

*RAP 42, abril-junio de 1980*

## **LAS EMPRESAS PÚBLICAS EN LA ECONOMÍA NACIONAL**

*Enrique Serna Elizondo*

Las empresas públicas, vistas como instrumento esencial para el desarrollo de un país como el nuestro, en proceso de Industrialización, se han convertido en un asunto de gran actualidad tanto para el ciudadano común que desea saber en qué gasta el Estado los dineros del pueblo, como para el especialista que desea ampliar su campo de acción en esta rama de la economía.

Aunque es posible tratar este tema desde distintos enfoques, hemos optado por realizar este ensayo desde el punto de vista económico-administrativo, sin olvidar algunos aspectos históricos y fundamentos jurídicos.

Son tres los trabajos que han servido de base a este ensayo, en los cuales el lector podrá ampliar sus conocimientos en el tema éstos son: el libro **Las Empresas Públicas en México** que coordinó Alejandro Carrillo Castro, publicado por el INAP en 1976; el artículo del Dr. René Villarreal intitulado "Las Empresas Públicas" que apareció en el libro, **Opciones de Política Económica en México después de la Devaluación**. Editorial Tecnós, México, 1977, y el **Seminario sobre Empresas Públicas** que publicó la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República donde aparecen las conferencias de distinguidos participantes como: Alejandro Carrillo Castro, Miguel de la Madrid Hurtado y Rosa Luz Alegría, entre otros.

El presente trabajo pretende situar a las empresas públicas en su contexto estatal, para después situarlas a nivel mundial, estableciendo la comparación que al respecto priva en México y la de otros países, llevando al lector a conocer el comportamiento de éstas en la economía del país y tratando de señalar las disfunciones tanto del sistema económico como del subsistema de empresas públicas, para finalmente concluir con recomendaciones sobre el tema.

### **1. La Intervención del Estado en la Economía**

La polémica en torno de hasta dónde debe llegar, en un país como el nuestro de economía mixta, la intervención del Estado, parece no tener fin.

Los detractores de la intervención estatal afirman que las empresas públicas operan en su mayoría con números rojos por ser el Estado un mal administrador, y que por esta causa, debería asumir el papel de observador del cambio social y económico como sucedió en el pasado.

Ha quedado demostrado, sin embargo, que el problema no está en que el Estado sea mal administrador como se pregona, lo que pasa es que en muchas ocasiones subsidia a empresas privadas a través de alguna entidad paraestatal, como sucede, por ejemplo, con la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México y CONASUPO, entre otras.

La realidad es que la intervención del Estado no es “capricho de gabinete” ni producto de la imposición de un criterio de minorías en el poder; más bien es el fruto de un importante movimiento revolucionario de carácter popular, que se cristalizó en un proyecto histórico nacional que establece la intervención del Estado en la economía.

Dicho proyecto está contenido en la Constitución Política de 1917, este máximo ordenamiento contiene principios de democracia social y económica que definen un programa de acción que deben respetar los gobiernos emanados del movimiento social de 1910.

Así, en su artículo 3° nuestra Carta Magna considera a la democracia económica “Un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”; en el artículo 27°, se determina que la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En el artículo 28°, se pretende proteger a los consumidores y se determinan algunas atribuciones del Estado en el sistema productivo nacional; y en el 123°, se reconocen los derechos de los trabajadores y se establecen las bases del derecho laboral.

La Constitución de 1917 representa una alianza de clases y grupos guiados por el Estado, que procura alcanzar y sostener un cierto equilibrio social, por lo que actúa como conciliador cuando surge algún conflicto. Por lo anterior, la Carta Magna programa la estructura económica y social del país, facultando al Estado para que intervenga, inclusive, limitando la propiedad privada en beneficio de la colectividad, de esta manera, que se convierta en un factor de equilibrio económico y social.

La revolución de 1910, que surge como un movimiento político, termina siendo un movimiento que busca reivindicaciones económicas y sociales, las que se plasman en un programa que persegue un desarrollo nacional equilibrado y armónico. En 1917, y a partir de la década de los veinte, se generan profundos cambios dentro de la revolución y el Estado tiene que hacer frente a sus nuevas tareas como rector la economía.

