

CAPÍTULO III
RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ENTIDADES
PARAESTATALES Y EL PROCESO
DE DESINCORPORACIÓN EN MÉXICO

HORACIO LOMBARDO ABURTO

J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ

I. Evolución de la expansión y regulación del sector paraestatal (1917-1982)	254
1. Antecedentes	254
2. Etapas en la regulación de las entidades paraestatales a partir de 1917	255
3. Panorama cuantitativo de la expansión del sector paraestatal	274

CAPÍTULO III

RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES Y EL PROCESO DE DESINCORPORACIÓN EN MÉXICO*

Horacio LOMBARDO ABURTO**

J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ***

Conforme a las características del régimen mexicano de economía mixta, las entidades paraestatales han constituido un importante instrumento de intervención, planeación y política económica a lo largo de nuestra historia. Bajo la tesis de que la rectoría del desarrollo nacional no requiere de un Estado grande sino democráticamente fuerte y que la expansión indiscriminada del Estado como política del desarrollo no resuelve los problemas y sí conduce a congestionarlo —disminuyendo su eficiencia para atender áreas que sí son fundamentales—, las dos recientes administraciones presidenciales han promovido la llamada racionalización del sector paraestatal y la consecuente y aún controvertida desincorporación de entidades no estratégicas ni prioritarias, que ha propiciado una reforma al Estado y al papel que le corresponde en la economía. Precisamente, el objeto del presente trabajo es proporcionar un panorama sobre la normatividad que rige a las entidades paraestatales y el reciente proceso de desincorporación en nuestro país.

* Los autores agradecen al licenciado Juan Carlos Silva Adaya su valiosa colaboración en la recopilación y sistematización de una gran parte de la documentación e información utilizada.

** Profesor de Teoría Económica e Historia del Pensamiento Económico de la Facultad de Derecho de la UNAM.

*** Investigador Titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e Investigador Nacional bajo licencia. Actualmente, Magistrado de la Sala Central del Tribunal Federal Electoral.

I. EVOLUCIÓN DE LA EXPANSIÓN Y REGULACIÓN DEL SECTOR PARAESTATAL (1917-1982)

La intervención del Estado en la esfera económica ha sido una constante a lo largo de la historia de México.¹ Aun cuando se puede ubicar a la Constitución de 1917 como el punto de partida de la expansión e intervención creciente del sector público en las actividades económicas, cabe señalar que desde la Colonia se crean entidades precursoras de la empresa pública.

1. *Antecedentes*

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

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

1 *Vid.* Marcos Kaplan, "El intervencionismo del Estado en la economía y el desarrollo: Marco teórico, conceptualización y esquema analítico", en *Regulación jurídica del intervencionismo estatal en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, pp. 13-93; asimismo, Manuel Barquín Álvarez, "Bases constitucionales de la empresa pública", en *La Constitución Mexicana. Rectoría del Estado y economía mixta*, México, UNAM-Porrúa, 1985, pp. 295-296, y Jorge Ruiz Dueñas, *Empresa pública. Elementos para el examen comparado*, México, Fondo de Cultura Económica-SEMIP, 1988, pp. 115-116.

otorgándole atribuciones importantes sobre el particular al Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio.

La generación de liberales que redactó la Constitución de 1857, derrotando al Partido Conservador y posteriormente al ejército invasor de Napoleón III, eran acérrimos partidarios del liberalismo clásico. Uno de sus más preclaros representantes fue Ignacio L. Vallarta, a quien se atribuye una influencia determinante en la consignación de la limitación de la intervención del Estado en la economía y, con ello, en la prohibición de los estancos que se incluyó en el texto constitucional.² Sin embargo, desde fines del siglo pasado, el Estado mexicano estuvo participando en la operación y el control de empresas creadas al amparo de la legislación mercantil (piénsese, por ejemplo, en las relacionadas con la prestación del servicio eléctrico en diversas regiones del país, así como las primeras compañías ferrocarrileras y petroleras).

