a la búsqueda de posibilidades para retomar el proceso de **crecimiento y el consecuente beneficio social.**

En este contexto la empresa pública **empieza a ser objeto de críticas y cuestionamientos acerca de su validez por parte de la iniciativa privada, y de una profunda reflexión y evaluación por parte del Estado, para poder reestructurar y avanzar en el proceso de modernización que el país requiere.**

Sin embargo este debate no es exclusivo de México. La realidad mundial, **enmarcada en el proceso recesivo, se ve obligada a efectuar serias transformaciones políticas y económicas.** Independientemente de ideologías, sistemas po-

líticos, niveles de desarrollo o ubicación geográfica, casi todos los estados **depuran su tamaño, revisan el ámbito de su participación, y fortalecen sus áreas estratégicas.**

En México este proceso se ha venido efectuando gradualmente en un clima de paz y cohesión nacional, gracias a su sistema político y a la existencia de sólidas instituciones gubernamentales.

México optó por una vía donde la libertad y la rectoría estatal se conjugaron para sentar las bases de un desarrollo firme y sostenido. Optó por una permanente dinámica de adaptación que, mediante la evaluación y planeación de sus instrumentos, mantuviera vigente lo **esencial.**

Pera ello hubo que delimitar las funciones estratégicas de la empresa pública; porque si bien es cierto que éstas cumplieron por largos años con sus tareas esenciales, también es cierto que la crisis ha modificado las circunstancias y **exigen un replanteamiento.**

Para entender el proceso de desincorporación de las empresas estatales **en México, es necesario comprender a la empresa pública en su devenir histórico, las razones sociopolíticas de su formación, el papel que han jugado en su proceso de desarrollo y su evolución específica.**

ANTECEDENTES HISTORICOS

Al triunfo de la Revolución Mexicana, **que permite iniciar un proceso de reestructuración social y reconstrucción nacional,** México se descubre como un país deteriorado política, social y eco-

nómicamente. Hasta entonces había dependido de fuertes intereses nacionales o extranjeros que inhibían la posibilidad del desarrollo y distribución de la riqueza del país; la industria estaba estancada por las luchas intestinas y por el proteccionismo colonial; la Iglesia, principal poseedora de bienes, se **negaba a invertir productivamente**, y el sector dinámico de la economía estaba en manos de extranjeros.

La Constitución de 1917, resultado **del proceso revolucionario**, no pretendía la abolición de la propiedad privada, ni buscaba la socialización de todos los medios de producción. Nace, en el sentido más estricto, como un "Estado social" con dos principios básicos: **democracia social y nacionalismo** económico. Estos dos principios dar, origen y propician a los organismos públicos.

Por ello el Estado mexicano **interviene activamente en los distintos procesos** económicos y sociales del país. Dirige la tarea de reconstrucción nacional y construye la infraestructura indispensable para el desarrollo nacional.

Más allá de las discusiones actuales sobre el papel de las empresas del Estado y de su capacidad de actuación **eficiente y eficaz**, se debe reconocer que precisamente estas empresas han sido el motor del proceso de desarrollo del país y han coadyuvado de manera **sustantiva para aproximarse a una sociedad** democrática e igualitaria.

En contrapartida, el postulado teórico de que las fuerzas del mercado, por sí solas, posibilitan una mejor asignación de recursos y aseguran mayores niveles de eficiencia, es parcialmente aplicable en el caso de las economías

en proceso 'de desarrollo. En los países subdesarrollados, o en vías de desarrollo, el Estado empresarial cumple con **funciones tan importantes como el crecimiento** de su economía y la generación de empleos. Con estos factores da categoría y nivel de igualdad a los ciudadanos, a la vez que genera bienestar y **posibilidad de diálogo: propicia la democracia**.

Así, las empresas públicas que se conformaron en los últimos 60 años en **México, fueron instrumentos de la rectoría** del Estado para fortalecer su capacidad de conducción democrática e impulsar el desarrollo social.

El contenido social de la Constitución de 1917 confiere al Estado diversas funciones vinculadas al desarrollo nacional, y exige la creación de unidades públicas a efecto de lograr los siguientes objetivos:

- La estabilidad del sistema económico nacional. Bajo este objetivo se **propicia la creación de un sistema bancario** comercial y de fomento (El Banco de México, la banca de crédito agrícola y la banca de fomento industrial).
- Conferir al Estado la explotación de **recursos estratégicos que garanticen la soberanía nacional y la prestación** de algunos servicios públicos (Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad) .
- El desarrollo de entidades para aumentar la integración de la planta **productiva nacional, que no siempre** era atendida por el sector privado, debido a los elevados costos de inversión y por los largos periodos de maduración (Constructora Nacional

de Carros de Ferrocarril, Siderúrgica Nacional, Altos Hornos de México y Fertilizantes Mexicanos).

Constitución de entidades para impulsar el desarrollo tecnológico y los modernos servicios de apoyo a la actividad productiva nacional (los institutos Mexicanos del Petróleo, Nacional de Investigaciones Nucleares y el Mexicano de Comercio Exterior).

Alcanzar objetivos de bienestar social dirigidos a mejorar la situación de algunos sectores de la población, o para servir como instrumento regulador del mercado (Compañía Nacional de Subsistencias Populares, en su triple nivel de comercializadora de **productos agrícolas para garantizar el ingreso al campesino, de producción industrial de algunos bienes básicos de consumo, y de distribución al mayoreo y menudeo de productos de consumo masivo popular**).

En una segunda instancia, y siempre con el objeto de mantener el crecimiento y la generación de empleos, el rescate de empresas privadas en crisis. Este fue el caso de múltiples estatizaciones de empresas textiles, pesqueras, **procesadoras de alimentos e ingenios, entre otras**.

Así, entre 1940 y 1980 -según René Villarreal - el Estado:

fue el fundador de 111 empresas que introdujeron 37 nuevos productos básicos en el catálogo de producción industrial del país, cumpliendo una función empresarial;

socio posterior de 124 empresas más, también generadoras de nuevos pro-

duetos, y de las cuales en 35 de ellas se vio obligado a participar en forma mayoritaria por su mala situación **financiera, o a recibirlas, en su totalidad**, en pago de adeudos crediticios que no pudieron cubrir sus dueños iniciales del sector privado;

en 59 adicionales, llegó a ser accionista fundador o posterior, debido a que fueron creadas por empresas en las cuales ya participaba, o bien al sumarse éstas a empresas controladoras.

A partir de estos datos se puede desprender la conclusión de que los orígenes de las empresas paraestatales residen, casi por partes iguales, en la actividad empresarial del Estado y otra, en **fracasos de inversiones privadas que son adquiridas con fines "salvavidas"**,

LA EMPRESA ESTATAL ANTE LA CRISIS

El núcleo de la industria estatal reside en el cumplimiento de actividades que combinen dos criterios fundamentales: por una parte su relevancia dentro del total de la industria estatal, y por la otra, que se dé una elevada **participación estatal en la industria nacional**.

En México, durante el periodo 1960-1983 se pueden identificar ocho ramas industriales que explican alrededor del 80 por ciento de la producción estatal (véase cuadro 1).

Algunas actividades, como refinación del petróleo, petroquímica básica, laminación primaria y secundaria, hierro y acero, fertilizantes y equipos de transporte, fueron precursoras en el proceso

CUADRO I

EL NUCLEO DE LA INDUSTRIA ESTATAL

(Participación porcentual en la producción bruta de la industria estatal a partir de datos en precios corrientes)

	1960	1965	1970	1975	1978	1981	1983
Azúcar	s.d.	3.9	4.9	3.8	6.5	6.2	5.1
Otros productos alimenticios (básicamente pescados y mariscos)	s.d.	0.5	2.1	2.1	3.1	3.0	4.5
Refinación de petróleo y derivados	62.5	54.6	42.1	39.8	30.9	26.3	42.6
Petroquímica básica			5.5	8.7	7.9	6.8	9.1
Fertilizantes	s.d.	2.9	4.2	3.7	3.2	2.6	3.2
Industrias básicas del hierro y del acero	13.4	23.8	17.0	15.9	20.3	24.8	17.4
Vehículos automóviles	1.5	2.8	6.9	7.6	7.7	9.7	1.5
Equipo y material de transporte	3.4	2.1	2.4	2.2	1.8	2.3	1.7
SUBTOTAL del núcleo	s.d."	90.6	85.1	83.8	81.4	81.7	85.1
TOTAL industria estatal	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

* Mínimo 50.8 por ciento.

FUENTES: Casar María Amparo/Wilson Pérez, *El Estado Empresaria en México: ¿Agotamiento o Renovación?*, Sillo XXI, México 1988, pág. 57.

de industrialización por sustitución de importaciones, y fueron iniciadas originalmente por el Estado entre 1930 y 1960.

La contrapartida es el amplio conjunto de actividades calificadas como "irrelevantes" en las que el Estado tenía una presencia reducida en el mercado y que significaban un porcentaje mínimo de la producción estatal. En términos de las ramas, en las cuentas nacionales de 1983, el Estado participaba en 35 de las 49 existentes, por lo que se puede afirmar la existencia de una estructura dual. Por un lado el núcleo con continuidad en todo el periodo y cuyo origen responde básicamente a los proyectos estatales; por el otro, una diversificación en el margen, que ha llevado a un amplio universo de baja significación en términos de control del mercado y producción, y cuyo origen es el rescate de empresas privadas. La crítica viene, entonces, no tanto del tamaño,

sino de la diversificación de la industria estatal (véase cuadro II). Y, ciertamente, no es el tamaño del Estado lo que debe ponerse en cuestión, sino su fortaleza y capacidad para cumplir eficientemente con sus fines.

Es innegable que la estructura y función del sector industrial paraestatal fue competente para un modelo de desarrollo, pero también es claro que, en un análisis alternativo, la actual crisis económica intensificó la polémica sobre las entidades estatales, y exige su replanteamiento.

LA PROBLEMATICA ACTUAL

Es necesario llegar al esclarecimiento de los factores que dieron por resultado el deterioro de la estructura financiera y el rezago en su capacidad de respuesta productiva ante el crecimiento de la demanda social.

CUADRO II

PARTICIPACION DE LOS AGENTES EN EL VALOR DE LA PRODUCCION DE LA INDUSTRIA MEXICANA, SEGUN TIPO DE BIEN EN 1975 (Porcentajes)

<i>Tipo de bien</i>	<i>Empresas Públicas</i>	<i>Empresas transnacionales</i>	<i>Empresas privadas nacionales *</i>	<i>Estructura de la industria mexicana</i>
Consumo no duradero	2.5	12.8	84.7	49.1
Consumo duradero	9.4	53.4	37.2	11.5
Intermedios no petroleros	11.4	20.2	68.4	27.8
De capital	5.9	33.7	60.4	5.9
SUBTOTAL	6.1	21.2	72.7	94.3
Derivados del petróleo y petroquímica básica	96.4	2.3	1.3	6.7
TOTAL	11.3	20.1	68.6	100.0

* Se calcula por diferencia.

FUENTES: Casar María Amparo/Wilson Péres, *El Estado Empresario en México: ¿Agotamiento o Renovación?*, Siglo XXI. México, 1988, pág. 71.

La vulnerabilidad financiera de la empresa pública se explica por la subordinación de su política de precios al logro de estos tres objetivos:

- promoción del desarrollo económico;
- estabilidad de precios, y
- distribución del ingreso.

Con esta fórmula, las empresas paraestatales jugaron un papel antiinflacionario de costos favorables a la acumulación de capital, y precios bajos al consumo social de grupos mayoritarios, **por encima de** consideraciones de rentabilidad, e incluso, sin atender al comportamiento de costos.

Asimismo se inicia la expansión no planeada del sector público por la absorción de empresas privadas en quiebra, con el fin básico de socializar la ineficiencia del capital privado y contrarrestar el desempleo abierto.

Esto se explica por que la iniciativa privada, en la época de crisis, principalmente, no puede ser el motor que haga dinámico al aparato productivo, y no puede dar respuesta a las demandas sociales.

La empresa pública tiene otras misiones y criterios para su mayor o menor inserción en la economía, de acuerdo a coyunturas y situaciones políticas, sociales y económicas específicas de su población.

Por ello la empresa pública es una de las grandes aportaciones de la economía política del siglo XX que no está llamada a desaparecer; por el contrario, su futuro es la consolidación y el cambio.

Casi todos los estados depuran hoy su tamaño, revisan el ámbito de su participación económica y fortalecen sus áreas estratégicas. Al mismo tiempo buscan que la sociedad civil tenga una mayor presencia y que sea beneficiada por todo el proceso.

LA POSTURA DE LOS DIFERENTES SECTORES

La inflación, presunto resultado del déficit de las paraestatales, el agotamiento del patrón de desarrollo, y la magnitud de la crisis de 1982, agudizan las discusiones.

Los principales participantes de estas discusiones, dentro del país, además de las corrientes privatizadoras y de las presiones que ha recibido México desde el exterior, fueron: el empresariado nacional, la cúpide de la burocracia estatal, y el sector obrero.

- Los empresarios, hasta ahora, se limitan a defender sus intereses particulares, sin preocuparse demasiado por un punto de vista global sobre el proceso de desarrollo económico y de la sociedad. Basándose en el derecho natural de preservar la propiedad privada plantean a la libre empresa como célula básica de la economía, argumentando que el desarrollo económico corresponde, fundamentalmente, al capital privado.

El sector obrero fija la atención en la obtención de ciertos objetivos: derecho al trabajo, ingreso suficiente, seguridad social, educación, recreación, desarrollo de las fuerzas productivas, redistribución del ingreso, riqueza y autonomía nacional. Ello-

gro de estos objetivos exige revertir los términos de la acumulación de capital a favor del Estado y del sector social. Propone que se consolide la empresa pública e incluso que se amplíe la participación del Estado.

- El sector público se expresa a través de dos vertientes: por un lado por la definición de su política estatal y, por el otro, por las declaraciones de sus principales miembros.

El Estado, amparado en la Constitución de 1917, que sintetiza el pacto social **que une a los mexicanos, reconoce tres tipos de propiedad:** 1) la estatal o pública, 2) la privada (nacional o extranjera) y 3) la social.

La propiedad estatal responde al mandato constitucional. La propiedad privada, **para el Estado, no reviste un carácter natural** (como la entienden los empresarios), ya que no reconoce más derechos que los que la sociedad otorga. Finalmente, es el Estado el que propicia la propiedad social.

Bajo estos criterios, claramente establecidos, el Estado busca la cristalización de su economía mixta y el establecimiento de la participación de cada uno de sus sectores en la búsqueda del interés general. El Estado conducirá a la nación por encima de los intereses particulares, pero siempre dentro del **esquema de economía mixta, es decir,** abierto a todo tipo de iniciativas. Por ello le corresponde precisar (o definir) las metas nacionales y la forma de **alcanzarlas.**

Entre las virtudes de la economía **mixta, como la entendemos los mexica-**

nos, en donde participa el sector público, el social y el privado, está la posibilidad de trabajar juntos "los extremos opuestos". En este sistema mixto el sector público tendrá a su cargo, exclusivamente, las áreas estratégicas que la Constitución especifica. Se considera al sector social como integrante fundamental ya que recoge las aspiraciones de las **organizaciones sociales en México, y se reconoce la función social del sector privado;** así como la conveniencia de que existan las condiciones favorables para su desenvolvimiento; pero sujetando su desarrollo al interés público.'

EL ESTADO EN EL PROCESO DE DESINCORPORACION

En la administración del Presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), se constatan algunos cambios relevantes operados tanto en la concepción de la **burocracia, como en el funcionamiento del Estado y la empresa pública.** Como punto de partida se acepta una falta de delimitación precisa de las actividades "prioritarias", **el carácter excesivo de la diversificación de la industria y el camereio estatal y su baja eficiencia de gestión.**

Una de las acciones que caracterizan la política económica del sexenio 1982-1988, fue la promoción de cambios significativos del sector paraestatal. Desde el punto de vista oficial el nuevo papel nacional, gira alrededor de lo consignado en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y en el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (PRONAFICE).

En 1985 se anuncia oficialmente que el Estado consolidaría y mejoraría su rectoría económica, al desincorporar em-

presas que no fueran "estratégicas o prioritarias".

En 1988, en el marco del Pacto de Solidaridad Económica (PSE) se consideró, entre otros puntos, continuar con el proceso de desincorporación de empresas "no prioritarias o estratégicas",

Desincorporación y reconversión fueron las decisiones económicas y políticas del sexenio. En ese tiempo, el entonces candidato a la presidencia de la república, Carlos Salinas de Gortari, señaló que "la empresa pública es y seguirá siendo pieza esencial de nuestro desarrollo". Más allá de la presión del gigantismo, de la incriminación de ineficiencia o competencia desleal, del déficit o de las consideraciones sobre la crisis económica, el Estado mexicano toma la decisión de emprender el cambio una vez que la sociedad y el Estado han superado una etapa histórica. La nueva etapa, en la que la desincorporación es sólo una parte, se caracterizará por la planeación y la concertación por la vía democrática, y supone la plena responsabilidad de los distintos sectores.

Los objetivos dominantes de esta nueva etapa son dos: la reestructuración del sector tendiente a recomponer la estructura paraestatal, reduciendo su participación en actividades irrelevantes; y la redefinición de un nuevo acuerdo acerca de cuál debe ser la estructura de participación de los agentes económicos en la industria.

El criterio que guía la reestructuración del sector es fortalecer la participación estatal en las actividades estratégicas y prioritarias. Para ello el Plan Nacional de Desarrollo y el Progra-

ma Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior indican los lineamientos y criterios que determinan la creación, adquisición, fusión, liquidación o venta de empresas públicas.

LOS RESULTADOS DE LA DESINCORPORACION

En diciembre de 1982 el Estado contaba con 1155 entidades paraestatales. De ellas, en 724 empresas tenía participación mayoritaria, y en 75 su participación era minoritaria. Contaba con 103 organismos descentralizados y 223 fideicomisos."

Del 1 de diciembre de 1983 al 3D de noviembre de 1988 se desincorporan 741 entidades paraestatales (ver cuadro 111) y se crean otras 61, por lo que, al fin del periodo, el Estado contaba con 427 empresas.

Esto no significa que el Estado haya dejado de considerar a las empresas públicas como factores importantes del desarrollo económico. Su presencia en el momento actual se liga al criterio central de racionalizar y fortalecer la participación estatal en actividades estratégicas y prioritarias para concertar los recursos en aquellas áreas que, de manera eficiente y productiva, fortalezcan nuestro régimen de economía mixta de mercado y planeación democrática.

El marco fundamental es la Constitución Política en términos generales, y particularizada en los programas sectoriales. En ellos se establece que al Estado le corresponden la planeación, coordinación y orientación de la actividad económica nacional, para que se

CUADRO III

DESINCORPORACION DE ENTIDADES PARAESTATALES DE DICIEMBRE DE 1982 A NOVIEMBRE DE 1988'

	Desincorporaciones			Entidades creadas en el sexenio (5)	Universo actual (6)=1-(4+5)
	Entidades en diciembre de 1982 (1)	re--«. nadas (2)	En proCeso (3)		
Venta		148	89	237	
Liquidación		146	114	260	
Fusión		67	13	80	
Transferencia		24	4	28	
Extinción		IOS		31	136
TOTAL	1 155	490	251	741	61 427

* Los datos de venta se actualizaron tomando en cuenta nuevas formalizaciones y procesos concluidos hasta noviembre de 1988; para la columna 6 se restaron además 48 entidades que se desincorporaron mediante la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

FUENTE: Gasea Zamora, José, "Fuente para el estudio de las empresas paraestatales de México y su privatización 1983-1988", en: *Comercio Exterior*, vol. 39, núm. 2, México, febrero de 1989. pág. 152.

garantice el desarrollo nacional integral, se fortalezca la soberanía nacional e impulse su régimen democrático. Asimismo señala que el Estado podrá participar por sí, o con los sectores social y privado, de acuerdo con las leyes, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Su objetivo no es competir con los sectores social y privado en actividades donde éstos son eficientes, sino fortalecer la economía mixta y la eficiencia en su operación, actuando como promotor del desarrollo nacional.

Podemos afirmar que la intervención del Estado en la etapa actual, no está delineada como respuesta inmediata, encajonada por las contingencias de la crisis; por el contrario, el Estado interviene mediante la implantación de cambios profundos. "Estos abarcan, entre

otros: adecuar el tamaño del sector público, acelerar la competitividad del aparato productivo nacional frente al exterior, activar la reconversión industrial y fortalecer las finanzas públicas y el ahorro interno".'

Es importante señalar que la participación del Estado es dinámica, y por ello, se evalúa permanentemente. Al hacerlo se debe tener presente que, dada la naturaleza y objetivos de las empresas públicas, no pueden ser evaluadas en los mismos términos que las empresas privadas. La empresa pública no puede tener los mismos objetivos que la empresa privada en términos de optimización de sus resultados financieros, ya que debe estar sujeta a la orientación global que dicte el interés público. Estarán obligadas a encontrar los mejores niveles de eficiencia, dado que cumplen un papel determinante en la estrategia

de desarrollo; pero su rentabilidad debe **ser entendida, más que por los márgenes de utilidad**, por los logros de los objetivos para los cuales fueron creadas.

CONCLUSIONES

Ahora podemos decir que la polémica entre empresa pública y empresa privada no constituye una disyuntiva, sino una necesidad de coordinación para una mejor planeación del desarrollo económico y para la profundización de la democracia.

En diciembre de 1988 se inició otra etapa de gobierno en México, encabezada por el Presidente Carlos Salinas de Gortari. En sus planteamientos de **campaña y en sus primeras acciones como jefe de la nación**, se ha perfilado su política de concertación para acceder a la modernidad en todos los ámbitos de la vida nacional.

Una modernidad que no puede ser la simple aplicación de modelos extranjeros **en materia de reconversión** industrial, sino la conjugación de los grandes intereses nacionales: reafirmación de la **soberanía nacional, rectoría económica** del Estado, crecimiento económico sostenido y búsqueda del interés general

Para ello se ha promovido, y logrado, la política de concertación con los **díversos sectores productivos de la sociedad**, mediante la firma del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE); con este pacto, como su nombre lo indica, no sólo se pretende **man tener una reducción sustancial de la inflación, sino, ante todo, crear las bases** para la estabilidad y el crecimiento económico.

Los sectores social y privado, involucrados en la firma del pacto, han hecho su mejor esfuerzo para el cabal cumplimiento de los términos de la concertación. **porque estamos convencidos de que uno es el objetivo global de todos los mexicanos.** El enfrentamiento estéril y la falsa impugnación se han revertido y **se han convertido en la cooperación** bajo la conducción del Estado, garante de los intereses de la nación, y fiel representante de las genuinas demandas y prioridades de los mexicanos.