## 2. El Estado Empresario

El Estado mexicano pasa rápidamente del *Polizeistaat* o Estado gendarme en donde sus funciones son simplemente de policía, es decir, con un mínimo de atribuciones; al Estado de servicio, en donde no puede seguir manteniendo el papel de observador y se convierte en el principal agente promotor del cambio económico y social.

Con esto el Estado se transforma en empresario al intervenir, y en ocasiones monopolizar algunas de las ramas de la economía (energéticos, emisión de moneda y ferrocarriles, entre otras); o en forma mixta (la industria del acero, en la que participa asociado con el capital privado); o bien para asegurar determinados servicios públicos, tales como transporte colectivo, educación o seguridad social.

El Estado empieza a intervenir, al principio, en forma tímida para ejercer funciones que hasta el momento no ejercía. Así, empieza a operar en el sector financiero -creando el Banco de México- para ordenar el sistema monetario y crediticio del país, más tarde con el paso del tiempo llega a operar en distintos sectores como el industrial, el agropecuario, el pesquero, el comercio y los servicios, para fomentar la economía nacional.

En ocasiones participa en campos que por sus altos requerimientos de inversión y largos periodos de recuperación, no son atractivos para el sector privado, pero que son necesarios para el desarrollo económico y social.

Es así como a mediados de la década de los veinte el Estado crea instituciones descentralizadas, con autonomía jurídica, técnica y financiera, en la búsqueda de nuevas figuras jurídicas que permitiesen abstraer a las nuevas instituciones de una excesiva centralización, que propiciara, entre otras cosas, la toma de decisiones con oportunidad y una mayor eficiencia y eficacia en las diferentes actividades a realizar para satisfacer las diversas necesidades de una población en crecimiento.

## 3. El Desarrollo de las Empresas Públicas

Se crean así el Banco de México, la Comisión Nacional de Caminos y la de Irrigación, el Banco Nacional Agrícola y, para conseguir estabilidad en lo político en 1929 se constituye el Partido Nacional Revolucionario mismo que de partido de masas se convierte en partido de corporaciones (sectores), con lo cual se logra la estabilidad que ha sido determinante para la conquista de mejores niveles de desarrollo económico y social.

El Estado mexicano encuentra en este binomio de estabilidad y desarrollo la interpretación del proyecto nacional, cuya realización con justicia social encuentra como instrumento dinámico e importante a las empresas públicas, por lo cual se multiplican en las últimas cinco décadas.

De 16 entidades en 1930, hay 71 en 1940, entre las cuales destacan PEMEX; NAFINSA, CFE y los bancos agrícolas; pasan a 151 en 1951; para 1960 se elevaron a 262; en 1970 a casi 600 y a fines de 1976 llegaron a 900, las cuales han decrecido levemente de entonces a la fecha, en virtud de la reforma administrativa del gobierno que ha definido una política encaminada a depurar y fortalecer la administración pública paraestatal.

Para México, nos señala Andrés Andrade: “La década de los veinte puede considerarse como la etapa preliminar de las empresas y organismos públicos. En los años treinta, se perfila ya claramente el avance deliberado y la primera etapa significativa de la intervención directa del Estado, pues en este período se realizaron algunas de las nacionalizaciones más importantes que ha conocido el país. Viene enseguida, para los años cuarenta y cincuenta, una cierta disminución en el ritmo de crecimiento del área paraestatal para continuar después una marcha ascendente aunque ciertamente caótica”.<sup>1</sup>

#### **4. Las Empresas Públicas en el Mundo**

A las Empresas Públicas en los países en vías de industrialización corresponde el papel principal en el desarrollo de las actividades económicas, sociales y culturales a nivel nacional.

Generalmente establecidas en épocas diversas y como respuesta a necesidades específicas a las empresas públicas se les ha asignado una gran variedad de metas y funciones que van desde la generación de excedentes de inversión a la cobertura de huecos o lagunas en las estructuras nacionales de producción, la reducción de la dependencia extranjera, de fomento a regiones o sectores deprimidos, la redistribución del ingreso, la producción de ciertos servicios para la población, y, en algunos casos, la prestación de servicios de apoyo para la estructura privada de producción.

