

NACIONES UNIDAS

DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES
DIVISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL DESARROLLO

**REUNIÓN DEL GRUPO DE EXPERTOS
SOBRE EMPRESAS PÚBLICAS COMO UN
SOCIO PARA EL DESARROLLO**

LA EXPERIENCIA MEXICANA

Ismael Gómez Gordillo y R. L.D. M.P.A

**INAP
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
MÉXICO**

NEW YORK, 27 Y 28 DE OCTUBRE DEL 2005

I. INTRODUCCION

II. ASPECTOS HISTÓRICOS Y LEGALES

III. SITUACIÓN ACTUAL

IV. SITUACIÓN ACTUAL DE LAS TRES EMPRESAS PÚBLICAS MÁS GRANDES DE MÉXICO

V. COROLARIO

Anexo:

**RELACIÓN DE ENTIDADES PARAESTATALES DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL SUJETAS A LEY
FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES Y SU
REGLAMENTO. Agosto del 2005**

I. INTRODUCCION.

El presente trabajo, pretende presentar una somera síntesis de la experiencia mexicana en materia de empresas públicas y su participación en el desarrollo nacional y una panorámica de la situación actual. Me restringiré a una visión pragmática de lo ocurrido a partir de 1917, en que como resultado de la Revolución Mexicana, se inició un largo periodo de gobiernos que se presentaron a sí mismos como emanados de ese movimiento armado, que se institucionalizó con la promulgación, en ese año, de un nuevo texto y un concepto de desarrollo nacional plasmados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos(en adelante la Constitución).

La problemática de las empresas públicas en México no se limita a aspectos relativos a su desempeño, productividad o eficiencia y eficacia, ni a la rentabilidad económica social que puedan tener. Se ubica principalmente en la definición del papel que el Estado debe jugar como participante directo en la economía, que constitucionalmente se debe desarrollar bajo el esquema mixto, pero sin límites claros ni siquiera parámetros que permitan acotar su desarrollo. Ello ha provocado comportamientos extremos, bajo el mismo texto y modelo constitucional, pasando de una participación exacerbada en economía a una limitación también radical de la utilización de este importante instrumento de desarrollo económico y social.

En este mismo momento se debate en México sobre la participación del Estado y de los sectores social y privado del economía así como la inversión extranjera en la generación de energía eléctrica; las

fórmulas para incrementar la inversión y por de la productividad del materia petrolera sin permitir capital privado y mucho menos foráneo; y la viabilidad del esquema público de seguridad social, tanto en materia de jubilaciones y pensiones, como en la prestación de servicios médicos y sociales que la Constitución le encomienda, cuestionando inclusive la viabilidad financiera de las entidades que administran y el impacto ello tendrá las finanzas nacional.

Personalmente tengo la convicción de que no es posible comprender ni valorar las condiciones en que se desarrollan las empresas públicas mexicanas en la actualidad, si no se conoce el devenir histórico, principalmente en la evolución legal y constitucional, que ha regido su existencia y operación, a partir fundamentalmente de la discusión de las áreas de la economía nacional en que el Estado Mexicano podrá deberá participar activamente, que ha sido motivo de múltiples modificaciones en los últimos 30 años.

Por ello estimo indispensable formular, al menos parcial y brevemente, un resumen de esa evolución histórica, particularmente dinámica y errática, movida a voluntad por muy cambiantes enfoques políticos y como veremos, una regulación legal conceptualmente limitada y ambigua y una tramitación administrativa especialmente compleja.

Ello porque paradójicamente, la precariedad conceptual de la legislación sobre la materia no ha sido obstáculo para que la operación financiera y presupuestaria de las empresas públicas mexicanas, sujetos a las mismas normas que las dependencias centrales del Ejecutivo Federal, se compliquen por una diversidad de trámites administrativos del tipo burocrático, establecido discrecionalmente por las poderosas autoridades financieras del Gobierno Federal, haciendo más complicada y por ende menos eficiente la operación de dichas empresas.

Así pues, con un objetivo predominantemente político, una precaria regulación jurídico formal y un desempeño cuestionado generalmente por ser económicamente ineficiente, las empresas públicas mexicanas han jugado, no obstante, un papel predominante en la estructura y funcionamiento del gobierno federal mexicano y por ello en el desarrollo del país.

Han tenido también una influencia inercial aunque secundaria, en las estructuras gubernamentales de las entidades federadas e inclusive en la de los gobiernos municipales, en los que también se presentan modelos equivalentes, en la modesta escala de su competencia.

La precariedad de la regulación legal de la participación gubernamental en la actividad económica, caracterizada particularmente por una premeditada ambigüedad en sus planteamientos normativos, buscando fundamentar la amplísima discrecionalidad que históricamente se ha otorgado a las autoridades gubernamentales, a partir de la cúspide de la pirámide del poder político económico constituida por los sucesivos presidentes de la República, titulares del Poder Ejecutivo, a quienes se mantuvo subordinado por casi siete décadas el Poder Legislativo, plantea una de las primeras dificultades para conceptualizar y especificar a las empresas públicas en México.

Lo anterior es así porque el concepto de "empresa pública" que nominalmente se ha considerado en las leyes mexicanas se orienta más a la estructura jurídico formal del régimen corporativo de su organización, que a la sustancia económica y política que esa forma de intervención gubernamental en la economía nacional implica, situación que pretendo explicar más adelante

Así pues, para efectos de este trabajo consideraremos como "empresa pública" con un enfoque económico y pragmático-y no legal-del término, tratando de diferenciarla por sus objetivos y los

destinatarios principales de los bienes o servicios que produce, de cualquier otro tipo de agencia gubernamental basada en el concepto general de descentralización administrativa, a cualquier organización a través de la cual el gobierno produce bienes o servicios para el mercado, tal como lo ha propuesto Robert Short en su estudio *“The role of public enterprises: An international statistics comparison”*¹ con independencia de la estructura jurídica o administrativa que adopte.

II. SINTESIS HISTORICA Y LEGAL

En México la figura de la empresa pública data de tiempos del virreinato, en el siglo XVI, bajo la dominación española, con un modelo semejante al que imperaba en la metrópoli europea para las empresas de la corona, y se ha mantenido durante su vida como país independiente, como uno de los instrumentos de intervención gubernamental en la economía pero con objetivos primordialmente políticos. El primer caso de empresa pública en el México independiente fue el Banco de Avío constituido en la Ciudad de México en 1830 y se ha mantenido hasta el presente .

Es de considerar que si bien en materia económica la Constitución Mexicana de 1917 adoptó inicialmente mismo esquema y hasta el texto de la Constitución de los Estados Unidos de América, incluyendo el modelo liberal capitalista, se le ha ido matizando, desde sus inicios y hasta la fecha, de manera coyuntural y por tanto asistémica, con derechos de carácter social, por lo que si bien la participación estatal en la economía se encontraban restringida por un modelo de libre competencia y libre competencia, se fue convirtiendo de manera caprichosa y paulatina, en un modelo de economía mixta, con un enfoque social generoso y válido, pero particularmente ambiguo y discrecional, de compleja definición,

¹ Short, Robert P.1984 “The role of public enterprises: An international statistics comparison” . en *“Public enterprises and mixed economies: Some macroeconomic aspects”*,ed. Robert Floyd, Clive Gray. and Robert Short,pp 110-196. Washington D.C. USA. International Monetary Fund.

dominado más por la política que por el derecho, lo cual no implica que no se hayan alcanzado diversos efectos sociales positivos con el manejo de las empresas públicas

Al efecto, por imperativos políticos y con una interpretación muy flexible, discrecional y hasta caprichosa del presidente en turno, de los principios constitucionales, entre 1917 y 1940 se planteó un periodo en que se institucionalizó la Revolución Mexicana con la creación en 1929 en el gobierno del Presidente General Plutarco Elías Calles del Partido Nacional Revolucionario (PNR) y su posterior transformación en 1938 en el Partido Revolucionario Mexicano (PRM) bajo el gobierno del presidente General Lázaro Cárdenas, en que se comenzó a forjar un Estado interventor en la economía, caracterizado por la creación e incremento de las empresas públicas en todos los ámbitos posibles, como un fenómeno primordialmente político y económico ,que trató de apoyar el gran objetivo de la unificación nacional.

En ese lapso, por iniciativa de los diversos Ejecutivos Federales, secundados fielmente por los correspondientes Poderes Legislativos, emanados todos del PNR y después el PRM, y tolerados por un Poder Judicial igualmente subordinado, se fueron creando empresas públicas determinantes para el desarrollo del país, por medio de leyes federales fundamentadas en facultades constitucionales “implícitas” en el texto constitucional del Congreso de la Unión , a partir de la facultad expresa de legislar en materia de comercio y algunas otras actividades económicas trascendentes para la federación, hasta alcanzar el número de 57, entre las que destacaban Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, el Banco de México como banco central no obstante estar constituido como una sociedad mercantil anónima, Nacional Financiera, el Banco Hipotecario y Ferrocarriles Nacionales de México. Se empezó a fortalecer así el gobierno de un Estado interventor en la economía, con un objetivo político, pero con un enfoque social que lo pretendía justificar.

Es de advertir que aun cuando la Constitución no preveía en términos generales un régimen para agencias gubernamentales descentralizadas, se estableció en disposiciones aisladas algunas facultades quedaban pauta a la existencia de empresas públicas, aún cuando fueran justificadas a posteriori de los actos legislativos que las habían creado.

Así por ejemplo, como consecuencia de la expropiación petrolera, con la que se revirtieron en favor de la nación mexicana los activos de la expropiación de su suelo en materia de petróleo que el Gobierno Federal había concesionado empresas extranjeras, dio lugar en el año de 1938, a que por ley del Congreso de la Unión se creara la empresa pública denominada Petróleos Mexicanos, aunque fue hasta el año de 1940 en que instancias del presidente Lázaro Cárdenas se reformó el artículo 28 constitucional para declarar la imposibilidad de otorgar concesiones a particulares tratándose del petróleo y demás hidrocarburos, con lo cual se dio la pauta para que se regularizara la participación exclusiva del gobierno estado en esta rama fundamental del economía mexicana.

De manera semejante, en el gobierno del presidente Adolfo López Mateos por su iniciativa, se reformó la Constitución para establecer la competencia exclusiva de la Nación, en la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica, dando con ello fundamento constitucional a la creación, también anterior, de la Comisión Federal de Electricidad, pues había sido creada por ley del Congreso de la Unión, a instancias del Ejecutivo Federal, con lo que se completaba la participación gubernamental en esta materia, pues por una vía comercial el Gobierno Federal había venido adquiriendo la mayoría de las acciones que la sociedad anónima denominada Compañía de Luz y Fuerza Motriz del Centro, de propiedad mayoritaria de extranjeros.

