

<b>Capítulo 1 Consideraciones generales</b>	<b>27</b>
¿Qué se entiende por empresa pública?	27
Orígenes del sector industrial paraestatal mexicano: un heterogéneo universo	28
¿Es en verdad distinta la evaluación de las empresas públicas con respecto a las privadas?	34
Dos sombreros para una misma cabeza	37
La sectorización: el primer paso de una larga jornada	41
Referencias	42

---

## *Consideraciones generales*

---

### 1. ¿QUÉ SE ENTIENDE POR EMPRESA PÚBLICA?

En la literatura sobre empresa pública existe una amplia variedad de definiciones y acepciones de la misma. Por lo general tienden a señalar, en primer término, la propiedad parcial o total del capital por parte del Estado y, en segundo, que esta participación está fundada en un fin específico. Por ejemplo, Ruiz Massieu la define como: *“Una entidad económica personificada en la que el Estado ha contribuido con capital por razones de interés público, social y general”* [1].

Sin embargo, al margen del concepto teórico, se encuentra el establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que considera como empresa de participación estatal mayoritaria aquella [2]:

- a) Donde participe el Gobierno Federal directa o indirectamente con 50% o más del capital social.
- b) Que en su constitución se establezca una porción especial del capital que sólo pueda ser suscrita por el Gobierno Federal.
- c) Que corresponda al Gobierno Federal nombrar:
  - A la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva u órgano de gobierno.
  - Al director general.

- d) Donde el Gobierno Federal tenga la facultad de vetar acuerdos a la asamblea de accionistas, del consejo de administración, de la junta directiva u órgano del gobierno equivalente.

Como se aprecia, la caracterización legal de empresa pública mayoritaria va más allá de la participación accionaria, y comprende además aspectos de calidad como el nombramiento de directivos, miembros de los órganos de gobierno y la capacidad de vetar acuerdos tomados por estos últimos.

Para fines del presente trabajo nos referiremos a este tipo de empresas, puesto que eso las hace automáticamente sujetas a los procedimientos de control, vigilancia, planeación, evaluación, etc., que establece el Ejecutivo Federal.

Asimismo, nuestro análisis y propuestas se centran preferentemente en organismos y empresas cuya actividad principal consiste en la producción de un bien o la prestación de un servicio de carácter industrial o comercial, lo que descarta a aquellas entidades que tienen fines sociales, educativos, de investigación, etc.

## **2. ORÍGENES DEL SECTOR INDUSTRIAL PARAESTATAL MEXICANO: UN HETEROGÉNEO UNIVERSO**

### **a) Etapas de crecimiento**

El grupo de empresas públicas que forma el llamado sector paraestatal se ha ido conformando en el tiempo por un amplio y variado número de razones que surgieron al amparo de muy distintas circunstancias, Carrillo y García Ramírez distinguen tres etapas que, referidas básicamente al aspecto de control, sirven para ilustrar el crecimiento del sector [3]:

#### *Primera etapa, 1925-1946: Crecimiento coyuntural*

Esta primera etapa que abarca el periodo post-revolucionario se caracteriza por *"El establecimiento coyuntural por agregación, aleatorio y asistemático de las empresas públicas. . ."* [4]

Puede decirse que durante esa época se establecieron fundamentalmente aquellos organismos y empresas que integran buena parte de la infraestructura institucional que sirvió de base para el desarro-

llo posterior del país. En ese sentido se afirma que en dicho lapso se mantuvo con claridad el concepto paraestatal de las organizaciones mencionadas, en cuanto al apoyo y complementariedad que establecen con el sector central. El significado del término “empresa descentralizada”, de uso corriente hasta hace quince o veinte años, definía con precisión que, no obstante estar subordinada ésta a los fines del Estado, gozaba de cierto grado de autonomía.

### *Segunda etapa, 1947-1958: Establecimiento de mecanismos de control*

Esta etapa coincide con el inicio del proceso de industrialización del país a través de una política de sustitución de importaciones, que inicialmente fue inducida por el conflicto bélico mundial, para después adoptarse como objetivo explícito de la política industrial.

En ese contexto, el Estado empieza a participar más amplia y directamente en los procesos de formación de capital, ya no sólo como facilitador, mediante el establecimiento de la infraestructura física e institucional requerida, sino a través de una clara actitud empresarial. Sin embargo, ello ocurrió sólo a través de proyectos aislados sin que formaran parte de, o existiera, un planteamiento general respecto a su participación directa en la economía.

No obstante el número de empresas y organismos empezó a aumentar, lo que hizo necesario establecer algún esquema de control que permitiera agruparlas y ordenar sus actividades. Para tal fin se expidió en 1947 la primera Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal [5].