En varios países las empresas públicas abarcan ya diversos sectores de la actividad económica contemporánea, si bien en un principio, en algunos de ellos se constriñeron a sectores de alta intensidad de capital, o principalmente obras de infraestructura, comunicaciones, transportes y algunas otras áreas consideradas como tradiciones, estas se han venido diversificando a la industria, el comercio y los servicios.

Por lo que hace al campo industrial, el Estado ha incursionado en la grande, mediana y pequeña industria, y por lo que toca al comercio, la participación incluye lo mismo mayoreo que menudeo, interior como exterior.

En los países en vías de desarrollo como el nuestro, la diversificación de los campos en los que ha participado la empresa pública ha sido mayor que en los países industrializados.

---

<sup>1</sup> Andrade Berzabá, Andrés. *Origen y Naturaleza de las Empresas Públicas en El Estado Empresario*. Revista de Política y Administración. Núm. 4, enero-abril, 1976.

En un documento preparado para la IV Reunión de Expertos del Programa de Naciones Unidas en Administración Pública celebrada en Ginebra, Suiza, del 27 de septiembre al 7 de octubre de 1977, nos señalan como causas de esta tendencia entre otras.<sup>2</sup>

1. Después de haber cubierto las principales necesidades de infraestructura, se han visto urgidos a intervenir en campos de actividad económica, en los cuales no acude la iniciativa privada por baja rentabilidad o por no existir suficiente capacidad de inversión.
2. Los movimientos descolonizadores sobre todo de los países africanos implicaron la nacionalización *de* compañías extranjeras.
3. Como apoyo a los sectores marginados de la población, algunos países han decidido instrumentar políticas de Justicia Social como son intervenir en la educación, hábitat, subsistencias, etc.
4. La necesidad de generar ahorro público ha llevado a algunos países a incursionar en áreas industriales y comerciales altamente rentables, con la idea de contar con recursos financieros que puedan destinarse a la inversión pública dentro del proceso de desarrollo económico y social.
5. En algunos países las políticas sociales han conducido a la incorporación gubernamental de casi todas las empresas grandes y medianas.

Este marco general permite afirmar que el fenómeno del crecimiento y de diversificación del sector de empresas públicas en los países en desarrollo, ha seguido en cierta medida patrones comunes.

Parece ser que en nuestro país el Estado ha tenido una gran intervención, pero no es así, si se compara a nivel internacional la participación de las empresas públicas en el **PIB** de México con las de países capitalistas desarrollados y aún socialistas, la participación del estado mexicano no solamente dista mucho de acercarse a los países socialistas sino que se encuentran por debajo de los países capitalistas.

La participación del Estado en la economía mexicana fue de (9.4 por ciento) en 1972 por debajo de Estados Unidos (15 por ciento) Francia (17 por ciento). El Reino Unido (25 por ciento), si se compara con los socialistas encontramos R.D.A. (71 por ciento) U.R.S.S. (55 por ciento) y Polonia (48 por ciento).<sup>3</sup>

La empresa pública industrial mexicana es más diversificada localizándose principalmente en el petróleo, bienes de capital, transporte, industria metal básica, papel y celulosa.

---

<sup>2</sup> Citado por Carrillo Castro en *Las Empresas Públicas y la Reforma Administrativa*, Col. Seminarios Núm. 7. Las Empresas Públicas, Coordinación General de Estudios Administrativos, Presidencia de la República, México 1978, p. 11

<sup>3</sup> Véase Villarreal. René. *La Empresa Pública en Opciones de Política Económica en México después de la Devaluación*, México. Ed. Tecnós. p. 93. México. 1977

Finalmente para concluir comparativamente el grado de intervención es menos que en la de los demás países desarrollados.

### 5. La Participación del Estado en la Economía

El impacto de las empresas públicas en la economía mexicana es determinante, ya que representa más del 50 por ciento del gasto público, que para 1980 fue de 750,000 millones, el 80 por ciento de la deuda pública y contribuyen con la ocupación en más de 650,000 empleados para cubrir sus necesidades.