La Consolidación de las empresas públicas mexicanas se alcanzó en el siguiente periodo histórico, entre 1940 y 1970, en que, a través de las empresas públicas se buscó hacer eficiente el desarrollo económico nacional, promoviendo el desarrollo industrial integral del país.

Transformado el PRM en PRI (Partido Revolucionario Institucional) y con la llegada de Miguel Alemán a la presidencia de la República, a quien se conoció como "el presidente empresario", se inauguró una etapa de industrialización que trataba de alcanzar un desarrollo próspero sustentado en el crecimiento económico, por lo que empezó la época de mayor impulso a las empresas públicas, pues tan sólo en el periodo de 1940 a 1952, el número de las mismas ascendió a 158, ya que la política industrial del Gobierno Federal pretendía apoyar la sustitución de importaciones y acelerar también, junto con la participación gubernamental en economía, la formación privada de capital.

Así, antes de la Segunda Guerra Mundial y durante ella, la actividad de la economía mexicana se mantuvo en constante crecimiento debido impacto en la balanza de pagos, al incrementarse las exportaciones, principalmente de materias primas, y el establecimiento de pactos políticos institucionales con la mayoría de las fuerzas políticas y económicas del país y el desarrollo también de los primeros pactos con los Estados Unidos de América.

Con todo ello se inició, a mediados de la década de los 50s con el período del presidente Adolfo López Mateos el periodo conocido como de "el milagro mexicano" (1958-1970) y en particular la instrumentación del esquema de política económica conocida como del "desarrollo estabilizador" con que se abrió la etapa de la industrialización y con ella de la urbanización descontrolada del país, pero con el descuido del campo, provocando mayor inequidad y desigualdad en la distribución del ingreso.

Se creció rápido, pero sin un verdadero desarrollo y con una muy injusta distribución de la riqueza. La magnitud del desarrollo se evidenció por un crecimiento a la par de la población urbana y la población en general, situación cuyas consecuencias negativas se siguen pagando en el México de inicios del siglo XXI.

No obstante, fue a través de diversos tipos de empresas públicas que los beneficios del crecimiento trataron de hacerse llegar a un mayor número de pobladores.

En ese contexto, para 1970 se contaba ya con 247² empresas públicas en todos los ámbitos de la economía mexicana, pues además de las ya existentes, se crearon instituciones de banca de desarrollo y comerciales, como el Banco Nacional de Crédito Agrícola, la reorganización de Nacional Financiera, la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial, el Banco Mexicano, el Banco Internacional, entre otros, las instituciones fundamentales de la seguridad social: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores, (INFONAVIT) el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de las Fuerzas Armadas (ISSSFAM), constructoras de infraestructura de comunicaciones, carreteras y portuarias como Caminos y Puentes Federales de Cuota y Servicios Conexos (CAPFCE), amén de todo tipo de empresas industriales, fundiciones de hierro y acero, mineras, fabricantes de vehículos automotores, empresas de transporte marítimos y aéreos, sociales, mineras, textileras, tales como: Altos Hornos de México, Fundidora de Monterrey, Fundiciones de Hierro y Acero. Vehículos Automotores Mexicanos, Diesel Nacional, Aeronaves de México Iguanas y Fertilizantes, Ayotla Textil, Compañía Minera Real del Monte y Pachuca, Zincamex, sólo por citar algunas.

² Fuente: MANUAL DE ORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO FEDERAL. 1969-1970. SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA COMISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA APÉNDICE A, 1969, MÉXICO D.F.

No obstante, la etapa de mayor crecimiento en la creación de empresas públicas mexicanas, se presentó entre 1970 y 1982. En este periodo la creación de empresas públicas se incrementó para complementar la inversión privada en que dichas empresas se hicieron líderes en muchos de las ramas fundamentales de la actividad económica.

Para darle un impulso a la actividad pública en la economía se estableció una política de fomento industrial y de canalización de subsidios públicos. Se presentó también un importante auge petrolero y muchas otras ocasiones de consolidar el desarrollo, que desafortunadamente no fueron aprovechadas.

Hasta este periodo la participación gubernamental en la economía había sido política y legalmente cuestionada de manera pasiva, por carecer de un fundamento constitucional expreso que permitiera al Gobierno Federal participar activamente y hasta en forma económicamente monopólica en la economía nacional. Pero por razones políticas no se hicieron reclamos formales al Poder Judicial.

No obstante, ante el crecimiento de la participación oficial en la vida económica nacional, con el correspondiente auge del número de empresas públicas, en diciembre de 1976, a su arribo al Poder Ejecutivo, el presidente José López Portillo propuso un paquete de leyes administrativas encabezadas por una nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para establecer algún orden formal en la economía nacional, regulando, con mayor puntualidad, principalmente la estructura del aparato administrativo del Ejecutivo Federal, reconociendo y regulando con mayor puntualidad, la existencia de un sector de la Administración Pública Federal, al que se denominó "Administración Pública Federal Paraestatal" que adicionado a la tradicional administración pública centralizada, ofrecía un nuevo perfil, al menos en la estructura, al Poder Ejecutivo Federal

Se conceptualizaron así a diversos tipos de agencia descentralizadas gubernamentales, tipificadas en razón de su forma corporativa de organización y no por sus objetivos, pues independientemente de la forma legal, podrían dedicarse a cualquier tipo de actividad económica.

Se concibió con ello al Sector Paraestatal como integrado por organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal en un sentido estricto, instituciones nacionales de crédito, de seguros y fianzas en la novedosa figura del fideicomiso estructurado como una organización pública.

El término "empresas de participación estatal" tomado de una ley anterior, emitida en diciembre de 1970 por iniciativa del presidente Luís Echeverría Álvarez, denominada muy claramente como "Ley para el Control por Parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal" se mantuvo para referirse aquellas entidades publicas constituidas bajo la forma de sociedades mercantiles, e inclusive civiles, bajo la regulación original del derecho mercantil privado, con independencia de las actividades que realizaran y sin limitación conceptual alguna.

Al efecto dicha ley establece, desde entonces, que son empresas de participación estatal mayoritaria las sociedades nacionales de crédito, figura en esos momentos se aplicaba a los bancos de desarrollo constituidos como sociedades anónimas, con participación accionaria totalitaria del Gobierno Federal, además de las sociedades de cualquier naturaleza, incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales del crédito (almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, sociedades de factoraje financiero), que reúnan alguna o varias de las siguientes características o requisitos:

I.-Que el Gobierno Federal una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporte no sean propietarios de más del 50% (50. 01) de su capital social;

II.-Que en la Constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos del capital social de una serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o,

III.-Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente (consejo de administración), o bien designar al presidente o director general, o también cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Asimismo, desde esa época la Ley establece la figura de empresas que coloquialmente se pueden denominar como de "Participación estatal minoritaria" en que los recursos propiedad del Gobierno Federal por algunas entidades publicas son superiores al 25% pero no mayores de 50% del capital de la sociedad correspondiente. En estos casos la Ley no previene ningún tipo de control ni limitante a la operación de la empresa y sólo existe que un comisario público, como representante gubernamental participe en su consejo de administración, con el carácter de comisario.

La Ley ordena asimismo similar a las empresas de participación estatal mayoritaria, a las sociedades civiles, así como las asociaciones civiles en 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 algunas o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen aportaciones económicas preponderantes.

Es de hacerse notar que la actividad u objetivos sociales no son elementos condicionantes para que una entidad paraestatal sea considerada como empresa de participación estatal mayoritaria, con

lo que el concepto económico de empresa pública, en los términos que hemos establecido el principio de este trabajo, puede organizarse jurídicamente bajo cualquiera de las formas previstas en la ley para las entidades paraestatales.

Lo mismo sucedió con el de “organismos descentralizados” como una figura exclusiva del derecho público, como entes creados por voluntad gubernamental con personalidad jurídica y patrimonio propios, pero sin discriminar en razón de sus actividades u objetivos.

Inclusive se han presentado casos de empresas públicas que, por conjunta atribuciones propias de una autoridad administrativa, tengan el carácter de "Órgano Desconcentrados Administrativos" de dependencias de la Administración Pública Centralizada, figura ambigua del derecho administrativo mexicano prevista en la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como una forma de apoyo administrativo a las secretarías de estado, con algún grado de autonomía técnica, que facilite su administración en la provisión de bienes o servicios. Es el caso, por vía de ejemplo, de la Comisión Nacional del Agua.

Así pues, reitero que para las leyes administrativas vigentes desde entonces, las empresas públicas mexicanas en un sentido económico, pueden adaptar cualquier forma de organización jurídica sin sistema y en ocasiones sin congruencia, a voluntad discrecional del Ejecutivo Federal o en el mejor de los casos del Poder Legislativo Federal, pues de acuerdo a esa ley puede ser creadas por decreto del Ejecutivo o por ley del Congreso.

Paradójicamente el reconocimiento constitucional del Sector Paraestatal se dio hasta casi cinco años después de la vigencia de esa ley, pues fue en abril de 1981 en que, también por iniciativa del presidente López Portillo, se modificó la Constitución en su artículo 90, para regularizar la existencia de un Sector Paraestatal de la Administración Pública Federal, ordenando que sería la propia ley

orgánica que emitiera el Congreso, la que definiría las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación, en tanto que otras leyes determinarían las relaciones entre dichas entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre las mismas y las Secretarías de Estado de Departamentos Administrativos, integrantes del administración pública centralizada.

Se completó el paquete normativo de leyes que regularían, bajo estricto control por parte del presidente de la República y de sus secretarías de estado, antes y políticamente por encima que del Poder Legislativo, a las actividades financieras y administrativas de la Administración Pública Federal en su conjunto, sin discriminar ni hacer distinciones entre los objetivos de cada una de las organizaciones públicas constituidas conforme a la nueva ley orgánica.

Se trató principalmente de las leyes de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal y General de Deuda Pública, vigentes también a partir de diciembre de 1976. El tratamiento legal que se da desde entonces en ellas a las empresas públicas es el mismo que al además agencias gubernamentales descentralizadas, (como también para las dependencias centralizadas sin distinciones sustantivos) con una óptica basada en la regulación, control y supervisión del manejo de los recursos financieros y operativos por parte de las dependencias administrativas centrales del Poder Ejecutivo.