En México el proceso de modernización, **la desincorporación de empresas** públicas, la racionalización del gasto público y el impulso al proceso de **democratización de la sociedad, conforman un todo** por el que se instiga, se concerta a los diferentes sectores, se desarrollan acciones y se evalúa para superar las dificultades. Todo en un clima de diálogo que propicia la cohesión interna y **nos hace ser, como somos, un país fuerte y dinámico;** abierto y constante en nuestros propósitos y fiel a las causas que se consignan en la Constitución.

México entiende su historia. Los mexicanos somos producto de luchas y dificultades internas y externas; resultado del esfuerzo y la creatividad para **encontrar salidas imaginativas y coherentes** con nuestro presente, respetuosas del pasado y previsoras del futuro.

México no es un país con el futuro resuelto. Los conflictos son muchos y serios: el problema de la deuda externa **nos agobia y limita nuestro crecimiento;** el deterioro de los niveles salariales y la urgencia de redistribuir la riqueza, **nos provoca el coraje suficiente para** luchar sin claudicar a la unidad; la necesidad de reactivar el crecimiento eco-

nómico nos encamina a la concertación como método y a sumar voluntades; la inseguridad coyuntural. en suma, nos arroja no a la angustia y paralización, sino a la búsqueda de nuevas y mejores soluciones nacionales.

En un segundo plano, por convicción de todos, queda la confrontación malintencionada, surgida de intereses particulares; la desgastante pugna por lucimientos personales, y la estéril confrontación de modelos ideales.

Enmarcadas en nuestra Carta Magna prevalecen las razones que nos constituyeron como nación y patria: el respeto a los individuos e instituciones, la soberanía nacional!, la autodeterminación de los pueblos, nuestro régimen de economía mixta y la participación de todos para lograr el bien común.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

Cabrero Mendoza, Enrique, "Modelo de análisis estratégico para la empresa pública". en: *Empresa Pública. Problemas y Desarrollo*, vol. 1, núm. 1, México, enero-abril de 1986.

Cardozo B., Myriam, "La problemática de la evaluación en la administración pública", en: *Empresa Pública. Problemas y Desarrollo*, vol. 1, núm. 3, México, septiembre-diciembre de 1986.

Casar, M.. Amparo y Wilson Pères, *El estado empresario en México: ¿Agotamiento o Renovación?*, Siglo XXI editores, México, 1988.

Caso, Andrés, *Cuatro ensayos de política admínstrocción y empresa pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., México, 1988.

Dávila Mendoza, Miguel A., "La empresa pública como instrumento de desa-

rollo y sus necesidades financieras", en: *Empresa Pública. Problemas y Desarrollo*, vol. 1, núm. 3, México, septiembre-diciembre de 1986.

Garcilita Castillo, Salvador, "Racionalización y evaluación vr. privatización de las empresas públicas en México", en: *Empresa Pública. Problemas y Deearro-110*, vol. 1, núm. 2, México, mayo-agosto de 1986.

Gasea Zamora, José, "Fuentes para el estudio de la empresa paraestatal de México y su privatización 1983-1988", en: *Comercio Exterior*, vol. 39, núm. 2, febrero de 1988.

Guerrero Franco, Jesús, "Evaluación de las entidades paraestatales: Un paso necesario en la modernización de la administración pública mexicana", en: *Empresa Pública. Problemas y Desarrollo*, vol. 1, núm. 3, México, septiembre-diciembre de 1986.

Machado, Jorge y Wilson Pères, "Evaluación económica de la racionalización de la participación de la empresa pública en la industria mexicana", en: *Empresa Pública. Problemas y Desarrollo*, vol. 1, núm. 1, México, enero-abril de 1986.

Owers, James E. y Stepben P. Coelen, "Empresa Pública y privatización: problemas y evidencias", en: *Empresa Pública. Problemas y Desarrollo*, vol. 1, núm. 2, México, mayo-agosto de 1986.

Ruiz Dueñas, Jorge, "Las áreas estratégicas y prioritarias: los límites formales del redimensionismo paraestatal", en: *Empresa Pública. Problemas y Desarrollo*, vol. 1, núm. 3, México, septiembre-diciembre de 1986.

Rey Romay, Benito, *La ofensiva empresarial contra la intervención del Estado*, México, Siglo XXI, 1984.

Villarreal, René, "La empresa pública en el desarrollo de México: mitos y rea-

lidades", en: *Empresa Pública. Problemas y Desarrollo*, vol. 1, núm. 1, México, enero-abril de 1986.

Villarreal, René, *Mitos y Realidades de la Empresa Pública: ¿Racionacilización o privaiümciónt*, Editorial Diana, México, 1988.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

¹ Villarreal, René, "La empresa pública en el desarrollo de México", en: *Empresa*

Pública. Problemas y Desarrollo, vol. 1, núm. 1, enero-abril de 1986.

² Salinas de Gortari, Carlos, "La Rectoría del Estado", en: *Rectoría del Estado y Economía Mixta*, UNAM-Editorial POITÚa, S. A., México, 1985.

³ Gasca Zamora, José, "fuentes para estudios de las empresas paraestatales en México y su privatización 1983-1988", en: *Comercio Exterior*, vol. 39, núm. 2, México, febrero de 1989.

⁴ De la Madrid Hurtado, Miguel, *IV Informe de Gobierno*, México, 1986.

LA EMPRESA PUBLICA EN AMERICA LATINA, ORIGEN, DESARROLLO Y CRISIS: EL CASO DE CHILE

*Francisco J. Morales C. **

INTRODUCCION

La gran crisis del capitalismo (1929) rompe con el mito decimonónico del mecanismo de autoregulación del mero **capaz de mantener crecimiento económico, estabilidad y bienestar social. Ante esta crisis, el Estado asumió una nueva filosofía y papel para afrontar los retos del siglo XX constituyendo: el Estado benefactor.**

Así. por un lado, el Estado **interviene en la vida económica, para evitar** desequilibrios del mercado y establece el pleno empleo en la sociedad; y por el **otro, establece mecanismos para proporcionar servicios de seguridad. salud y en general bienestar a las clases po-**

pulares, y de esta manera, atenuar los conflictos en el seno de la sociedad y lograr consenso y legitimidad.

En este nuevo Estado la empresa pública desempeña un papel fundamental **como instrumento de política económica** y fuente de producción. El presente trabajo explica el origen, desarrollo y crisis de las empresas públicas en **América Latina.**

El trabajo se divide en tres partes. La primera presenta el desarrollo histórico de las empresas públicas en **América Latina y sus problemas de gestión** empresarial. La segunda Parte, expone **una breve discusión sobre la privatización en las empresas públicas con** referencia a Chile. En la tercera, y última **parte, se presentan unas reflexiones a manera de consideraciones finales.**

* Egresado de la licenciatura en Administración Pública de El Colegio de México.

I. LA EMPRESA PUBLICA EN AMERICA LATINA

A. *Desarrollo histórico del sector paraestatal*

Al revisar la historia de las empresas públicas en América Latina, se puede observar un origen heterogéneo en la **formación de las mismas. Los principales motivos** para su creación son: 1) suministro de los servicios públicos tradicionalmente prestados o controlados por el Estado; 2) viejos monopolios coloniales; 3) nacionalizaciones en diferentes ramas y periodos; 4) apoyo a la ejecución de políticas o planes **económicos (actividades estratégicas o in-existentes necesarias para el desarrollo)**; 5) compra de empresas privadas en quiebra para mantener empleo y producción; 6) cubrir la falta de inversión privada; 7) producir en aquellas ramas necesarias que, por su baja rentabilidad o alto riesgo de inversión, ausentan al sector privado; 8) evitar la penetración extranjera en las actividades de tecnología de punta (debido a su alto costo de inversión sólo son accesibles al Estado o al capital extranjero), y 9) cubrir necesidades sociales.

De igual manera, otro factor importante en el desarrollo del sector paraestatal es la concepción doctrinaria e ideológica de la intervención estatal. En algunos países se vincula el rápido crecimiento de las empresas públicas a los cambios en la estructura de poder. Por ejemplo República Dominicana después de la caída de Trujillo y Nicaragua después de la de Somoza, Chile durante el gobierno de Allende y Perú en la primera etapa de la revolución. Sin embargo, la preeminencia ideológica no explicaría el desarrollo histórico del sector paraestatal en América Latina, "al

menos buena parte del crecimiento del sector de empresas públicas es una consecuencia tanto de problemas **estructurales cuanto de situaciones coyunturales** de frecuente ocurrencia en sociedades en vías de desarrollo. La intervención del Estado no sería, en estas circunstancias, el producto de ideologías '**estatazantes' sino más bien una suerte de instrumento de última instancia**'. Es innegable la preeminencia estatal en América Latina debido al desarrollo capitalista débil de la región y a la falta de una burguesía económicamente fuerte e inventiva y política y culturalmente hegemónica.

A pesar del gran número de circunstancias que han influido en la formación de las empresas públicas, es posible **encontrar una estrecha vinculación entre** su creación y las diferentes etapas del desarrollo económico de América Latina "En la primera etapa (crecimiento hacia afuera) ... la acción de las empresas estatales fue mínima; en la etapa de crecimiento industrial la situación cambió radicalmente; ante todo, el proceso mismo de industrialización no hubiera sido viable sin la protección estatal ... sólo en una etapa más avanzada de la industrialización el Estado participó plenamente como empresario y productor de bienes de toda índole".

A finales del siglo XIX y principios del XX el Estado en América Latina tenía escasa participación en la economía. De hecho no existía una actividad estrictamente empresarial del Estado. El desarrollo económico estaba sustentado en las exportaciones de productos **primarios, que a su vez, estimulaban a otros sectores de la economía a través de la demanda de alimentos y bienes de consumo, así como la construcción de una importante infraestructura de**

transportes y comunicaciones vinculada hacia el mercado exportador (la mayor parte de la infraestructura era propiedad de empresas extranjeras).

Durante el periodo, "La actividad estatal se refería al control de esos (infraestructura) y otros servicios públicos. **a una labor de fomento en actividades o regiones donde la iniciativa privada no obtenía suficiente rentabilidad y a la prestación de algunos servicios públicos de menor importancia no vinculados a la exportación (agua potable, transporte urbano, etcétera) como excepción cabe citar la explotación estatal del petróleo en algunos países**".'

Desde las primeras décadas del siglo XX, América Latina inició un proceso de industrialización, pero sin grandes logros. La Primera Guerra Mundial, la caída del comercio internacional, la gran depresión de los años treinta y el surgimiento de nuevos grupos sociales y políticos (como el proletariado urbano, sectores medios y nuevos empresarios no exportadores), se convirtieron en elementos demandantes de la industrialización.

Durante estos años se entrelazan ideas desarrollistas, nacionalistas y demandas democráticas. Así, el Estado empieza a tomar un papel más activo como agente regulador y protector de la incipiente industria. Sus principales acciones se encaminaron hacia la nacionalización de los servicios y riquezas básicas, de esta forma nacieron empresas públicas encargadas del transporte, electricidad y comunicaciones principalmente.

La adquisición de muchas de estas instalaciones no fue rentable, pues,

"con el transcurrir de los años, sobre todo al aproximarse las fechas del vencimiento de las concesiones originales, se verificó con frecuencia una relación bastante tensa entre los gobiernos y las empresas concesionarias, con el resultado que estas últimas interrumpieron nuevas inversiones y aún el mantenimiento que el correcto funcionamiento de los servicios requería";" Así, se compró equipo rezagado tecnológicamente y con costos de producción elevados.

Después de la Segunda Guerra Mundial la industrialización de América Latina, mediante la sustitución de importaciones, se convirtió en el paradigma dominante. Durante este periodo, en especial las décadas de los cincuenta y sesenta, se experimenta un notable crecimiento de las empresas públicas en la región.

La industrialización fue promovida y apoyado por el Estado, por un lado, a través de políticas económicas favorables (inversión pública, política cambiaria, incentivos fiscales, protección arancelaria, gasto público, construcción de infraestructura, etcétera); por otro, por medio de la actividad empresarial estatal en la producción de bienes y servicios necesarios para la industrialización, (generalmente subsidiados por sus precios y tarifas bajos).

El Estado se convirtió en un gran productor de insumos, de infraestructura industrial, promotor del aparato productivo, prestador de servicios públicos, incluso productor de bienes de consumo final. De hecho, el crecimiento y la industrialización fueron acompañados por un incremento acelerado del sector paraestatal en los países de América Latina.

La década de los setentas puso en evidencia el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones. como eje del crecimiento económico, y de igual **manera, se mostró, en términos** generales, una industrialización dependiente de la transferencia de tecnología de los países desarrollados. Además, la crisis económica mundial de 1974-1975, el desajuste del orden financiero internacional, los drásticos aumentos en los precios del petróleo, la sobrevaluación de la moneda apoyada por empréstito extranjero, el incremento de las tasas de interés **internacionales; entre otros factores, agravaron** la situación de las economías **latinoamericanas.**

En el Cono Sur (Chile, Argentina y Uruguay) se iniciaron programas de estabilización y liberalización económicas, se buscaba corregir los desequilibrios macroeconómicos básicos y reorientar la estrategia de desarrollo. Las ideas neoliberales se empezaron a difundir por América Latina.

Sin embargo, durante estos años, con excepción de Chile, el Estado amplía y expande su participación económica. Así, se convertía en el principal inversionista. El fácil acceso a préstamos externos incrementó la deuda externa, gran parte de ella para financiar el déficit público. Las empresas públicas se convirtieron en el principal canal para la adquisición de préstamos e instrumento para la inversión; pero también en una de las principales causantes del deterioro de las finanzas públicas: "Casi todas las empresas estatales .han contribuido en gran medida a los déficit del **sector público**"."

A excepción de Chile que realizó una considerable privatización entre 1974-

1976, el resto de intentos de privatización de empresas públicas, en esa década, fueron muy reducidos en números y en alcances.

La crisis económica generalizada de los ochentas ha originado un replanteamiento del papel del Estado en la economía, su participación económica ha dejado de ser considerada como funcional. Además, se cuestiona la excesiva burocracia gubernamental, que se **convierte en una carga para la economía** y la sociedad.

En la medida que se prolongaba el estancamiento, la contracción de la actividad económica y la disminución de los ingresos estatales, se pusieron de manifiesto las deficiencias del Estado y el crecimiento de un sector paraestatal complejo, deficiente y desarticulado.

El desarrollo histórico de la empresa pública en América Latina ha creado un aparato empresarial público sumamente heterogéneo, que participa en todos los sectores de la economía y ocupa un lugar importante en la economía latinoamericana hasta la fecha. Las empresas públicas, a pesar de algunas privatizaciones, siguen siendo de las empresas más importantes y grandes de **sus respectivos países.**

Si bien ha desaparecido la visión optimista de la empresa pública en América Latina: "De hecho, ninguno de los gobiernos que se han declarado en favor de la nacionalización del sector público, de la descentralización de las empresas propiedad del Estado, o de alguna medida de privatización, ha dado pasos significativos hacia la disminución del papel del Estado en las economías **nacionales**".⁶

B. *Breves notas sobre la gestión de las Empresas Públicas en América Latina*

La definición de los objetivos, metas y en general, la estrategia de una empresa pública no es una expresión exclusiva de su voluntad. Intervienen diferentes niveles jerárquicos 'de autoridad y gobierno. Así, es común que una empresa pública integre diversos objetivos (posiblemente contradictorios) y tenga al mismo tiempo el imperativo de ser funcional al sistema político y coincidir con las políticas gubernamentales.

En un contexto como ese, se presentan muchas adversidades para un adecuado desarrollo empresarial, sin embargo, esta situación es frecuente en mayor o menor grado en el mundo; pero es importante señalar los rasgos peculiares en América Latina.

En un seminario sobre reestructuración económica y empresa pública en América Latina (abril de 1988), se plantearon los principales problemas a que se enfrentan: 1) ausencia de un esquema nacional de referencia para cumplir sus objetivos en concordancia con los objetivos nacionales; 2) una deficiente y ambigua jerarquización de objetivos, ordenamientos jurídicos y autoridades decisorias; 3) deficiencia y confusión en la gestión empresarial, acompañada de una excesiva regulación y control que impide una adecuada autonomía de gestión; 4) la falta de un cuerpo profesional de administradores para las empresas públicas; 5) la poca claridad en la definición entre la zona de intervención pública y la privada; y 6) la necesidad de vincular a las empresas públicas al desarrollo científico y tecnológico.'

Debido a intereses políticos, económicos y sociales, en ocasiones ajenos a las empresas públicas, estos problemas se han acumulado durante las décadas anteriores afectando la gerencia y el progreso de las empresas. De hecho, la gestión administrativa fue menospreciada, **"porque los urgentes requerimientos sociales y políticos tomaron precedencia en los proyectos de desarrollo".**

Así, la eficiencia fue olvidada y se **buscaron fines, aun a costa de la racionalidad económica;** pero al pasar de los años, la crisis no sólo financiera y administrativa, sino política (del sector paraestatal) demuestra los límites de la **excesiva politización de las empresas públicas.**

Un claro ejemplo de deficiencia provocado por factores políticos: "el déficit de las empresas públicas puede no deberse a la ineficiencia de su gestión, sino simplemente a la política de precios que les es impuesta desde el **gobierno central**",

De manera general, en mayor o menor grado por países o empresas, tal vez exceptuando a Brasil donde las empresas públicas tienen una "amplia libertad de acción, lo que quizá explique su relativa eficiencia";¹⁰ se puede sintetizar un diagnóstico de las empresas públicas en América Latina, con una empresa hipotética (pero común en la región) descrita por Janet Kelly (pág. 9) :

"Se crea una empresa pública grande, dotada de recursos que superan con creces los de gran mayoría de las principales empresas del país. Su presidente necesariamente debe ser amigo del partido de gobierno y es de libre remoción, Podrá nombrar los gerentes que a él mejor le parezca, pero los salarios que

les ofrece alcanzan menos de la mitad de lo que ganan sus colegas en la empresa privada. La gerencia no puede fijar los precios de venta unilateralmente; no puede despedir a los trabajadores fácilmente; no puede cambiar ciertos proveedores; tiene que dar créditos que nunca se cobran a ciertos clientes ... En estas condiciones ¿Qué tipo de gerentes podemos esperar? ... Tales condiciones tienden a atraer a la empresa cierto tipo de gerente, que va desde el político puro hasta el redentor social".

Además otra fuente de ineficiencias es el que el Estado adquirió empresas de industrias en clara declinación económica y empresas para la prestación de servicios públicos no rentables.

11. LA PRIVATIZACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN CHILE

A. *La privatización*

En la década de los ochentas, la privatización se ha convertido en una política muy popular tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Es un proceso que desborda los aspectos meramente económicos, afecta las relaciones entre el Estado y los individuos y reviste, por tanto un fenómeno político, económico e ideológico.

De esta manera, la privatización está relacionada al predominio en el campo de la teoría económica del neoliberalismo, el arribo al poder de gobiernos conservadores, el creciente fracaso del gobierno en la provisión de algunos servicios y su deficiente desempeño económico a través de las empresas públicas y al reclamo de algunos sectores de la sociedad.

El debate no sólo es entre sociedad y Estado, sino dentro de las élites gubernamentales. Cada vez es mayor el consenso por reducir la participación del Estado en la economía y adelgazar la excesiva burocracia pública.

Existen diferentes tipos y modalidades de privatización, pero sólo analizaremos el caso de Chile y particularmente la venta de las empresas públicas al sector privado.

Si bien es considerable la importancia de la ideología como factor influyente en la adopción de políticas de privatización, la realidad económica de la época ha demostrado los alcances y límites de la privatización.

De esta manera, se han realizado **privatizaciones sin ocurrir cambios políticos**, sino como respuesta a necesidades económicas pragmáticas. En algunos casos, a pesar de tener una ideología a favor de la intervención estatal, como el gobierno de Mitterrand, debido a necesidades económicas se privatizaron, por lo menos parcialmente, algunas de las empresas públicas anteriormente nacionalizadas por ese mismo gobierno.

De igual manera han ocurrido políticas inversas, por ejemplo, Chile **partidario** del Estado subsidiario, realizó una importante privatización en los setentas: **pero "las recientes quiebras y crisis bancarias han forzado la intervención del Estado y la adquisición de títulos sobre activos productivos, a pesar de no haber habido modificaciones en el régimen".**

El principal objetivo de la privatización es **lograr mayor eficiencia económica**. Es un mecanismo para deshacerse de aquellas empresas no redituables que

reciben constantemente subsidio. Puede ser una fuente de ingresos gubernamentales y en general servir para una **adecuada reestructuración y racionalización** del sector paraestatal.

James E. Owers y Stephen P. Calen (pág. 49) señalan como argumentos económicos a favor de la privatización": 1) una operación más eficiente de las actividades empresariales debido a la disciplina del mercado, 2) mayor capacidad de respuesta frente a los patrones de la demanda, y 3) la anticipada reducción del gasto público previamente identificado".

Los países de América Latina, **además de compartir un contexto internacional y nacional a favor de la privatización como los países desarrollados, tienen un imperativo externo vinculado a su deuda externa: el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Estos organismos financieros internacionales son promotores de la privatización y órganos de asesoría de la misma; en periodos de renegociación de la deuda es importante satisfacer a los acreedores.**

La privatización ha encontrado sus límites no sólo en factores económicos e ideológicos; elementos políticos como el poder de las burocracias de las empresas públicas, el sindicato de trabajadores y partidos políticos opositores, **entre otros, se oponen intensamente a la privatización y en el proceso pueden provocar distorsiones. Otro gran obstáculo está ligado a la instrumentación de la privatización, pues existen impedimentos técnicos que para realizar una exacta valuación de las acciones a venderse, la dificultad de colocar las acciones en aquellos países con deficiente mercado bursatil, y de esta manera, la**

posibilidad (de hecho sucedió en Chile) de vender las acciones a un precio muy bajo.

B. *La Privatización de las Empresas Públicas en Chile*

A partir de la recesión de los treintas y hasta 1973, Chile experimentó "el crecimiento prácticamente ininterrumpido del ámbito funcional del sector público en las áreas de regulación, desarrollo económico y producción de bienes y servicios"."

El Estado se convirtió en promotor de la industrialización, en 1939 se creó la Corporación de Fomento de la **Producción** (CORFO), sujeta al derecho público, descentralizada. entre otras funciones para el control de empresas públicas filiales. Su participación se concentra en dos áreas: 1) actividades y funciones básicas para el desarrollo económico y social, y 2) actividades y funciones específicas para el fomento industrial.

El Estado realizó grandes inversiones en el sector industrial y en poco tiempo **aumentaron de manera significativa** las empresas públicas: la Compañía de Acero del Pacífico, Empresa Nacional de Petróleo, Empresa Nacional de Electricidad, Empresa Nacional de Minería, Industria Azucarera Nacional, etcétera.