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

Aun cuando existen diversas clasificaciones relativas al proceso de regulación jurídica de las entidades paraestatales, cada una de ellas atendiendo a distintos criterios metodológicos,³ para los efectos

2 Cfr. Antonio Carrillo Flores, "Límites y perspectivas de la economía mixta", en *La Constitución Mexicana. Rectoría del Estado y economía mixta*, México, UNAM-Porrúa, 1985, pp. 457-458. El artículo 28 de aquella Constitución enfáticamente establecía: "No habrá monopolios, ni estancos de ninguna clase, ni prohibiciones a título de protección a la industria. Exceptuándose únicamente, los relacionados a la acuñación de moneda, a los correos y a los privilegios que, por tiempo limitado, conceda la ley a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora".

3 Al respecto, destaca la clasificación de Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez (*Las empresas públicas en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1983), quienes aportan una genealogía jurídica valiosa, dividiendo el proceso de regulación en dos periodos. El primero (1917-1976) es considerado como de normación no unitaria, en tanto que el segundo (1976-1982) corresponde al de normación unitaria. El primer periodo estaría compuesto a su vez de dos etapas: Una que va de 1917 a 1947, considerada como de regulación implícita y que estuvo compuesta por las disposiciones constitucionales posrevolucionarias, así como por las leyes, reglamentos y acuerdos del caso, si bien no existió una legislación específica sobre control; la segunda etapa, que comprende de 1947 a 1976, se reconoce como de regulación explícita, y se inicia con la expedición de la primera Ley

del presente trabajo se ha considerado útil distinguir —convencionalmente— tres etapas para el análisis de la evolución de la expansión y regulación jurídica de tales entidades en nuestro país a partir de la Constitución de 1917.

a) *Primera etapa: Regulación incipiente y dispersa (1917-1947)*. En México, la introducción de entidades paraestatales, bajo los primeros años de vigencia de la Constitución de 1917, se produjo en forma asistemática y coyuntural, sin una concepción normativa unitaria y conforme lo dictaban las necesidades de la política económica del presidente en turno. Esta primera etapa se inicia con las

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

El segundo periodo, denominado por los autores de normación unitaria, inicia con la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (*Diario Oficial* de 29 de diciembre de 1976) y la simultánea vigencia parcial de la Ley para el Control de 1970, con lo cual también inicia la primera etapa de este periodo llamada de control indiferenciado de las entidades paraestatales y va de 1976 a 1982, durante la cual también se expiden los siguientes ordenamientos asociados al control: Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y sus reformas; así como Ley General de Deuda Pública (ambas publicadas en el *Diario Oficial* de 31 de diciembre de 1976); Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal (*Diario Oficial* de 31 de diciembre de 1979); Ley General de Obras Públicas y Ley de Información Estadística y Geográfica (publicadas ambas en el *Diario Oficial* de 30 de diciembre de 1980, y Ley General de Bienes Nacionales (*Diario Oficial* de 8 de enero de 1982); asimismo, diversas adiciones constitucionales otorgaron nuevas facultades al Congreso de la Unión con respecto a la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación y del entonces Departamento del Distrito Federal, a la revisión de la Cuenta Pública, y a la posibilidad de hacer comparecer a los directores y administradores de las entidades paraestatales (*Diario Oficial* de 6 de diciembre de 1977); la reforma al artículo 90 de la Constitución (*Diario Oficial* de 21 de abril de 1981) daría pie al reconocimiento constitucional del sector paraestatal y a una legislación futura más orgánica, lo cual fue previsto por los mismos autores como la posibilidad de un control diferenciado de las entidades paraestatales a partir de 1983, lo que consideraron que configuraría una segunda etapa dentro de este segundo periodo. Como se puede apreciar en el desarrollo de este inciso, en este trabajo se sigue, con diversas adecuaciones, el criterio clasificatorio de los autores citados.

disposiciones constitucionales de 1917 y algunas reformas posrevolucionarias, con las leyes secundarias que de ellas emanaron, así como con los decretos y acuerdos del titular del Ejecutivo, expedidos con base en la facultad reglamentaria, sin que hubiera una legislación específica para el control de las entidades paraestatales.

En efecto, con el triunfo del movimiento revolucionario y a diferencia de los ordenamientos constitucionales del siglo pasado, el marco jurídico que emanó de él reconoció el papel que tenía el Estado en la promoción de ciertas actividades económicas para el desarrollo nacional. Las razones de la participación estatal en la economía no obedecían solamente a un problema de soberanía nacional sobre ciertos recursos naturales y actividades económicas, sino también a que el Estado se convirtiera en un ordenador del crecimiento económico, dadas las actividades productivas dispersas y escasas a principios de siglo, así como al objetivo de mitigar las diferencias sociales y prestar servicios que las fuerzas del mercado, por sí solas, no podían desarrollar.