De esa manera, los ingresos que por cualquier concepto reciba una empresa pública, sin importar la forma jurídica en que sería constituido, se consideran ingresos públicos del gobierno mexicano, incluyendo aquellos correspondientes a la deuda que una empresa de este tipo pueda contratar, por lo que por disposición legal se convertirá en deuda pública, aplicando ese todos los preceptos constitucionales y legales correspondientes a ésta.

De igual manera, todos los gastos de una empresa pública son considerados como gasto público y están sujetos a las autorizaciones y controles en su ejercicio, incluyendo las leyes de adquisiciones y obras públicas, así como el esquema de supervisión correspondiente a dicho gasto, de la misma manera que a cualquier dependencia una entidad pública.

En la citada ley de presupuesto, se estableció el principio, aplicable desde tiempo atrás en otros países, del presupuesto por programas, para ordenar la ejecución del gasto público federal y facilitar su evaluación y vigilancia, vinculando la asignación de recursos presupuestarios a programas específicos a cargo de las entidades gubernamentales, ya sea centrales como secretarías, departamentos estado, órgano desconcentrados o entidades paraestatales, incluyendo aquellas que pueden ubicarse bajo el concepto empresa pública.

La justificación que se acostumbra dar a ese feroz control financiero y presupuestario es el del control macroeconómico de las finanzas públicas, pues por las dimensiones de varias empresas públicas, sus movimientos financieros impacta necesariamente en ellas. Sólo por vía de ejemplo, es de considerar que el Instituto Mexicano del Seguro Social, es el mayor empleador público o privado del país, con alrededor de 350,000 empleados, 12.5 millones de asegurados y 50 millones de derechohabientes, lo que dar lugar a un gasto que anualmente representa alrededor de 12% del gasto programable del Sector Público Federal.

Bajo el señalado principio se definen de manera expresa metas y objetivos teóricamente cuantificables y mensurables, con los que deben cumplir las organizaciones públicas, situación que se convirtió, bajo la interpretación política y administrativa del Ejecutivo Federal en instrumento de férreo control que subordina la actuación técnica de esas organizaciones, incluyendo obviamente a las empresas públicas, a la voluntad unilateral del Presidente de la

República y sus secretarios del despacho, principalmente los encargados de control financiero y la planeación programática, en esa época eran los de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto- dependencia esta última creada en 1976 en la nueva ley orgánica,-para hacer más eficiente e integral el control del sector público federal incluidas las empresas públicas, pero que desapareció en 1990 con el gobierno del presidente Carlos Salinas, para volver a unificar la mayor parte de sus atribuciones en la Secretaría de Hacienda y Crédito, situación vigente hasta la fecha.

Poco después de la reforma del presidente López Portillo que reconoció y dio fundamento constitucional a la denominada administración pública paraestatal, en la que se ubican desde entonces la mayor parte de sus las empresas públicas mexicanas, cualquiera que sea la naturaleza jurídica que adopten, se presentó un evento político fundamental en la vida económica y social de la nación mexicana, que fue la nacionalización de la banca comercial.

En septiembre de 1982, a sólo tres meses de terminar su gobierno, el presidente López Portillo anunció la decisión de expropiar a sus propietarios privados, todas las instituciones de la banca comercial, justificándola en la responsabilidad que atribuyó a los banqueros privados de promover la dolarización del país y el colapso de las finanzas públicas y privadas que se había presentado en febrero de ese año con la devaluación del peso mexicano frente al dólar estadounidense.

Así, por decreto presidencial, las instituciones de crédito privadas constituidas como sociedades anónimas de naturaleza mercantil, pasaron a ser propiedad del Estado Mexicano, por conducto del Gobierno Federal. Ante la relevancia de la medida, los grupos políticos dominantes aceptaron que el presidente formulará una iniciativa de reforma constitucional para regularizar esta situación.

De esa manera, en diciembre de 1982 se reformó el artículo 28 constitucional, que originalmente establecía la libertad de competencia como una garantía individual de los gobernados, prohibiendo la existencia de monopolios, prácticas monopólicas y estancos, para señalar que no constituiría un monopolio la prestación del servicio público de banca y crédito de manera exclusiva por el Estado a través de instituciones bancarias de carácter público, señalando que no podía ser concesionado a particulares, determinando que ellos se haría en términos de una ley reglamentaria.

Con toda rapidez a finales de diciembre de ese mismo año, el Congreso de la Unión emitió la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, que reguló por primera vez en la historia del derecho positivo mexicano la figura expresa y en términos generales, de una empresa pública que se consideraría como un comerciante de derecho público, bajo la naturaleza jurídica específica de la "sociedad nacional crédito", misma que asumirían bajo la especie de "banca múltiple" las anteriores empresas de banca comercial y bajo el concepto de "banca de desarrollo" las instituciones que ya venían siendo de propiedad estatal dedicadas al financiamiento del desarrollo de actividades prioritarias

En dicha ley se regularon los detalles estructurales propios y exclusivos de estas nuevas empresas públicas y por primera vez también en las leyes mexicanas, se establecieron principios conceptuales para orientar la administración de esas empresas públicas y el control de la supervisión gubernamental sobre las mismas, a objetivos de eficacia, eficiencia y productividad, que no con mucho éxito han tratado de ser llevados a la práctica, pues se mantuvo la ya facultad existente una entre las autoridades administrativas centrales de privilegiar el control presupuestario y el dominio político sobre las empresas públicas, sobre los objetivos de rentabilidad económica y social que las empresas gubernamentales deberían tener.

Sólo tres meses después de la nacionalización bancaria, en diciembre de 1982 tomó posesión como presidente constitucional Miguel de la Madrid Hurtado, quien como uno de sus primeros actos de gobierno remitió al Congreso de la Unión una nueva iniciativa de reforma a la Constitución, que ha sido conocida como "El capítulo económico" en la propia carta magna.

El objetivo principal de esa reforma aprobada con rapidez por el Congreso Federal y los congresos estatales, fue establecer el principio de que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional. En ese concepto se determinó que el Estado planeada, conducirá, coordinará y orientar a la actividad económico nacional, llevar a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga la propia Constitución.

Se previó en ese contexto que *"El sector público tendrá su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y control sobre los organismos que su caso se establezcan."*

Al efecto, en el citado párrafo cuarto del artículo 28 que acababa de ser reformado para establecer la exclusividad gubernamental en el ejercicio del servicio público de banca y crédito, se estableció que tampoco constituyen monopolios, como una excepción expresa a la prohibición de los mismos en ese mismo artículo, las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas que se consideraron estratégicas para el desarrollo nacional: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petroquímica y de los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad ; la comunicación por vía satélite y los ferrocarriles. Se previó también la existencia de áreas prioritarias del desarrollo, a las que podrán concurrir de manera

conjunta separada, el propio sector público federal y los sectores social y privado de la economía mexicana. Estos sectores no fueron enunciados en el texto constitucional y quedó a la facultad de las leyes secundarias y en todo caso de un plan nacional de desarrollo, de vigencia sexenal, establecer de manera específica dichas actividades.

Como veremos más adelante, en el texto vigente de la Constitución, el enunciado de las áreas estratégicas se redujo en 1995 para pasar las al ámbito de las áreas prioritarias, en que también pueden participar en los Sectores social y privado.

En la misma reforma constitucional de diciembre de 1982, se facultó al Estado para crear los organismos y empresas que se requieran para el manejo de esas áreas estratégicas, que implícitamente se conviertan en exclusivas para el Gobierno Federal y excluyentes para cualquier otro sector de la economía mexicana.

El fenómeno de la nacionalización bancaria representó el momento culminante en la operación de las empresas públicas federales mexicanas, pues en función de ellas el Gobierno Federal adquirió el control accionario no sólo de la totalidad de los bancos comerciales del país (con excepción de la única sucursal de una institución bancaria extranjera que operar en México) sino que también adquirió, como consecuencia no deseada, la propiedad de las acciones de una gran cantidad de sociedades mercantiles de las que las instituciones de crédito, expropiadas, eran propietarias y que operaban en todos los ramos de la economía mexicana.

Con ello inconscientemente el Gobierno Federal, se convirtió, por un solo hecho y un momento a otro, en propietario de las empresas financieras no bancarias, comerciales, industriales, inmobiliarias y de todo tipo de servicios que aportaban alrededor del 80% del PIB.

El gobierno de Miguel de la Madrid, inconforme con esa situación promovió de inmediato la devolución de los activos no bancarios de las instituciones de crédito a los accionistas expropiadas, como parte fundamental del precio pagado como indemnización por la misma expropiación bancaria, proceso que duró casi los seis años de su administración.

En el periodo sexenal del gobierno del presidente de la Madrid llegaron existir alrededor de 1690 entidades públicas federales, la mayor parte de las cuales respondían al concepto económico de empresa pública.

En este mismo periodo, casi diez años después de la reforma constitucional que reconoció al Sector Paraestatal y ocho años posteriores a la vigencia de la ya señalada Ley Orgánica de Administración Pública Federal, en mayo de 1986 a iniciativa del propio Presidente de la República el Congreso de la Unión emitió la aún vigente "Ley Federal de las Entidades Paraestatales".

Esta nueva ley, plagada de buenas intenciones, concretó los principios del artículo 90 que ordenaba que una ley reglamentaria estableciera las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federales operación así como que las propias leyes determinarían las relaciones entre las entidades paraestatales y mismo ejecutivo, tanto de éstas y la secretarías del estado y departamentos administrativos.

Así la nueva ley repitió la tipología administrativa de las entidades paraestatales establecida en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, incluyendo al concepto legal de empresa de participación estatal mayoritaria aplicado exclusivamente a las sociedades mercantiles cuyo capital fuera mayoritariamente propiedad del Estado en que la integración de sus órganos de gobierno fuera controlada por el propio Gobierno Federal, o que éste

tuviera la facultad de vetar las resoluciones de sus cuerpos colegiados de administración.

En ese contexto, la ley estableció un régimen de excepciones a su aplicación general, principalmente respecto de universidades e instituciones de educación superior que por disposición legal gozarán de autonomía, así como para las instituciones financieras propiedad del Gobierno Federal, tales como las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito las instituciones nacionales de seguros y fianzas, los fondos y fideicomisos públicos de fomento, así como cualquier otra entidad paraestatal que forme parte del sistema financiero, incluyendo al Banco de México, Banco Central, que como se indicó originalmente fue constituido como una sociedad mercantil, y con la nacionalización de la banca se reformó la Constitución para ordenar que fuera un organismo público descentralizado, estatus que se volvió modificar mediante posterior reforma constitucional en 1992 para convertirlo en un organismo constitucionalmente autónomo, fuera del Administración Pública Federal.