De las empresas públicas existentes, alrededor de 400 generan aproximadamente un 10 por ciento del producto bruto interno del país, aportan al gobierno federal aproximadamente un 10 por ciento de la tributación fiscal y producto un 28 por ciento de las exportaciones nacionales.<sup>4</sup>

La importancia económica sectorial es variable, ya que va desde el monopolio o control total de la oferta -en algunas ramas- hasta no tener ninguna significación. Es un hecho el que no hay rama de la actividad económica en que la presencia del Estado no se haga sentir. En ocasiones es monopolista, como en los casos de ferrocarriles, petróleo, electricidad. A su vez produce el 66 por ciento del acero nacional<sup>5</sup> y el 42 por ciento, del azúcar.<sup>6</sup>

Algunos casos pueden ayudarnos a comprender mejor la importancia en la economía nacional de las empresas públicas.

De las 60 mayores empresas mexicanas dedicadas a la producción de bienes para el mercado, en 1972, 19 eran paraestatales.<sup>7</sup>

Si sólo se consideraran 20, el 50 por ciento son paraestatales.

En 1974 las empresas públicas ocuparon a 618,089 personas y pagaron alrededor de 36,800 millones de pesos, esto, es entre el 12 y 15 por ciento del total pagado.<sup>8</sup>

La aportación de las empresas públicas al producto interno bruto creció apreciablemente según declaró el subsecretario de la Industria Paraestatal Dr. Sergio García Ramírez, del 12.5 por ciento en 1970 a más del 17.8 por ciento en 1979.<sup>9</sup>

---

<sup>4</sup> Carrillo Castro, Alejandro, Las Empresas Públicas e México, Instituto Nacional de Administración Pública, México, Ed. 1976, p. 32.

<sup>5</sup> Según datos proporcionados por su consejo de Administración. *Excélsior*, noviembre 1979

<sup>6</sup> Carrillo Castro, *Op. Cit.*, p. 32

<sup>7</sup> Carrillo Castro, *Op. Cit.*, p. 34

<sup>8</sup> *Ibid*

<sup>9</sup> *Novedades* del día 22 de noviembre de 1979

## 6. La Deuda Externa de las Entidades Paraestatales

Es conocido el hecho de que aproximadamente el 80 por ciento de la deuda externa del gobierno federal se concentra en las entidades paraestatales, sin embargo el Estado ha tenido que endeudarse ante la disyuntiva de frenar el desarrollo.

A continuación mostramos los datos del crecimiento del producto interno bruto y del gasto público durante el primer año y los últimos tres del sexenio 1970-1976:

	1970	1974	1975	1976
Crecimiento del <b>PIB</b>	6.9	5.9	4.2	2.0
(Variación a precios contrastantes, %)				
Gasto Público. (% del <b>PIB</b> )	24	32.8	36.1	36.52 <sup>10</sup>

Esta información indica que durante el período en cuestión: a mayor gasto público, se registró menor crecimiento económico.

Según datos del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, el crecimiento medio industrial en 1971 a 1975 fue de 6.5 por ciento, 23 por ciento menos que en el lapso 1966-1970; además, el crecimiento promedio agropecuario de 1971 a 1975 fue menor de la mitad (a 25 por ciento) que el del período inmediato anterior, 1966-1970 (2.64 por ciento).<sup>11</sup>

### Deuda Pública de Organismos Paraestatales

La deuda pública en millones de dólares era, en 1976:

Sector público	
A plazo mayor de un año,	\$ 15,924
A plazo menor de un año,	\$ 3,676
<b>TOTAL:</b>	<b>\$ 19,600</b>

### Sector Privado

<b>TOTAL:</b>	<b>\$ 8,000</b>
---------------	-----------------

El total de la deuda, por tanto, fue de 27,600 millones de dólares.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Fuente: Centro de Estudios Económicos del Sector Privado

<sup>11</sup> Ibid

<sup>12</sup> Fuente: (Los datos de la deuda del sector público provienen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los de la deuda del sector privado, de las Cámaras de Comercio e Industria).

De los 19,600 millones de dólares de la deuda del gobierno, el 82 por ciento perteneció a organismos, empresas, fideicomisos, bancos y financieras, y sólo el 18 por ciento, aproximadamente, a la administración pública federal centralizada.