### *Tercera etapa, 1959-1982: Creación del sistema para la planeación y control*

A partir de 1959 el número de empresas, organismos y fideicomisos crece aceleradamente. Este aumento se explica por la incorporación al sector paraestatal de un gran número de sociedades privadas que por cierta causa en particular estaba en riesgo su permanencia como unidades productivas y fuentes de empleo. Algunas de ellas eran propietarias de numerosas filiales que también ingresaron a dicho sector, lo que elevó en forma súbita la cantidad de entidades paraestatales, cuando en realidad sólo se incorporaron unas cuantas.

En relación a los mecanismos de control, los autores citados distinguen dos subperiodos dentro de esta etapa: 1959-1976 y 1977-1982. En el primero prevaleció un enfoque de control centralizado, mientras que en el segundo se aprecia algún grado de descentralización, distinguiéndose como parte de éste a la división del sector paraestatal en varios sectores. Desafortunadamente este esfuerzo no logró grandes avances, ya que se mantuvo la centralización de los presupuestos, lo que se verá con detalle más adelante.

## **b) La perspectiva histórica del sector**

Si observamos en forma analítica las características más destacadas de cada etapa, se concluye, como lo afirma García Ramírez, que: *“La empresa pública encuentra primero su fundamento, pues en una retención estratégica; luego en la necesidad de satisfacción y, por ello de crecimiento, ahí y en la medida que la Nación lo solicite, en el marco de sus previsiones de desarrollo”* [6].

Es evidente además que en México, dada su condición de país en vías de desarrollo, el Estado ha intervenido en la economía con mayores recursos y mecanismos que los tradicionales en materia fiscal y monetaria [7]. Así ha desarrollado por cuenta propia una serie de inversiones de carácter industrial y comercial. También en numerosas ocasiones, muchas más de las que hubiera deseado, se ha responsabilizado de mantener en operación y funcionamiento acervos productivos que inicialmente fueron creados por otros sectores y que por razones de índole diversa tuvo que asumir la tarea de administrar.

Por eso la actividad del Estado en la economía, como propietario de medios de producción, es un proceso dinámico y cambiante que varía según las circunstancias históricas del país de que se trate [8].

Considerar la perspectiva histórica del sector paraestatal tiene relevancia cuando se hacen juicios de valor sobre sus empresas. En efecto, a menudo la polémica sobre la empresa pública se centra sólo sobre hechos actuales, sin atender los motivos y causas que dieron origen a su presente carácter público, o las circunstancias que en ese entonces prevalecían, ni la influencia que éstas tienen en sus condiciones actuales.

Si todo esto se reconoce concluiríamos, como lo hace Kaplan, que en esencia la problemática presente del sector paraestatal es el *“producto del crecimiento ya logrado, de sus contradicciones y límites y de los requerimientos de su continuidad”* [9].

*La génesis del sector industrial paraestatal: un ejemplo de heterogeneidad*

Lo anterior puede expresarse gráficamente diciendo que el presente sector paraestatal es un todo, que se ha integrado en el tiempo mediante la unión de diversas partes, lo que ocurrió en distintos momentos y circunstancias. Ejemplo de esta heterogeneidad lo constituye la variedad de razones que explica la integración del sector industrial del Estado.

Para profundizar en los orígenes o génesis de ese sector, se clasificó a un grupo representativo de sus empresas conforme a las causas que motivaron su ingreso al mismo. Dicho grupo, formado por 134 empresas, se dividió en tres partes:

**GRUPO A. EMPRESAS CREADAS DELIBERADAMENTE POR EL GOBIERNO FEDERAL**

En este grupo están las empresas cuya creación fue producto de una decisión explícita del Gobierno Federal para el logro de un fin específico. Aportando directamente capital (Subgrupo A-1) o bien instruyendo a Nacional Financiera u otra entidad para que hiciera lo propio (Subgrupo A-2).

**GRUPO B. EMPRESAS ABSORBIDAS**

Se entiende por empresas absorbidas aquellas cuyo capital social, por diversas razones, pasó a ser directamente propiedad del Estado, adquiriendo entonces el carácter de empresa pública (Subgrupo B-1).