El texto original del artículo 28 de la Constitución de 1917, a pesar de contener la misma prohibición respecto de los monopolios como la preveía la Constitución de 1857, se convirtió en el marco jurídico bajo cuya vigencia se articuló un régimen de economía mixta. Dicha disposición, junto con el artículo 27 constitucional, establecieron las bases incipientes para el ejercicio de la rectoría del Estado, encomendándosele a éste un papel dinámico en la economía.⁴

En realidad, buena parte de las disposiciones constitucionales correspondientes a este periodo no hacían referencia expresa a las “empresas públicas” o a los “organismos descentralizados” como tales, pero de su lectura puede desprenderse o inferirse la autorización o el mandato para su creación o funcionamiento. Por ejemplo, la Constitución de Querétaro señalaba ya, en su artículo 73, fracción X, que el Congreso de la Unión tenía facultades para... “establecer el banco único de emisión de moneda, en los términos del artículo 28”, el cual desde entonces exceptuaba de la prohibición monopolista “a la emisión de billetes por medio de un solo banco, que controlará el Gobierno Federal”. Este banco fue creado en 1925 como una sociedad anónima, de acuerdo con su propia Ley Orgá-

4 Cfr. Antonio Carrillo Flores, “El concepto de la economía mixta”, en *Nuevo derecho constitucional mexicano*, editado por José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadés, México, Porrúa, 1983, p. 83.

nica, por el entonces socorrido procedimiento de que el Legislativo le concediera facultades extraordinarias al Ejecutivo para legislar, fuera de los casos limitativamente previstos en el artículo 29 de la Constitución, pero con la connivencia de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁵

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

Durante el “maximato” y, especialmente, en el cardenismo (1934-1940), el Estado tuvo la gran tarea de concentrar esfuerzos para enfrentar las secuelas y rezagos que había dejado la profunda depresión económica que sacudió al mundo en 1929 y los primeros años de la década de los treinta. Para lograr el resurgimiento del país era necesario fortalecer todas las áreas económicas, particularmente el campo, la industria y el comercio. En este periodo el sector paraestatal se presentó con mayor fuerza como el pilar del desarrollo económico. Se impulsó la reforma agraria y se crearon y nacionalizaron empresas estratégicas, se expropiaron las compañías ferrocarrileras y la industria petrolera, además de que se empezó a participar en la generación de energía eléctrica.⁶

La compañía Ferrocarriles Nacionales de México, creada en el año de 1908, constituyó la principal empresa del gobierno mexicano posrevolucionario y recibió una especial atención del Estado, como lo prueban las sucesivas rehabilitaciones y cuantiosas inversiones que le fueron destinadas desde el “maximato” (complementada con otras entidades, como el Ferrocarril Sonora-Baja California, S.A. de C.V., creada por decreto presidencial de 24 de junio de 1932). Sin embargo, no fue sino hasta el año de 1937 en que se ordenó su

5 Vid. José de Jesús Orozco Henríquez, *El derecho constitucional consuetudinario*, 1a. reimpresión, México, UNAM, 1993, pp. 110-112.

6 Cfr. Jacques Rogozinski, *La privatización de empresas paraestatales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 26-28.

expropiación por causa de utilidad pública. La expropiación de las acciones que todavía se encontraban en manos de particulares (el gobierno poseía en ese momento el 51% de las acciones), se llevó a cabo a través del decreto del 23 de junio de 1937.