De acuerdo al Banco de México, la deuda externa de los organismos paraestatales, ha sido en millones de pesos:

1960	1,032
1965	1,808
1970	3,256
1975	14,449
1976	19,600

El incremento porcentual se registra así:

1960-1965	+	75.1
1965-1970	+	80.0
1970-1976	+	501.9

## 7. La Inversión Pública

En México el Estado es el agente más importante del desarrollo económico nacional, su acción se ejerce fundamentalmente a través de una política de inversiones, que producen una serie de efectos positivos, tales como creación de empleos, y aumento de la demanda efectiva que ejercen un impacto general sobre el mercado. El desarrollo económico supone no sólo un aumento de la riqueza, sino asimismo una distribución más equitativa de ésta, por esta razón el Gobierno orienta su política salarial en función de objetivos de beneficio social.

Las entidades paraestatales reciben, a la fecha, aproximadamente más de un 50 por ciento de presupuesto de ingresos de la administración pública federal, constituyendo uno de los elementos más dinámicos del sistema económico y del desarrollo nacional. En la actualidad la empresa pública, ha alcanzado una relevancia como mecanismo para la instrumentación de las soluciones a los grandes problemas económicos del país; pues aseguran un máximo de volumen de inversión.

## 8. Ocupación y Salarios

El principal recurso con que cuentan las administraciones públicas en los distintos países es sin duda alguna el elemento humano.

En nuestro país, a partir de la creación del Partido Nacional Revolucionario -ahora PRI- el país entró en una fase de estabilidad política y con la creación del Banco de México, de estabilidad económica.

En este contexto económico y político. Se empezó a desarrollar la burocracia, paralelamente al crecimiento de la administración federal.

En 1938, bajo el régimen del general Cárdenas se expidió la primera ley que regulaba las relaciones obrero patronales entre los servidores públicos y el gobierno, que fue conocido como Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

Las nuevas atribuciones encomendadas al Estado mexicano, en la Constitución de 1917, lo hicieron pasar rápidamente de un Estado Gendarme en donde se limitaba a guardar el orden y la vigilancia, en uno de servicio en donde le corresponde la rectoría de la economía.

Es así como la evolución del aparato gubernamental propicia el aumento del personal burocrático, con lo cual el Estado se convierte en el patrón número uno del país.

El crecimiento de la burocracia ha ido en constante aumento desde 1930, basta señalar que en aquella época la administración pública federal, contando con 15 dependencias del ejecutivo y 3 entidades paraestatales, daba empleo a un total de 40,442 agentes de la administración, para 1975, la suma ascendía a 1,394,396 empleados, de los cuales 770,248 correspondieron al sector central y el resto al paraestatal.<sup>13</sup> En la actualidad se piensa que en total sobrepasa los dos millones de trabajadores, situación que no es extraña pues durante el sexenio 1970-1976 se calcula que la burocracia aumentó en 18 por ciento anual.<sup>14</sup>

Es evidente que los recursos humanos de la administración pública federal representan una parte más importante del aparato gubernamental, por lo cual el actual programa de reforma administrativa contempla en su quinta etapa, el desarrollo y capacitación del personal.

Se pretende en esta etapa establecer un sistema que garantice los derechos a los trabajadores y contribuya a la consecución de las grandes acciones del gobierno; asimismo, se busca mejorar las condiciones laborales del trabajador así como sus oportunidades de desarrollo y armonizar la relación del Estado con sus trabajadores.

La burocracia podrá despertar y alcanzar su progreso en el trabajo y encontrar en la función pública la auténtica vocación del servidor público.

Como ya se señaló la Administración Pública Paraestatal influye de manera decisiva en la distribución del ingreso, procurando mantener una política de salarios orientada en beneficio del trabajador.

---

<sup>13</sup> Según el Censo del Gobierno Federal

<sup>14</sup> Bueno, Gerardo. Véase Art. 18

En 1974 las empresas públicas ocuparon a 618,089 personas y pagaron sueldos y salarios por 36,800 millones de pesos, esto equivale entre un 12 y 15 por ciento de la masa salarial total en ese año.<sup>15</sup>

En este último año la acción del gobierno se ha concentrado en fortalecer a la industria pública, la cual ha incrementado su acción en cuanto a generación de empleos en un 10 por ciento, cifra que es más elevada que las correspondientes al resto de la actividad industrial.