Sin embargo, esto pudo también ocurrir de manera indirecta (Subgrupo B-2), para lo cual se reconocen tres casos: el primero correspondería a aquellas sociedades que por algún problema específico, por ejemplo crediticio, son ahora propiedad de alguna institución nacional de crédito (Subgrupo B-2i); en el segundo estarían aquellas que fueron absorbidas al sector a través de un organismo, destacando, en este caso, los ingenios azucareros (Subgrupo B-2ii); por último, el tercero se refiere a empresas cuya incorporación al sector fue inducida por haber sido propiedad de alguna empresa o sociedad que a su vez fue absorbida, con lo cual automáticamente también lo fueron ellas, por ejemplo, las filiales de Fundidora Monterrey, S.A., las empresas de Sociedad Mexicana de Crédito Industrial, S.A. (Subgrupo B-2iii).

GRUPO C. SOCIEDADES CREADAS POR SOMEX, NAFINSA O EMPRESAS CLASIFICADAS EN EL GRUPO A

Por último, se clasifican aquellas sociedades cuya creación fue promovida por Nacional Financiera, S.A. o Sociedad Mexicana de Crédito Industrial, S.A. (Subgrupo C-1), en base a sus particulares intereses. También están incorporadas en este apartado las filiales de empresas creadas ex-profeso por el Gobierno Federal (posterior a la incorporación de estas últimas al sector público) (Subgrupo C-2).

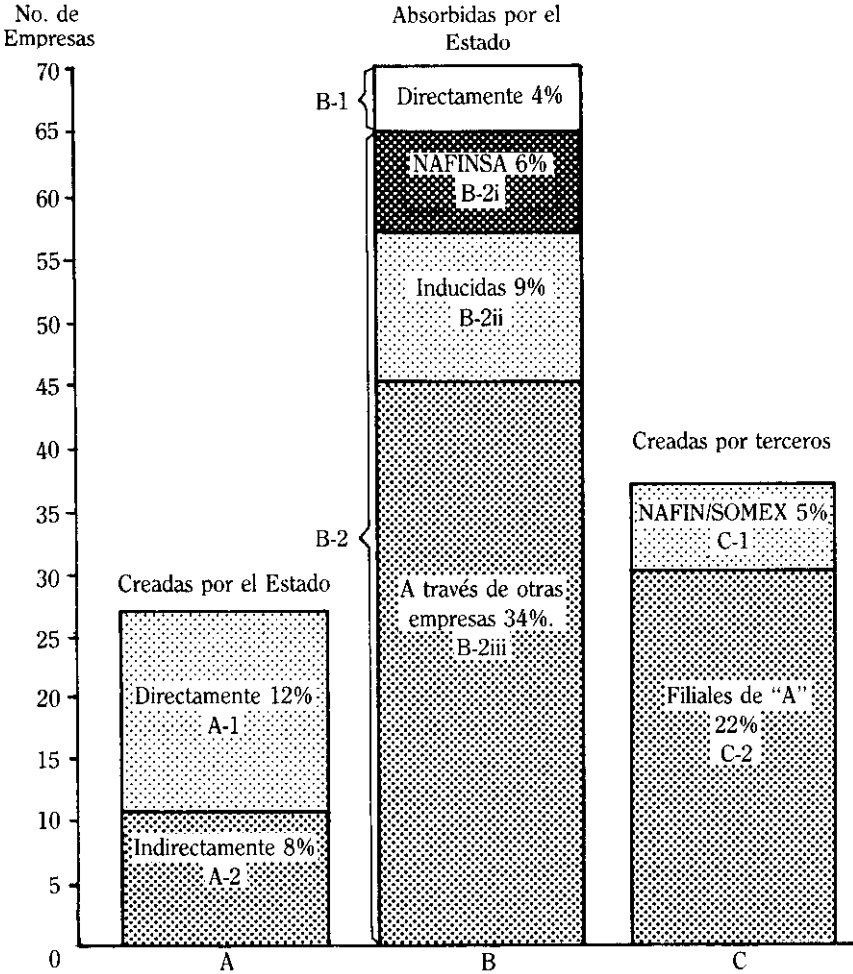
En resumen, la clasificación descrita se representa en el cuadro 1.

**Cuadro 1.** Clasificación de 134 empresas del sector industrial paraestatal según el origen de incorporación al mismo.

Grupo A	Empresas creadas por el Estado	Subgrupo A-1	Directamente	
		Subgrupo A-2	Indirectamente	
Grupo B	Empresas absorbidas al sector paraestatal	Subgrupo B-1	Directamente	
		Subgrupo B-2	Indirectamente	B-2i Por NAFINSA B-2ii Inducidas B-2iii Por algún organismo.
Grupo C	Empresas creadas	Subgrupo C-1	Por NAFINSA, SOMEX o algún organismo	
		Subgrupo C-2	Por filiales de "A"	