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

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

Como resultado de las condiciones generadas por la Segunda Guerra Mundial, las oportunidades de impulsar el desarrollo industrial se ampliaron, y con ello fue posible modernizar el patrón de acumulación que se requería. La economía nacional tenía que insertarse en una dinámica de mayor competencia, aprovechando que los mercados internacionales atravesaban por situaciones poco estables. Fue así como en la década de los años cuarenta los esfuerzos se concentraron en expandir el sector industrial. En este contexto, la sustitución de importaciones ocupó un lugar preponderante. El ahorro generado por la reducción en la compra de bienes del exterior permitió canalizar esa inversión a otras áreas del sistema económico. Los avances en el proceso de la industrialización modificaron las condiciones de vida en la ciudad, lo cual impulsó al Estado a proporcionar mayor número de servicios públicos. Fue así como en este periodo una gran parte de la inversión pública se destinó al sector comunicaciones y transportes. Es importante recordar que las

inversiones en este tipo de áreas de actividad eran cuantiosas, de escasa rentabilidad y de periodos de maduración muy prolongados, por lo cual no existían grupos privados que estuvieran dispuestos a invertir en tales áreas.⁷

Por lo que se refiere a la etapa que aquí se reseña y que se caracteriza por el “crecimiento coyuntural de la administración pública paraestatal”,⁸ se podrían señalar adicionalmente, como ejemplos de empresas de participación estatal mayoritaria, organismos descentralizados y fideicomisos, los siguientes: El fideicomiso del Fondo de Cultura Económica (creado por contrato del 3 de septiembre de 1934); Almacenes Nacionales de Depósito, S.A. (creados por acuerdo presidencial del 26 de mayo de 1936); Productora e Importadora de Papel, S.A. de C.V. (creada por acuerdo presidencial publicado en el *Diario Oficial* del 21 de agosto de 1935, y cuya escritura pública es del 10 de septiembre de ese mismo año); Comisión Federal de Electricidad, creada como organismo descentralizado por Ley del Congreso de la Unión publicada en el *Diario Oficial* de 24 de agosto de 1937; Talleres Gráficos de la Nación, creada como sociedad cooperativa de participación estatal y responsabilidad solidaria (S.C. de P.E. y R.S.) por acuerdo presidencial del 13 de enero de 1938; Banco Nacional de Fomento Cooperativo (1941); Hospital Infantil de México e Instituto Mexicano del Seguro Social (ambas instituciones de bienestar social fueron creadas en 1942); Altos Hornos de México, S.A., creada por escritura pública de 6 de julio de 1942; Guanos y Fertilizantes de México, S.A., creada con base en decreto presidencial de 17 de junio de 1943 y cuya escritura pública corresponde al 17 de julio de ese mismo año; Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, creado como organismo descentralizado por decreto presidencial del 31 de diciembre de 1943; Instituto Nacional de Cardiología (creado también en 1943); Sosa Texcoco (1944), así como Ayotla Textil y Banco Nacional Monte de Piedad (ambos establecidos en 1946).

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

7 Cfr. Rogozinski, *op. cit.*, *supra*, nota 6, p. 29.

8 Vid. Carrillo Castro y García Ramírez, *op. cit.*, *supra*, nota 3, pp. 37 a 42.

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

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

La necesidad de recurrir a otras fuentes de financiamiento, diferentes de las del propio Estado, pudiera encontrarse en la magnitud de la inversión y en la disminución del crédito; esto último se produjo como efecto de la salida de los capitales que se refugiaron en México durante la Segunda Guerra Mundial, así como por la disminución de la demanda de productos mexicanos de exportación, en la posguerra. El volumen de las inversiones y las restricciones del crédito pudieron haber hecho sentir que se requería de una regulación del control de las empresas públicas, misma que fue atendida por el Congreso de la Unión cuando emitió la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (*Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1947), con la cual terminó la que se ha denominado la primera etapa en la regulación del sector paraestatal, misma que se caracterizó por el establecimiento coyuntural, disperso y anárquico de las empresas públicas, así como por la falta de un criterio unitario para su control. La referida Ley marca el inicio de una segunda etapa, que se prolonga hasta la primera mitad de la década de los setenta, en la cual se expiden diversas leyes específicas para el control de las entidades paraestatales.⁹

9 Además de la obra citada, *supra*, en la nota 3, vid. Alejandro Carrillo Castro, “La empresa pública y la reforma administrativa”, en *Empresas públicas*, México, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, 1975, p. 25. Ahí mismo se señala a Fernando Solana como el autor de la división en tres periodos de la evolución del control de las empresas públicas, pero bajo otros criterios y etapas a los aquí propuestos, vid. Fernando Solana, “Los

b) Segunda etapa: Expedición de diversas leyes específicas para el control (1947-1976). Como se ha señalado, la segunda etapa en la que se ha dividido convencionalmente el proceso de regulación de las entidades paraestatales, se inicia a finales de 1947 con la expedición de la primera Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (a la cual sucedieron las leyes bajo el mismo nombre publicadas el 4 de enero de 1966, de la cual deriva la fiscalización de los ingresos de algunas entidades paraestatales, y del 31 de diciembre de 1970), y termina con la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, concretándonos en las páginas siguientes a subrayar los aspectos que se relacionan más directamente con las diversas modalidades de regulación y control de las entidades paraestatales.