Se fue formando un sector público con una amplia participación y diversificación en la producción de bienes y servicios, para 1968 esa participación fue aproximadamente del 40 por ciento del producto bruto nacional y el 70 por ciento de la inversión bruta total. Sin embargo, su crecimiento no fue acom-

pañado de una adecuada adaptación de su estructura administrativa.

Al arribar al poder la Unidad Popular (1970) la participación del Estado **en la economía aumentó excesivamente:** "Entre 1970 y 1973, la propiedad de los medios de producción se generalizó ... para 1973, aproximadamente el 45 por ciento de las ventas industriales las efectuaban las empresas controladas por el Estado ... el 48 por ciento de la superficie arable del país era estatal ... En el sector minero el Estado era el principal productor a través de las grandes minas de cobre, expropiadas a empresas multinacionales ... el Estado controlaba el 90 por ciento de las colocalaciones a corto plazo".

Hasta 1973 no existió una auténtica preocupación por una eficiente gestión de las empresas públicas. De hecho, se utiliza como un instrumento para el desarrollo de algún sector o región **específica, y en ocasiones, para aumentar el empleo;** pero se olvidó su carácter **empresarial. De esta manera, se desarrolla un sector con grandes deficiencias gerenciales, financieras y penetrado de objetivos sociopolíticos.**

Después del golpe militar de 1973, se inició la aplicación de un programa neoconservador, apoyado en una política de estabilización de corte monetarista que considera a la privatización como **uno de sus instrumentos para reducir la presencia del Estado en la economía.**

De acuerdo con el diagnóstico neoconservador, **la insatisfactoria evolución económica de las décadas anteriores (un crecimiento del Producto Interno Bruto**

menor al promedio en América Latina) y la recesión se debían en gran medida a la excesiva intervención estatal, al proteccionismo comercial y al control de **precios.**

Así, se nuer a un proceso de privatización de las empresas públicas, los servicios sociales (salud, vivienda y servicio social), del sistema bancario y de tierras cultivables. Este proceso es acompañado de una reducción del gasto público (en relación al Producto Interno Bruto de 40.6 por ciento en 1970 pasó a 30.3 por ciento en 1979), por su composición: aumentó en administración general, incluye defensa y policía; **en servicios sociales sufrió una reducción** y en actividades económicas bajó su porcentaje notoriamente. Además el empleo por las empresas públicas tuvo una amplia **reducción**, pues la ocupación en las empresas públicas de 1974 a 1979 disminuyó en un 40 por ciento."

La reducción fue algo más que una disminución cuantitativa, significó el replanteamiento y una nueva filosofía del Estado chileno. El Estado abandona su actividad empresarial, liberaliza el **mercado financiero, el comercio exterior** y el mercado de bienes.

En el ámbito político, el Estado **instaura un sistema de coerción, represión** y exclusión de los partidos políticos y sectores populares. A la vez que ejerce control directo o indirecto sobre los trabajadores.

De esta manera, "el Estado sólo **participará como agente económico, en** aquellas actividades consideradas estratégicas desde el punto de vista de la seguridad nacional y en aquellas que el sector privado se muestra incapaz de

absorber (de acuerdo con el principio de subsidiaridad del Estado)”.³⁵

La privatización de las empresas públicas se realizó principalmente entre 1974 y 1976. Antes del gobierno de la

Unidad Popular el Estado sólo poseía 46 empresas, para 1973 tenía 488 y en 1980, 23. De un total de 259 empresas intervenidas (por el gobierno de Allende) 202 fueron devueltas a sus propietarios durante 1974.

EMPRESAS PUBLICAS

<i>Con participación en la propiedad de</i>	A Ñ O S			
	<i>1970</i>	<i>1973</i>	<i>1977</i>	<i>1980</i>
	Cantidad			
- Empresas	46	229	45	23
- Bancos		19	4	1
Empresas intervenidas		259	21	
TOTAL	46	507	70	24

FUENTE: Marshall, Jorge, (1985).

Sin embargo, a pesar de 10 aparatoso de las cifras, en términos cualitativos la privatización ha sido más modesta. La mayoría de las empresas públicas vendidas eran empresas medias y pequeñas, la mayor empresa incorporada al Estado, la Corporación del Cobre (CODELCO), permaneció en el sector público. "A fines de 1976 el sector público participaba con el 79 por ciento en los activos y el 81 por ciento en el patrimonio de las 100 mayores empresas del país ... las 10 empresas más grandes, según activos totales y patrimonio, eran propiedad estatal y preservarán tal carácter, de acuerdo con las definiciones gubernamentales 18 organizaciones productivas ... que permanecerán en el dominio público, concentraban el 90.5 por ciento de los activos poseídos por las empresas estatales, en 1976. Cabe colegir, por lo tanto, que la situación sólo ha variado en términos marginales".

Así pues, la privatización de las empresas públicas es más aparatosa por su

número y por estar inmersa en una política económica liberal, que por su peso económico real.

De hecho, en 1981 la aportación de las empresas públicas es más aparatosa por su número y por estar inmersa en una política económica liberal, que por su peso económico real.

De hecho, en 1981 la aportación de las empresas públicas al valor bruto de la producción es mayor que en 1965 en sectores como la minería, electricidad, gas, agua, telecomunicaciones, industria, transporte y sistema financiero. En 1983 siete de las 10 más grandes empresas chilenas eran públicas.

Además, las recientes crisis del sistema bancario privado han revertido la tendencia privatizadora de los primeros años, pues el Estado ha intervenido ante las quiebras bancarias y ha provocado la readquisición de títulos sobre activos productivos.

La clarificación y previsión de los objetivos de las empresas públicas empiezan a definirse. Se establecen normas **encaminadas a conseguir su operación** según criterios de eficiencia, rentabilidad, autofinanciamiento y autonomía de gestión y política de precios.

Desde 1976, las empresas públicas, han empezado a tener una notable mejoría, sus resultados financieros y los costos, de producción son mejores (con superávit en 1979). Sin embargo, todavía faltan varios problemas por resolver en materia gerencial y planes de inversión a largo plazo.

Debido a que la privatización se realizó en un periodo de profunda recesión (1975-1976) el precio a que se vendieron las empresas públicas fue mucho más bajo que el valor de los bienes **tres años después, se estima "la subvaluación de las empresas públicas entre el 25 y 40 por ciento (Marshall, págs. 156 y 1985).**

Además, la privatización fue acompañada de concentración, pues reducidos grupos empresariales monopolizaron la información del proceso y el acceso al crédito externo para comprar los títulos de las empresas públicas en **venta.**

La liberación económica chilena tuvo éxito en los primeros años, en términos de mantener de 1976 a 1981 el crecimiento económico. Sin embargo, se generaron grandes defectos, la liberalización de recursos provocó la especulación financiera y no el esperado ahorro e inversión. La privatización no produjo mayor eficiencia en los nuevos mercados, pues la concentración evitó una auténtica competencia por los precios

entre los grupos empresariales. La deuda externa aumentó considerablemente. y en general, la pobreza de las clases populares también aumentó.

Además, después de un elevado crecimiento económico, en 1977 de 9.9, para 1982 tiene una caída drástica siendo negativo 14.5. Así pues, los efectos de la política neoliberal fueron: "estancamiento del Producto Interno Bruto, crisis financiera y de balanza de pagos, paralización agrícola, destrucción industrial y un tercio de la fuerza desempleada".

El Estado, en su actual crisis, es incapaz de extraer mayor cantidad de recursos económicos a la sociedad para **financiar sus actividades económicas y programa.** de bienestar.

Ante ello, el Estado está obligado a maximizar la utilización de sus recursos, por eso la eficiencia y productividad en la actividad empresarial del Estado y su gestión gubernamental en general son indispensables.

La empresa pública no es el único instrumento para alcanzar objetivos de desarrollo económico y social. Se deben evaluar las distintas vías factibles en términos económicos, sociales y políticos, pues en ocasiones son más adecuadas, para la sociedad, otras opciones en vez de las empresas públicas.

El desmantelamiento del Estado benefactor y la venta de las empresas públicas no es *per se* la solución a la crisis del Estado. El neoliberalismo que está dominando en los círculos académicos, financieros y políticos se ha convertido en una filosofía, política económica e ideología que tienen en ca-

mún su oposición a la intervención del Estado en la economía y a la política de bienestar.

Sin duda alguna, es necesario racionalizar al sector empresarial del Estado, reducir gasto público con alto efecto inflacionario, promover la inversión y **actividad productivas privadas y restringir** el derroche de recursos estatales por intereses políticos personales de las élites gobernantes de América Latina.

Sin embargo, la liberalización generalizada no tiene como resultado la eficiencia económica y el desarrollo económico y mucho menos el bienestar social. El empresario actúa, principalmente con la lógica de la acumulación de capital y no en términos sociales ni del **interés nacional**.

El desarrollo histórico de la empresa pública en América Latina y la preeminencia de la actividad estatal son **una fuerza que impide el regreso a un** Estado liberal clásico; si es que existió en la región. Además, ante la supremacía de las grandes naciones capitalistas, sólo con la intervención del Estado es posible contener su poder y apoyar el desarrollo de la industria nacional.

El pasado inmediato ha mostrado que puede haber privatización o intervención estatal, sin haber sucedido cambios en el poder político o en la ideología. ¿Por qué?: a pesar de la estrecha **relación entre política y economía**, es posible separar y respetar la racionalidad económica y la racionalidad política.

La privatización no significa necesariamente mayor eficiencia, ni que el

Estado sea inherentemente un mal administrador. La alternativa no es mayor mercado y menor Estado, sino Estado más eficiente y mercado más eficiente, es decir políticas de ambas partes cada **vez más racionales**.

El debate sobre la privatización se ha llevado a un ámbito de puras generalizaciones, **sin ocuparse por los problemas prácticos** de su instrumentación, y es en su aplicación donde la privatización encuentra muchos de sus límites.

Sin duda alguna, es necesario trabajar en las empresas públicas de América Latina para lograr una mejor productividad, eficiencia y eficacia y establecer equilibrio entre autonomía de gestión empresarial y control gubernamental, para una mejor administración y dirección empresarial al servicio del Estado.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

¹ Boneo, Horacio, "Privatización, Ideología y Praxis", en Horacio Boneo (editor), *Privatización del dicho al hecho*, Buenos Aires, El Cronista Comercial, 1985, pág. 24.

² Avanciba, Armando y W. Péres, "La polémica en torno de las empresas públicas en América Latina", en: *Economía de América Latina*, México, CIDE, núm. 3, septiembre de 1979, pág. 31.

³ BID Y Fundación Getulio Vargas, *Las empresas públicas en América del Sur y México*, vol. 2, México, LIMUSA, 1983, págs. 18 y 19.

⁴ Boneo, Horacio, *op. cit.*, pág. 28.

⁵ Balassa, Bela, *el al., Hacia una renovación del crecimiento económico en América Latina*, México, El Colegio de México-Fundación Getulio Vargas, 1986, pág. 156.

⁶ Kelly, Janet (comp.), *Empresas del Estado en América Latina*, Caracas, IESA, 1985, pág. 5,

⁷ CLAD-ILPES-INAP, Ponencia inaugural del "Seminario Regional sobre reestructuración económica en América Latina: perspectivas de la intervención estatal y nuevas potmcas para las empresas públicas", México, 1988, págs. 3-11.

⁸ Kelly, Janet (comp.), *op. cit.*, pág. 2.

⁹ Boneo. Horacio, *op. cit.*, pág. 40.

¹⁰ Balassa, Bela. *op. cit.*, pág. 162.

¹¹ Boneo, Horacio, *op. cit.*• pág. 31.

¹² Marshall. Jorge, "Privatización económica: lecciones de la experiencia Chilena", en Horacio Boneo e(ditor), *op. cit.*, pág. 143.

¹³ Kelly. Jonet. *oi, cu*, pág. 167.

¹⁴ Marshall, Jorge, *oj. cit.*, págs. 134 y 161.

¹⁵ Basttas. Alberto y Rodolfo Galvez. *Chile 1975-1979 estrategia politico-economica, empleo y migración*, Santiago. PISPAL, 1983, págs. 21 y 22.

¹⁶ Arancibo. Armando y W. Pérez. *op. cit.*, pág. 38.

¹¹ Foxtley, Alejandro, "Después del moneo tartsrno", en: *Working Pepers*, The Hellen Kellos Institute for International Studies. University of Notre Dame, 1984.

APUNTES SOBRE EL PROGRAMA NACIONAL PARA LA MODERNIZACION DE LA EMPRESA PUBLICA (1990-1994)

Concepción Rivera Romero'

Puntal de la Rectoría Económica del Estado y del cambio estructural, la modernización de la empresa pública ha **constituido una preocupación sustantiva** de las administraciones de la última década.

En la parte relativa a la "Instrumentación de la Estrategia", el *Plan Nacional de Desarrollo* 1983-1988 precisa que las empresas paraestatales **constituyen un importante instrumento para** el logro de los objetivos nacionales; refuerzan la rectoría del Estado en la vida económica y dan apoyo directo a la política económica y social que toca instrumentar al sector público. Su **presencia en el aparato productivo y distributivo** -afirma este plan- responde

al mandato constitucional que reserva al **Estado la intervención en sectores** estratégicos de la economía, o bien, el apoyo, complemento o promoción de las demás actividades del desarrollo nacional. .. La empresa pública constituye la base material con que cuenta el Estado para la regulación e impulso de la actividad económica y social de todos los **sectores**.

Sin embargo, existe en el mismo documento de referencia una detallada relación de los problemas de estructura y operación que venían impidiendo a las empresas públicas el ejercicio efectivo de este papel protagónico en el desarrollo nacional:

"En lo administrativo, se ha hecho **evidente, por una parte, la necesidad** de establecer las bases para superar los importantes problemas de coordinación

* Directora de Planeación-Producción de Radio Educación y catedrática de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

entre la política económica general y sectorial y, por la otra, las actividades realizadas por las empresas públicas...

...En el aspecto financiero, se ha visto reducida la generación de excedentes que permiten el autofinanciamiento de la operación y el crecimiento de las empresas públicas, lo que las ha llevado a depender en exceso del endeudamiento externo y de las transferencias del gobierno federal...

...El deterioro de su estructura financiera se explica porque sus ingresos **corrientes han perdido importancia** relativa debido a que sus precios y tarifas se encuentran rezagados con respecto a sus costos de generación de bienes y servicios, los cuales se han incrementado al ritmo del proceso inflacionario...

...En el aspecto laboral, a la empresa pública se le ha asignado una importante participación en el logro de las metas de empleo, lo que ha redundado muchas veces en el deterioro de su capacidad operativa, su productividad y **su eficiencia**...

...En algunas empresas públicas se observa la importación de tecnologías ya existentes en el país o que es posible desarrollar a corto plazo, y la utilización de aquéllas que, siendo intensivas en el uso de capital, no corresponden a nuestra actual dotación de **recursos**...

...Por último, debe apuntarse que se carece de un balance social periódico en cada empresa pública, que exprese correctamente el beneficio directo e indirecto que la sociedad recibe de

su operación, mismo que justifique su permanencia en el ámbito público.....

Destacan en esta etapa, que podría **ser considerada como la primera tendiente** a la reestructuración y modernización de la empresa pública, las siguientes líneas generales de acción: el establecimiento de programas que prevean, con carácter obligatorio, las metas a lograr en la elevación de la producción y la productividad, en la **reducción de recursos externos necesarios** para su operación y en el aprovechamiento óptimo de su capacidad instalada; la búsqueda de una integración en **subsectores por ramas productivas** para evitar dispersión, lograr una mayor eficiencia en el uso de los recursos y **congruencia en las decisiones, el incremento** de la productividad gerencial y la de los trabajadores y el uso más racional de sus recursos físicos y financieros.

En el *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, la modernización económica del país aparece una vez más estrechamente vinculada como un sector público más eficiente para atender los **requerimientos de infraestructura económica** y social del desarrollo. Las empresas públicas, asienta el documento, han sido y son uno de los instrumentos más efectivos con los que ha contado el Estado mexicano para lograr el cumplimiento de sus objetivos económicos y sociales. Si se ponderan aciertos y errores, continúa el documento, el balance de su actividad es, sin duda, positivo para el desarrollo del país. Pero, para que ese balance se mantenga y acreciente, las entidades que no reúnan las características de estratégicas y prioritarias, o de ambas, serán desincorporadas bajo los criterios de liquidación, fusión. transoferencia o venta.

Son estos los presupuestos de una visión históricamente renovada, actualizada, de la empresa pública que, siguiendo los planteamientos del PND 1989-1994, debe estar sujeta a las políticas nacionales, porque es producto de ellas, sin perder de vista su carácter empresarial. En consecuencia, la empresa pública debe igualmente atender a exigencias de eficiencia y productividad dentro de un renovado marco legal y con estricto control en el cumplimiento de las políticas, los programas y los presupuestos.

A tal efecto, este plan define el esquema de las estrategias que permitirán que la empresa pública logre uno de sus propósitos centrales: la calidad y oportunidad de la oferta de los bienes y servicios que produce:

... "se **perfeccionará el marco normativo** de la empresa pública, a efecto de hacer coincidir sus fines de servicio, concebidos en el derecho público, con la eficiencia, eficacia y productividad que su modernización reclama; la desregulación hacia adentro del sector público es un paso necesario tanto para elevar la productividad y mejorar los incentivos en la empresa pública, como para profundizar la descentralización; se eliminarán obstáculos y prácticas obsoletas que impiden un mayor dinamismo de la empresa pública y una mejor actividad de la misma en el interior y en el exterior del país; se definirán claramente las líneas de autoridad, así como los objetivos globales y particulares de cada empresa, para evaluar con mayor certeza sus resultados; se desarrollará un adecuado sistema de evaluación que estimule y promueva su eficiencia y que al mismo tiempo premie o penalice los resultados; se perfeccionará el diseño, ejecución, seguimiento y

evaluación de los convenios de modernización de las empresas, con compromisos claros de sus administradores; y se les dotará de una verdadera autonomía de gestión a través del fortalecimiento de sus órganos de gobierno tal y como lo plantea la Ley Federal de Entidades Paraestatales, al tiempo que **asumirán el compromiso de alcanzar una mayor autonomía financiera; se continuará** con la política de establecer Comités Mixtos de Productividad y se realizarán programas integrales orientados hacia ese fin; se fortalecerá el diálogo y la concertación con las organizaciones de los trabajadores a fin de avanzar de **común acuerdo en los esfuerzos de modernización**".

y concluye el documento: "El incremento de la productividad será el apoyo sustantivo para superar la problemática actual de las empresas públicas, ., La modernización de las entidades paraestatales exige empresarios públicos altamente calificados, con capacidad ejecutiva y claro compromiso social, que asuman plenamente la responsabilidad que implica dirigir y administrar las áreas estratégicas y prioritarias propiedad de la Nación",

Bajo los propósitos específicos de: precisar los objetivos de las empresas públicas; **concretar los términos y condiciones para su modernización, el fortalecimiento de su autonomía de gestión y los medios prácticos para garantizar eficiencia y productividad en su operación; establecer las acciones específicas para continuar avanzando en la reforma estructural de la economía y la modernización de la empresa pública y otorgar a las empresas públicas el respaldo indispensable para que puedan cumplir con las tareas de servicio a la sociedad que tienen encomendadas, Car-**

los .Salinas de Gortari, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, decretó, el 11 de abril de 1990, la aprobación del programa sectorial de mediano plazo denominado *Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública 1990-1994*.

Este programa, que según el artículo primero del Decreto será de observancia obligatoria para las dependencias y entidades de la administración pública federal en el ámbito de sus respectivas competencias y funciones, integra cuatro apartados:

1. Reestructuración del Sector Paraestatal.
11. Fortalecimiento de la Autonomía de Gestión de las Entidades Paraestatales.
111. Incremento de Eficacia, Eficiencia y Productividad, y
- IV. Concertación al Exterior y al Interior de las Entidades Paraestatales.

En la *Presentación* de este documento destaca la distinción entre empresas públicas y las entidades de servicio institucional:

"Se profundizará en la modernización de las entidades estratégicas y prioritarias, con un claro criterio para evitar confundir a las empresas públicas propiamente dichas con las entidades de servicio institucional, útiles para la prestación de servicios públicos o para realizar las actividades promocionales y de investigación, y cuya eficiencia y productividad no son siempre medibles en términos de rentabilidad financiera.

Las entidades de servicio con una clara función social deberán **desempeñarse eficientemente, distinguiendo su fin de los resultados de su operación:** no así las empresas públicas, que por los tipos de bienes que producen y **servicios que prestan deberán sujetarse a criterios de rentabilidad y regirse atendiendo a la competencia del mercado, para su mejor operación y utilidad social".**

Asimismo, se subrayan los objetivos a los que se orientará, en el mediano plazo, este programa:

- "1. Lograr la modernización del sector paraestatal a través del redimensionamiento de su **magnitud, estructura y funcionamiento, así como de su entorno normativo y operativo.**
- "11. Consolidar a los órganos de gobierno como instancias de decisión ágil y eficiente mediante el incremento de la profesionalización de sus integrantes y el otorgamiento de la autoridad, responsabilidad y disponibilidad de tiempo suficiente para el desempeño adecuado de su función.
- "111. Promover mayor autonomía de gestión de las entidades paraestatales.
- "IV. Lograr que las entidades paraestatales cumplan, en las mejores condiciones de rendimiento y aprovechamiento óptimo de los recursos, con los objetivos para los que fueron creadas ya sean éstos preponderantemente **económicos o de servicio institucional,** y

"V. Establecer la concertación como **principio básico para mantener adecuadas relaciones al interior y al exterior de las entidades**".

El apartado relativo a la *Reestructuración del Sector Paraestatal* integra las líneas básicas dirigidas a la racionalización de la estructura y organización administrativa del sector público, cuyo objetivo es la reducción del gasto público y evitar la dispersión de recursos:

- En relación a las Areas Estratégicas y Prioritarias (1.1) precisa que:

"El Estado mantendrá la propiedad y control de las áreas estratégicas a que se refiere el artículo 28 de la Constitución, las cuales son: acuñación de moneda; correos; telégrafos; radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del gobierno federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y prestación de servicios de banca y crédito. En relación a las sociedades nacionales de crédito, se preservará el régimen mixto de inversión pública y privada.

El Estado también mantendrá su participación en áreas prioritarias que son aquellas que se establezcan con sujeción a los lineamientos de la planeación democrática, en los términos del artículo 26 de la propia Constitución, particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares".

y asienta que:

"En su calidad de promotor, el Estado participará, temporalmente, en actividades industriales a fin de fomentar nuevas inversiones necesarias para el desarrollo. Una vez consolidadas éstas, el gobierno deberá retirar su participación, reorientando los recursos utilizados hacia la promoción de nuevos proyectos".