En la figura 1.1 se representa gráficamente cómo se distribuyeron en base a dichos criterios las 134 empresas de la muestra [10]: Sobre esas bases pueden derivarse las siguientes conclusiones:

- El 53% de las empresas estudiadas quedaron clasificadas como absorbidas (Grupo B), destacando en este grupo aquellas que fueron incorporadas al sector en forma indirecta (Subgrupo B-2iii), que representaron el 34% de la muestra total.
- El segundo grupo en importancia fue el C, con el 27%, que corresponde al formado por empresas creadas por Nacional Financiera, Somex, o algún organismo y las filiales pertene-



**Figura 1.1.** Clasificación de empresas públicas de acuerdo a su forma de incorporación al sector.

cientes a sociedades promovidas ex-profeso por el Estado (Grupo C).

- En último lugar está el correspondiente a empresas formadas por acuerdo explícito del Gobierno Federal (Grupo A), 20%, que conjuntamente con sus filiales (Subgrupo C-2) podrían denominarse como las verdaderas paraestatales, dado que fueron creadas por el Estado con el fin de aprovechar su carácter productivo para el logro de un propósito específico fijado por él



- mismo, en contraste con el resto de los otros dos grupos, cuyas características productivas u objetos sociales no fueron siempre lo que determinó su incorporación al sector público sino que mediaron otros factores de carácter social y político.
- Puede afirmarse entonces —conclusión que podría extenderse a otros sectores— que el Estado en su papel de empresario del sector industrial, ha asumido un variado tipo de roles que van desde una actitud dinámica y agresiva, literalmente empresarial, hasta otra donde por una gran variedad de razones ha adquirido la propiedad de un grupo importante de empresas.

Atendiendo a criterios numéricos, este último caso ha predominado sustancialmente sobre el primero.

- El sector paraestatal es un universo cuyo presente reúne una enorme heterogeneidad de situaciones, característica que debe reconocerse cabalmente, tanto en los procesos de planeación como de control, so riesgo de uniformar en forma mecánica criterios que a la postre resulten inaplicables o se conviertan en esfuerzos vanos.
- Al clasificar por separado a las empresas que Nafinsa y Somex crearon por *motu proprio*, no se quiere dar a entender que aquéllas no están vinculadas a algún fin económico del Estado, lo que se trata de enfatizar es que en algunos casos se dieron procesos de creación aislada, lo que no siempre ocurrió en los campos más prioritarios, e incluso en algunos momentos se provocaron ciertas duplicidades entre ambas instituciones o con otras del sector paraestatal.

### **3. ¿ES EN VERDAD DISTINTA LA EVALUACIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS CON RESPECTO A LAS PRIVADAS?**

Gran parte de la polémica sobre empresas públicas se ha desarrollado a través de comparaciones con las privadas, concentrándose básicamente en el concepto de rentabilidad, medida ésta en función de utilidades.

La posición que prevalece entre quienes apoyan a las empresas públicas es que, a diferencia de las privadas, no es la optimización de sus resultados financieros el principal objetivo que persiguen [11].

En el otro extremo están aquellos que critican las pérdidas de algunas empresas del Estado aduciendo que ellas gravitan en las finanzas públicas, lo que tiene implicaciones macroeconómicas. A su vez, arguyen que son resultado de una mala administración o bien demuestran que no existe interés por la productividad, lo que se traduce en una forma de competencia desleal, puesto que pueden acometer acciones o proyectos sin importar las pérdidas en que incurran, evento que un accionista privado no soportaría.

Al respecto, cabría hacer los siguientes comentarios:

- En la actualidad resulta difícil determinar con precisión el concepto de rentabilidad. Por ejemplo, si éste se evalúa en términos de utilidades, se encuentra que el nivel de inflación padecido por largo tiempo en la economía mexicana ha creado una enorme brecha entre valores corrientes e históricos, haciendo perder significancia al estado de resultados, cuyo saldo era tradicionalmente un punto de referencia para evaluar el rendimiento financiero de las empresas. Esta distorsión ha sido motivo de algunos pronunciamientos por parte del Instituto Nacional de Contadores Públicos, A. C. [12] sin que al respecto haya todavía un consenso.
- En segundo término cabría hacer una consideración de mucho mayor alcance que incluso podría parecer ingenua: ¿es la maximización de utilidades el propósito básico de la empresa? En efecto, gran parte de la argumentación se ha centrado en suponer que el objetivo de ésta es obtener el mayor y cada vez más alto nivel de utilidades.

Este planteamiento sirvió durante mucho tiempo a la teoría microeconómica que exponía, como principio rector de la actividad de la empresa, la obtención del máximo nivel de utilidades [13], objetivo que se alcanzaba de diferentes maneras según fueran las condiciones de mercado prevalecientes: competencia perfecta, monopolio, oligopolio, etc.