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

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

En cambio, no se establecía requisito o modalidad específica alguna para la creación de las empresas de participación estatal o de

marcos de la reforma de la administración”, en *Revista de Administración Pública*, México, núm. 22, 1971, pp. 41-48.

los fideicomisos, que no fuera la de su apego a las leyes de naturaleza mercantil; en lo referente a dichas empresas de participación estatal, la caracterización se basó en los siguientes elementos: *a*) Facultad de nombramientos a favor del gobierno federal; *b*) Control del 50% o más del capital o acciones; *c*) Existencia de acciones de serie especial, que sólo podían ser suscritas por el gobierno federal; *d*) Disfrute, por una disposición general, de preferencia para realizar operaciones o negocios con el gobierno federal o con organismos descentralizados o empresas de participación estatal. También los fideicomisos otorgados por el gobierno federal fueron regulados (artículo 10), ya fuera que los constituyera directamente el referido gobierno federal o a través de una institución nacional de crédito, correspondiendo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público su supervisión.

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

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

La ley establecía asimismo que:

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

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

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

Después de un intento frustráneo de crear un Comité de Inversiones dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público —cuyo fracaso obedeció principalmente a que rebasaba el ámbito de funciones de la propia Secretaría—, se creó en 1954, por acuerdo presidencial, un órgano similar, pero esta vez dependiente de la presidencia de la República: La Comisión de Inversiones. El éxito de la nueva entidad, a la que correspondían el control y la planeación de la inversión pública, fue tal que se decidió transformarla en secretaría de Estado. La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, de 1958 llevó al cabo el proyecto antes mencionado, estableciendo la Secretaría de la Presidencia, a la que correspondería elaborar el plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo, así como la coordinación y vigilancia de los programas de inversión pública y de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. La misma Ley transformó a la Secretaría de Bienes

Nacionales e Inspección Administrativa en la Secretaría del Patrimonio Nacional, otorgándole las funciones de controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones y empresas públicas que manejan, poseyeran o explotaran bienes, así como instituciones en que el gobierno federal poseyera acciones o intereses patrimoniales y que no estuvieran expresamente encomendadas o subordinadas a otras secretarías o departamentos de Estado.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado delineó el control triangular del sector paraestatal por parte de las secretarías de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional y de la Presidencia, lo cual en su época constituyó un avance, pero con el tiempo se transformó en un sistema duplicatorio de controles y de farragosa operación.¹⁰

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

En este periodo la orientación de la inversión se dirigió hacia algunos sectores productivos, sobre todo en el área de los energéticos. A partir de 1958 el Estado se hizo cargo de la petroquímica básica. La creación de entes paraestatales tuvo como objetivo asegurar el abastecimiento de productos y servicios, como energía eléctrica, aceros y bienes intermedios, ya que en esos años se consideraban indispensables para cualquier país en vías de industrialización.

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

10 Cfr. Barquín, *op. cit.*, *supra*, nota 1, pp. 299-300.

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

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

Fue, asimismo, durante el sexenio de López Mateos en que se dio impulso al sector agropecuario y al abastecimiento de productos básicos; al respecto, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) intensificó su intervención en la comercialización, distribución, venta y regulación de algunos productos de primera necesidad como el maíz, trigo, frijol, arroz, etcétera, constituyéndose en un organismo regulador del mercado de los productos en cuestión (*Diario Oficial* de 25 de mayo de 1961). Algunas otras de las entidades paraestatales creadas en este lapso son Instituto Mexicano del Café e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (1960), así como —ya durante la administración del presidente Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)— Instituto Mexicano del Petróleo, y Aeropuertos y Servicios Auxiliares (1965).