Con base en la distinción planteada en la presentación de este documento, entre *Entidades de Servicio Institucional y Empresas Públicas* (1.2), precisa sus objetivos y metas y sus formas de operación e integra los parámetros fundamentales para el diseño y la aplicación de sus Indicadores de Gestión.

Para el caso de las Entidades de Servicio Institucional, el programa asienta que:

"Los indicadores que se constituyan para evaluar estas entidades deberán reconocer, en primer término, que no es propósito principal de estas instituciones la rentabilidad financiera, aunque sí administrar de la manera más eficiente los recursos financieros que se les asignen. Bajo esta premisa se diseñarán indicadores que midan la eficacia, la eficiencia, la productividad de la operación y la situación financiera de cada entidad, atendiendo a los propósitos para los que fueron creadas y a sus características específicas; dichos indicadores deberán medir, por lo menos, los siguientes aspectos:

a) *Eficacia*

- Metas alcanzadas contra metas programadas. Comparadas con

el resultado del ejercicio previo.

- Población atendida contra población demandante de los servicios, si es posible por zonas geográficas.

bl *Eficiencia*

Presupuesto ejercido contra el autorizado.

Costo de los servicios contra costo presupuestado; comparado con el del ejercicio anterior.

e) *Productividad*

- Capacidad de servicios utilizada contra capacidad instalada, **en comparación con el ejercicio** previo.

Número de servicios prestados entre personal ocupado, comparado contra el ejercicio previo.

- Tiempo utilizado en la prestación de servicios contra el logro en el ejercicio previo.

Rotación del personal contra rotación del ejercicio previo.

Rotación de insumos de la operación comparada con la presupuestada y la del ejercicio anterior.

Cualesquiera otros indicadores según la naturaleza y condiciones específicas de cada empresa.

El grado de desagregación de estos indicadores dependerá de la naturaleza de la operación y las necesidades de información **para tomar decisiones** en los diferentes niveles jerárquicos".

En el caso de las empresas públicas, precisa que los indicadores que se establezcan **"para evaluar su eficacia,** eficiencia, productividad y situación financiera, así como el cumplimiento de los objetivos para los que fueron creadas, habrán de considerar que en este caso es un propósito deliberado tender a lograr la autosuficiencia financiera y que, de existir algún subsidio del Erario Federal, éste deberá **dirigirse al consumidor y no a la empresa,** por lo que dicho subsidio habrá de tener las características de transparencia, selectividad, temporalidad y deberá ser aplicado al producto final y no a las materias primas.

"En consecuencia, los indicadores que se usarán en este caso serán los **mismos definidos como mínimos para** las entidades de servicio, más los que midan la rentabilidad financiera y la eficacia, eficiencia y productividad de las actividades y comercializadora, de producción y adquisiciones.

"La liquidez, estructura y productividad financiera de la entidad deberán medirse por la vía de indicadores **que, al compararse, tomen como modelo** la sana situación, composición y rentabilidad financiera".

El programa precisa que la *Desincorporación de Entidades Públicas* (1.3) continuará siendo uno de los

instrumentos que permita liberar recursos del gobierno federal a fin de dedicarlos a promover el desarrollo regional y reorientar los esfuerzos hacia las áreas que exige el crecimiento económico con estabilidad de precios y otras áreas prioritarias.

Asienta asimismo los criterios de desincorporación: liquidación o extinción, fusión, transferencia y venta o modificación de la participación accionaria del Estado.

La *Racionalización del Esquema de Organización y [funcionamiento de las Entidades* (1.4) integra los procedimientos destinados a la coordinación entre los procesos productivos y administrativos de las entidades públicas que garanticen la congruencia de su operación con la política general y sectorial, y la sujeción a controles presupuestales que permitan evaluar la evolución económica y contribuyan a mantener estructuras financieras adecuadas. Y asienta:

“En este contexto, respecto a las entidades públicas, será necesario fortalecer y redimensionar el esquema de relaciones entre dependencias globalizadoras y coordinadoras, para imprimir mayor racionalidad y coherencia a la aplicación de las directrices normativas, orientaciones programáticas, y manejo de los instrumentos, las acciones y los recursos”.

Destaca en este apartado del programa el apoyo a la autonomía de gestión que permita a las entidades paraestatales alcanzar agilidad en la toma de decisiones y una plena determinación de sus políticas y estrategias.

El apartado denominado *Fortalecimiento de la Autonomía de Gestión de las Entidades Paraestatales* precisa los términos en que se habrá de dar el fortalecimiento de los órganos de gobierno, sus formas de integración y las facultades y responsabilidades de los titulares de las entidades.

Inicia este apartado asentando que la autonomía que ha de otorgarse a las entidades deberá corresponderse con una mayor responsabilidad en la gestión por parte de sus directivos, quienes se comprometerán a resultados específicos sujetos a evaluación permanente por parte de sus órganos de gobierno.

- En torno al *Fortalecimiento de los Organos de Gobierno* (II.I), el documento señala que:

"La autonomía de gestión implica otorgar a los órganos de gobierno facultades para discutir estrategias, establecer políticas, fijar metas, evaluar resultados y rectificar rumbos. La autonomía de gestión debe darse simultáneamente a la profesionalización de quienes integran los órganos de gobierno y a una dirección talentosa y ejecutiva.

... En consecuencia, el fortalecimiento de los órganos de gobierno de las empresas, el tratamiento diferenciado por tipo y características de entidad pública, la revisión permanente de su marco reglamentario y el establecimiento de objetivos y metas claras para cada entidad, pueden ser algunas de las alternativas para que, con **control fortalecido, se proporcione a las empresas autonomía de gestión y apoyo en la elevación de su productividad y eficiencia**".

- En lo relativo a la *Integración de los Organos de Gobierno* (II.2), se precisa que dichos órganos constituyen, en el nivel operativo, la máxima instancia de decisión de las entidades paraestatales, y que su integración y funcionamiento deberá apegarse a las leyes vigentes, así como a la normatividad emitida en la materia. Al respecto, se establece que:

"Dada su importancia estratégica en la conducción de la entidad, cobra singular relevancia asegurar que la integración del órgano de gobierno responda a la necesidad de que en su seno se encuentren debidamente representados los niveles global, sectorial e institucional de la administración pública federal, así como en su caso, los sectores social y privado".

Asimismo, se estipula que:

"Los órganos de gobierno deben integrarse de manera que las decisiones adoptadas, al mismo tiempo que aseguren los intereses y necesidades estratégicas de las propias entidades, resulten congruentes con los objetivos y la orientación de las políticas de carácter general establecidas por el Ejecutivo Federal".

- En relación a las *Facultades y Responsabilidades de los Titulares de las Entidades* (II.3), el documento precisa que, en el ámbito de su competencia y responsabilidad, los titulares de las entidades deberán observar y hacer observar las leyes vigentes por los distintos niveles de servidores públicos.

El apartado que lleva por título *Incremento de Eficacia, Eficiencia y*

Productividad, integra las siguientes líneas generales: Profesionalización de los Servidores Públicos, Simplificación y Descentralización, Sistemas de Registro, Información y Control y Procesos Productivos y Sistemas de Producción.

Este rubro está dirigido a promover el uso eficiente y eficaz de los recursos del sector paraestatal, para **10 cual, se asienta. será necesario "un** cambio estructural de las entidades públicas, ya que la modernización de las industrias tradicionales depende de la superación de los rezagos tecnológicos y de organización, lo cual obliga a su vez a establecer compromisos específicos de productividad para reducir costos y para incrementar los ingresos... Lo mismo puede decirse de los recursos que se utilizan en procesos administrativos para la prestación de servicios".

- La *Profesionalización de los Servidores Públicos* (III.1) estipula un nuevo concepto de administración profesional, con mentalidad abierta al cambio, convencido de la necesidad de actualizarse permanentemente y con la capacidad técnica, imaginación y dinamismo para hacer más eficientes las entidades a su cargo. Al respecto se asienta que:

"Es fundamental fortalecer permanentemente el nivel de profesionalismo, el nacionalismo y la vocación de servicio para lograr una verdadera transformación integral de la fuerza de trabajo y elevar así los niveles de productividad y eficiencia; a ello contribuirá la instauración de un programa integral de capacitación, actualización y desarrollo de personal".

- En lo relativo a la *Simplificación y Descentralización* (III.2), es importante destacar la necesidad de que los titulares de las "entidades paraestatales promuevan un proceso de simplificación administrativa basado en la concepción de la entidad paraestatal como un sistema dinámico, flexible y adaptable de mecanismos de comunicación y de toma de decisiones. Esto requiere simplificar las normas y trámites para agilizar la ejecución de las acciones inherentes a la producción de bienes y servicios, modificando en paralelo los sistemas de trabajo mediante su automatización".

Congruente con este objetivo, el programa anuncia el reforzamiento de los Comités de Simplificación, los que tendrán como funciones básicas "la identificación, estudio y depuración del universo jurídico vinculado al sector paraestatal; en este sentido, examinarán las normas y trámites que afectan negativamente la operación de cada entidad en particular y delimitarán su aplicación, atendiendo a las características específicas de la entidad. Efectuarán verificaciones periódicas respecto a la justificación de los trámites, el grado de dificultad para su simplificación y las posibles repercusiones en las funciones de control, en caso de eliminarlos".

En el mismo sentido, se asienta que:

"Los comités definirán el contenido de los programas de simplificación de cada entidad, dependiendo de la magnitud y complejidad de la misma y propondrán normas y reglas que sean cada vez más claras y simples en la práctica, así como la adecuación y modernización de los procedimientos administrativos y operativos, propi-

ciando la utilización de sistemas automatizados cuando verdaderamente sean indispensables.

Igualmente, dichos comités deberán precisar cuáles son las autoridades normativas al interior de las entidades paraestatales, de qué **instrumentos normativos se puede servir cada una de ellas** y el procedimiento mínimo indispensable que se debe observar en la expedición de una **norma interna de operación. Asimismo, establecerán mecanismos de coordinación con otros comités de simplificación que operen en entidades paraestatales afines".**

Con el objetivo de impulsar el desarrollo regional, los titulares de las entidades implantarán y supervisarán programas relativos a la **descentralización y desconcentración administrativa.**

En relación a los *Sistemas de Registro, Información y Control* (III.3), se afirma que su implantación, mejora y adecuación deberán aportar elementos de juicio suficientes para ejercer de manera adecuada las funciones de supervisión, control y evaluación, y asimismo para el diseño y establecimiento de políticas, estrategias, programas, mecanismos e instrumentos orientados al logro de la excelencia en la prestación de servicios y en la producción de bienes.

Asimismo, se precisa que los sistemas de información deberán diseñarse atendiendo a las condiciones y necesidades específicas de cada entidad, a efecto de que sean un eficaz instrumento para medir, comparar, controlar y evaluar el desarrollo de las operaciones y retroalimentar el pro-

ceso de planeación estratégica y de corto plazo, y el perfeccionamiento constante de los servicios públicos, apegándose al marco del Sistema Integral de Información.

- Los *Procesos Productivos y Sistemas de Producción* (III.4) deberán encaminarse al aumento de la productividad, la competitividad interna y externa y la rentabilidad, mediante la incorporación, innovación y/o adaptación de nuevas tecnologías.

"Para ello asienta el programa se requerirá de inversiones guiadas con criterios de selectividad y orientadas al proceso de modernización que maximicen la eficiencia en el uso de los recursos. . . Con el fin de propiciar el uso de tecnologías adecuadas, las empresas públicas podrán contar, cuando así se justifique, con personal especializado capaz de evaluar la gestión tecnológica, cuyas principales funciones serán las siguientes: identificar y seleccionar las mejores tecnologías para ser implantadas; formar y actualizar los recursos humanos en dichas técnicas; establecer normas que estimulen la creatividad tecnológica; y aplicar esquemas de remuneración del trabajo de acuerdo al valor estratégico del personal dedicado a estas tareas".

Finalmente, el apartado relativo a la *Concertación al Exterior y al Interior de las Entidades Paraestatales* integra dos rubros: la Concertación de Acciones en las Diversas Instancias Vinculadas con la Entidad y la Captación Sistemática de Opiniones y Recomendaciones.

- En lo relativo al primer rubro, el programa destaca, por una parte, la

importancia de concertar con los empleados y sindicatos y, por la otra, al exterior, con proveedores y usuarios de los servicios o productos.

Esto implica: "informar y tomar acuerdo del órgano de gobierno y atender los requerimientos y lineamientos de la coordinación sectorial así como de las globalizadoras. La concertación vertical con dichos entes resulta fundamental".

La concertación al interior deberá impulsar el establecimiento de Comités Mixtos de Productividad, "que por ley deben existir, en los que se analizarán las medidas relativas a la organización de los procesos productivos de selección y aplicación de los adelantos tecnológicos que permitan elevar la eficiencia y competitividad internacional, manteniendo un adecuado nivel de integración con el resto del aparato productivo nacional".

Por su parte, la concertación al exterior deberá realizarse, como lo estipula el programa, mediante convenios que los directores de organismos y empresas propondrán a sus órganos de gobierno. En ellos se comprometerán a llevar a cabo las acciones derivadas de los programas aprobados por la coordinadora de sector y los presupuestos respectivos.

En este sentido, el programa subraya la figura de los Convenios de Desempeño, como instrumentos políticos y administrativos que señalan a la empresa pública objetivos y metas por alcanzar, claramente cuantificados y en los que el gobierno federal establece los apoyos que les asigna. Así, asienta el documento.

"Los convenios de desempeño son un mecanismo para avanzar en la autonomía de gestión, reducir los trámites burocráticos e institucionalizar una cultura de la evaluación que contenga planeación, control y responsabilidad autónomos",

"De manera más precisa, los convenios de desempeño constituirán la guía de actuación del órgano de gobierno y el marco de gestión del director general; detallarán objetivos y metas: destacarán resultados físicos, económicos, financieros, fiscales y sociales. Aquellas entidades que reciban transferencias del gobierno central o que sirvan de vehículo para otorgar subsidios, darán un tratamiento y detalle especial de registro a estas operaciones para aclarar cualquier duda sobre su origen y aplicación"

En lo referente a la *Captación Sistemática de Opiniones y Recomendacio-*

nes, el documento resalta la importancia de la disponibilidad de la empresa para tomar en cuenta, en forma sistemática, las opiniones y recomendaciones que propongan las **diversas instancias de concertación**, para fortalecer y mejorar su operación.

Este resumen de las estrategias y líneas de acción del *Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública 1990-1994*, nos permite observar la plataforma a partir de la cual el sector paraestatal transitará a una nueva etapa de desarrollo.

El diseño de este programa de adecuación y ajuste de la operación y de redimensionamiento de la empresa pública mexicana posibilita la actualización gradual y coherente del quehacer económico gubernamental, propiciando su eficiencia, su eficacia, su productividad y su competitividad.

DESARROLLO Y CONSOLIDACION DE LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO: EL CASO DE LA INDUSTRIA PETROLERA (1938-1970)

*José de Jesús Sosa López**

La difícil situación en que se inició la administración nacional de la industria petrolera el año de 1938, y el proceso de adaptación tecnológica y productiva en condiciones adversas tanto internas como externas que ésta experimentó, marcaron de manera indeleble la atmósfera en la cual se desarrolló la economía mexicana durante los años posteriores a 1940. La imperiosa necesidad de contar con una mayor oferta de energéticos para el consumo nacional, y la idea de que el petróleo fuera al mismo tiempo generador de riqueza en favor del gobierno federal, constituyeron los elementos centrales en la vida de esta actividad económica en nuestro país,

El análisis de los principales aspectos económicos y administrativos de esta

industria puede ser una interesante perspectiva para la comprensión del fenómeno más amplio de la empresa pública en México. A presentar dicha perspectiva se orienta el presente trabajo. Para ello, el análisis partirá de la consideración de los principales esfuerzos gubernamentales orientados a regular la industria petrolera antes de 1938; para después entrar de lleno en los principales aspectos internos de la industria nacionalizada, sus procesos de ajuste y consolidación definitiva en los campos político, económico y técnico.

A. PRINCIPALES ESFUERZOS GUBERNAMENTALES ORIENTADOS A REGULAR LA INDUSTRIA PETROLERA ANTES DE 1938

La expropiación de los bienes de las principales empresas extranjeras que ex-

* Investigador del *Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., México.*

plotaban hidrocarburos en México. en marzo de 1938. marcó la consumación de los esfuerzos que el gobierno mexicano había emprendido en pos de obtener el control de esta industria. de su producción y de sus beneficios.

Los esfuerzos orientados hacia el control de las actividades de las empresas petroleras se inician en el gobierno del Presidente Carranza. En marzo de 1919 se creó por decreto del propio Presidente la "Comisión Técnica del Petróleo". cuyas funciones principales estaban referidas a la investigación de las condiciones técnicas y económicas de la industria y a ofrecer consultoría al gobierno en temas relacionados con la misma actividad.

El 21 de julio de 1920 el Presidente Adolfo de la Huerta estableció la "[unta Consultiva del Petróleo" adscrita a la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. Las funciones de dicha junta fueron, entre otras; 1

1. Estudiar iniciativas de ley y demás disposiciones legales referentes a la industria petrolera;
2. Estudio de las controversias que se susciten en el ramo del petróleo;
3. Investigación de las condiciones de la industria petrolera. y
4. Facultades para el fomento de la industria petrolera.

Posteriormente y como resultado de la actividad intensa de los ferrocarriles dentro de las regiones petroleras. el gobierno de Alvaro Obregón decidió otorgar a los Ferrocarriles Nacionales una concesión para explotar los yacimientos

de hidrocarburos que existieran en las tierras comprendidas dentro del derecho de vía. Como resultado de esta concesión. los ferrocarriles crearon un departamento interno dedicado a la explotación de algunos pozos. los cuales abastecieron parte de las necesidades de la propia empresa y la demanda de hidrocarburos de otras empresas y oficinas gubernamentales.

Sin embargo. ninguno de estos organismos logró participar en forma importante dentro del mercado de hidrocarburos o siquiera establecer alguna regulación con repercusiones más allá de su carácter normativo. Fue hasta el gobierno de Plutarco Elías Calles cuando se creó el primer organismo con **tendencias hacia una verdadera actuación práctica**. El 31 de diciembre de 1925 se constituyó el "Control de Administración General del Petróleo Nacional" (CAGPN) como un órgano dependiente del Presidente de la República. El CAGPN absorbió las facultades del departamento del petróleo de los Ferrocarriles Nacionales y se le sumaron otras relativas a la verificación de los trabajos de exploración y explotación de nuevos pozos, a la realización de operaciones de compra-venta de petróleo y fue, desde entonces, el representante directo del Ejecutivo Federal en cualquier asunto relacionado con esta industria.

Con objeto de complementar la actividad que el CAGPN realizaba dentro de la industria petrolera, el gobierno de Abelardo Rodríguez creó la Compañía "Petróleos de México, S. A.", en octubre de 1934 con un capital de \$2,031.050.00. Dicho capital se integró de la siguiente forma: el gobierno federal aportó el 50 por ciento en bienes, franquicias y concesiones propiedad del

CAGPN, mientras que los Ferrocarriles Nacionales y algunos accionistas nacionales aportaron el restante 50 por ciento. Petro-Mex, como fue conocida la **empresa. inició operaciones pocos meses** después y orientó sus actividades hacia los siguientes objetivos: 2

- a) Regular el mercado interior de **hidrocarburos;**
- b) asegurar el abastecimiento del mercado nacional, en especial la demanda de los Ferrocarriles Nacionales, y
- e) adiestrar personal técnico mexicano para trabajos de la industria petrolera.

El 30 de enero de 1937 el CAGPN fue sustituido por otro organismo descentralizado, con **personalidad** jurídica propia denominado Administración General de Petróleo Nacional (AGPN).3

Las atribuciones del nuevo organismo eran muy semejantes a las del CAGPN y se agregaron otras relativas a la exportación de hidrocarburos y a la realización de obras y operaciones relacionadas con las diferentes etapas de exploración, explotación, refinación y almacenamiento de productos.

Debe notarse que, no obstante los **esfuerzos antes aludidos, la industria** petrolera de México operaba en forma muy diferente a los intereses y objetivos que tanto el gobierno, como algunos empresarios nacionales, deseaban fueran aplicados. La propia localización de las instalaciones y la (arma en que se operaban no obedecían a un criterio de cobertura del mercado nacional.

Se trataba de una industria concebida como un **énclave externo, establecido para abastecer los mercados internacionales** de crudo y algunos refinados, **destinando al consumo nacional los márgenes** excedentes de la producción.

Como ha señalado Pedro Pérez,' la política del Estado mexicano hacia la industria petrolera fue variando de una actitud casi indistinta al resto de las actividades en las que el capital extranjero participaba, a otra en la que el interés nacional por la explotación de los hidrocarburos se fue acrecentando. Este cambio se explica, sobre todo, por dos factores:

1. La sustitución de un régimen oligárquico-exportador por otro populista y nacionalista de transición, que desembocaría en uno de tipo industrializador orientado hacia el mercado interno. "La región petrolera ocupa un papel limitado dentro de la configuración regional durante el modelo oligárquico-exportador ... el petróleo se identificaba con los demás productos de la minería. Se producía fundamentalmente para ser exportado ... Su papel interno **era dejar salarios, impuestos y una mínima infraestructura productiva y de exportación'';**
2. La necesidad del propio Estado **mexicano de aprovechar sus recursos energéticos con dos fines básicos: obtener mayores ingresos económicos** y abastecer un mercado nacional que demandaba mayores y mejores recursos energéticos.

El resultado último de estas transformaciones fue la expropiación decretada por el Presidente Cárdenas el 18

de marzo de 1938 que, además de asegurar para el gobierno nacional el control de la industria, amplió las bases de apoyo popular al régimen establecido.

"La nacionalización, en 1938, de las compañías extranjeras productoras de petróleo significó, con relación específicamente a nuestro tema, la finalización de la transición y el inicio de una forma que se integra ya en el nuevo modelo. . . . Las zonas petroleras. " de ser regiones orientadas hacia el exterior pasaron a vincularse estrechamente con el resto de la actividad nacional"."

B. EL PERIODO 1938-1940: ESTABLECIMIENTO DE UNA INDUSTRIA NACIONAL

Al momento de la expropiación, la situación técnica y económica de las empresas extranjeras distaba mucho de ser la más adecuada. Después de un periodo de auge en la explotación de los mantos petrolíferos entre 1916 y 1921; a mediados de la década de 1920 la industria en su conjunto empezó a **sufrir un decaimiento continuo caracterizado por la reducción constante de la producción, baja o casi nula reinversión en nuevos equipos, exploración y desarrollo de nuevos campos; y deterioro acelerado de los equipos e instalaciones existentes,"**

Para 1938, la industria se encontraba dispersa, poco integrada y con instalaciones y equipos obsoletos. Las 16 empresas objeto de la expropiación diferían entre sí notablemente. Ello planteó **una situación administrativa muy complicada para poder iniciar la operación de la industria en forma integrada y de**

acuerdo a los objetivos que para entonces ya le habían sido asignados.