Sin embargo, la vida de la empresa moderna resulta en extremo diferente a la que preveleció cuando los teóricos empezaron a discutir sobre su teoría.

Sin pretender desarrollar en este espacio un resumen de la polémica relativa a la Teoría de la Empresa [14] y tomando de ella sólo lo que a este trabajo interesa, puede decirse que la empresa moderna se desenvuelve en un medio interno y externo mucho más complejo al

que originalmente la rodeó. Por ejemplo, en las modernas estructuras corporativas se aprecia con claridad la separación entre los responsables de la administración y los dueños del capital. Esta separación plantea la posibilidad de que los propósitos de ambos grupos no necesariamente coincidan. Así, el primero podría considerar como su principal objetivo la penetración de un mercado en particular, aun a costa de sacrificar ciertas utilidades, mientras que el segundo preferiría obtener un buen dividendo.

Este enfoque se complica más si se toma en cuenta también que las empresas pueden considerar necesario perseguir otros objetivos estratégicos para su desarrollo, como: la diversificación de productos, fusiones con otras sociedades, innovación tecnológica, etc., lo que no siempre conlleva a la maximización de utilidades, al menos en el corto y mediano plazo.

La suma de estos elementos establece la posibilidad de que una empresa persiga varios objetivos a la vez, que estructurados sistemáticamente forman la base de su estrategia, sin pretender que todos alcancen su máximo nivel, sino que cada uno se cumpla en un grado satisfactorio. Este planteamiento sintetiza la Teoría Conductista de la Empresa [15].

Por otra parte y como corolario de este breve repaso a los planteamientos de la moderna teoría de la empresa, está la existencia de las empresas transnacionales, así como la función que el Estado asume en la economía contemporánea. Esto añade otro grupo de objetivos, que podrían denominarse políticos, cuya naturaleza impide evaluarlos cuantitativamente, pero que influyen en la actividad de las empresas en cuanto a que tienen que considerar el medio político dentro del cual realizan actividades.

De lo anterior puede obtenerse una conclusión importante: Los objetivos cuantitativos y cualitativos de cualquier empresa —pública o privada— abarcan un amplio espectro. La suma y congruencia de los mismos constituyen el aspecto fundamental de su estrategia. De esta forma la evaluación de sus actividades y de sus administradores, debe estar en función del grado de cumplimiento de cada uno de dichos objetivos. Por ello, el simple énfasis en un solo indicador —manipulable, por cierto— puede derivar en conclusiones parciales, si no es que ingenuas.

Se preguntará el lector si esta afirmación equivale a decir que en esencia no importan las utilidades o bien que el logro de ciertos objetivos justifica la existencia regular de pérdidas. Desde luego que la respuesta a esta interrogante es negativa. Puede aseverarse en cam-

bio que no hay empresa productiva, e incluso sociedad, que sea viable en el mediano plazo si sus egresos corrientes son sistemáticamente mayores a sus ingresos corrientes.

Esta diferencia negativa significa que los recursos que obtiene por la venta de bienes o servicios, no son suficientes para cubrir los gastos en que incurre para producirlos, incluyendo la amortización y servicio de sus obligaciones crediticias. Para cubrir este faltante podrá acudir a nuevos financiamientos, sin embargo, si ello se convierte en una acción recurrente su posición se agravará en forma paulatina.

En síntesis, una entidad crónicamente deficitaria tendrá en sí misma limitadas posibilidades de crecimiento, a menos que el resto de la sociedad decida, por algún motivo específico, sufragar mediante un subsidio dicha diferencia.

Por el contrario, aquella entidad que mantenga un diferencial positivo entre dichos rubros, es decir, genere ahorro corriente, podrá financiar total o parcialmente su crecimiento.

A reserva de comentarlo con mayor detalle más adelante, es importante establecer que para efectos de flujo de efectivo —egresos menos ingresos— no deben considerarse como deficitarias aquellas entidades cuyo ahorro corriente no cubra la totalidad de sus inversiones. Dado que es muy normal, y financieramente recomendable, que dichos gastos sean financiados con créditos a largo plazo, en cambio, su servicio y amortización deben ser cubiertos con ingresos corrientes.

#### **4. DOS SOMBREROS PARA UNA MISMA CABEZA**

La mayor parte de las empresas públicas mexicanas están reguladas por dos tipos de disposiciones: las propias del derecho común o general, que serían aquellas a las que está sujeta cualquier tipo de sociedad mercantil, y las específicas del sector paraestatal, cuyo cumplimiento es obligatorio para todas las empresas de participación mayoritaria estatal.