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

En términos generales, dicha Ley consagra la distribución de la competencia triangular que se había otorgado a las secretarías de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional y de la Presidencia, en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de

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

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

Por lo que se refiere a su transformación, fusión, disolución o liquidación —salvo en los casos de las instituciones exceptuadas por la propia Ley— correspondía a la Secretaría del Patrimonio Nacional someter dicha decisión a la consideración del titular del Ejecutivo.

Durante el sexenio de Díaz Ordaz (1964-1970), la inversión pública en la industria continuó ocupando el primer lugar, y la de comunicaciones y transportes el segundo, con excepción de los últimos años, en que la inversión en beneficio social ocupó el segundo lugar. No obstante, la administración de Díaz Ordaz fue muy efectiva en cuanto al control del sector paraestatal, como lo demuestra el hecho de que haya sido el periodo en que el mayor porcentaje del ingreso que financió la inversión pública federal provino de recursos propios.

En el transcurso de esos años la mayor parte de la inversión pública era realizada por las entidades paraestatales. Los montos de inversión que se aplicaban eran asignados cuidadosamente y la austeridad en el ejercicio del gasto era determinante. En este periodo

de desarrollo de nuestra economía el sector secundario (industrial) se convirtió definitivamente en su eje dinámico, por lo que uno de los objetivos de la política económica se encaminó a profundizar la industrialización del país. Asimismo, el control de empresas de participación estatal mayoritaria frecuentemente quedó en manos de las instituciones de crédito que suscribían su capital, lo que significó que el control se ejerciera a través de una especie de *holdings* financieros, como fue el caso de la función que desempeñaron NAFINSA (Nacional Financiera, S. A.) y SOMEX (Sociedad Mexicana de Crédito Industrial, S.A.).

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

3) *La tercera Ley para el control (1970)*. El sexenio del presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) comenzó, por lo que al sector paraestatal se refiere, con la emisión de una nueva Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, publicada en el *Diario Oficial* de 31 de diciembre de 1970. En realidad, la Ley de 1970 sólo reformaba algunos artículos de la de 1966 y adicionaba dos capítulos, de dos y tres artículos respectivamente.

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

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

Continuaron, sin embargo, exceptuadas de este control e inscripción en el registro (de organismos descentralizados, empresas de participación estatal —tanto mayoritarias como minoritarias—, fideicomisos del gobierno federal), las instituciones nacionales de cré-

dito, las organizaciones nacionales auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, así como las instituciones docentes y culturales. Asimismo, siguieron sin establecerse requisitos previos para la constitución de las empresas de participación estatal o de los fideicomisos.

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

Adicionalmente y como parte del proceso de incorporación de las entidades paraestatales al texto de la Constitución federal, el 31 de enero de 1974 se publicó la adición de un segundo párrafo al artículo 93 para establecer que

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado, y a los Jefes de Departamentos Administrativos, así como a los Directores y Administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivas normas o actividades.

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

Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos en los términos que señale la ley respectiva ...

Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener usos pacíficos.

Asimismo, en este periodo se reformó el artículo 123 de la Constitución, donde se dispuso la creación del INFONAVIT y del FOVISSSTE, organismos de bienestar social encargados de establecer

un sistema de financiamiento que permite otorgar a los trabajadores crédito barato y suficiente para adquirir en propiedad una vivienda.

Entre las nuevas entidades que se crearon durante la administración del presidente Echeverría, que se caracterizó también por la expansión acelerada del sector paraestatal, absorbiéndose varias empresas privadas con problemas financieros para salvar las fuentes de trabajo, cabe señalar: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Comisión Nacional de la Industria Azucarera e Instituto Nacional de Comercio Exterior (1970); Consejo Nacional de Fomento Educativo y Productos Pesqueros Mexicanos (1971); Fondo para la Vivienda de los Trabajadores al Servicio del Estado y Comisión Nacional del Cacao (1973); Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra y Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (1974); Consejo para Promover la Cultura y Recreación de los Trabajadores (1975), e Instituto Nacional de Ciencias Penales (1976).