Con objeto de evitar la paralización de las actividades en los campos y refineras, el gobierno federal creó el 19 de marzo de 1938, mediante decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 30 de marzo del mismo año el "Consejo Administrativo del Petróleo" a cargo de los secretarios de Hacienda, Eduardo Suárez y de la Economía Nacional, Efraín Buenrostro. El consejo se integraba con dos representantes de la Secretaría de Hacienda, tres de la Secretaría de la Economía Nacional, uno de la AGPN y tres del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana.

La función primordial del Consejo era mantener en operación a la industria petrolera en tanto los nuevos órganos técnicos para su administración eran creados. En esta tarea contó con la muy activa participación del personal sindicalizado. Las operaciones de comercio exterior de hidrocarburos fueron confiadas a una pequeña empresa comercializadora creada para tal efecto por el Ejecutivo Federal el 31 de marzo de 1948 denominada "Exportadora Nacional del Petróleo".

Posteriormente fueron creados otros dos organismos de carácter técnico a los cuales se confiaría la operación de las instalaciones y equipos expropiados. Mediante dos decretos fechados el 7 de junio de 1938 y publicados en el *Diario Oficial* de la Federación el 20 de julio del mismo año, fueron creados "Petróleos Mexicanos" y "Distribuidora de Petróleos Mexicanos" (en adelante Pemex y Distribuidora respectivamente) bajo la forma de organismos descentra-

lizados del Ejecutivo Federal, bajo las órdenes del propio Presidente de la República y la tutela financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Petróleos Mexicanos se encargaría de ejecutar las funciones del "Consejo Administrativo del Petróleo" para avanzar en la integración de las zonas de producción y refinamiento, mientras que la Distribuidora tomaría a su cargo la comercialización y transporte de los productos dentro del país. Posteriormente se le asignarían las operaciones externas. El 2 de agosto de 1939 se dictó el primer reglamento de administración de Pemex. El 18 de marzo de 1940 se dictaron las primeras disposiciones relativas al comercio exterior de hidrocarburos.'

Cada organismo era dirigido por un consejo de administración. En el caso de Petróleos Mexicanos, el consejo de administración contaba con la participación del gobierno federal (secretarías de Hacienda y de la Economía Nacional, y de la AGPN) y del sindicato petrolero. En el caso de la Distribuidora, el decreto de creación establecía como su órgano de gobierno a un consejo directivo compuesto por cinco miembros (dos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, uno de la Secretaría de la Economía Nacional, uno de Petróleos Mexicanos y uno de la AGPN), todos nombrados por el gobierno federal excluyendo de este organismo a representantes sindicales. Su patrimonio original fue de 200 mil pesos, los cuales fueron aportados por Pemex y la AGPN.

El nombramiento de los gerentes generales de las dos empresas estaba a cargo del Presidente de la República. Los responsables de iniciar la marcha de la industria petrolera nacionalizada

fueron Vicente Cortés Herrera en Pemex y Jesús Silva Herzog en la Distribuidora.

Como ya se ha dicho, la industria petrolera nacionalizada enfrentó como primer y principal problema la dificultad de administrar conjuntamente instalaciones, equipos, sistemas técnicos, administrativos y laborales muy disímolos entre sí, heredados de las empresas extranjeras.

Para tratar de atenuar estas diferencias fueron creados diferentes órganos técnicos y de administración dentro de cada empresa, campo y refinería con objeto de lograr que en todas ellas se desarrollaran las actividades de acuerdo a normas y procedimientos semejantes. Los aspectos técnicos representaron quizás el mayor problema debido a que estas labores eran desempeñadas principalmente por personal extranjero de las empresas. Dada la falta de personal mexicano capacitado para estas labores, las empresas dependieron en gran medida de los trabajadores sindicalizados. Esta situación dio lugar a una infinidad de problemas para la industria nacionalizada por la actitud que el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM) tomó y por algunos actos de corrupción que éste cometió; ya que la administración de la industria descansaba en los denominados "Consejos Locales de Administración". Estos consejos estaban integrados por funcionarios sindicales que, aprovechando la dispersión en el control de la industria, manipularon las actividades de cada uno de los centros de trabajo en beneficio propio.¹⁰

El hecho de que la expropiación se llevara a cabo en un ambiente de intensa actividad laboral y, dada la depen-

dencia de las empresas nacionales para operar las instalaciones respecto del personal sindicalizado, dio cabida a que el Sindicato pretendiera, como había sucedido con los ferrocarriles, tomar la administración de la industria. La respuesta gubernamental a ello fue negativa y a cambio el STPRM obtuvo mejoras económicas y salariales, aunque ello no significaría el abandono definitivo de este propósito.

A estos problemas internos deben agregarse los de carácter externo. A raíz de la expropiación, las empresas petroleras internacionales decretaron un boicot internacional en contra de México y que se prolongó hasta mediados de la Segunda Guerra Mundial. El objetivo central del boicot era aislar a México del mercado internacional de hidrocarburos y bloquear cualquier compra de equipos y refacciones para la industria petrolera nacionalizada.

En términos administrativos, estos factores crearon una situación caracterizada por: ¹¹

- a) La dispersión del control de la administración. Cada campo y cada unidad de refinación, almacenamiento y distribución actuaba en forma casi autónoma al resto y sus relaciones con la dirección de las empresas era alejada y referida a aspectos puramente, formales y normativos;
- b) La dificultad cada vez mayor para establecer una autoridad central y precisar sus facultades, y
- e) El aumento de las presiones laborales y la posibilidad de serios conflictos en las relaciones obrero-pa-

tronales. "El sindicato ignoró la crisis en que el boicot de las empresas extranjeras había sumido a la industria petrolera -y en cierta medida al país- y exigió el cumplimiento inmediato de todas las prestaciones que el laudo de 1937 les **había** concedido".

Es necesario hacer mención aquí de un aspecto de crucial importancia en la definición del papel que la industria petrolera debía desempeñar a partir de su nacionalización. En el decreto expropiatorio se establecía que "la industria petrolera funcione convenientemente en beneficio nacional y de los trabajadores de la industria petrolera." La frase "beneficio nacional" se traduciría poco tiempo después en una política de **subsídios al consumo de energéticos para** la industria y algunos otros sectores económicos considerados fundamentales dentro del proyecto industrializador de los años cincuenta y sesenta.

También se previno que las empresas que se dedicasen al desarrollo de la industria del petróleo debían efectuar "sus **operaciones respectivas con criterio** financiero". **Al tomar en sus manos el** manejo de la industria petrolera, el gobierno federal se propuso desarrollarla con objeto de allegarse mayores recursos que le permitieran el desarrollo de **nuevos proyectos. Por ello le** impuso, desde el inicio, una serie de cargas **fiscales por concepto de concesiones, regalías e impuestos** por la explotación de los recursos petroleros.

Ambas consideraciones, la de aplicar **un criterio financiero a las operaciones** de las empresas dedicadas al ramo del petróleo y la de apoyar el desarrollo industrial del país mediante la oferta de

energéticos baratos, **chocarían al poco tiempo**. Como ha señalado Osear Guzmán: "la evolución posterior de las actividades y los resultados financieros de la empresa [Pemex] pondrían en evidencia las contradicciones asociadas a los mandatos que se le impusieran. La **operación con normas comerciales** no aparecería congruente con el principio del beneficio social".

Muestra de esta contradicción es la **situación económica y financiera de los organismos petroleros** entre 1938 y 1940. Como lo muestra el cuadro 1, entre 1938 y 1940 las erogaciones totales de Pemex ascendieron a 716 millones de pesos, mientras que los ingresos por ventas y otros conceptos sumaron 666 millones de pesos; de los cuales tan solo el 2.09 por ciento se destinó a la redención de la deuda petrolera que el gobierno federal había tratado de pagar a las empresas expropiadas."

Los gastos de operación en el mismo periodo ascendieron a 701 millones de pesos. De ese total, el 36.52 por ciento se destinó al pago directo a trabajadores, el 10.7 por ciento a la adquisición de productos y materiales (la baja proporción se explica en parte por el boicot internacional); el 27.96 por ciento al pago de impuestos y el 24.82 por ciento a otros gastos de operación (véase cuadro 2).

El 36.52 por ciento destinado al pago directo a los trabajadores representó una erogación total para el periodo de aproximadamente 256 millones de pesos que se distribuyeron entre los 19,880.3 trabajadores (como promedio para el periodo) que por entonces prestaban sus servicios en la industria.

Si se analiza el resultado de las operaciones de Pemex (cuadro 3) en el mismo periodo (1938-1940) se podrá apreciar que, antes del pago de impuestos, la utilidad obtenida equivalía a 161 millones de pesos. Una vez aplicados los impuestos esta utilidad se convierte en un déficit de 50 millones antes de aplicar la inversión, la cual fue de 114 millones. El resultado final del ejercicio arroja un déficit de 164 millones de pesos.

Estas cifras muestran cómo el propio gobierno impedía no sólo la aplicación del criterio financiero a las operaciones de la industria, sino que además ponía en riesgo la continuidad de su desarrollo al obligar a que las **inversiones necesarias para reponer el equipo desgastado** y adquirir nuevo se **financiaran con recursos provenientes** de deuda o de subsidios directos del propio fisco federal. Esta grave contradicción estará presente durante las siguientes tres décadas de vida de la industria y llevará a repetidas situaciones de déficit que serán cubiertos por el mismo **gobierno** federal.

La primera de estas graves situaciones se dio en 1940 cuando la empresa planteó un conflicto de orden económico ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. Aparte de las modificaciones laborales que el conflicto generó, la **industria sufrió una reorganización administrativa a fondo:**

El 8 de agosto de 1940 se promulgó un decreto por el cual se unificaba en la empresa Petróleos Mexicanos toda la administración de la industria petrolera.^{rr} Esta reestructuración significó los siguientes cambios:

- a) Desaparición de la Distribuidora de Petroleas Mexicanos y de la AGPN;
- b) la aportación del gobierno federal en "Petro-Mex" pasó a formar parte de Pemex, y
- e) la integración de un solo organismo rector de todas las actividades relacionadas con el petróleo, haciendo desaparecer aquellos órganos técnicos y administrativos y aquellas unidades que tuvieran funciones semejantes. Estos cambios redujeron el personal de 21,940 trabajadores a 19,762 (reducción de un 9.93 por ciento), mientras que los gastos de operación dedicados a pagos directos e indirectos a los trabajadores pasaron de 100,730,000.00 pesos a 97,730,000.00 pesos (deducción del 3.64 por ciento).

C. LA ADMINISTRACION DE LA INDUSTRIA ENTRE 1940 Y 1946

La unificación de la administración de la industria petrolera en un solo organismo permitió que las diferentes etapas de producción, refinamiento, transporte y distribución se fueran integrando cada vez más entre sí, y con ello se lograra centralizar la toma de decisiones en los niveles administrativos superiores de Petróleos Mexicanos.

El primer director de Pemex, después de la unificación, fue el exsecretario de la economía nacional, Efraín Buenrostro. Su gestión se vio fuertemente obstaculizada por los graves problemas de carácter administrativo que aún subsistían al interior de la empresa. A pesar de la unificación, no se habían

logrado normalizar los diferentes esquemas de administración de personal y los tabuladores de sueldos y salarios que aún reflejaban los disímiles estilos de operación de las empresas extranjeras expatriadas.

Como señala Antonio J. Bermúdez, "el sistema de remuneraciones de la industria estaba organizado de tal forma que los puestos menores, en los cuales la calificación técnica era baja, eran proporcionalmente mejor remunerados que los puestos superiores. "No había incentivos verdaderos en los ascensos y el persona *no calificado* estaba mejor remunerado que el *calificado*". Los tabuladores aplicados en los primeros años establecían un jornal mínimo de cinco pesos, y los aumentos en las escalas superiores, que eran del 20 por ciento para los niveles más bajos, tendían a reducirse conforme se elevaban los salarios."

También subsistían algunos problemas de carácter operativo. El 7 de abril de 1942 se formuló la primera reglamentación interna de la nueva empresa.¹ Esta nueva reglamentación previó la creación de gerencias de zona cuya función primordial era la de administrar localmente las operaciones. Se establecía con ello, un esquema de administración regionalizado. Hacia 1946 había algunas imprecisiones en cuanto a cuáles eran las funciones de esas gerencias y los términos en que debían relacionarse con la autoridad central. Existía pues un conflicto de facultades que será resuelto hasta el inicio de la siguiente administración, en 1947.

Entre 1941 Y 1946, la industria sufrió un periodo de crisis aguda en la producción de crudo y de gas natural.

A pesar de haber experimentado durante los tres primeros años posteriores a la expropiación un ritmo de crecimiento aceptable (entre 1938 y 1940 la producción de petróleo crudo creció 14.46 por ciento y la de gas natural 35.78 por ciento), a partir de 1940 se inicia un periodo de inestabilidad y baja en la producción. En 1941 y 1942 la producción de crudo decreció en cerca del 21 por ciento con respecto a 1940; y no fue sino hasta 1945 cuando se lograron alcanzar los niveles de 1938 (véase cuadro 4).

Varios factores ayudan a explicar estas cifras. En primer término, el boicot internacional que sufrió la industria y que le impidió realizar ventas al exterior de productos y abastecerse de insumos y maquinaria indispensable para la operación regular de campos y refinerías y que se prolongó hasta 1942.²¹ En segundo término, al levantarse el boicot la empresa debió realizar algunas operaciones de reposición de equipos desgastados, al tiempo que inició los trabajos de construcción de dos refinerías nuevas en Atzacapotzalco (Refinería "18 de marzo") y Poza Rica, así como algunas obras de renovación, sustitución y construcción de líneas de conducción de productos de los campos hacia las refinerías."

El resultado de operaciones del periodo de Efraín Buenrostro arrojó un déficit de 523 millones de pesos, de los cuales 341 millones fueron aplicados al **rubro de Inversiones.**"

D. EL PERIODO DE ANTONIO J. BERMUDEZ (1947-1958)

El gobierno del Presidente Alemán introdujo a la industria petrolera pro-

fundos cambios en cuanto a la forma de operación interna y al papel que cada uno de los elementos que la integran estaría llamado a desempeñar. La designación del Senador Antonio J. Bermúdez, un hombre identificado como un activo empresario aunque gran parte de su carrera la había hecho dentro del sector público, como el nuevo director general de la empresa reflejaba la intención del Presidente de la República de avanzar hacia la consolidación de la industria como un elemento fundamental para apoyar el desarrollo del sector industrial que había venido tomando forma desde el gobierno de Avila Camacho.

Como sucedió en 1940, el nuevo director de Petróleos Mexicanos se propuso realizar una reorganización de la empresa. El Contrato Colectivo de Trabajo (CCT) limitaba a la empresa a movilizar a sus trabajadores. En diciembre de 1946 Pemex planteó ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje un nuevo conflicto de orden económico. Dicho conflicto dio como resultado inmediato la creación de una comisión mixta para la resolución de los principales problemas que aún afectaban el desempeño de las actividades normales de la industria nacionalizada:

En mayo de 1947 la comisión presentó un informe que dio lugar a la firma de un convenio por el cual se unificaban en uno solo los diferentes tabuladores de salarios y prestaciones, se incluían dentro del texto del CCT los convenios especiales de sobresueldos y prestaciones para zonas de alto riesgo que operaban al margen de éste, se permitía a la empresa movilizar al personal a zonas de nueva explotación o en forma temporal a instalaciones que estaban siendo reparadas o reequipadas y

se acordó la existencia permanente de la comisión para el estudio y propuesta de soluciones a los problemas presentes o futuros de la industria. Lugar especial ocuparon dentro de estas negociaciones las cláusulas del CCT relativas a la participación del sindicato en las obras y proyectos que Pemex concesionaba a terceros. La cláusula 36, creada para tal fin, previó la participación del sindicato en la contratación de estos trabajos. "Este hecho constituye un punto de inflexión muy importante en la historia de Pemex puesto que franqueó los cauces de la corrupción tanto en el STPRM como en ciertos niveles y esferas de la propia administración. Dicha cláusula es el germen de una importante transformación que ocurriría en los años siguientes en el STPRM: la de los líderes sindicales en contratistas".

La reorganización de la industria también requería de un reajuste financiero que le permitiera operar en forma más saludable, evitando incurrir en déficits y apoyara un amplio programa de nuevas inversiones en exploración y explotación de nuevos pozos.

Pese a las continuas críticas del propio director general de Pemex, y dado el hecho de que la industria petrolera producía para abastecer principalmente al mercado interno," el monopolio estatal seguiría manteniendo un esquema de subsidios indirectos hacia el resto del sector industrial mediante precios bajos. El reajuste financiero se llevó a cabo afectando principalmente las erogaciones en salarios y prestaciones al personal.

Los subsidios que la industria petrolera otorgaba se canalizaban por tres medios principales: a) los impuestos

que la empresa debía pagar al gobierno por la explotación y transformación de hidrocarburos, b) la oferta de productos a precios bajos y constantes, mientras los costos reales aumentaban continuamente; y e) la absorción por parte de Pemex de las diferencias entre los precios de importación de algunos productos y los precios del mercado nacional.

a) En el caso de los impuestos que Pemex pagaba al gobierno federal, en el periodo 1938-1970 las erogaciones por este concepto absorbieron el 27.96 por ciento de los gastos de operación totales, entre 1938 y 1940, como su punto más alto, y fueron decreciendo paulatinamente hasta el 12.48 por ciento entre 1959-1964 como su punto más bajo (véase cuadro 2). La empresa debió cubrir, además, el pago de la deuda petrolera que el gobierno federal había abonado desde 1942 a las empresas expropiadas. La redención de esta deuda representó erogaciones entre el 2.09 y el 6.14 por ciento de los gastos totales de Pemex entre 1938 y 1964 (véase cuadro 1).

b) La relación entre los precios de los productos de Pemex en el mercado nacional y sus costos reales se fue deteriorando a lo largo del periodo en que Antonio J. Bermúdez tuvo a su cargo la empresa. Los déficits operativos que la empresa fue arrojando se explican en gran parte por estas diferencias (véase cuadro 3). Entre 1939 y 1946 la inflación creció en cerca del 130 por ciento, mientras que el aumento ponderado de los precios de los combustibles llegó apenas al 40 por ciento." A ello hay que agregar la política de descuentos que la empresa otorgaba a ciertos organismos y empresas como los ferrocarriles, la generación de elec-

tricidad, los hospitales, el transporte público urbano, etcétera.

En los 12 años en que Bermúdez estuvo al frente de Pemex, fueron autorizados sólo dos aumentos generales de precios de los combustibles. El primero ocurrió durante el periodo del Presidente Alemán y el otro pocos meses antes de que finalizara el gobierno de Ruiz Cortines. Sin embargo, ninguno de estos dos aumentos logró compensar **las diferencias negativas que el deterioro de los precios reales de los combustibles, acumulado durante varios años, había generado.** El aumento de los ingresos observado se debió, en su mayor parte, al crecimiento continuo de la oferta de productos.

e) La política de subsidios practicada por Pemex permitió el desarrollo sostenido del sector industrial, el cual a **su vez comenzó a demandar mayores cantidades de energéticos y algunos productos que aún no lograban ser producidos en México.** Estas deficiencias se cubrieron mediante importaciones, a costa de un mayor deterioro financiero de la empresa.

"La absorción por parte de Pemex de las diferencias positivas entre los precios de importación y los vigentes en el país, diferencia que se hizo notar en forma creciente con el deterioro de los precios internos reales, con las devaluaciones del peso mexicano y el aumento de las importaciones de combustibles y lubricantes".²⁷

A pesar de estas cifras, durante la gestión de Bermúdez, que comprendió los periodos sexenales de los presidentes Miguel Alemán (1946-1952) y Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) la industria petrolera experimentó su periodo

de mayor auge desde la expropiación y su consolidación técnica y operativa.

En estos años la producción de petróleo crudo y condensado pasó de 243,990 millones de barriles entre 1941 y 1946, a 402,728 millones entre 1947 y 1952. para ubicarse en 517,938 millones entre 1953 y 1958; dando un incremento total del 212.28 por ciento (véase cuadro 4). El programa de explotación intensiva que Pemex desarrolló durante la gestión de Bermúdez, y en el cual participaron activamente **empresas privadas extranjeras,**³⁰ **permitió ampliar sustancialmente las reservas probadas y los márgenes de producción.**

Otro logro importante de esta administración fue el aprovechamiento del gas natural que anteriormente era quemado por la falta de equipos que lo almacenaran y purificaran para poder **ser enviado a los centros de consumo.** Entre 1947 y 1958 la producción de gas natural se elevó de 930 millones de metros cúbicos en el primer año, a 7,438 en el último.

Igualmente se consolidó la infraestructura productiva. Al final de 1958, Pemex contaba con ocho refinerías ubicadas en diferentes puntos del país y su red de distribución de productos alcanzaba los principales centros de desarrollo industrial y urbano del país. Por el lado de las exportaciones, destacan especialmente los logros obtenidos en ventas hacia Estados Unidos de crudo y gas natural para abastecer los estados sureños de aquel país.

E. EL PERIODO 1958-1964

Al asumir la presidencia, Adolfo López Mateas nombró a Antonio J. Bermúdez

dez embajador de México ante el gobierno de Irán. Su puesto como director general de Pemex fue ocupado por Pascual Gutiérrez Roldán, quien se había destacado como director de empresas gubernamentales en la industria siderúrgica.

Al inicio de esta nueva administración, las condiciones en que operaba la industria petrolera diferían notablemente respecto de las imperantes en 1938. Además de haberse avanzado significativamente en la reorientación de **sus operaciones hacia el abastecimiento** del mercado interno, en términos administrativos y técnicos se habían logrado superar la mayoría de los obstáculos que al momento de la expropiación y durante los primeros años de **administración nacional surgieron**.

Frente a esta nueva situación, el gobierno de López Mateas se propuso mantener la política de orientación de la industria petrolera que sus predecesores habían instrumentado, buscando además sanear sus finanzas internas. El primer paso dado por el nuevo gobierno fue la creación de la Secretaría del Patrimonio Nacional, como la dependencia del Ejecutivo Federal encargada de supervisar las actividades y de orientar las políticas de las principales empresas públicas y organismos descentralizados del gobierno, entre las cuales, Petróleos Mexicanos ocupaba un lugar de primera importancia.