Asimismo, la ley incluyó los principios generales que deberán contener las disposiciones jurídicas especiales, ya sea decreto del Ejecutivo Federal o Leyes del Congreso de la Unión que estableciera la creación de cualquier tipo de entidad paraestatal, teniendo en aquellos casos en que exista una ley especial predominará ésta sobre la propia ley de entidades paraestatales.

La ley estableció un principio operativo denominado "*autonomía de gestión*" como una facultad de todas las entidades paraestatales para la toma las decisiones inherentes a su administración, independientemente de la forma jurídica que adoptar, lo que obviamente se aplicaría de manera fundamental a las empresas públicas.

El señalamiento de la ley fue expreso en los siguientes términos:

"Artículo 11. -Las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objetivo, y de los objetivos y metas señalados en sus programas. Al efecto, los contará con administración es ineficiente y se sujetarán los sistemas de control establecidos en la presente ley de lo que nos oponga esta a los demás que se relacionen con administración pública."

En congruencia con lo anterior, se prevé que la administración de los organismos descentralizados y también de las demás formas jurídicas aplicables a las empresas públicas, estará cargo de un órgano de gobierno, que podrá ser una junta de gobierno o su equivalente, y tratándose de sociedades mercantiles un consejo de administración, que deberán estar integrados por lo menos de cinco con máximo de 15 miembros propietarios y sus respectivos suplentes, será la instancia de gobierno superior de cada entidad, es decir la encargada de determinar de manera autónoma la gestión de la misma.

Simultáneamente, se repitió e hizo más explícito el principio de control presupuestario para todo tipo de entidades paraestatales, al establecer en la propia ley, vinculado con lo establecido en las ya vigentes Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y Ley General de Deuda Pública, los conceptos de "*Sectorización*" y "*Globalización*" como instrumentos de control del ejercicio del gasto de todo tipo de organizaciones gubernamentales, incluyendo a las empresas públicas.

El concepto de "*Sectorización*" en términos de la Ley Federal de Entidades Paraestatales se basa en el establecimiento de las secretarías de estado o departamentos administrativos, como encargados de la coordinación de las entidades públicas ubicadas dentro del sector de competencia legal de cada una de ellas.

Esta coordinación faculta a la secretaría de estado titular de un Sector para establecer políticas de desarrollo para las entidades del propio sector, agrupadas de acuerdo a la asignación que para tal efecto hace el Ejecutivo Federal, y coordinar la programación y presupuesto de las mismas, de conformidad, en todo caso, con las asignaciones sectoriales de gasto y financiamiento previamente establecidas y autorizadas, conocer la operación y evaluar los resultados de las entidades paraestatales, amén de las demás atribuciones que la propia ley conceda.

Una de las facultades más importantes de la dependencia coordinadora del sector, es la de que su titular o la persona que él designe, presidirá el órgano de gobierno de esas entidades, incluyendo obviamente a las empresas públicas.

Por su parte el concepto de "*globalización*" implica que para efectos programáticos y presupuestarios, es decir de autorización y asignación de recursos financieros para la operación de las empresas públicas incluyendo la contratación de deuda, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, única dependencia del Ejecutivo Federal facultada para ello. Bajo este concepto, y con fundamento también en la ley presupuestaria esa dependencia del Ejecutivo Federal debe participar en todos los órganos de gobierno de las entidades paraestatales. En la práctica, el control presupuestario es un instrumento del gobierno central que es aplicado a las entidades paraestatales, sin discriminar sus actividades, de manera unilateral, representando una muy severa limitante a la autonomía de gestión otorgada retóricamente por la ley.

De igual manera, existe una globalizadora del control y la evaluación, que originalmente fue denominada desde su creación de 1982 como Secretaría de la Contraloría General de la Federación, dependencia del Ejecutivo Federal, que en los últimos 10 años a cambiado de nombre por el de Secretaría de Contraloría y Desarrollo

Administrativo con el presidente Zedillo en 1995 y actualmente se denomina Secretaría de la Función Pública desde el 2004 en la administración del presidente Fox o.

En razón de su función esta secretaría tiene la facultad legal de nombrar a los denominados Órganos Internos de Control, que son contralorías internas de cada dependencia o entidad, que evalúan y vigilan el desempeño de la organización y el cumplimiento de todas las leyes que les son aplicables, incluyendo la posibilidad de sancionarlos por violaciones e incumplimientos a las mismas, en aplicación de la legislación sobre responsabilidades de los servidores públicos, se aplica también a los servidores públicos que ejercen actividades en las entidades paraestatales, y por ende a las empresas públicas.

En la práctica las funciones de contraloría pueden llegar a constituir también una limitación adicional a la “*autonomía de gestión*”.

En el mismo periodo del presidente de la Madrid se inició un largo y doloroso proceso de liquidación, venta o adscripción a los gobiernos estatales de entidades paraestatales al que se denominó “Desincorporación de Entidades Paraestatales”.

Se inicia con ello un periodo que algunos estudiosos han denominado como de "El Desmantelamiento del Sector Paraestatal" que aún no termina en el 2005 y que se ha caracterizado primordialmente por la liquidación o venta de empresas públicas, que bajo cualquier forma jurídica, actuaban como productoras de bienes o servicios que operaban generalmente en ámbitos comerciales e industriales.

Es de destacar que no solamente través de la venta y liquidación de empresas se fue desarrollando ese proceso de desincorporación. A finales de este periodo, se presentó una situación inusitada en

México y al parecer en el resto del mundo, la quiebra formal de los de las empresas públicas.

En abril de 1987 la Fundidora de Monterrey empresa pública constituida como sociedad anónima de capital variable propiedad del Gobierno Federal y de varias entidades paraestatales federal y por tanto con la naturaleza jurídica formal de empresas de participación estatal mayoritaria, que nació a principios del siglo XX como una empresa privada, y que fue la productora de hierro y acero más importante de México, pero que ante severos problemas financieros entró en proceso de quiebra legal hacia fines de los años 60s y que fue adquirida por el propio Gobierno Federal, para salvaguardar la planta de empleo, pues era el patrón más importante del industrioso estado de Nuevo León, empleando alrededor de 14,000 personas, volvió a resentir serios problemas financieros que originalmente fueron apoyados por el Gobierno con subsidios con cargo al erario público.

Como se detalla más adelante, una de las constantes en los problemas de administración de las empresas públicas mexicanas, sobre todo los de mayor tamaño y que han generado importantes flujos de efectivo, fue el incremento de los salarios y las prestaciones que recibían sus trabajadores y funcionarios, que no obstante mantener el estatuto de servidores públicos, han gozado de onerosas prestaciones laborales semejantes a las de los empleados gubernamentales, muy por encima del promedio de los que se pagaban en las empresas privadas, y generalmente con sueldos más cuantiosos que los de los empleados gubernamentales federal. Lo para esta situación ha provocado que las crisis de las empresas públicas, que las ha llevado inclusive a la desaparición, han sido las pretensiones desproporcionadas de los poderosos sindicatos en que se agremiaron sus trabajadores.

Así pues, en el caso de la Fundidora de Monterrey, las exorbitantes pretensiones de su sindicato, que sólo podían ser cubiertas con el

incremento de los subsidios federales, con cargo al presupuesto federal y con recursos de los contribuyentes, pues su operación mercantil no generaba recursos para ello, provocó la decisión del Gobierno Federal de dejar de otorgar esos apoyos financieros oficiales, lo que evidenció la situación de quiebra que bajo la ley que rige a las sociedades mercantiles sin discriminar si son públicas o privadas, provocaba la declaración legal de bancarrota por parte de las autoridades judiciales.

En esas circunstancias, un juez competente declaró legalmente la situación de quiebra de empresa pública, la primera en México y tal vez el mundo, evidenciando que la presunción de acreditada solvencia que las leyes establecen para el Estado, no alcanzaba a las empresas públicas constituidas originalmente bajo la forma mercantil, con personalidad jurídica y patrimonio propios, en que el Gobierno Federal directamente o a través de otras entidades paraestatales fungía como accionista en un régimen jurídico privada en que la única obligación de los accionistas en una sociedad anónima es la de cubrir el monto de sus aportaciones.

No obstante las presiones políticas e inclusive violentas de los varios millares de empleados sindicalizados, la quiebra de Fundidora de Monterrey fue desarrollada bajo la dirección de la autoridad judicial y la función como síndico de la quiebra de otra empresa pública, en este caso el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito conocido como “Banobras”. Este proceso culminó con la desaparición de dicha fundidora.

Poco tiempo después, en abril de 1988 se presentó una situación semejante con la empresa pública del transporte aéreo de pasajeros Aeronaves de México, S.A. de C.V. propiedad totalitaria del Gobierno Federal directamente y a través de otras empresas públicas.

También en este caso, el Gobierno Federal subsidiaba, con cargo al presupuesto público y con recursos de los contribuyentes, la operación de la aerolínea, dada la importancia que el transporte aéreo de pasajeros representaba para las comunicaciones de un país con un territorio tan extenso como México.

Sin embargo, las constantes pretensiones de sus poderosos sindicatos que agremiaban a más de 13,000 personas, de incrementar sus condiciones salariales y un generoso y por tanto gravoso paquete de prestaciones de previsión social, aunado a condiciones de baja productividad y prácticas de corrupción, hizo insostenible la situación financiera de la empresa, no obstante lo cual, uno de los tres poderosos sindicatos en que se agrupaban los trabajadores de la empresa, que era el de los trabajadores técnicos de tierra (los otros dos eran el elitista sindicato de pilotos aviadores y el de los sobrecargos de vuelo) pusieron a la empresa en condición de huelga, ante lo que el Gobierno Federal decidió suspender los subsidios y evidenció con ello la condición legal de bancarrota que sin ellos tenía la empresa, misma que fue demandada ante un juez y declarada como legalmente válida.