Sin embargo, aunque ambos tipos de derecho regulan a la empresa pública —como dos sombreros que se ponen en la misma cabeza—, cada uno de ellos ha seguido su propio camino. En particular el concerniente al sector paraestatal, parece fundarse más en el aspecto de la propiedad de la empresa que en el objeto social de la misma, como sería el caso de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Este fenómeno ha hecho que existan aspectos de las empresas públicas que están doblemente legislados, propiciando algunas con-

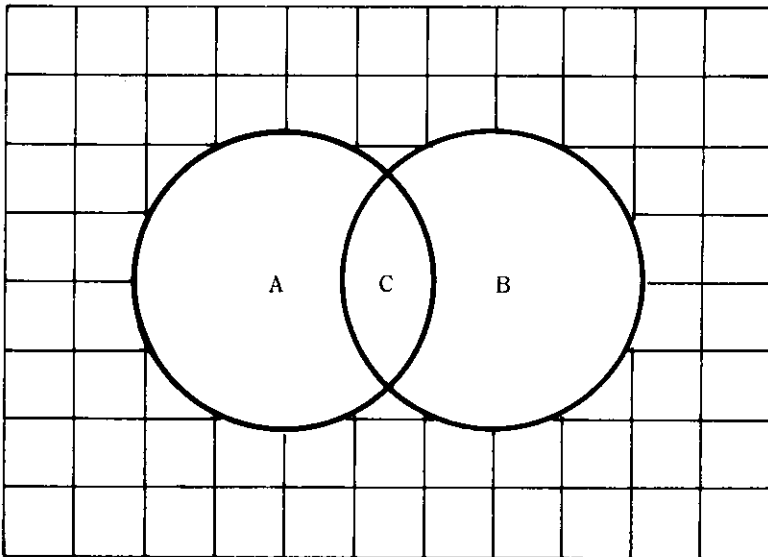
tradiciones que podrían representarse gráficamente a manera de un sistema de conjuntos (figura 1.2).

El conjunto *A* se refiere a aquellos aspectos que están regulados por normas jurídicas del derecho común u ordinario. El conjunto *B* abarca cuestiones que están tratadas por el específico de la empresa pública.

La zona de traslape de ambos conjuntos, es decir *C*, se refiere a asuntos que están incluidos en ambos tipos de legislación. Un ejemplo serían los concernientes a los consejos de administración.

Expertos juristas reconocen que el derecho regulatorio en la materia se encuentra en un proceso de transformación [16], hecho explicable a la luz del proceso errático de incorporación y creación de empresas públicas, lo que se sintetiza en lo afirmado por Chanes Nieto respecto a que: *“La realidad administrativa (de la empresa pública) ha ido más aprisa que los teóricos para explicarla, los políticos para dirigirla y los administradores para dominarla”* [17].

Dicho traslape de ámbitos se observa también en la persona del administrador público. García Ramírez expone esta circunstancia de la manera siguiente: *“No se ocurre encomienda más difícil de entrada, que la del empresario público. Esto simplemente por el hecho de que él tiene que ser y actuar como doble persona o, si se prefiere, con*



**Figura 1.2.** Aspectos concernientes a las empresas públicas.

*su doble cometido: persona dual y cometido doble que, sin embargo, tienen que fundirse en un solo individuo y orientarse, sintéticamente, por un solo camino” [18].*

El aspecto relevante es que, a diferencia de uno privado, el empresario público goza —en el buen sentido de la palabra— de un grado menor de libertad de acción. De hecho a menudo se enfrenta a un dilema: cumplir con una serie de trámites o simplemente operar. Encrucijada a veces ingrata, puesto que rara vez se reconoce la influencia de los controles en el cumplimiento de las metas operativas, o bien se establecen mecanismos heterodoxos para evitarlos, prefiriendo la explicación del acto consumado en lugar del permiso previo para realizarlo. Práctica que por insana tiende a propiciar irregularidades.