Por otra parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público condonó el pago de los adeudos fiscales que Pemex tenía y simplificó el régimen de causación fiscal de la empresa con objeto de hacer más sencillo el cálculo de sus obligaciones. Se estableció un solo ím-

puesto para la empresa, consistente en el pago de una tasa del 12 por ciento sobre sus ingresos brutos y que entró en vigor a partir del 1 de enero de 1960.²⁹

Hacia el interior de la empresa, el nuevo director general formuló un programa de saneamiento conocido como "Programa de Abatimiento de Costos". Este programa tuvo como objetivo central el aumento de la productividad de la empresa y la reducción de los costos de operación a niveles equiparables a los de otras empresas dedicadas a la misma actividad. Los principales puntos contemplados en el programa de abatimiento de costos fueron: a) el control estricto de los costos de las obras que Pemex realizaba, b) revisión permanente del flujo de materiales y de las adquisiciones de la empresa, dando preferencia a los proveedores nacionales, y e) sustitución inmediata de aquellos equipos e instalaciones que por su obsolescencia técnica y operativa fueran inadecuados para el desarrollo de la industria petrolera."

Como resultado de la aplicación de este programa, fueron cerradas las refinерías de Mata Redonda y de Arbol Grande, y los gastos de operación destinadas a pagos directos a trabajadores se redujeron. En el periodo 1959-1964 la proporción de los gastos de operación dedicados al pago directo a trabajadores se redujo al 23.71 por ciento: siendo además la proporción más baja de todo el periodo 1938-1970 (véase cuadro 2).

Otra de las acciones tomadas por Gutiérrez Roldán, para el saneamiento financiero de la empresa, fue la conversión de los términos de la deuda, prin-

principalmente contratada a corto plazo, a préstamos de largo plazo. También buscó **nuevos financiamientos para la que sería su principal realización al frente de la industria: la ampliación de los equipos y redes de distribución de productos.** En esta labor contó con el apoyo de bancos europeos y estadounidenses."

Con los recursos provenientes de los créditos, Pemex realizó la construcción de diversas redes de distribución de productos, entre las que destacaron los gasoductos de Ciudad Pemex a la Ciudad de México, el gasoducto desde la región del golfo hacia el norte del país y el oleoducto de Minatitlán a la refinería de Atzacapotzaleo.

A pesar del espíritu de orden y saneamiento que Gutiérrez Roldán imprimió a la administración de la industria, su gestión es identificada por la aparición de múltiples actos de corrupción en el **otorgamiento de concesiones** para los programas de exploración y desarrollo de nuevos pozos. Como señala George W. Grayson, los contratos para la exploración y desarrollo de **nuevos pozos fueron concedidas de acuerdo** a los intereses particulares de algunos funcionarios de Pemex. Dichos funcionarios **se encargaron de ofrecer contratos a empresas privadas a cambio** de ciertos porcentajes de la inversión por aplicar, en lo que fue conocido como los "pozos políticos" (*political wells*). Inclusive uno de los principales responsables del departamento de producción de Pemex llegó a ser conocido como el "Señor del 10 por ciento" (*Mr. ten percentv* : " Entre 1958 y 1964, Pemex erogó más de tres mil millones de pesos en gastos de exploración y desarrollo de nuevos pozos, la cifra más alta para todo el periodo 1938-1970. A pesar de ello, las reservas probadas crecieron

a un ritmo menor que el experimentado en el periodo de Antonio J. Bermúdez."

Otra de las áreas que causó polémica durante la gestión de Gutiérrez Roldán fue la industria petroquímica. Antes de 1960, la producción de **bienes intermedios derivados de los hidrocarburos era muy reducida en México.** Esta carencia se debía a la **insuficiencia de recursos para la inversión en complejos petroquímicos.**

La necesidad de importar estos bienes, muy en especial los relacionados a la producción de polietileno, y los altos costos que ello implicaba para Pemex al tener que seguir absorbiendo **las diferencias entre los precios internacionales y los internos,** llevó a la decisión de establecer en México dichas **industrias.**

Desde que esta decisión se hizo pública, el director general de Petróleos **Mexicanos consideró que las inversiones** debían ser realizadas por empresas privadas a las que la paraestatal proveería de **materias primas. Sin embargo, la presencia de inversionistas extranjeros y la estrecha vinculación que Gutiérrez Roldán guardaba con algunos empresarios nacionales interesados** en invertir en la petroquímica (Gutiérrez Roldán era miembro de la mesa directiva de Poli-Rey, S. A.) despertaron las sospechas de algunos sectores **políticos nacionales, entre ellos el propio** sindicato de trabajadores petroleros. Ante las severas críticas y la campaña **de defensa nacionalista que el secretario general del STPRM lanzó en contra** de la administración privada del polietileno, el desarrollo de la petroquímica hubo de quedar en manos de la propia **empresa nacional.**

"Cortés Herrera y Buenrostro protegieron a PEMEX durante los difíciles años posteriores a la expropiación y durante la guerra. Bermúdez logró pacificar las relaciones laborales de la industria, galvanizó PEMEX como una empresa unificada y técnicamente preparada, impulsó el desarrollo del gas natural, y acrecentó ampliamente sus reservas. Por su parte, Gutiérrez Roldán ordenó las finanzas de la empresa, expandió en forma notable sus redes de distribución y estableció lo que se ha convertido en un sector petroquímico extremadamente importante. Pero el periodo 1958-1964 también vio cómo la corrupción, presente por años, se fue expandiendo como fuego sin control. La especulación moldeó una estrategia de perforación, caracterizada por generosos contratos otorgados a empresas privadas, que llevaron a el estancamiento de las reservas. Como resultado de ello, México volvería a importar hidrocarburos hacia el final de la década".³⁵

F. LA GESTION DE JESUS REYES HEROLES (1964-1970)

El perfil que las administraciones de Antonio J. Bermúdez y Pascual Gutiérrez Roldán imprimieron a la industria del petróleo, en las cuales la iniciativa privada nacional y extranjera volvió a ocupar un lugar de relativa importancia, se identificó como un alejamiento del propósito fundamental que había inspirado la nacionalización de la industria. Además de las reiteradas críticas que recibió Pemex por la concesión de contratos de exploración y desarrollo de **nuevos pozos en favor de inversionistas privados**, la situación laboral y financiera que imperaba hacia el interior del monopolio estatal llevaron a que, en 1965, el Presidente Díaz Ordaz designara como **nuevo director general a Jesús Reyes Heróles**, un hombre identificado como un político de carrera.

La gestión de Reyes Heróles al frente de Petróleos Mexicanos se significó por el reencauzamiento de la industria dentro de los cánones que al momento **de la nacionalización fueron concebidos** para la explotación y aprovechamiento de los recursos energéticos nacionales.

La definición que Reyes Heróles dio a la explotación del petróleo retomó la ideología de la Revolución Mexicana como el eje central de toda la política petrolera nacional. Destacó como un elemento indispensable la independencia energética y la necesidad impostergable de reiniciar un programa de **exploración que ampliara las reservas, y con ello garantizara el consumo nacional** y apoyara la consolidación de la naciente industria petroquímica. En su informe de labores del 18 de marzo de 1967 señalaba: "No sé qué requisitos debe llenar un director de Petróleos Mexicanos y estoy seguro que no cumplo ninguno de ellos. Pero creo que sí existe uno absolutamente indispensable y el cual creo tener: el director de Petróleos Mexicanos debería de tener confianza y convicción plenas en la Revolución Mexicana".

Tal y como lo había planteado Gutiérrez Roldán, Reyes Heróles propuso un saneamiento financiero; sólo que a diferencia de aquél, el nuevo director lo llevaría a cabo con una serie de medidas de carácter político. El principal instrumento utilizado por Reyes Heróles para reformar las estructuras internas de Pemex fue la creación de nuevas unidades administrativas, en las cuales introdujo a funcionarios identificados con sus proyectos y encargados de aplicar controles a la actividad de los órganos técnicos de producción. Destaca especialmente el nombramiento de Salomón González en la Gerencia de Segu-

ridad Industrial como un mecanismo de control hacia la Gerencia de Producción, que era la unidad de mayor importancia para la empresa y desde la cual el "señor del 10 por ciento" operaba.

En cuanto a los criterios de operación técnica de la industria, Reyes Heróles **no promovió modificaciones a las estructuras de precios de los energéticos, ni al esquema de financiamiento sustentado en préstamos externos. Procuró** avanzar en la integración de las diferentes etapas de producción y los programas de exploración se apegaron al espíritu nacionalista que promovió desde su ingreso a la empresa. Amplió la capacidad de los equipos para exploración propios y rescindió la totalidad de los contratos y concesiones otorgados a empresas privadas.

El resultado de los nuevos programas de exploración fue la expansión de las reservas probadas. Destacan los descubrimientos de los mantos ubicados en el Golfo de México, y los depósitos de gas natural en Coahuila."

Entre 1965 y 1967 Pemex logró **recuperar el ritmo de crecimiento de la** producción de crudo y refinados elevándola a más del 14 por ciento. En 1970, último año de la gestión de Reyes Heróles, la producción se elevó a 156,586 millones de barriles, cifra récord en la historia de la industria nacionalizada. El crecimiento de la producción en todo el periodo fue del orden del 32.75 por ciento, proporción sólo superada por la obtenida entre 1947 y 1952 (véase cuadro 4).

Al igual que en épocas anteriores, el crecimiento de los ingresos se debió

a una mayor oferta de productos; esto a pesar del continuo deterioro de los precios reales de los energéticos y de la necesidad de importar hidrocarburos para abastecer la demanda nacional. La **empresa debió de enfrentarse a severas presiones** que desde diferentes puntos del gobierno se ejercían para favorecer **la tesis de la conveniencia de importar** petróleo para satisfacer la demanda nacional. Esta tesis encontraba sustento en la diferencia de costos que existía entre la industria nacional y las de otros países. Los halazgos ocurridos en el Medio Oriente y la rápida expansión de la oferta que éstos provocaron, **pusieron a Pemex en condiciones desfavorables** dados sus elevados costos de producción.

No obstante, el director general se **negó a acceder a estas presiones** argumentando la necesidad de mantenerse independientes y ajenos a las posibles fluctuaciones de los mercados internacionales.

Como parte de esta política de independencia, y en apoyo a los trabajos de exploración y desarrollo, Reyes Heróles buscó dotar a la empresa de una **infraestructura técnica y de investigación** que redujera la dependencia respecto de empresas privadas de tecnología. Con tal fin estableció los primeros centros de procesamiento y análisis de información sísmológica en Tampica, Poza Rica, Reynosa y Coatzacoalcos.

El avance más importante en este renglón fue la creación del Instituto Mexicano del Petróleo (IMP) en agosto de 1965 mediante decreto del Ejecutivo Federal. El IMP, como es conocido, inició operaciones en marzo de 1966. Sus principales atribuciones han sido desde **entonces:** ³⁸

- a) Desarrollo de investigaciones sobre hidrocarburos con el fin de apoyar **la aplicación de nuevas técnicas** a las diferentes etapas de producción y **refinamiento**;
- b) Capacitar al personal de la industria, y
- e) Constituir un puente de comunicación permanente entre los técnicos especialistas y la operación cotidiana de la industria petrolera.

El IMP se constituyó desde entonces en un elemento de primera importancia para el desarrollo de la industria. Además de proveer de elementos tecnológicos adecuados para la operación de los equipos de la industria, ha otorgado capacitación a gran parte del personal resolviendo, con ello, una de las graves carencias que se padecían desde la época de la nacionalización,

Otro aspecto relevante de la gestión de Reyes Heróles se refiere a su interés por erradicar la corrupción en el otorgamiento de las plazas que Pemex ofrecía a los trabajadores eventuales. En la realización de este propósito se enfrentó al liderazgo sindical de Joaquín Hernández Galicia. "La Quina", como era conocido Hernández Galicia, quien había consolidado un liderazgo informal dentro del sindicato desde 1961, año en que ocupó la Secretaría General y desde la cual forjó el negocio de "vendeplazas".

Para tratar de reducir la influencia de Hernández Galicia, Reyes Heróles buscó el apoyo del secretario general para el periodo 1968-1970. Samuel Terrazas Zozaya, quien además no formaba parte del grupo quinista. Sin embargo, los resultados de esta asociación

fueron poco satisfactorios, y el director general no pudo evitar que el **sindicato, mediante los secretarios seccionales**, siguiera intermediando en la asignación de las plazas disponibles.

La proporción de los gastos totales de Pemex que Reyes Heróles destinó al pago directo a trabajadores volvió a incrementarse después de más de 25 años en que se había reducido continuamente. En los periodos de Bermúdez (1947-1958) y de Gutiérrez Roldán (1959-1964) los gastos destinados al pago directo a trabajadores se habían reducido al 27.87 y 23.71 por ciento, respectivamente. Durante la gestión de Reyes Heróles, estos mismos conceptos se ampliaron al 27.76 por ciento (véase cuadro 3). Debe mencionarse que por primera vez en la historia de la industria petrolera se otorgaron servicios médicos y de seguridad social a los trabajadores transitorios por el tiempo en que prestaban sus servicios a la empresa.

Tal y como se especuló al inicio de su gestión, Reyes Heróles puso en práctica un estilo político, antes que gerencial, a la administración de la industria petrolera y logró, sin duda, consolidar su papel dentro del sistema político mexicano y dentro del esquema de desarrollo económico practicado hasta entonces. La historia posterior a 1970 registraría un giro espectacular en el uso del petróleo. A partir de entonces, **este recurso energético se convertiría en una fuente de financiamiento al sector público mediante la exportación masiva de volúmenes de crudo. Los recursos generados durante el denominado "boom petrolero" se destinarían a fines muy diversos, entre los cuales destacaría el pago de la gigantesca deuda externa que se acumuló en unos cuantos años.**

CUADRO 1

PETROLEOS MEXICANOS

Composición de las Erogaciones Totales por Periodos Sexenales
(Millones de Pesos Corrientes)

Concepto	1938-1940		1941-1946		1947-1952		1953-1958		1959-1964		1965-1970	
		%		%		%		%		%		%
Gastos de operación	701.0	97.91	2303.0	91.14	6986.0	93.70	17974.0	95.36	38815.0	97.27	63550.0	100.00
Redención de la deuda petrolera	15.0	2.09	155.0	6.14	383.0	5.14	622.0	3.30	109.0	0.27 ^a	0.0	0.00
Otras erogaciones ¹	0.0	0.00	66.0	2.61	87.0	1.17	252.0	1.34	978.0	2.45 ^a	0.0	0.00
TOTALES	716.0	100.00	2524.0	100.00	7456.0	100.00	18848.0	100.00	38903.0	100.00	63550.0	100.00

¹ Este rubro comprende, hasta 1959, erogaciones por concepto de intereses sobre el patrimonio y regalías al gobierno.

² Corresponde al monto pagado en 1958 y que anualmente Pemex cubría desde 1954. En 1960 quedaban por abonar 327 millones de pesos.

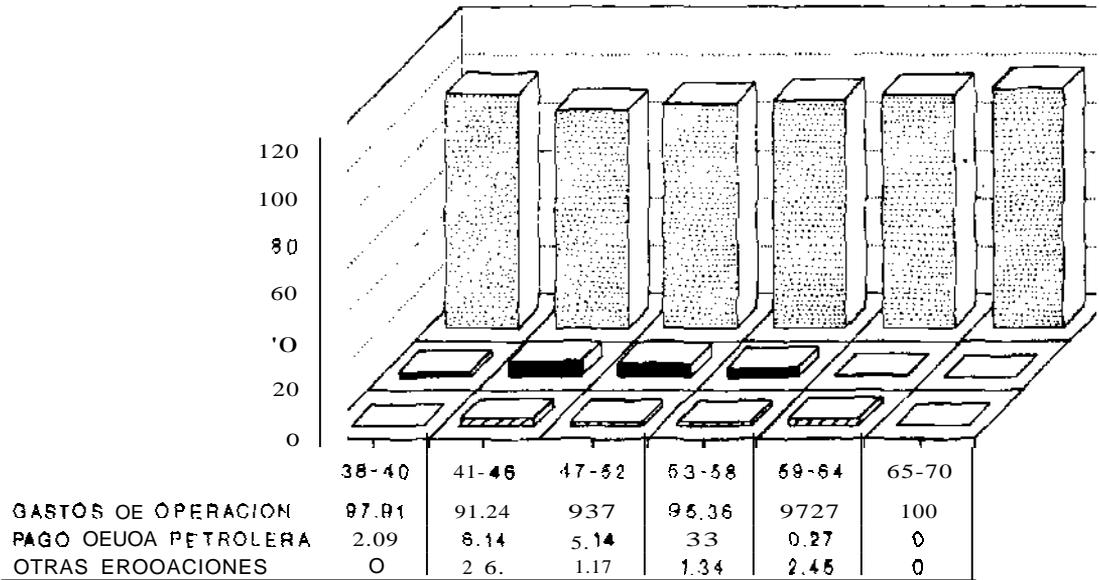
³ A partir de 1961 este rubro comprende los siguientes conceptos: intereses a cargo de Pemex, pérdidas y gastos varios. El primer rubro fue el más importante ya que representó el 89.7 por ciento del monto acumulado de 1961 a 1964.

FUENTE: Guzmán, Osear, *Las Finanzas de Pemex, Periodo 1938-1970*, pág. 105, cuadro 5.

GRAFICA 1

EROGACIONES TOTALES PEMEX 1938-70

COMPOSICION PORCENTUAL POR SEXENIOS



OTRAS EROGACIONES	PAGO DEUDA PETROLERA
GASTOS DE OPERACION	

FUENTE, Cuadro 1

CUADRO 2

PETROLEOS MEXICANOS

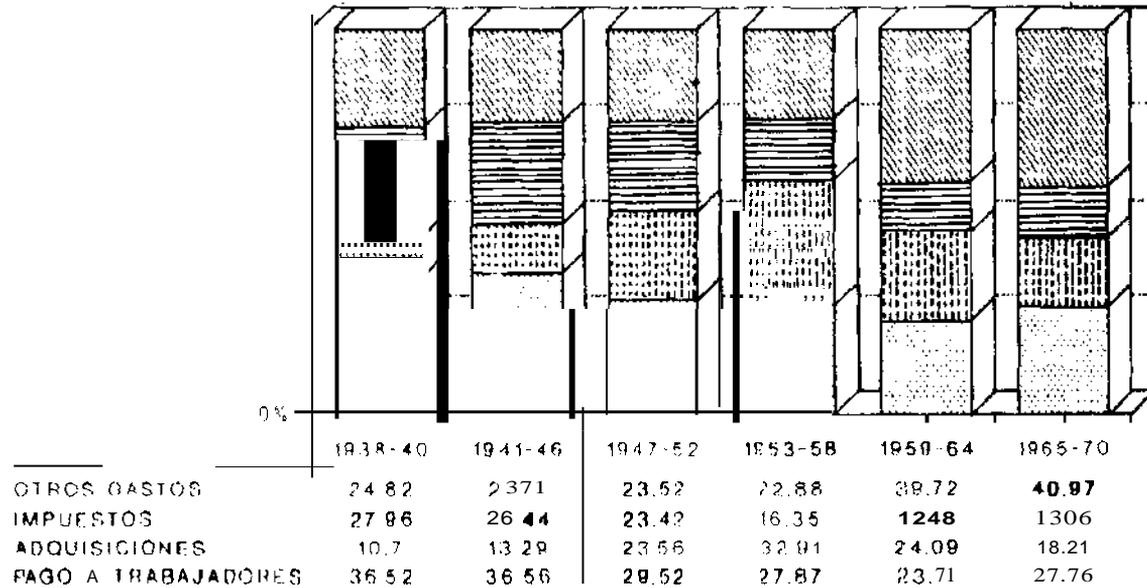
Composición de los Gastos de Operación Totales por Periodos Sexenales
(Millones de Pesos Corrientes)

<i>Concepto</i>	<i>1938-1940</i>	<i>%</i>	<i>1941-1946</i>	<i>%</i>	<i>1947-1952</i>	<i>%</i>	<i>1953-1958</i>	<i>%</i>	<i>1959-1964</i>	<i>%</i>	<i>1965-1970</i>	<i>%</i>
Pago directo trabajadores	256.0	36,52	842,0	36,56	2061.0	29,50	5009.0	27,87	9202,0	23,11	17628,0	27,76
Adquisición de productos y materiales	75,0	10,70	306,0	13,29	1646,0	23,56	5915,0	32,91	9.349,0	24,09	11565,0	18,21
Impuestos	196,0	27,96	609,0	26,44	1636,0	23,42	2938,0	16,35	4846,0	12,48	8292,0	13,06
Otros gastos de operación	174,0	24,82	546,0	23,71	1643,0	23,52	4 112,0	22,88	15418,0	39,72	26 015,0	40,97
TOTALES	701,0	100,00	2303,0	100,00	6986,0	100,00	17974,0	100,00	38815,0	100,00	63500,0	100,00

FUENTE: Guzmán, Osear, *Las Finanzas de Pemex, Periodo 1938-1970*, pág. 104, cuadro 4.