En este caso, el proceso de quiebra no culminó con la desaparición de la empresa, pues los activos de la misma fueron enajenados a una nueva empresa organizada por el Gobierno Federal, pero como de carácter privado, aprovechando una posibilidad que el efecto establece la propia Ley Federal de las Entidades Paraestatales y en la legislación bancaria, cuando en su capital se afectan recursos bancarios en forma temporal a través de operaciones de financiamiento, y en esas condiciones fue vendida al sector privado, bajo una nueva denominación social Aerovías de México S.A. de C.V. pero conservando el nombre comercial de Aéreoméxico.

Paradójicamente, en las épocas de transición entre la quiebra y la venta de los activos a la nueva empresa, la operación de vuelo llevar a cabo por la sindicatura de la quiebra a cargo de Banobras, fue

altamente rentable y obtuvo diversos reconocimientos internacionales por su puntualidad.

En esta época se alcanzaron también altísimos niveles de ineficiencia y corrupción, de las cuales las empresas públicas difícilmente pueden abstraerse.

Al respecto, en su libro "Del Estado Síndico al Estado Gerencial" el Doctor Omar Guerrero señala que "el Estado se ha tornado gordo, obeso, incapaz de cumplir con sus objetivos principales debido a la sobrecarga de funciones, en el caso mexicano se manifiesta con la sobrecarga de empresas públicas"³.

De esa manera durante el periodo 1982-1988, el Sector Paraestatal mexicano disminuyó de manera considerable, principalmente por la desincorporación de empresas públicas de carácter comercial e industrial.

Al inicio de la administración siguiente del presidente Carlos Salinas de Gortari, el primero de diciembre de 1988, existían en México 618 entidades paraestatales en 50 ramas de la actividad económica nacional, en 28 de las cuales lo hacía de manera intensiva.

Es conveniente recordar que durante la administración del presidente Salinas de Gortari no hubo una política industrial ni para el sector público ni para el sector privado, situación que evidentemente incluyó en la determinación de disminuir el número de empresas públicas que se desarrollarán en el ámbito industrial y también en el comercial, apoyándose en inclusive privilegiando a las empresas gubernamentales que prestaban servicios en materia educativa y de salud. Sin embargo, dentro de los programas sectoriales emanados del Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994, se emitió el "PROGRAMA DE MODERNIZACION DE LA EMPRESA PUBLICA" a cargo de la Secretaria de la Contraloría General de la

³ GUERRERO, OMAR. "DEL ESTADO CÍVICO ARRESTADO GERENCIAL". UNAM 1998.

Federación ,cuyo principales resultado fue la “racionalización del Sector Público Paraestatal” en los términos que a continuación se resumen.

En el ámbito de la política relativa al Sector Público son dos las situaciones que a mi juicio se deben resaltar como significativas en la regulación jurídica de las entidades públicas. La primera, la emisión por parte del Ejecutivo Federal del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, previsto por esta ley desde el inicio de su vigencia en mayo de 1986, pero concretaron hasta enero de 1990.

En este Reglamento se repitieron diversas disposiciones de la Ley y se detallaron algunas otras destacando, por primera vez en la regulación positiva mexicana una distinción entre las entidades paraestatales, atendiendo a sus objetivos.

Debo aclarar que esta distinción es planteada por el artículo 31 de dicho reglamento exclusivamente para fines de evaluación de la gestión de las entidades, pues señala que a este respecto “deberá tomarse en consideración de manera preponderante el grado de cumplimiento de los propósitos para los que fueron creadas”, distinguiendo en los términos del propio artículo, las entidades de servicio institucional, de las empresas públicas.

Abunda el artículo señalando que los parámetros que se establezcan para verificar, medir y evaluar el desempeño de las entidades, deberán considerar el grado de eficiencia, eficacia y productividad con el que hayan alcanzado sus metas y objetivos y en tal virtud establece que se entenderá por entidades de servicio institucional aquellas que cumplan una clara función social, mediante la del prestación de servicios públicos, la realización de actividades de promoción del desarrollo, de investigación, salud y educación, el cumplimiento de una función de regulación del mercado, distribución del ingreso o bien de desarrollo social regional.

Por otra parte establece que se considerarán empresas públicas aquellas que en virtud del tipo de bienes y servicios que producen, tienen objetivos preponderantemente económicos y en consecuencia se sujetarán a criterios de rentabilidad financiera.

Este concepto de evaluación de la gestión pública restringe el ámbito de la empresa pública, pues no resultará aplicable a las administradoras de la seguridad social, centros hospitalarios, centros de investigación escuelas, institutos de enseñanza superior y especializada, universidades y otras que no son financieramente auto sustentables y requieren de recursos del erario para su operación, pero que conforme a parámetros internacionales se podrían ubicar bajo el concepto de empresa pública.

Al 31 de diciembre de 1993, en el quinto año de ese gobierno, el mismo se había retirado completamente de 21 ramas, fundamentalmente de la extracción y beneficio de mineral de hierro; explotación de canteras y extracción de arena, grava y arcilla; molienda de trigo y café; refrescos y aguas gaseosas; tabaco; hilados y tejidos de fibras blandas figuras; resinas sintéticas y fibras artificiales; seguimiento; automóviles y carrocerías; motores, parques y accesorios para automóviles; y la telefonía entre otras.

Destacó en esos casos la venta de las acciones de Teléfonos de México, S.A. de C.V. pero desde su creación había sido la única compañía telefónica en el país.

En este esquema resalta el proceso de desincorporación bancaria, pues en mayo de 1992, menos de 10 años después de la nacionalización bancaria, por iniciativa del presidente Salinas de Gortari, se volvió a reformar el artículo 28 constitucional para suprimir la participación exclusiva del Estado en la prestación del servicio público de banca y crédito.

Se dijo que se trataba de hacer un Estado más eficiente y ágil, que pudiera ser más competitivo a nivel internacional, frente a la decisión de negociar la cima del Tratado De Libre Comercio de América Del Norte, con los Estados Unidos de América y la República del Canadá.

Al efecto, el Gobierno Federal vendió su tenencia accionaria en 159 empresas de participación estatal mayoritaria y en 20 empresas de participación estatal minoritaria, generando ingresos que alcanzaron la cifra de 69,360 millones de nuevos pesos equivalentes en aquel entonces alrededor de 19,810 millones de dólares, de los cuales el 55% provinieron de la venta de 18 instituciones de crédito.

No obstante lo señalado, en ese mismo periodo se crearon 39 entidades, para dar un máximo total en el mismo de 657 empresas públicas, de las cuales fueron vendidas, líquidas, extinguida, fusionadas o transferidas a gobiernos estatales 240 entidades paraestatales, para terminar la administración con un total de 258 entidades, de las cuales 48 estaban en proceso de desincorporación.⁴

Es de advertir que las estadísticas hasta ahora presentadas están tomadas de las publicaciones oficiales de épocas diversas que el autor considerada como las más confiables, pues no existió hasta el año de 1996 una información oficial específica sobre el número de entidades paraestatal.

Sobre el particular es de destacar que desde su vigencia, en mayo de 1986, la ley estableció la obligación para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de publicar anualmente en el Diario Oficial de la Federación, la relación de las entidades paraestatales que formen parte de la Administración Pública Federal.

⁴ Fuente: DESINCORPORACIÓN DE ENTIDADES PARAESTATALES. INFORMACIÓN BÁSICA DE LOS PROCESOS DEL PRIMERO DE DICIEMBRE DE 1988 AL 31 DE DICIEMBRE DE 1993. Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Fondo de Cultura Económica. México, Junio de 1994.

Por razones desconocidas no se dio cumplimiento inmediato a esta disposición. Sin embargo, al emitirse reglamento de esa Ley, en enero de 1990, se repitió la obligación de publicar la señalada relación de entidades acotados ahora hacerlo en un periodo específico, pues ahora se ordenó que dicha publicación anual tendría que hacerse mediante la señalada publicación en el Diario Oficial de la Federación, dentro de los primeros 15 días del mes de agosto de cada.

La obligación corrió cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, que desapareció en 1992, sin haber dado cumplimiento es obligación.

Fue hasta agosto de 1996, ya bajo el gobierno del presidente Ernesto Zedillo, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a cargo de dicha atribución dio cumplimiento al mandato legal reiterado por el citado reglamento, habiendo transcurrido más de 10 años de que se estableciera la obligación correspondientes en la ley.

Conforme a la información oficialmente publicada en el gobierno del presidente Zedillo⁵, al inicio de su administración existían 268 entidades paraestatales de las cuales 262 podían responder al criterio de empresas públicas establecido en el reglamento para fines de evaluación, pues ofrecían al mercado bienes y servicios, incluyendo bajo tal concepto a los servicios de salud que ofrecen los hospitales y centros de investigación médica gubernamentales , y ya los centros oficiales de educación superior y especializada.

En el año 2000, al final de la gestión del presidente Zedillo, se reportaron 203 entidades paraestatales, de las cuales 23 estaban en proceso de desincorporación y 9 no respondían al concepto de empresa pública.

⁵ RELACION DE ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL SUJETAS A LA LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES Y SU REGLAMENTO. PROCURADURIA FISCAL DE LA FEDERACION. SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL 12 DE AGOSTO DE 1998.

En este periodo los sistemas de fiscalización del manejo de recursos públicos federales se fortaleció profundamente con la figura de la Auditoría Superior de la Federación, que como órgano de fiscalización superior de la Cámara de Diputados se Introdujo a la Constitución en sustitución de la antigua y poco eficiente Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara De Diputados.

De la misma forma se mejoraron e incrementaron los esquemas de contraloría interna dentro de las entidades y dependencias del Ejecutivo Federal, aumentándose las acciones de sanción a servidores públicos por responsabilidades de carácter oficial.

Sin embargo, en las leyes sustantivas que rigen las actividades de las entidades paraestatales y particularmente de las que tiene el carácter empresas públicas se han mantenido los mismos esquemas de oscuridad, ambigüedad, discrecionalidad y control exagerado, impidiendo una mejora sustancial ineficiencia productividad de esa entidades.

Por último podemos decir que durante el gobierno del presidente Zedillo, de acuerdo a la información publicada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en el Balance de Entidades bajo Control Presupuestario Directo por Organismos y Empresas, se señala que los ingresos totales de dichos organismos empresas en 1995 fueron de 11,606 millones de pesos, en tanto en el 2000, al final de su administración, habían alcanzado la suma de 23,637 millones de pesos.