A efecto de exponer gráficamente el universo de normas jurídicas al que está sujeta la empresa pública en 1985, éstas se clasificaron de la forma siguiente:

- i) Las de carácter general definidas en los términos expuestos.
- ii) Las específicas del sector paraestatal, que cubren:

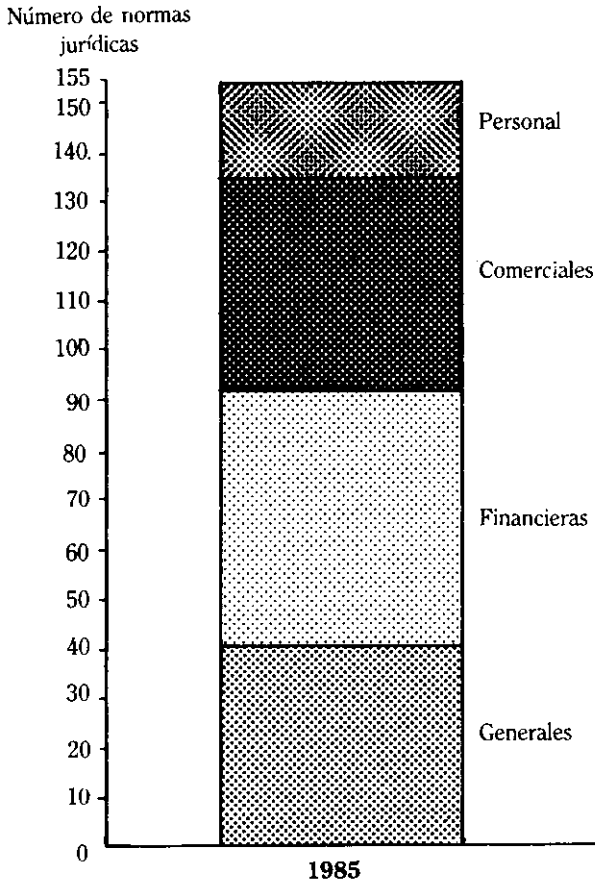
- Aspectos financieros.
- Aspectos comerciales.
- Aspectos de su personal.

La síntesis de este trabajo contenido en el anexo 2, se presenta en el diagrama de la figura 1.3.

Antes de elaborar alguna conclusión, es importante hacer la aclaración de que se trata de un enfoque *sui generis*, dado que se atiende básicamente el aspecto cuantitativo no el cualitativo, lo que para normas jurídicas es mucho más relevante. No obstante nuestro propósito es sólo ilustrativo en cuanto a señalar el gran número de disposiciones a que están sujetas las empresas públicas.

Hecha esta aclaración pueden hacerse las siguientes conclusiones:

- En primer término destaca la asimetría en el número de disposiciones de carácter específico con respecto a las de carácter general.
- Gran parte de las normas relativas a la empresa pública se fundan en la intención de evitar el desvío de recursos, ya sea en función de los programas establecidos o lo que se clasificaría como actos ilícitos.



**Figura 1.3.** Marco jurídico de la empresa pública, 1982/1985.

En esa medida se aprecia durante los últimos años un marcado acento en disposiciones encaminadas a evitar este tipo de acciones, lo que puede observarse por el aumento en el número de normas jurídicas relativas al control de personal del sector público y a las operaciones comerciales que éste realiza.

- Vista en retrospectiva la evolución de las normas jurídicas, se puede concluir que su tendencia ha partido de lo general a lo particular, avocándose a cubrir básicamente los mismos asuntos pero cada vez con mayor detalle.
- Por último, un aspecto interesante, que podría ser materia de una investigación aparte, es el relativo al costo de la adminis-

tración de los controles establecidos mediante las normas jurídicas mencionadas, evaluándolos en función del objetivo que les dio origen. Consideramos que este análisis sería muy importante porque haría posible conocer la efectividad y costo de diversos controles y con ello juzgar la conveniencia de seguirlos aplicando, reformarlos o retirarlos.

## **5. LA SECTORIZACIÓN: EL PRIMER PASO DE UNA LARGA JORNADA**

A partir de 1976, cuando se inicia la etapa llamada por García Ramírez y Carrillo "*Creación para los sistemas de Control*" [19], ocurre un hecho de suma importancia: la sectorización de las empresas públicas. En efecto, uno de los aspectos de mayor trascendencia, relativo a la llamada Primera Etapa de la Reforma Administrativa desarrollada durante el régimen presidencial 1976-1982, fue el agrupamiento de las empresas por ramas o sectores y la coordinación de éstos por parte de las llamadas cabeza de sector.

Anteriormente la vigilancia y control de empresas y organismos públicos correspondía a la extinta Secretaría del Patrimonio Nacional, abarcando incluso cuestiones de índole operativa, técnica o administrativa [20]. Así, dadas las atribuciones de dicha secretaría en cuanto a ser custodio del patrimonio nacional, se aprecia con claridad que la vinculación entre el sector paraestatal y el central enfatizaba el concepto de propiedad, siendo secundarios los aspectos funcionales del primero.