GRAFICA 2 GASTOS OPERACION PEMEX 1931-70

COMPOSICION PORCENTUAL POR SEXENIOS



PAGO A TRABAJADORES	ADQUISICIONES
IMPUESTOS	OTROS GASTOS

FUENTE: Cuadro 2

CUADRO 3

PETROLEAS MEXICANAS

Estimación de los Resultados de Operación Acumulados por Periodos Sexenales
(Millones de Pesos Corrientes)

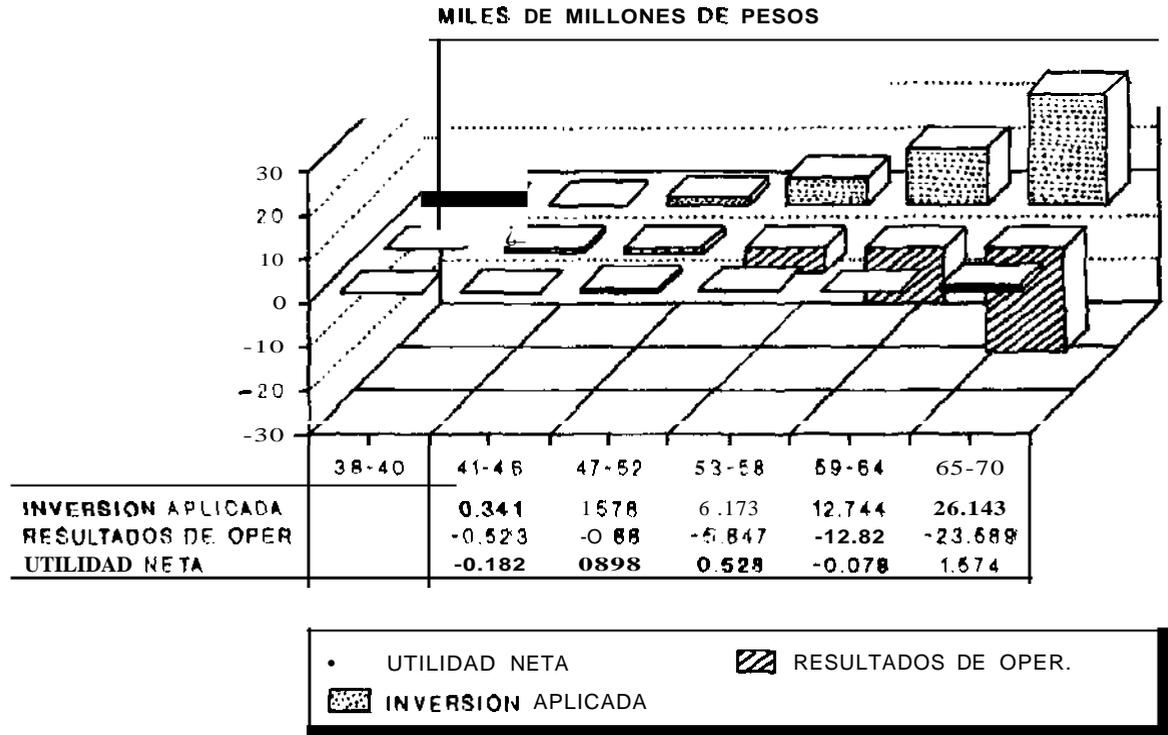
<i>Concepto</i> ¹	<i>1938-1940</i>	<i>1941-1946</i>	<i>1947-1952</i>	<i>1953-1958</i>	<i>1959-1964</i>	<i>1965-1970</i>
Ingresos por ventas y otros conceptos	666000.0	2341000.0	8354000.0	19374000.0	39295000.0	65074000.0
Gastos de operación antes de impuestos	505000.0	1683000.0	5350000.0	15036000.0	34384000.0	55208000.0
Utilidad bruta antes de impuestos	161000.0	648000.0	3004000.0	4338000.0	4947000.0	9866000.0
Pago de impuestos y otras erogaciones	211000.0	830000.0	2106000.0	3812000.0	5023000.0	8292000.0
UTILIDAD NETA	(50000.0)	(182000.0)	898000.0	526000.0	(76000.0)	1574000.0
Inversión aplicada	114 000.0	341000.0	1578000.0	6 173 000.0	12744000.0	25 143000.0
RESULTADOS DE OPERACION	(164000.0)	(523000.0)	(680000.0)	(5647000.0)	(12820000.0)	(23 569000.0)

¹ Los valores negativos aparecen entre paréntesis.

FUENTE: Guzmán, Osear, *Las Finanzas de Pemex, Periodo 1938-1970*, pág. 106, cuadro 6.

GRAFICA 3

RESULTADOS DE OPERACION PEMEX 1938 - 1970



FUENTE: Cuadro 3

CUADRO 4

PETROLEAS MEXICANAS

Producción de Petróleo Crudo y Gas Natural 1938-1970

Año 2	CRUDO ¹		GAS NATURAL	
	Miles de barriles	Varo %	Millones de m ³	Varo %
1938	38482	0.00	682	0.00
1939	42891	11.46	906	32.84
1940	44045	2.69	926	2.21
38-40	125418	14.46	2514	35.78
1941	43031	(2.30)	883	(4.64)
1942	34826	(19.07)	836	(5.32)
1943	35153	0.94	675	(19.26)
1944	38197	8.66	689	2.07
1945	43543	14.00	747	8.42
1946	48240	13.08	738	(1.20)
41-46	243990	14.43	4568	(16.42)
1947	56298	14.33	930	26.02
1948	58520	3.85	1008	8.39
1949	60902	4.07	1270	25.99
1950	72422	18.92	1762	38.74
1951	77308	6.75	2422	37.46
1952	77278	(0.04)	2649	9.37
47-52	402728	37.27	10041	184.84
1953	72433	(6.27)	2645	(0.15)
1954	83651	15.49	2658	0.53
1955	89395	6.87	3392	27.57
1956	90660	1.42	3534	4.19
1957	88266	(2.64)	4568	29.26
1958	93533	5.97	7438	62.83
53-58	517938	29.13	24236	181.21
1959	93393	(0.15)	9328	25.41
1960	99049	6.06	9665	3.61
1961	106784	7.81	10210	5.64
1962	111849	4.74	10516	3.00
1963	114867	2.70	11371	8.13
1964	115576	0.62	13734	20.78
59-64	641518	23.75	64824	47.23
1965	117959	2.06	13965	1.68
1966	121149	2.70	14984	7.30
1967	133043	9.82	16221	8.26
1968	142360	7.00	16335	0.70
1969	149860	5.27	17247	5.58
1970	156586	4.49	18832	9.19
65-70	820957	32.75	97584	34.85
38-70	2752549	306.91	203767	2661.29

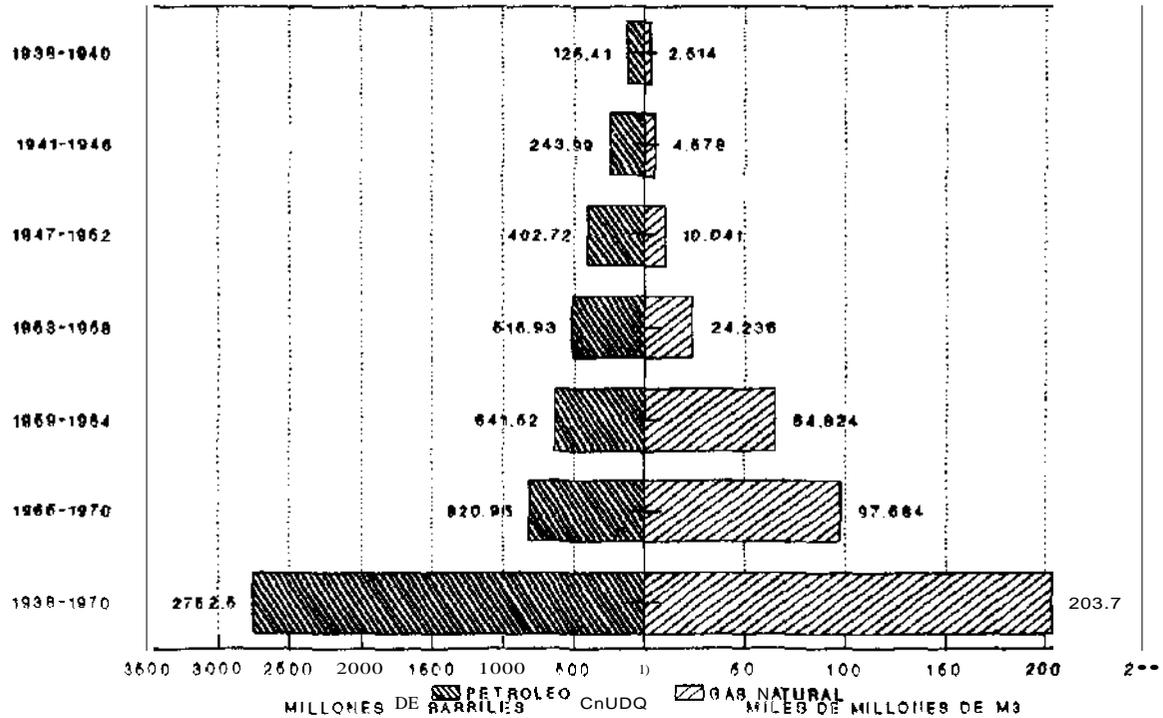
¹ Incluye petróleo crudo y condensado.

² Los renglones que comprenden periodos sexenales (41-46) se refieren, en las columnas de producción, a la producción acumulada (suma de las producciones anuales); mientras que las columnas de porcentajes, se refieren a la variación porcentual entre el primero y el último año de cada periodo. El renglón 39-70 se refiere a la producción total acumulada del periodo y a la variación porcentual entre ambos años.

FUENTE: Petróleos Mexicanos, *Anuario Estadístico*, 1981, pág. 37.

GRAFICA 4

PRODUCCION DE PETROLEO Y GAS NATURAL 1938-70



FUENTE: Cuadro 4

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

1 Lavín, José Domingo, *Petróleo: pasado, presente y futuro de una industria mexicana*, México, EDIAPSA, 1950, pág. 248.

2 *tua.*, págs. 248 y ss.

3 Orozco Muñoz, Alfonso, *Primera convención técnica petrolera mexicana*, México, Pemex, 1950, págs. 218-219, *apud*. Osear Guzmán, *Las finanzas de Pemex, periodo 1938-1970*, inédito, .pág. 3.

4 Pírea, Pedro, "La política del Estado mexicano para la región petrolera entre la Revolución y la industrialización", en: *Demografía y Economía*, vol. XVII, núm. 1, págs. 60-82.

5 *ibid.*, pág. 62.

6 *tua.* págs. 64 y 75.

7 Por desgracia existen pocos datos relativos a la producción y situación financiera de las empresas extranjeras en los años previos a la expropiación. Sin embargo, la mayoría de los autores coinciden en señalar el deplorable estado en que se encontraban las instalaciones y equipos para 1938.

8 Lavín, José Domingo, *op. cit.*, pág. 250 y *Diario Oficial de la Federación* del 20 de julio de 1938, págs. 2 y 3.

9 Lavfn, José Domingo, *op. cit.*, pág. 250.

10 Durán, Esperanza, *El petróleo y la Revolución Mexicana: trayectoria de una política petrolera nacional*, México, El Colegio de México, 1984; (cuadernos de prospectiva energética, 57), pág. 34.

11 Bermúdez, Antonio J., *Doce años al servicio de la industria petrolera mexicana*, México, COMAVAL, 1960, pág. 184.

12 Meyer, Lorenzo, *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero 1917-1942*, México, El Colegio de México, 1972, pág. 359.

13 Decreto expropiatorio del 18 de marzo de 1938 publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de marzo de 1938, pág. 1.

14 *ina.*, pág. 2.

15 Guzmán, Osear, *op. cit.*, pág. 4.

16 "Desde la expropiación **yen** los dos años siguientes, el gobierno cardenista había resuelto que la propia industria petrolera proveyera los recursos financieros para

el pago de las indemnizaciones a los antiguos propietarios de las empresas nacionalizadas conforme a los acuerdos que el gobierno estableciera con ellas". Guzmán, *op. cit.*, pág. 12.

17 Consúltese el *Diario Oficial de la Federación* del 9 de agosto de 1940.

18 Bermúdez, Antonio J., *op. cit.*, págs. 191 y ss.

19 Silva Herzog, Jesús, *Petróleo Mexicano*, México, FCE, 1941; pág. 228.

20 Lavín, José Domingo, *op. cit.*, pág. 272.

21 En ese año el gobierno mexicano logró el primer acuerdo con las empresas expropiadas en 1938 al firmar con la Standard Oil, con la Consolidated Oil Co., con el Grupo Sábalo Transportation y con la International Petroleum Company el convenio que establecía el monto de la indemnización que México debía pagar por los bienes expropiados. La entrada de Estados Unidos a la guerra en 1941 y la necesidad de que México proveyera con algunas materias primas la industria bélica de aquel país ayudaron a la firma de dicho convenio con las empresas estadounidenses expropiadas. Véase Meyer, Lorenzo, *op. cit.*, pág. 456.

22 Grayson, George W., *The politics of Mexican oil*, Pittsburgh. University of Pittsburgh Press, 1980. pág. 30.

23 Como señala Osear Guzmán, es difícil saber con exactitud cuánto de esas inversiones se destinó a equipos nuevos y cuánto a la reposición de unidades desgastadas o fuera de operación, Guzmán, *op. cit.*, págs. 19 y ss.

24 Alonso, Angelina y Roberto López. *El sindicato de trabajadores petroleros y sus relaciones con Pemex y el Estado, 1970-1985*, México, El Colegio de México, 1986. págs. 79-81.

25 Entre 1946 y 1958, los ingresos provenientes del mercado interior representaron en promedio más del 85 por ciento de los ingresos totales. Véase: Guzmán, Osear, *op. cit.*, pág 33 y cuadro 1.

su Guzmán, Osear, *op. cit.*, pág. 17.

27 "Las fuentes disponibles no proporcionan información sobre el monto de dichos subsidios, pera es de suponer que debe haber sido significativo." *ibid*, pág. 19, nota 28.

28 La participación de empresas estadounidenses, principalmente, en los trabajos

de exploración y desarrollo de nuevos pozos fue duramente criticada por diversos sectores políticos de México. Se pensaba que permitir nuevamente la operación de empresas **privadas** extranjeras en los trabajos de la industria petrolera atentaba **seriamente** contra los derechos que la expropiación había recuperado para la nación. A pesar de ello, los presidentes Alemán y Ruiz Cortines apoyaron este programa que tuvo como resultados un crecimiento importante de las reservas probadas de hidrocarburos, así como el descubrimiento y puesta en operación de nuevos mantos petrolíferos. Los acuerdos por medio de los cuales se autorizaba la participación de los inversionistas extranjeros fueron conocidos como los "Contratos Paulley". Para mayor detalle de los logros obtenidos en la producción, véase el cuadro 4 y sobre los acuerdos consúltense las obras de Medina, Luis, *Civilismo y modernización del autoritarismo*, México. El Colegio de México, 1978 (Historia de la Revolución Mexicana, 18), pág. 150, *passim*, y Torres, Blanca, *Hacia la utopía industrial, México*, El Colegio de México, 1984 (Historia de la Revolución Mexicana, 21) 331 págs.

²⁹ Grayson, George W., *op. cit.*, pág. 35. En términos financieros, la aplicación de las nuevas disposiciones fiscales redundó en una reducción importante en la proporción de gastos totales que el pago de impuestos representaba para la empresa. Entre 1953 y 1958. Petróleos Mexicanos erogó el 16.35 por ciento de sus gastos de operación totales en Impuestos. Para el período 1959-1964 esta proporción se redujo al 12.48 por ciento (véase el cuadro 2).

³⁰ Pemex, *Informe del Director General* México, Pemex, 1959, *apud*, Guzmán, Osear', *op. cit.*, pág. 57.

³¹ *Ibid.*, pág. 58.

³² "En 1959 [Gutiérrez Roldán] obtuvo 40 millones de dólares en préstamos y créditos de cuatro bancos privados estadounidenses ... Otras instituciones financieras americanas aportaron un crédito a 10 años por 50 millones de dólares, garantizados con exportaciones de gas natural. También encontró complacientes prestamistas en Europa donde la prosperidad había seguido a la reconstrucción para acrecentar los recursos disponibles de las agencias prestamistas. Bancos de la Comunidad Económica Europea suministraron por 10 menos 35 millones de dólares. En 1963 el gobierno francés otorgó un préstamo por 100 millones para la expansión de la naciente industria petroquímica". Grayson, George W., *op. cit.*, pág. 35.

³³ Grayson, George W., *op. cit.*, págs. 35-36.

³⁴ *Ibid.*, pág. 36, cuadro 2 y pág. 65, cuadro 6.

³⁵ *Ibidem*, pág. 39.

³⁶ Petróleos Mexicanos, *Política petrolera' informe del director general de Petróleos Mexicanos*, Lic. Jesús Reyes Heróles 1965-1967, México, s.f. pág. 71, *apud.*, Grayson, George W., *op. cit.*, pág. 40.

³⁷ *Ibid.*, pág. 41.

³⁸ *Ibid.*, pág. 42.

PLANEACION ESTRATEGICA EN EMPRESAS PUBLICAS DE MATTHIAS SACHSE

*Francisco A. Calderón Córdova **

El tema de la planeación estratégica es relativamente nuevo dentro de la discusión que existe en México respecto a aquellos aspectos innovadores en la planeación de las empresas públicas, por lo que resulta muy importante familiarizarse con los trabajos que sobre la materia surgen; planeación estratégica y empresa pública es también un concepto poco recurrido en las investigaciones a las que puede acceder el estudioso de la Administración Pública y a.i.r. menos por muchos de los servidores públicos que constituyen la célula de la actividad organizadora del Estado. Por su importancia intrínseca y por lo novedoso del tema, hemos considerado importante retomar los conceptos más destacados del libro de Matthias Sachse,

*Planeación Estratégica en Empresas Públicas.***

Este trabajo ha sido de nuestro interés no sólo por el hecho de abordar un tema que ha ocupado a los investigadores de la ciencia de la Administración Pública desde los años sesentas (en nuestro país la discusión sobre la empresa pública y la planeación estratégica surge -como tal- a finales de la década de los sesentas), sino también porque después de hacer una síntesis de los conceptos y paradigmas teóricos sobre la planeación estratégica aplicada a las empresas públicas, desemboca todo este instrumental conceptual en un análisis sobre la empresa pública en México y su "realidad" de acuerdo a los parámetros establecidos por la planeación estratégica.

* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública de la UNAM, asesor para asuntos editoriales de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

** Editorial Trillas, México, 1990, 223 págs.

Como verá el lector se trata de un tópicamente delicado porque **requiere del conocimiento amplio, por parte del autor, de la realidad del país, además de la flexibilidad suficiente de los modelos o paradigmas conceptuales que se construyen en este tipo de enfoques.** Para captar una idea acertada de cómo el objetivo del presente artículo no es contestar o determinar el valor de la teoría expuesta por Sachse, sino simplemente reseñar lo que hemos considerado como un libro que merece ser conocido por la comunidad estudiantil de la Administración Pública, **nos limitaremos simplemente a invitar a la lectura de la obra.** Los juicios impregnados en el orden de la reseña son inevitables e indispensables.

En su introducción al trabajo, Matthias Sachse destaca el hecho de que, en los últimos años de la década de los sesentas, la empresa pública se **vislumbra como una importante herramienta del Estado que no estaba sólo destinada a la obtención de utilidades, sino al incremento de la productividad del conjunto de los actores de la economía de un país. Por ello a finales de los años setentas se retoma el estudio de la mercadotecnia en reconocimiento de su gran utilidad en la planeación estratégica de las empresas públicas, rompiendo así con el viejo tabú respecto a la exclusividad aparente que tenía la empresa privada sobre el estudio y utilización de la mercadotecnia como instrumento de la planeación.**

Las diferencias que tradicionalmente han sido subrayadas al hacer una comparación de la empresa privada frente a la empresa pública, le han restado a esta última la verdadera dimensión de su participación en el mercado y en la

competencia. La empresa pública en los países en vías de desarrollo se ha estancado en ciertas actividades productivas y de servicios, que -de acuerdo con el autor- destacan por su baja productividad y baja calidad.

La empresa privada y la empresa pública comparten una relación determinada no sólo por su participación en la economía de mercado, sino incluso una serie de herramientas de mercadotecnia (necesarias para participar en la economía de mercado) propias de la empresa privada.

Así, el significado de la empresa pública ha sido perjudicado por la aceptación generalizada de lo que es una "empresa" del sector privado y, por lo mismo, se ha perdido en mucho el sentido de las auténticas metas de utilidad de aquélla (la empresa pública); la productividad es la meta última de la empresa pública y de la privada, y un uso adecuado de las herramientas de mercadotecnia proporcionarán los objetivos que se plantea la empresa (pública o privada).

Al iniciar los años setentas, y debido al crecimiento de las economías de algunos países en vías de desarrollo, los directivos de las empresas públicas deciden que la planeación estratégica es cada vez más necesaria para abordar el complejo cúmulo de interrelaciones e interdependencias con las que se enfrentaban ya sus organizaciones, pero entonces adoptan modelos de planeación caducos y que tan solo condujeron a graves afecciones al presupuesto federal.

Lo anterior se puede explicar por el desconocimiento de aquellos requisitos

fundamentales o generales para la estructuración de un sistema de planeación estratégica y que son, a saber, los siguientes:

Propósito de la planeación

La planeación de la misión de la empresa, la planeación de objetivos materiales, la planeación de objetivos formales, la planeación de la estructura, la planeación del proceso físico y la planeación de la planeación.

Funciones de la planeación

Las funciones de seguridad, de orden, de coordinación, de identificación, de optimización, de innovación y de flexibilidad.

Una vez teniendo en consideración el propósito y las funciones de la planeación, es posible comenzar a estructurar un sistema de planeación estratégica para la empresa pública en los países en vías de desarrollo; el autor establece algunos requisitos para un sistema de planeación estratégica, a saber:

- Que es necesario obtener datos estadísticos, censales, etcétera, para conocer el medio ambiente. En un medio ambiente inestable —como en los países en vías de desarrollo—, se debe enfatizar la información obtenida de terceros.
- Flexibilidad del sistema de planeación: debe adaptarse a la cultura particular del país en donde se implante el sistema de planeación estratégica.
- Sencillez del sistema.

Ciclo horizontal de la planeación.

- Ciclo vertical de la planeación,
- Introducción (o implantación) pe- lietápica del sistema.
- Dinámica de grupos y planeación es- tratégica.
- Planeación **como filosofía.**

Este sistema de planeación estraté- gica para empresas públicas de países en vías de desarrollo, de acuerdo con el autor, ha sido aplicado en México desde hace ya algunos años y se han **destacado ciertas características que hay que considerar:**

- Es un concepto sencillo y completo.
Se puede aplicar a todo tipo de or- ganizaciones.
- Se puede utilizar en cualquier nivel jerárquico de la organización.
- Da bases para la planeación de con- tingencias.
- Vincula a la planeación estratégica con la planeación operativa.
- Puede utilizarse a corto, mediano y largo plazo.
- "Se ha aplicado con éxito en una serie de organizaciones mexicanas desde hace varios años". (sic.)

De esta manera, la elaboración de un modelo de planeación para empresas públicas de países en vías de desarrollo, **requerirá de la previa determinación de diversos aspectos esenciales que condicionarán su éxito o su fracaso.**

La planeación puede inclinarse por dos tendencias exageradas que tienden a reducir su efectividad: la subplaneación y la sobreplaneación. La primera, se explica por la falta de apoyos necesarios en las estrategias para cumplir la misión de la empresa, y la segunda -la sobreplaneación-, se explica por la asignación exagerada de recursos a actividades que son redundantes y hasta innecesarias para el cumplimiento de la misión de la empresa pública. Lo ideal sería un equilibrio entre las dos tendencias. Por otra parte, el autor recomienda que la planeación de contingencias utilice dos técnicas concretas para reducir la incertidumbre en el desarrollo de una empresa pública: la retroalimentación adecuada sobre el tan cambiante medio ambiente (y al que la empresa estatal es tan vulnerable) y la fijación de caminos alternativos previstos. Asimismo, la función de control no se debe limitar a decir o a cuestionar "¿qué pasó?", sino que debe dar respuesta al "¿qué vamos a hacer ahora?"; el control se constituye en la nueva planeación una vez que la empresa o la organización está en marcha.

Entendiendo que la implantación es una de las actividades más dificultosas en la implementación de sistemas de planeación estratégica, el autor recomienda 10 consideraciones para la implantación exitosa de un sistema de planeación en empresas públicas en vías de desarrollo. y son las siguientes:

1. No hay que sobrevaluar la bibliografía existente en la materia.
2. Al principio hay que escoger un modelo extremadamente sencillo.
3. No se debe depender de un consultor.
4. No hay que esperar demasiado.