III. SITUACIÓN ACTUAL

En el actual gobierno del presidente Vicente Fox, primer candidato de un partido distinto al PRI que llega al poder por la vía democrática, a partir de diciembre del 2000, no existe una política

definida en materia de empresas públicas, ni de entidades paraestatales.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, que el Ejecutivo Federal de emitir cumplimiento del mandato constitucional, para establecer la orientación que pretende dar a su gobierno, no existe ninguna referencia expresa ni indirecta a las empresas públicas o las entidades paraestatales, ni siquiera en los apartados relativos a "La transición económica", "La política económica" y "Los cambios en la estructura del Poder Ejecutivo Federal".⁶

No obstante, el proceso de desincorporación ha continuado, habiéndose enajenados inclusive al capital extranjero empresas altamente productivas como la Aseguradora Hidalgo, que gozaba de exclusividad de asegurar al personal gubernamental en aquellos seguros de tipo comercial que eran otorgados como prestaciones laborales.

Sin embargo, en el 2002, argumentando razones de regularización del mercado de la caña de azúcar, el Gobierno Federal expropió 57 sociedades mercantiles que operaban como ingenios azucareros, convirtiéndolos, sin desearlo, en empresas públicas, lo que dificultó los objetivos inicialmente planteados. Varios de sus procesos fueron impugnados por los expropiados ante el Poder Judicial, habiéndose revertido la propiedad expropiada.

Según la información publicada el 15 de agosto de este 2005, existen un total de 202 entidades paraestatales, de las cuales 30 están en proceso de desincorporación y a 19 de ellas no se les aplica el concepto empresa pública establecido para efectos de evaluación de la gestión, por el reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

⁶ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República. Talleres Gráficos de México. 2001.

El muy complejo régimen legal básico de las empresas públicas mexicanas, como parte del Sector Paraestatal Federal, comprende las siguientes leyes, en términos generales:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Ley Orgánica del Administración Pública Federal
- Ley Federal de las Entidades Paraestatal
- Ley General de Bienes Nacionales
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal
- Ley General de Deuda Publica
- Ley de Ingresos de la Federación
- Presupuesto de Egresos de la Federación
- Ley Federal del Procedimiento Administrativo
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas
- Ley del Servicio de Tesorería de la Federación
- Ley del Manejo de Fondos y Valores
- Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
- Ley de la Auditoría Superior de la Federación

Además, se aplicarán las leyes orgánicas especiales en su caso, de cada empresa, como sucede con la mayoría de ellas, los reglamentos de todas las leyes señaladas, que una gran cantidad de disposiciones y lineamientos administrativos derivados de ellas.

En cuanto a los aspectos sustantivos de la operación y funcionamiento de las entidades paraestatales que pueden ser consideradas como empresas públicas, en mi opinión continuamos teniendo esquemas ineficientes e inclusive corruptos, sin que se generado ningún cambio sustantivo en su operación.

De acuerdo al " Balance de Entidades bajo Control Presupuestario Directo por Organismos Empresas" Publicado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), el total de ingresos del Sector Paraestatal en el año 2001, fue 23,362 millones de pesos, en tanto que en el 2004, dicha suma ascendió a la cantidad de 82,168 millones de pesos, que representaron en este último año el 27.3% del total de ingresos del Sector Público Mexicano ⁷.

Es de reconocer que los vicios y efectos de las empresas públicas mexicanas vienen de muchos años atrás y que habían sido "administrados" que no resueltos por los responsables anteriores. En esas condiciones, problemas que se habían venido postergando empiezan a explotar en este nuevo.

Sólo para fines ejemplificativos, comentaré brevemente la situación de las empresas públicas más grandes del país, que se enfrentan al reto de su supervivencia.

Hacemos referencia así a las entidades responsables de administrar la seguridad social, la explotación, refinación y comercialización de hidrocarburos y la generación de energía eléctrica.

IV. SITUACIÓN ACTUAL DE LAS TRES EMPRESAS PUBLICAS MAS IMPORTANTES DE MEXICO.

1.- EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL (IMSS).

El Instituto Mexicano del Seguro Social es un organismo público descentralizado del administración pública federal, creado en el 19 de enero de 1943 mediante en la Ley del Seguro Social, y es el encargado por disposición constitucional de administrar el servicio

⁷ Balance de Entidades bajo Control Presupuestario Directo por Organismos Empresas"INEGI. 8 de septiembre de 2005. www.inegi.gob.mx

público de seguro social. Actualmente se rige por la Ley del Seguro Social del 221 de diciembre de 1995, vigente a partir del 1° de julio de 1997. Esa ley señala que la seguridad social tiene como finalidad de garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por amistad.

De acuerdo a la Constitución y a su ley ofrece un régimen obligatorio de aseguramiento y otro voluntario. El régimen obligatorio cuenta con los siguientes cinco ramos de seguros que se financian con contribuciones provenientes de los patrones, el Gobierno Federal y los propios trabajadores: Enfermedades y Maternidad, Riesgos de Trabajo, Invalidez y Vida, Retiró, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, y guarderías y prestaciones sociales.

En razón de sus coberturas de seguro sociales presta servicios médicos y hospitalarios en todos los niveles de atención desde la medicina preventiva hasta las más sofisticadas intervenciones quirúrgicas y tratamientos médicos, a trabajadores asalariados distintos

Son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio: los trabajadores, los miembros de sociedades cooperativas de producción y las personas que determine el Ejecutivo Federal a través del efectos especiales como es el caso de los trabajadores de la industria de la caña de azúcar y estudiantes de instituciones educativas públicas de nivel superior, entre otros.

En el régimen voluntario, mediante convenio con el Instituto, pueden ser sujetos de aseguramiento los trabajadores industrias familiares y los independientes como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores asalariados, los

trabajadores domésticos, los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios; los patrones personas físicas o trabajadores asegurados a su servicio y los trabajadores al servicio de las administraciones públicas de la federación, entidades federativas y municipios que estén excluidas o no comprendidas en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social.

Administra también por cuenta del Gobierno Federal

Es el más grande de los organismos mexicanos de seguridad social, atiende a un promedio de 12.4 millones de asegurados y 46.8 millones de derechohabientes y atiende a 2.22 millones de pensionados. Su gasto anual representa alrededor de 12% del gasto programable de la Federación⁸.

Atiende también los servicios médicos de un programa de gobierno federal para el apoyo de clases marginadas principalmente en zonas rurales denominado Oportunidades.

Como parte de sus coberturas ofrece servicios médicos, asistenciales, funerarios, administra guarderías para infantes, centros deportivos, recreativos y culturales y teatros.

Como ya señalé, el IMSS, es el principal patrón del apartado del sector público o privado en México, pues cuenta con alrededor de 360,000 empleados sindicalizados y de confianza.

Las transiciones, democrática y poblacional, que ha registrado México en los 64 años de vida IMSS han provocado que la expectativa de vida de los mexicanos se haya incrementado considerablemente y que la atención de las enfermedades se haya encarecido, lo que aunado a diversos muy complejos factores han

⁸ Fuente: Inegi. Clasificación administrativa del gasto programable del gobierno federal www.Inegi.gob.mx

puesto al Instituto en severos problemas cuestionando en el mediano plazo su viabilidad financiera.

En los últimos cinco años el tema ha sido motivo de constante debate nacional llegando inclusive discutirse la posibilidad de privatizar la administración de la seguridad social, como ya se hizo con el manejo de los recursos afectos al Sistema de Ahorro para el Retiro, administradora por sociedades privadas inversión.

En el informe anual que el Consejo Técnico del IMSS rindió al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión por el año 2004, se manifestó " la trayectoria financiera insostenible por la que transita el Instituto"... se hace evidente en el hecho de que... "al 31 de diciembre de 2004 el patrimonio del IMSS era de menos 92,208 millones de pesos, y que el excedente neto de ingresos sobre gastos, que pueden menos 22,200 50 mil millones de pesos en 2003, pasó a menos de 30,000 802 millones de pesos en 2004."

Asimismo se señaló que de continuar esa situación en el año 2007 el excedente neto de ingresos sobre gastos sería de menos 53,805 millones de pesos.⁹

En los primeros 15 días de octubre del 2005, con motivo de la revisión bianual del contrato colectivo de trabajo, la administración del Instituto insistió en modificar las condiciones laborales de los 350,000 trabajadores sindicalizados, para incrementar los años de trabajo necesarios para alcanzar la jubilación, temporaria contractual están obligados en 28 y lograr una mayor aportación de sus trabajadores a su fondo de pensiones. Hace un año la ley orgánica que rige al IMSS fue modificada para establecer esos mismos incrementos en el personal que a partir de la vigencia de la misma se contratara. Esta medida no es compartida por el Sindicato quien ha tratado infructuosamente de revertirla por la vía judicial y ya no

⁹ Fuente: informe anual del Consejo Técnico del IMSS anal después al Congreso de la Unión. 2004. www.imss.gob.mx

lograrlo ni lograr una negociación favorables, amenazaron con llegar a la huelga, paralizando el 95% de las labores del Instituto.

Ante tales presiones, el gobierno federal promovió la renuncia del Director General del Instituto que había venido operando desde la toma de posesión del presidente Fox en diciembre del 2000, sustituyendo por uno nuevo y logrando que en este momento el sindicato desistiera de sus intenciones de huelga y las negociaciones continuarán indefinidamente.

2. - PETRÓLEOS MEXICANOS (PEMEX) Y ORGANISMOS FILIALES.

Petróleos Mexicanos se creó el 7 de junio de 1938 mediante decreto del Congreso de la Unión por el cual se nacionalizaron todas las compañías extranjeras entonces operaban en México y actualmente está en generado por un organismo corporativo denominado Petróleos Mexicanos y cuatro organismos subsidiarios denominados: PEMEX-Exploración Y Producción; PEMEX-Refinación y, PEMEX-Gas y Petroquímica Básica; y PEMEX-Petroquímica, que tiene la naturaleza jurídica de organismos públicos descentralizados, creados por la misma ley orgánica en el año 1992 reestructuró al organismo original. Los cinco organismos públicos cuentan con una importante cantidad de compañías subsidiarias que tienen el carácter de empresas de participación estatal mayoritaria, constituidas en su mayoría de acuerdo con la Ley General de Sociedades Mercantil, aunque algunas están constituidas en el extranjero y son administradas como compañías privadas de acuerdo a las leyes de sus respectivas jurisdicciones.