En general, como señala Manuel Barquín, el control que prescribía la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1970 era excesivo y, por lo mismo, poco efectivo. De hecho, era contrario al margen de autonomía que debe caracterizar al sector paraestatal y, por ello, su mera existencia implicaba la revocación del régimen de descentralización. Cabría entonces preguntarse qué objeto tuvo la creación de tales entes, que ciertamente la Constitución no preveía, si al final de cuentas se les iba a conculcar, con una legislación farragosa e inoperante, la razón misma de su existencia. La regulación del control se convirtió en una regulación de coadministración o en una especie de régimen de desconcentración. En realidad, el sistema normativo del sector paraestatal mexicano daba la impresión de ser el resultado de sobreponer sucesivos sistemas que no fueron completamente satisfactorios; también se manifestaba una voluntad de poner en práctica ideas preconcebidas, producto de experiencias burocráticas del sector centralizado y, sobre todo, se hacía evidente el afán continuo y renovado de ejercer una autoridad, omnímoda y centralizadora, que recelaba de todo lo que pareciera autonomía, delegación de responsabilidades e independencia de criterio. Parecía que se tratase de aplicar al sector paraestatal, por imitación extralógica, el bagaje de controles propios de la administración desconcentrada.¹¹

11 *Cfr.* Barquín, *op. cit.*, *supra*, nota 1, pp. 303-304.

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

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

c) Tercera etapa: Regulación unitaria y sistemática (a partir de 1976). Este periodo, convencionalmente establecido para efectos de análisis del proceso de regulación jurídica de las entidades paraestatales de 1917 a nuestros días, se inicia —como ya se mencionó— con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el *Diario Oficial* de 29 de diciembre de 1976.

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

El artículo 1o. de la Ley Orgánica señala que este ordenamiento “establece las bases de organización de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal”, advirtiendo —en forma coincidente con lo dispuesto en el artículo 3o. de la misma— que la administración pública paraestatal está compuesta por los “organismos

descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos”. Precisamente, en el apartado IV de este trabajo se analizan los procedimientos de creación, organización, operación, evaluación y control diseñados para cada uno de los tipos de estas entidades.

Como se aprecia, en esta Ley Orgánica no se mantienen ya las excepciones que preveía la Ley para el Control de 1970 y que impedían, en buena medida, el conocimiento, planeación, coordinación y control unitarios y congruentes de tales entidades. Sin embargo, el esquema de la Ley Orgánica para un control sistemático aún era limitado y la legislación específica y prolija de las entidades financieras siguió vigente, al igual que algunas disposiciones de la Ley para el Control de 1970 (misma que no se abrogó sino hasta 1986 con la expedición de la Ley Federal de Entidades Paraestatales).

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

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

A reserva de analizar con mayor profundidad dicha Ley Orgánica más adelante, cabe aludir a otras leyes relevantes al control de las entidades paraestatales que se promulgaron con posterioridad a 1976 y que, con sus correspondientes reformas, también se reseñan posteriormente, como es el caso de la Ley de Presupuesto, Contabilidad

y Gasto Público y la Ley General de Deuda Pública, publicadas ambas en el *Diario Oficial* de 31 de diciembre de 1976; la Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, publicada el 31 de diciembre de 1979 (la cual fue abrogada por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles publicada el 8 de febrero de 1985, misma que a su vez fue abrogada por la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas publicada el 30 de diciembre de 1993); la Ley General de Obras Públicas y la Ley de Información Estadística y Geográfica, publicadas ambas el 30 de diciembre de 1980 (la primera de las cuales también fue abrogada por la referida Ley de Adquisiciones y Obras Públicas), así como la Ley General de Bienes Nacionales publicada el 8 de enero de 1982.

Además de otras reformas constitucionales y legales durante la etapa que se analiza y que se refieren a los controles sobre las entidades paraestatales a cargo del Congreso de la Unión (como la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación y del entonces Departamento del Distrito Federal, así como a la revisión de la Cuenta Pública y a la posibilidad de hacer comparecer a los directores y administradores de tales entidades), las cuales también se abordan en el apartado relativo, es pertinente insistir aquí en la reforma al artículo 90 constitucional, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de 21 de abril de 1981, a través de la cual se estableció que la administración pública federal es centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso —misma que ya se había emitido desde 1976 y corresponde a la que se ha venido reseñando en este inciso—, la cual se encarga de distribuir los negocios del orden administrativo de la Federación (que están a cargo de las secretarías de Estado y de los departamentos administrativos) y definir las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo federal en su operación.