5. Hay que experimentar una sección al principio.
6. Hay que formalizar el departamento de planeación.
7. El coordinador tiene que ser generalista.
8. No hay que perder el tiempo.
9. Hay que empezar a planear en épocas buenas.
10. No hay que sobrevaluar la planeación.

En el capítulo tercero, Sachse habla sobre la planeación de la misión (u objetivo) de la empresa pública, lo que es la etapa más dificultosa de todo el proceso de planeación, porque establecerá las pautas de acción para el resto de la organización y del proceso de planeación en sí mismo. Existe el rechazo generalizado a dedicar tiempo para definir la misión de las empresas, pues los líderes están convencidos de que saben bien la misión de éstas.

Para determinar el contenido de la misión, los directivos de una empresa pública tienen que enfrentarse con un gran número de grupos de influencia (con objetivos a veces complementarios y a veces contradictorios), así como con objetivos abstractos con poco valor operativo. Para tomar las mejores decisiones respecto a la misión de la empresa (a su planeación), se deben tener en cuenta elementos de utilidad, de estabilidad y de crecimiento. Así, una mezcla correcta de la apreciación de los elementos mencionados evitará caer en dos de los errores más repetidos por los líderes de empresas públicas: evadir la configuración de los hechos y seguir como hasta antes de producido el cambio, y concentrarse exclusivamente en la pro-

ductividad sin considerar otros aspectos de la organización.

Existe la tendencia -muy grave para la empresa pública- a considerar que **no es necesario renovar constantemente** al misión de la organización. Ello conduce a una obsolescencia obligada de **la misión y trae consigo un desequilibrio general de la empresa; existen básicamente tres maneras de evitar lo anterior:**

1. **Cuando una compañía revisa y actualiza su razón de ser una vez al año, es decir, antes de estructurar el contenido de la planeación anual.**
2. **Cuando los gerentes diseñan de antemano su misión a largo plazo, pensando en que los elementos a corto plazo se encuentran implícitamente dentro del contenido a largo plazo.**
3. **Es una opción mixta de las anteriores: ¿qué podríamos hacer?, ¿qué podemos hacer?, ¿qué tenemos que hacer?**

Elemento central en la discusión del autor respecto a la planeación estratégica en las empresas públicas de los países en vías de desarrollo es la **mercadotecnia, misma que hasta hace unos años ha sido considerada como una herramienta exclusiva de la administración privada (de la empresa privada) y, por ello, se ha menospreciado el enorme valor que tiene para el desarrollo adecuado de la empresa pública. La planeación estratégica deberá seleccionar las mejores de una serie de estrategias para la óptima consecución de su misión; a saber: estrategias de instrumentos de mercadotecnia, estrategias de integración de productos, estrategias de integración de mercados, estrategias de integración producto-mercado,**

estrategias de concentración, estrategias de integración, estrategias de diversificación y estrategias de retiro, entre otras.

La factibilidad de las estrategias de mercadotecnia en empresas públicas, estará determinada por el grado de **adecuación que tengan éstas al confrontar el mercado específico en el que ha incidido la organización. El plan de mercadotecnia se determinará normalmente a posteriori** en toda empresa pública, es decir, después de haber iniciado la operación, en lugar de hacerlo *a priori*, durante el estudio de factibilidad de una **estrategia. La razón principal para este procedimiento radica en la fuerte influencia externa sobre el proceso de toma de decisiones. La empresa pública recibe órdenes y posteriormente trata de ajustar sus instrumentos de mercadotecnia de la mejor manera posible. En consecuencia, arroja resultados subóptimos.**

Respecto a la estrategia financiera, el autor señala que se tiene que **considerar el efecto de las estrategias en las otras áreas -y viceversa- para evitar el colapso de la empresa. Los aspectos de "utilidad" se vuelven cenotales en la parte media del libro. Así, Sachse aborda los conceptos de estrategias financieras para maximizar la utilidad, estrategias de financiamiento y de inversión, estrategias para optimizar la utilidad, integración como estrategia financiera y estrategias de inversión.**

En el capítulo sexto de su libro, el autor se detiene a estudiar las estrategias de producción, entendiendo que **"producción" abarca la manufactura, la productividad, la tecnología y la innovación, en el sentido de la investigación y el desarrollo. De esta manera.**

existen estrategias de producción para maximizar la utilidad, estrategias de innovación, estrategias de capacidad, estrategias de productividad, estrategias de producción para optimizar la utilidad, estrategias de subcapacidad, estrategias de sobrecapacidad; todas estas **estrategias enumeradas, guardan una relación de suma importancia con las estrategias de mercadotecnia, fundamentales para el autor en consideración de las empresas públicas y de su planeación estratégica.**

Un tema de gran interés en el estudio de la planeación estratégica es el liderazgo de las empresas públicas, que está caracterizado por los aspectos políticos y en donde los administradores **no son -generalmente- los mejor capacitados en el ramo empresarial, sino que son los objetivos políticos los que determinan su acción.** Los objetivos de operación no están determinados por los dirigentes de las empresas; tienen que pasar -los objetivos- y ser autorizados por la burocracia correspondiente. Así, el líder de la empresa tiene que armonizar los diversos (y muchas veces antagónicos) intereses que giran sobre la empresa. El autor hace una taxonomía de los tipos de liderazgo que se dan en torno a la empresa pública, a saber: líderes informales y líderes formales. El líder informal se caracteriza por los siguientes aspectos: *a)* el origen **de su poder es la experiencia, o es un experto,** *b)* se le obedece por sus conocimientos. por ser experto. *e)* los subordinados pueden compartir los logros del líder. *d)* tiene la capacidad de **motivar, y e) se concentra en la tarea.** Por su parte, el líder formal: *a)* el origen de su poder es el tener el puesto, *b)* se le obedece por ser superior en jerarquía, *e)* los subordinados temen a su castigo, *d)* causa inseguridad, y

e) pierde el tiempo autoprotegiéndose. De igual manera, existe una diferenciación básica en el liderazgo situacional y la formulación de estrategias al interior de la empresa pública: un líder con una larga permanencia en su puesto, tiene la posibilidad de estructurar la organización de acuerdo a sus deseos o ideas; un líder con poca permanencia está más bien obligado a adaptarse a la cultura organizacional existente en la empresa. Asimismo, existen estrategias bajo un estilo Dictatorial-Paternalista y estrategias bajo estilo Humanista-Participativo.

En el octavo capítulo de la investigación, se habla de la planeación táctica. que se refiere a aquella subdivisión que se hace de las estrategias implantadas por la planeación estratégica y a la elaboración de planes tácticos para instrumentar la misión general de la empresa. La suma de todas las tácticas debe ser igual a la suma de todas las estrategias combinadas.

La planeación táctica debe tener en cuenta, para el mejor cumplimiento de su misión: los factores del mercado que conciernen a la organización en particular. la clasificación de los clientes o sector de la demanda de bienes y servicios existente, la segmentación del mercado, el análisis de los competidores (del sector productivo de los particulares). los pronósticos del mercado, la estimación de la participación de la empresa en el mercado, los factores macroeconómicos, la inflación, la balanza comercial y balanza de pagos. el producto nacional bruto, la política monetaria y cambiaria, el nivel del ingreso y la distribución de éste, la situación del mercado laboral y las relaciones de la empresa con sus trabajadores, el tipo de gobierno. la tecnología, la sociedad,

los suministros, entre muchos otros elementos. Como todos estos factores del medio ambiente lo demuestran, el entorno de la empresa pública es permanentemente cambiante e inestable, por lo que el autor considera que en el análisis de los factores internos de la empresa deben ser ponderadas la fuerza, las debilidades y las políticas de la **organización**; fundamentalmente, **no se** deben adoptar políticas "inmortales" (permanentes en cualquier situación), ya que la misión de la empresa es análogamente cambiante.

Respecto a la periodicidad ideal de la planeación a corto, mediano y largo plazo, el autor considera que la planeación a corto plazo debe ser de un año; la planeación a mediano plazo debe ser para dos o tres años y la planeación a largo plazo para cinco años o más. La predictibilidad de los factores del medio ambiente (de su respuesta) es un factor determinante para los criterios de plazos, para su implantación. Por otra parte, la planeación revolviente combina los elementos de los tres niveles temporales de la planeación. Los directivos de la empresa pública están obligados a ver más allá de la barrera operativa a corto plazo; deben observar **estratégicamente, ya que existe un solo proceso** de planeación para los diferentes niveles temporales de planeación. Así, una visión global de las diferentes periodicidades de la planeación y revisiones y ajustes periódicos sobre los objetivos y metas temporales de la planeación de tácticas, eliminará en gran medida los posibles errores de la planeación.

El décimo capítulo de la obra se dedica a contestar la pregunta sobre "¿quién se encarga de la planeación estratégica?". El autor dice que existe la idea de una planeación vertical, es

decir, de arriba hacia abajo, además de que se cree que debe existir una unidad especializada en la función de la planeación dentro de la estructura organizacional de la empresa. La planeación (así como la ejecución y el control) debería caracterizar un modo de pensar y, al menos desde el punto de vista de sus elementos filosóficos, es más bien un asunto de estilo de liderazgo y, finalmente, de la cultura organizacional de una compañía. Esta es una visión errónea de los partícipes de la planeación estratégica, de los "encargados" de ésta, ya que la responsabilidad **final de su formulación, ejecución y control**, corresponde a las personas que integran a la compañía (siempre y cuando se encuentren vinculadas al progreso y mejoramiento de su propia área de trabajo). La responsabilidad de la planeación estratégica recae sobre cada miembro de la empresa pública, es decir, sobre la empresa como un todo.

Respecto a la discusión sobre el nivel que deben tener las unidades de planeación dentro de la estructura organizacional de la empresa, Sachse considera que éstas deben tener una relación jerárquica directa con el primer nivel de dirección de la organización, ya que **una determinación armoniosa de los objetivos** y la formulación de la estrategia sólo puede conseguirse si los miembros disponen de la información necesaria concerniente a las demás áreas funcionales de la misma unidad; asimismo, cuando los miembros pueden participar en el proceso de toma de decisiones en las áreas de responsabilidad del resto de la organización, la integración es un **proceso casi automático y no resulta tan complicada**. Por ello, la planeación debe ser dividida en tres fases **cronológicamente ordenadas, para organizar una planeación más realista**; esta división se

explica así: Fase 1, Plan Básico; Fase 11 Planes Detallados; Fase 111, Planes Definitivos.

El decimoprimer y último capítulo, "Cultura de la planeación estratégica y **formulación de estrategias de mercadotecnia; un estudio empírico**", es la aplicación de todos estos elementos conceptuales que nos brinda el autor sobre la planeación estratégica en la empresa pública en países en vías de desarrollo referidos al caso de la empresa pública en México. Es interesante ver los alcances que tienen el autor a través de sus modelos conceptuales en la definición de la empresa pública mexicana, para poder determinar el valor mismo de las aportaciones que hace este libro al estudio de la empresa pública en México.

Tres conclusiones generales establece el autor para introducirnos a su estudio empírico: Primera: No existe nada similar a la planeación estratégica en las empresas públicas; segunda: tampoco existe la conocida planeación estratégica de mercadotecnia en este tipo de empresas; y tercera: las empresas públicas en los países en vías de desarrollo jamás han oído hablar de la **planeación estratégica de mercadotecnia**.

Entendiendo a México como un país con "economía mixta", no se podría entender que su participación en el mercado sea -como en la mayor parte de los países en vías de desarrollo-- dirigida preferentemente a cubrir la brecha creada por el desinterés de los **inversionistas privados en ciertos sectores** de la economía (la pesca, la agricultura

y cierto tipo de construcción de vivienda popular a muy bajo costo). "...resulta muy sorprendente que en México sólo el 5 por ciento de las compañías paraestatales muestren un verdadero propósito social en el sentido comentado..." (pág. 165). Por el contrario, la empresa pública mexicana se encuentra muy comprometida en el sector industrial en actividades lucrativas y no por ello pierde su sentido "público" o social. Por otra parte, muy diferente a lo que se pudiera pensar, la **empresa pública mexicana no se encuentra --como en otros países en vías de desarrollo-- sobreproteída por el Estado y opera en mercados altamente competitivos** (a veces afortunada y a veces desafortunadamente). Los líderes de **las empresas públicas mexicanas -dice Sachse-** no tienen conciencia de la necesidad de la planeación estratégica al **interior de sus organizaciones, pues al ser la empresa de carácter "público"** les lleva a considerar a la planeación estratégica como un lujo que puede muy **bien ser evitado, suprimido -y más aún al hablar de planeación estratégica de mercadotecnia**.

Así, la pregunta que se hace el autor es si acaso los líderes de las empresas públicas en México en verdad entienden la necesidad de la planeación en general y de la planeación de mercadotecnia en particular. Se propone contestar esta pregunta a través de **inspeccionar los organigramas de las 583 empresas que se enlistaban en el Directorio de la Administración Pública, Centralizada y Paraestatal, del año 1985, obteniendo los siguientes resultados:**

DEPARTAMENTOS FORMALES DE PLANEACION EN LAS EMPRESAS PUBLICAS MEXICANAS

Director, gerente o jefe de planeación y desarrollo	35	6.0%
Director, gerente o jefe de planeación	60	10.3%
Director, gerente o jefe de planeación y sistemas	16	2.7%
TOTAL	111	19.0%

A pesar de que tan solo un 19 por ciento del total de las empresas públicas mexicanas **Muestran la existencia** de una unidad de planeación (formalmente) a primer nivel organizacional, ello no quiere decir que la planeación **sea una función ausente en la mayoría** de las empresas; de 1,946 corporaciones privadas (las más grandes) de México, **tan solo un 9.5 por ciento contaban con**

un departamento de planeación formal a primer nivel, lo que habla de que la función de la planeación puede encontrarse en otras áreas organizacionales. De esta manera, el autor identifica diversas funciones en las que se podría ubicar la planeación dentro de las empresas públicas mexicanas, obteniendo los siguientes resultados:

DEPARTAMENTOS FORMALES DE PLANEACION EN LAS EMPRESAS PUBLICAS EN MEXICO

Director, gerente o jefe de mercadotecnia	8	1.4%
Director, gerente o jefe de ventas	51	8.7%
Director , gerente o jefe de distribución	3	0.5%
Director, gerente o jefe comercial	86	14.8%
Director, gerente o jefe de publicidad	14	2.4%
Director, gerente o jefe de promoción	12	2.0%
TOTAL	174	29.8%

En contraste, en el caso de las empresas privadas (1,946 corporaciones -las más grandes- en México-- se encontró con que el 83 por ciento de ellas contaban con un departamento formal de mercadotecnia, por lo que el estudio de caso se dirige fundamentalmente a entender la cultura de la "**planeación estratégica en mercadotecnia**" en las empresas públicas en México. Para ello, el autor divide a las 583 empresas públicas del Directorio en cuatro grandes grupos:

- Empresas públicas del área de producción de bienes tangibles.
- Empresas públicas del sector **servicios**.
- Bancos nacionalizados.
Agencias gubernamentales.

De cada uno de los cuatro grupos fue tomada una muestra sobre la base de igual probabilidad. Se elaboró un cuestionario destinado a indagar el nivel de "cultura de planeación estratégica de mercadotecnia", y las preguntas **se enviaron por correo al director general**, gerente de mercadotecnia o de planeación. Del total de 64 cuestionarios **enviados solamente 20 retornaron**, por lo que se elaboraron 10 entrevistas más para acercarse al nivel óptimo de confiabilidad de las respuestas. Así, la distribución de la muestra quedó como **a continuación se indica:**

- *Producción*
Sistemas de comunicación, industrias química y farmacéutica, acero, alimentos, textil tractocamiones, azúcar. minería **t4**
- *Servicios*
Hotel, ferrocarril, administra-

ción aeroportuaria, aerolíneas, electricidad, supermercado	8
- <i>Bancos</i>	
<i>Agencias gubernamentales</i>	5
Universidad, centro científico, agencia de protección civil	3
TOTAL	30

El cuestionario está dividido en dos partes. La primera contiene preguntas generales relacionadas con el grado de formalización de la planeación estratégica y, la segunda, se interesa en *inspeccionar* la planeación estratégica en mercadotecnia.

De tal forma, las siguientes son —en general— las conclusiones obtenidas por el autor respecto a la cultura de la planeación estratégica de las empresas públicas en México:

La muestra general demuestra que 14 de las 30 compañías tenían establecida una unidad separada de planeación desde hacía más de cinco años, mientras que el 10 por ciento señaló la eliminación de esta área durante los últimos cinco años. Por otro lado, seis de las 30 empresas (un 20 por ciento) indican que la planeación formal nunca ha existido en su organización y sólo un 10 por ciento destaca la ausencia de **planeación en ese preciso momento**.

Respecto a quiénes son los que determinan realmente el contenido de la planeación, el autor llega a la conclusión de que la empresa pública mexicana no cuenta con una atmósfera realmente participativa en el proceso c., planeación, ya que tan solo un 30 por ciento de la muestra contó

con un comité especial de planeación (mismo al que le atribuye la característica de "participativo"). Destaca que en el 47 por ciento de las empresas públicas mexicanas las decisiones son tomadas por el gerente general por grupos externos de interés, provocando así que la planeación estratégica pierda sus funciones básicas. **Lo anterior, enfoca a las empresas** al cumplimiento de objetivos preestablecidos; relajando los esfuerzos de planeación al interior de la propia organización.

- En general, el alcance de responsabilidad del área de planeación es considerablemente reducido. En la empresa pública mexicana podemos hablar ~~de~~ de acuerdo con Sachse - de **una cultura de planeación relativamente inmadura**; "...lo peor sería que fuese considerada como una mera decoración del organigrama" (sic. pág. 174).

Respecto a los subgrupos individuales, la banca muestra los resultados más favorables en general. En tres de los cinco bancos estudiados, los planes son el resultado de un debate de grupo. En dos casos el director define lo que se va a hacer.

En el sector de producción, ni siquiera una tercera parte de las empresas públicas realiza su planeación mediante un trabajo de equipo. Solamente en el 21 por ciento de los casos la labor de planeación es parte de la responsabilidad del director general.

- Las compañías del sector de servicios ofrecieron resultados opuestos. En el 75 por ciento de los casos la planeación es llevada a cabo por el director general; la unidad de planeación estratégica ~~cuando existe~~ **cuando existe** solamente ejecuta órdenes del nivel superior.

- **Representativas o no, dos de las tres** agencias gubernamentales elaboran el contenido de la planeación mediante un trabajo de equipo.

- De acuerdo a las conclusiones del autor, la cultura de la planeación en México, en general, parece ser muy pobre ya que la formulación de **estrategias ha sido considerada como trabajo de equipo** en tan solo el 30 por ciento de las compañías estudiadas.

Sachse estima que "la creatividad no se considera un alto valor en las empresas públicas mexicanas, donde el 43 por ciento de la planeación la realizan los directores generales de las compañías o los grupos externos de interés. Casi el 30 por ciento niega la estimulación de la creatividad a través de los procedimientos de la planeación estratégica, además, todavía un fuerte 20 por ciento se manifiesta inseguro". (pág. 181).

Cuando más se perciba a la planeación **estratégica como un proceso participativo** de toma de decisiones y de asignación de responsabilidades, mayor será la creatividad e innovación que surgirá de ellas,

Así pues, de todos los resultados obtenidos en su investigación de campo a **través de una encuesta, el autor** concluye que en México no existe una cultura de planeación estratégica ni de planeación estratégica de mercadotecnia **suficientes, como para lograr la máxima eficiencia** y desarrollo de sus capacidades reales. En algunos casos ~~en~~ el sector de la banca nacionalizada sí existe esta cultura, pero se podría **decir que es una de las condiciones "naturales" que requieren estas actividades para alcanzar un mínimo de eficiencia.**

Planeación Estratégica en Empresas Públicas, de Matthias Sachse, es un libro importante para conocer los postulados generales de las teorías estructural-funcionalistas que sobre administración y, particularmente, sobre planeación en países en vías de desarrollo existen. Sin embargo, recomendaríamos al lector interesado llevar el estudio de la planeación en México un poco más allá de los resultados simplistas a los que podría conducir una lectura aislada del documento que reseñamos.

Las aportaciones de la obra reseñada son, indudablemente, de gran valía para los *estudiosos* de la Administración Pública y —en mucho— innovadoras en el campo de la investigación que se **realiza en México; sin embargo, la valoración de la cultura de planeación en nuestro país no se puede dar a partir del estudio de las variables aisladas de la planeación estratégica de mercadotecnia.** Tal vez una de las limitaciones más notorias del trabajo reseñado sea la que presenta el estudio empírico sobre el caso de las empresas públicas en **México y sus sistemas de planeación, pues nos parece una omisión grave el no remontarse a la historia de la planeación en el país (que es vasta y, por demás, muy rica) y al grado de evolución y madurez que ha alcanzado, como para arrojar tales conclusiones.** Así, por ejemplo, en ningún momento del texto se habla de que el cuestionario del que se obtuvo la muestra (30 encuestados) haya considerado al Sistema Nacional de Planeación Democrática o a aquellas directrices establecidas por el Plan Nacional de Desarrollo o por otras instancias de planeación existentes en México, para obtener un mejor manejo de los resultados y de las variables. Por otra parte, consideramos que es necesario un estudio más detenido (también a partir de la metodología

utilizada por el autor) de los ámbitos económico, político, social y cultural de aquellas empresas consideradas para la investigación sobre la planeación estratégica en México. De esa manera, los resultados obtenidos a través del modelo de investigación diseñado y presentado en el libro, quedarían mejor demostrados y destacaría más seriamente la importancia de este tipo de enfoques y de la planeación estratégica en **sí misma.**

A nuestro parecer, una de las aportaciones más importantes del libro para **las ciencias administrativas y, en particular,** para el estudio de la administración pública, es el hecho de hacer notar la necesidad de que la planeación estratégica realizada en las empresas públicas retome, sin complejos o prejuicios absurdos, a la planeación estratégica de mercadotecnia como una herramienta de incalculable valor para el logro de la misión que se haya fijado. Desde luego, la mercadotecnia no será la varita mágica que vendrá a resolver todos los problemas de productividad y competitividad de las empresas públicas, pero sí servirá al administrador en la mejor toma de decisiones respecto a su participación oportuna en ciertos mercados, en la satisfacción de determinadas demandas y, en general, para acercar a la empresa pública a mejores estándares de eficiencia.

Así, invitamos al lector a conocer --con sentido crítico-- esta importante obra que viene a enriquecer la discusión de la planeación estratégica en la empresa pública, y 10 que es más importante, que es innovadora por versar sobre la empresa pública en países en vías de desarrollo y por presentar la aplicación de sus elementos de análisis sobre la realidad mexicana de las empresas estatales.