Los cinco organismos descentralizados señalados se encargan por mandato constitucional ilegal de desarrollar las actividades estratégicas correspondientes a la explotación petrolera incluyendo las siguientes actividades: I. Exploración y explotación del petróleo y gas natural, su transporte, almacenamiento en terminales y

comercialización; II.-Procesos industriales de la refinación, elaboración de productos petrolíferos y de derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas, almacenamiento transporte, distribución y comercialización de los productos integrados mencionados; III.- Procesamiento del gas natural, líquidos de gas natural integrados y derivados, almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de estos hidrocarburos, así como de derivados que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas; y IV.-Procesos industriales petroquímicos cuyos productos no forman parte de la industria petroquímica básica, así como su almacenamiento, distribución y comercialización.

Toda vez que petróleo es el principal producto de exportación en México, la importancia que las finanzas de PEMEX tiene para las finanzas públicas mexicanas es determinante, lo que ha provocado que el organismo cuente con un régimen al especial y complejo que junto con su también complejo manejo financiero por parte del Gobierno Federal, le provocan al organismo pérdidas netas de operación, que en el 2003 le representaron una pérdida de 42,754 millones de pesos y en el 2004 de 25,495. 6 millones de pesos.

El de hacer notar que el muy poderoso sindicato del conglomerado PEMEX, como ha sucedido con la mayor parte de las empresas públicas mexicanas importantes, ha obtenido condiciones de trabajo muy superiores al promedio de las que se presentan en México, incluyendo un régimen de jubilación muy semejante al de los trabajadores al servicio del estado y al día comentado del IMSS, lo cual representa pasivos en el largo plazo que también pueden comprometer la viabilidad empresa, aunque condiciones menos severas que las de los institutos de seguridad social.

La situación ha provocado un deterioro en los requerimientos de inversión del organismo generando una polémica nacional que se ha presentado fundamentalmente en el seno del Congreso de la Unión,

y en el mes de junio del 2005 se aprobó un nuevo régimen fiscal para el organismo que entrara en vigor el primero de enero del 2006 y que tiene por objeto contribuirá fortalecer la competitividad y mejorar su situación financiera, aunque se critica que no representa una solución de fondo ni a largo plazo.

3.- LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD (C F E)

La Comisión Federal de Electricidad es una empresa publica encargada de prestar el servicio público de energía eléctrica, bajo la figura jurídica de organismo público descentralizado y fue creado en 1938 por la Ley de la Industria Eléctrica. En la actualidad realiza sus actividades y está estructurada de conformidad con lo establecido en la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica de Diciembre de 1975.

La CFE es la más grande de las dos empresas públicas mexicanas que prestan el servicio público de energía eléctrica, pues genera, transmite, distribuye y comercializa energía eléctrica para 22.7 millones de clientes, lo que representa casi el 80% de la población mexicana. Prestar el servicio en todo el territorio nacional, con excepción de la ciudad de México, Distrito Federal y los estados de México y de Hidalgo.

La otra empresa eléctrica mexicana es el organismo público descentralizado Luz y Fuerza, creado en el año de 1990 por un decreto del ejecutivo federal, con los activos que tenían la empresa de participación estatal mayoritaria Compañía de Luz y Fuerza de Centro, S.A. interés empresas filiales de ésta que tenían la misma naturaleza y que fue liquidadas.

La razón por la cual no hay una sola empresa publica en el país, es el sindicato de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro y sus filiales, lograron con el tiempo prestaciones económicas y sociales muy

superiores a las que tenían CFE y por razones políticas y laborales no ha sido posible la unificación.

Es hacer notar que, como se ha señalado respecto de las grandes empresas públicas mexicanas los salarios y prestaciones de sus trabajadores son muy superiores al promedio, aunque en términos integrales menores a los correspondientes al IMSS y a PEMEX. También en este caso los trabajadores cuentan con un régimen jubilatorio privilegiado, que representa un pasivo laboral importante para el futuro.

De acuerdo al balance general del organismo al 31 de diciembre de 2004, el activo total ascendió a 631. 0 mil millones de pesos, cifra que, comparada con la regí dar al cierre del año 2003, representa un ligero descenso de 0. 6%. En total pasivo ascendió a 271. 9 mil millones de pesos, es decir, tuvo un incremento en términos reales del orden de 88. 9% respecto del año anterior; y el patrimonio del organismo fue de 359. Uno mil millones de pesos, del cual representa una disminución del 6. 7%. El activo fijo neto representa el 90. 1% del activo total, rubro que muestra un incremento de 0. 7% respecto del año anterior.

Dadas las condiciones climatológicas del país, el Gobierno Federal con recursos de los contribuyentes subsidia las tarifas deficitarias que se presentan en varios sectores y regiones del país. Si bien el patrimonio del organismo registró el decremento ya señalado del 6. 8% en términos reales, la participación propia en los activos totales entre 56. 9%, indicando que muestra la solidez financiera del organismo¹⁰.

Cabe señalar que como parte de su misión corporativa, la CFE manifiesta ser una empresa de clase mundial que participa competitivamente en las acción de la demanda de energía eléctrica

¹⁰ Fuente: Comisión Federal de Electricidad. Informe Anual 2004 México, D. F.

nacional e internacional, que optimiza el uso de infraestructura física y comercial, a la vanguardia de la tecnología, rentable, con imagen de excelencia, industria limpia y recursos humanos altamente calificados.

En abono de esta empresa es reconocer que la CFE acaba de ganar en Premio Iberoamericano de la Calidad 2005, que Otorga la Fundación Iberoamericano de Gestión de la Calidad, a las entidades que destacan por sus logros en materia de gestión de calidad.

El premio se obtuvo en la categoría "Organización Publica Grande" por sus logros en: Eficiencia Operativa, Utilización de Tecnología de Punta en Sus Procesos y Productividad de Sus Trabajadores. Los resultados alcanzados en estos ámbitos han permitido a la empresa mejorar sus indicadores de atención al cliente, como la disminución del tiempo de interrupción por usuario, el plazo de conexión de nuevos contratos e incremento del número de usuarios por trabajador.

El galardón fue entregado en el marco de la XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, que se celebró los primeros días de este mes de octubre del 2005 en Salamanca, España.

V.- COROLARIO

La experiencia mexicana de los últimos 30 años en materia de empresas públicas ha sido diversa, pues si bien se debe reconocer que han sido un instrumento determinante para el desarrollo del país, y lo siguen siendo en muchos casos, la falta de una regulación adecuada y el manejo político de ésta figura parecen cuestionar severamente su existencia.

Sin embargo, existen múltiples evidencias que cuando la intención gubernamental ha sido alcanzar la eficiencia, la eficacia la productividad y no resolver solamente problemas políticos coyunturales, la empresa publica sido

un instrumento eficiente para manejar recursos públicos y coadyuvar al desarrollo nacional con mayor justicia social.

La empresa pública mexicana no se ha podido sustraer del régimen discrecional, asistémico y particularmente ambiguo, que ha regido y sigue rigiendo a toda la administración pública y que, con el incremento de la democracia y las inherentes posibilidades de discusión abierta de los temas nacionales en el Congreso de la Unión y en la opinión pública, se hace evidente la insuficiencia e ineficacia del actual régimen legal, complejo, particularmente en los aspectos relativos al manejo de las finanzas públicas.

Es necesario replantear y redefinir el papel del Gobierno del Estado en la satisfacción directa de las necesidades de los mexicanos, estableciendo límites y criterios objetivos que permitan ser presa y seguridad a la inversión privada, social y extranjera, en un ámbito de respeto a las libertades económicas que la propia Constitución consagra, pero manteniendo el espíritu solidario de apoyo al desarrollo social, sobre todo las clases marginadas, que formalmente la caracterizado, para lo cual el esquema de la empresa pública ofrece un extraordinaria opción al permitir mayor especialización técnica y operativa y brindándole la necesaria autonomía tanto sustantiva como financiera.

Para ello será necesario modificar y hacer más objetivo el régimen constitucional que rige estas materias, estableciendo conceptos claros y parámetros cualitativos y cuantitativos siempre que sea posible, tanto a las atribuciones del Congreso de la Unión a legislar como las facultades del Ejecutivo Federal para aplicar y administrar las leyes, así como un régimen financiero que, sin perjudicar las condiciones macroeconómicas del país, permita manejar recursos de las empresas públicas en forma dinámica y oportuna, sin sacrificar transparencia y control público de última instancia.

ANEXO

RELACION DE ENTIDADES PARAESTATALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL SUJETAS A LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES Y SU REGLAMENTO.

Publicada en el Diario Oficial de la Federación del Día 12 de Agosto del 2005.

Con fundamento en los artículos 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o., 3o. y 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1o., 2o., 3o. y 12 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; 3o. de su Reglamento, y 10 fracción X ter, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se procede a la publicación de la siguiente:

RELACION DE ENTIDADES PARAESTATALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL SUJETAS A LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES Y SU REGLAMENTO

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

SECRETARIA DE GOBERNACION

- 1. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación**
- 2. Talleres Gráficos de México**

SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL

3. Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

4. Casa de Moneda de México

5. Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros *

6. Financiera Rural

7. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas

8. Instituto para la Protección al Ahorro Bancario

9. Lotería Nacional para la Asistencia Pública

10. Pronósticos para la Asistencia Pública

11. Servicio de Administración y Enajenación de Bienes

. SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL

12. Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra*

13. Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores

SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

14. Comisión Nacional Forestal*

15. Forestal Vicente Guerrero (en proceso de desincorporación)

16. Instituto Mexicano de Tecnología del Agua

17. Productos Forestales Mexicanos (en proceso de desincorporación)

SECRETARIA DE ENERGIA

18. Comisión Federal de Electricidad

19. Instituto de Investigaciones Eléctricas

20. Instituto Mexicano del Petróleo

21. Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares

- 22. Luz y Fuerza del Centro**
- 23. Pemex-Exploración y Producción**
- 24. Pemex-Gas y Petroquímica Básica**
- 25. Pemex-Petroquímica**
- 26. Pemex-Refinación**
- 27. Petróleos Mexicanos**

SECRETARIA DE ECONOMIA

- 28. Centro Nacional de Metrología**
- 29. Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial**
- 30. Servicio Geológico Mexicano**

SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACION

- 31. Colegio de Postgraduados**
- 32. Comisión Nacional de las Zonas Áridas***
- 33. Compañía Nacional de Subsistencias Populares (en proceso de desincorporación)**
- 34. Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias**
- 35. Productora Nacional de Biológicos Veterinarios**
- 36. Productora Nacional de Semillas**

SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

- 37. Aeropuertos y Servicios Auxiliares**
- 38. Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos**
- 39. Ferrocarriles Nacionales de México (en proceso de desincorporación)**
- 40. Servicio Postal Mexicano**
- 41. Telecomunicaciones de México**

SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA

- 42. Centro de Enseñanza Técnica Industria**
- 43. Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional**

44. Colegio de Bachilleres
45. Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica
46. Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional
47. Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte*
48. Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos
49. Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas
50. Consejo Nacional de Fomento Educativo
51. Fondo de Cultura Económica
52. Instituto Mexicano de Cinematografía
53. Instituto Mexicano de la Juventud*
54. Instituto Mexicano de la Radio
55. Instituto Nacional de Lenguas Indígenas
56. Instituto Nacional para la Educación de los Adultos
57. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
58. Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional

SECRETARIA DE SALUD

59. Hospital General de México
60. Hospital General "Dr. Manuel Gea González"
61. Hospital Infantil de México Federico Gómez
62. Hospital Juárez de México
63. Instituto Nacional de Cancerología}
64. Instituto Nacional de Cardiología Ignacio Chávez
65. Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán

66. Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias
67. Instituto Nacional de Medicina Genómica
68. Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía Manuel Velasco Suárez
69. Instituto Nacional de Pediatría
70. Instituto Nacional de Perinatología Isidro Espinosa de los Reyes
71. Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz
72. Instituto Nacional de Rehabilitación
73. Instituto Nacional de Salud Pública

74. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

75. Comisión Nacional de los Salarios Mínimos*

PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA

76. Instituto Nacional de Ciencias Penales

CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGIA

77. Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial

78. Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada, B.C.