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

Por otra parte, cabe mencionar que los años setenta son determinantes en lo que respecta a la expansión del Estado en actividades económicas, sobre todo porque se profundiza su crecimiento “no

planeado”. Participa en la producción de un amplio número de bienes y servicios a consecuencia de la creación de empresas y organismos pero, principalmente, por la absorción de compañías del sector privado con problemas financieros y de eficiencia. En este periodo el Estado emprendió la tarea de rescatar compañías al borde de la quiebra con el fin de evitar que su desaparición provocara desempleo y desajustes en la planta productiva.¹²

El papel protagónico de la segunda mitad de la década de los setenta correspondió al precio del petróleo. El fabuloso despegue que registró en estos años provocó que el sector público se concentrara en expandir la plataforma petrolera y desarrollar la industria de bienes de capital. Asimismo, el 1o. de septiembre de 1982 se dio a conocer la decisión de nacionalizar la banca. Con este acto se añadieron 56 instituciones bancarias, y las empresas que de ellas dependían, al ya para entonces cuantioso número de entidades del sector paraestatal, cuya expansión se precisa en el siguiente numeral.

3. *Panorama cuantitativo de la expansión del sector paraestatal*

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

Con base en información de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, Jacques Rogozinski muestra gráficamente el desarrollo creciente que registró el sector paraestatal entre 1917 y 1982. Al efecto señala que, hacia 1940, las entidades paraestatales sumaban 36, en tanto que, para 1954 —catorce años después—, llegaban a 144; asimismo, mientras que para el año de 1970 —otros dieciséis años— casi se duplicó el número al sumar 272, hacia 1982 se conformó un universo integrado por 1,155 entidades paraestatales, con lo cual en tan sólo doce años se incrementó significativamente en más de cuatro veces el número de las mismas.¹³

12 Se considera que el Estado absorbió, a partir de los años sesenta, y con mayor énfasis en los setenta, alrededor de 350 empresas en condiciones financieras desfavorables (vid. Rogozinski, *op. cit.*, *supra*, nota 6, pp. 31-32).

13 Cfr. Rogozinski, *op. ult. cit.*, p. 32.

En relación con los diversos factores que han confluído en la emergencia, estructuración y desarrollo de las empresas públicas, Kaplan distingue entre los factores y justificantes de tipo histórico, coyuntural y militar; factores y justificantes de tipo económico-social, y factores y justificantes de tipo político e ideológico.¹⁴

En su momento, la creación de empresas e instituciones públicas se encontraba justificada por necesidades de tipo coyuntural, lo cual propició un crecimiento anárquico y excesivo. La instrumentación de medidas de política económica de corto plazo generó grandes problemas, entre otros de rezago tecnológico y de productividad en las empresas, de asignación de recursos por parte del Estado y, en muchos casos, de duplicidad de funciones. Fue así como el Estado participó en la actividad económica de manera más extensiva que selectiva, dificultando con esto la coordinación institucional y la asignación de recursos, que en un contexto como el del país en 1982 (de severos desequilibrios económicos, acumulación excesiva de deuda externa, estancamiento en la actividad productiva, inflación y desplome en el precio del petróleo que constituía nuestra fuente principal de divisas) generó la necesidad de adoptar medidas que transformaran definitivamente la estrategia económica.¹⁵

El aparato administrativo derivado de la magnitud del sector paraestatal implicaba también una concentración de recursos humanos, materiales, técnicos y financieros en esa área de la administración pública federal y, consecuentemente, en el Ejecutivo, lo cual se traducía en una causa más de su preponderancia sobre los otros órganos del poder público. Todos los titulares y empleados de tales entidades se encontraban sujetos, directa o indirectamente, al presidente de la República, quien también les ordenaba y determinaba los medios económicos y políticos para su acción, por lo que cualquier programa para su adelgazamiento significaba una reforma del Estado no sólo para la modernización del sistema económico sino para la del régimen político.¹⁶

14 *Vid.* Kaplan, *op. cit.*, *supra*, nota 1, pp. 69-70.

15 *Cfr.* Rogozinski, *op. cit.*, *supra*, nota 6, p. 32.

16 *Cfr.* José de Jesús Orozco Henríquez, "El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior", en *El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)*, México, UNAM, 1988, p. 30; *vid.* Juan Rebolledo, *La reforma del Estado en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 114-116.