En cambio al ocurrir la distribución de empresas y organismos por sectores se alteró radicalmente este concepto, poniendo como el aspecto más relevante de dicha vinculación la operación o propósito de las entidades sectorizadas. Asimismo, esta modificación replanteó *de facto* el papel del Estado como empresario público, colocándolo ya no como un ente relativamente pasivo captador de empresas problema, sino como uno activo, decidido a utilizar en forma racional, coordinada y planeada la fuerza y dinamismo del sector paraestatal, conceptualizándolo como un conjunto integrado funcionalmente al sector central y a sus propósitos nacionales.

En forma simultánea a la agrupación de las empresas públicas por sectores se llevó a cabo dentro del sector central una reforma de gran trascendencia para la vida económica y social del país: la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, que tiene como una de



sus atribuciones más importantes “proyectar la planeación nacional del desarrollo” a través de un Plan Nacional [21].

Desde 1930 cuando se expide la Ley sobre la Planificación General de la República, que expone por vez primera en la historia del país la necesidad de un Plan Nacional, los trabajos de planeación habían sido desarrollados en el seno del Gobierno Federal por varias dependencias y secretarías: de Hacienda y Crédito Público, de la Presidencia y del Patrimonio Nacional, a través de comisiones y comités, entre los que destacó la Comisión de Inversiones. Sin embargo, a finales de 1976 aún no se contaba con un sistema integrado de planeación, presupuestación y control [22], de ahí la gran importancia de las citadas reformas, cuyos alcances se han visto ensanchados con la reciente expedición de la Ley de Planeación [23].

## REFERENCIAS

1. Ruiz Massieu, José Francisco. “Control Jurisdiccional de la Empresa Pública”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre la Regulación de la Empresa Pública. UNAM. Noviembre, 1979. págs. 14-17. 27
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Capítulo III, Artículo 46. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1976. 27
3. Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. *Las Empresas Públicas en México*. Miguel Angel Porrúa, México, 1983, págs. 36-51. 28
4. *Ibidem*, pág. 37. 28
5. Diario Oficial de la Federación, diciembre 31, 1947. 29
6. García Ramírez, Sergio. Organización y Funcionamiento de la Empresa Pública. Marco Conceptual. La Empresa Pública en México. Factor de Desarrollo Económico y Social del país. Centro Nacional de Productividad. México, D.F., 1981, pág. 127. 30
7. Martínez Corbalá, Gonzalo. “Los campos de actividad de las Empresas Públicas, su sentido social, económico y científico”. Revista Latinoamericana de Administración Pública.- Nos. 8-9, pág. 2. México, 1979, pág. 276. 30
8. *Ibidem*, pág. 273. 30
9. Kaplan, Marcos. “Intervención del Estado y la Empresa Pública en América Latina Contemporánea. Los aspectos políticos e institucionales”. Revista Latinoamericana de Administración Pública. Nos. 8-9. México, 1979, pág. 249. 30
10. Los detalles de esta clasificación se presentan en el anexo 1. 32
11. Ruiz Massieu, José Francisco. *La Empresa Pública: un estudio de derecho administrativo sobre la experiencia mexicana*. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1980, pág. 108. 34

12. Instituto Nacional de Contadores Públicos, A. C. Boletines B-7 y B-10, vigentes a partir de 1980 y 1984, respectivamente. 35
13. Para conocer el enfoque neoclásico de la teoría de la empresa se puede consultar C.E. Ferguson. *Teoría Microeconómica*. Fondo de Cultura Económica, México, 1973. 35
14. Un excelente resumen sobre la evolución de la teoría de la empresa puede encontrarse en: P. J. Devine, *The Firm Corporate Growth, an Introduction to Industrial Economics*. Caps. 3 y 4, George Allen & Unwin Ltd. London, 1974.
15. *Ibidem*, pág. 167. 35
16. *Op. cit.* (6), pág. 123. 36
17. Chanes Nieto, José. En la presentación del libro de José Francisco Ruiz Massieu, *La Empresa Pública: un estudio de derecho administrativo sobre la experiencia mexicana*. INAP, México, 1980, pág. 19. 38
18. *Op. cit.* (6) pág. 134. 38
19. *Op. cit.* (3). 39
20. Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados de Participación Estatal (D.O. 31-XII-70), y Ley de Secretarías y Departamentos del Estado, Artículo 7 (D.O. 24-XII-58). 41
21. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O. 29-II-76). Artículo 32, Frac. I. 42
22. García Cárdenas, Luis. *Inter-relación de la programación paraestatal con la programación global*. Revista Latinoamericana de Administración Pública, Nos. 8-9, México, 1979, pág. 197. 42
23. D.O. 5-II-83. 42