79. Centro de Investigación en Química Aplicada

80. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social

81. El Colegio de la Frontera Sur

82. Instituto de Investigaciones "Dr. José María Luis Mora"

83. Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS NO SECTORIZADOS

84. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

85. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología*

86. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

87. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores

88. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública*

89. Instituto Mexicano del Seguro Social

90. Instituto Nacional de las Mujeres

SUBTOTAL: 90.

EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIA

SECRETARIA DE GOBERNACION

91. Notimex, S.A. de C.V.

92. Periódico El Nacional, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

93. Agroasemex, S.A.

94. Almacenes Nacionales de Depósito, S.A. (en proceso de desincorporación)

95. Banco de Crédito Rural del Centro, S.N.C. (en proceso de desincorporación)

96. Banco de Crédito Rural del Centro-Norte, S.N.C. (en proceso de desincorporación)

97. Banco de Crédito Rural del Centro-Sur, S.N.C. (en proceso de desincorporación)

98. Banco de Crédito Rural del Golfo, S.N.C. (en proceso de desincorporación)

99. Banco de Crédito Rural del Istmo, S.N.C. (en proceso de desincorporación)

100. Banco de Crédito Rural del Noreste, S.N.C. (en proceso de desincorporación)

101. Banco de Crédito Rural del Noroeste, S.N.C. (en proceso de desincorporación)

102. Banco de Crédito Rural del Norte, S.N.C. (en proceso de desincorporación)

103. Banco de Crédito Rural del Occidente, S.N.C. (en proceso de desincorporación)

104. Banco de Crédito Rural del Pacífico Norte, S.N.C. (en proceso de desincorporación)

105. Banco de Crédito Rural del Pacífico Sur, S.N.C. (en proceso de desincorporación)

106. Banco de Crédito Rural Peninsular, S.N.C. (en proceso de desincorporación)

107. Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C.

108. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.

- 109. Banco Nacional de Comercio Interior, S.N.C. (en proceso de desincorporación)
- 110. Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C. (en proceso de desincorporación)
- 111. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.
- 112. Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C.
- 113. Exportadores Asociados, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
- 114. Financiera Nacional Azucarera, S.N.C. (en proceso de desincorporación)
- 115. Nacional Financiera, S.N.C.
- 116. Ocean Garden Products, Inc. (en proceso de desincorporación)
- 117. Productora de Cospeles, S.A. de C.V.
- 118. Servicios de Almacenamiento del Norte, S.A. (en proceso de desincorporación)
- 119. Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C.
- 120. Terrenos de Jáltipan, S.A. (en proceso de desincorporación)

SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL

- 121. Diconsa, S.A. de C.V.
- 122. Incobusa, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
- 123. Liconsa, S.A. de C.V.

SECRETARIA DE ENERGIA

- 124. Compañía Mexicana de Exploraciones, S.A. de C.V.
- 125. I.I.I. Servicios, S.A. de C.V.
- 126. Instalaciones Inmobiliarias para Industrias, S.A. de C.V.
- 127. P.M.I. Comercio Internacional, S.A. de C.V.
- 128. Petroquímica Camargo, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
- 129. Petroquímica Cangrejera, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
- 130. Petroquímica Cosoleacaque, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)

- 131. Petroquímica Escolín, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
- 132. Petroquímica Morelos, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
- 133. Petroquímica Pajaritos, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
- 134. Petroquímica Tula, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
- 135. Terrenos para Industrias, S.A. (en proceso de desincorporación)

SECRETARIA DE ECONOMIA

- 136. Exportadora de Sal, S.A. de C.V.
- 137. Transportadora de Sal, S.A. de C.V.

SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACION

- 138. Bodegas Rurales Conasupo, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
- 139. Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A.C.

SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

- 140. Administración Portuaria Integral de Altamira, S.A. de C.V.
- 141. Administración Portuaria Integral de Coatzacoalcos, S.A. de C.V.
- 142. Administración Portuaria Integral de Dos Bocas, S.A. de C.V.
- 143. Administración Portuaria Integral de Ensenada, S.A. de C.V.
- 144. Administración Portuaria Integral de Guaymas, S.A. de C.V.
- 145. Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V.
- 146. Administración Portuaria Integral de Manzanillo, S.A. de C.V.
- 147. Administración Portuaria Integral de Mazatlán, S.A. de C.V.
- 148. Administración Portuaria Integral de Progreso, S.A. de C.V.
- 149. Administración Portuaria Integral de Puerto Madero, S.A. de C.V.

- 150. Administración Portuaria Integral de Puerto Vallarta, S.A. de C.V.
- 151. Administración Portuaria Integral de Salina Cruz, S.A. de C.V.
- 152. Administración Portuaria Integral de Tampico, S.A. de C.V.
- 153. Administración Portuaria Integral de Topolobampo, S.A. de C.V.
- 154. Administración Portuaria Integral de Tuxpan, S.A. de C.V.
- 155. Administración Portuaria Integral de Veracruz, S.A. de C.V.
- 156. Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V.
- 157. Ferrocarril Chihuahua al Pacífico, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
- 158. Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, S.A. de C.V.
- 159. Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V.
- 160. Servicios Aeroportuarios de la Ciudad de México, S.A. de C.V.

SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA

- 161. Centro de Capacitación Cinematográfica, A.C.
- 162. Compañía Operadora del Centro Cultural y Turístico de Tijuana, S.A. de C.V.
- 163. Educal, S.A. de C.V.
- 164. Estudios Churubusco Azteca, S.A.
- 165. Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V.
- 166. Televisión Metropolitana, S.A. de C.V.

SECRETARIA DE SALUD

- 167. Centros de Integración Juvenil, A.C.*
- 168. Laboratorios de Biológicos y Reactivos de México, S.A. de C.V.

SECRETARIA DE TURISMO

- 169. Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V.
- 170. FONATUR-BMO, S.A. de C.V.

- 171. Nacional Hotelera de Baja California, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
- 172. Recro-Mex, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación)
- 173. Singlar, S.A. de C.V.

CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGIA

- 174. Centro de Investigación Científica de Yucatán, A.C.
- 175. Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C.
- 176. Centro de Investigación en Geografía y Geomática "Ing. Jorge L. Tamayo", A.C.
- 177. Centro de Investigación en Matemáticas, A.C.
- 178. Centro de Investigación en Materiales Avanzados, S.C.
- 179. Centro de Investigación y Asistencia en Tecnología y Diseño del Estado de Jalisco, A.C.
- 180. Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico en Electroquímica, S.C.
- 181. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
- 182. Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste, S.C.
- 183. Centro de Investigaciones en Optica, A.C.
- 184. CIATEC, A.C.
- 185. CIATEQ, A.C. Centro de Tecnología Avanzada
- 186. Corporación Mexicana de Investigación en Materiales, S.A. de C.V.
- 187. El Colegio de la Frontera Norte, A.C.
- 188. El Colegio de Michoacán, A.C.
- 189. El Colegio de San Luís, A.C.
- 190. Instituto de Ecología, A.C.
- 191. Instituto Potosino de Investigación Científica y Tecnológica, A.C.

SUBTOTAL: 101.

FIDEICOMISOS PUBLICOS

SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL

- 192. Fideicomiso para Construcciones Militares (en proceso de desincorporación)

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

- 193. Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito (en proceso de desincorporación)**
- 194. Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural**
- 195. Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura**
- 196. Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras**
- 197. Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda**
- 198. Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios**
- 199. Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios**

SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL

- 200. Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares**
- 201. Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías**

SECRETARIA DE ECONOMIA

- 202. Fideicomiso de Fomento Minero**

SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACION

- 203. Fideicomiso de Riesgo Compartido**
- 204. Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero**

SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

- 205. Fideicomiso de Formación y Capacitación para el Personal de la Marina Mercante Nacional**

SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA

- 206. Fideicomiso de los Sistemas Normalizado de Competencia Laboral y de Certificación de Competencia Laboral**
- 207. Fideicomiso para la Cineteca Nacional**

SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL

208. Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores

SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA

209. Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal

SECRETARIA DE TURISMO

210. Fondo Nacional de Fomento al Turismo

CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGIA

211. Fondo de Información y Documentación para la Industria

212. Fondo para el Desarrollo de Recursos Humanos

SUBTOTAL: 21.

TOTAL: 212.

La información contenida en el presente listado fue proporcionada por las coordinadoras de sector y globalizadoras de la Administración Pública Federal Paraestatal, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 48, 49 y 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Esta relación se elaboró con la documentación disponible al 31 de julio de 2005, y no incluye a organismos expresamente previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como autónomos, ni a los referidos en el artículo 3o. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Tampoco incluye a los grupos aeroportuarios y las empresas en las que el Gobierno Federal mantiene participación accionaria, en virtud de los procesos existentes respecto a dicha tenencia.

México, D.F., a 4 de agosto de 2005.- El Procurador Fiscal de la Federación, Luis Felipe Mancera de Arrigunaga.- Rúbrica.

****En opinión del autor, solo estas entidades no pueden considerarse con un criterio económico como empresas públicas.***