La administración pública paraestatal representa una forma de producción socialmente superior pues busca cumplir metas de beneficio colectivo, los administradores no se benefician directamente con las utilidades al reinvertirlas en ampliaciones y ofertas de trabajo, ni les interesa profundizar las diferencias que resultan del trabajo manual e intelectual. Las relaciones de trabajo y producción estatales difieren de los objetivos que persiguen las relaciones de producción existentes en el área de régimen de propiedad privada, donde la pugna entre el capital y los trabajadores es inevitable.

### **9. Pérdidas y Ganancias de las Empresas**

En 1970 las finanzas del gobierno federal reportaron un déficit de 6,600 millones de pesos, derivado de captación de ingresos por 41,300 millones, contra el gasto efectuado en ese año de 47,900 millones; financiar el nivel de dicho déficit representó una contratación bruta de crédito por 10,700 millones de pesos. En el mismo año los organismos y empresas controlados presupuestalmente incurrieron en un déficit, derivado de sus operaciones propias, de 600 millones, formado por ingresos que ascendieron a 45,000 millones, y egresos por 45,600 millones, dichas entidades captaron créditos en ese año por 12,500 millones.

Para 1976, el déficit en que incurrió el gobierno federal ascendió a 55,600 millones de pesos, resultante de la diferencia entre ingresos obtenidos por 165,300 millones y gastos por 220,900 millones; los créditos brutos contratados ascendieron a 82,200 millones, generando ingresos por 181,800 millones y en gastos ascendió a 68,500 millones.<sup>16</sup>

Como se puede observar, el déficit se incrementó de 600 millones en 1970 a 55,600 millones en 1976 lo que implica que éste se multiplicó casi 100 veces. Actualmente en 1979 casi se ha triplicado a 155,000 millones de pesos según informó el secretario de Hacienda y Crédito Público Lic. David Ibarra el 27 de noviembre de 1980.

---

<sup>15</sup> Secretaría de Patrimonio Nacional, **Op. Cit.**, por Carrillo Castro

<sup>16</sup> Fuente: Secretaría de Programación y Presupuesto, señalado por De la Madrid Hurtado, Miguel, en el artículo "Algunas Cuestiones actuales del Financiamiento de la Empresa Pública" en Seminario *Empresas Públicas*. *Op. cit.*, pp. 86 y 87.

Entre las razones que propiciaron el incremento del déficit es pertinente señalar que en septiembre de 1976 se devaluó la moneda de 12.50 pesos por un dólar a 23 pesos aproximadamente.

Además, la ampliación de la infraestructura del Estado para abrir campos que se consideraron insuficientemente cubiertos. Por ejemplo: Hábitat, Infonavit; Conacyt; promoción de exportaciones, IMCE; industrialización rural, FONAFE; energía nuclear, INEN, etcétera, contribuyeron notablemente.

Aparte de lo ya mencionado es pertinente mencionar que el crecimiento del aparato burocrático tuvo poco control y, posiblemente se excedió de lo que realmente se requería y demandaba.

Se estima que el número de personas empleadas por el sector público en 1970-1976 creció a una tasa aproximadamente del 18 por ciento anual, muy por encima del crecimiento de la economía del país y de los ingresos reales del sector público. En consecuencia se prohijó la ineficiencia y se redujo al monto de los recursos reales para la inversión por parte del sector público.

Surgieron en forma desordenada nuevos organismos, fideicomisos, empresas, comisiones que, como señalamos en su oportunidad, pasaron de 600 en 1970 a 900 en 1976, lo cual complicó considerablemente la coordinación de las políticas gubernamentales. Estos problemas se agravaron cuando no se pudo disponer de mecanismos y criterios que permitieran evaluar razonablemente la acción de cada uno de ellos.<sup>17</sup>

En 1979 el panorama que mostró el déficit de las empresas no es mejor en relación con años anteriores, tan sólo basta citar que en un año de operaciones, las empresas sujetas a control perdieron más de 120,000 millones de pesos, de los cuales el Gobierno Federal subsidió 50,000 millones.

Entre las que destacan por sus pérdidas hay que señalar a la Comisión Federal de Electricidad que perdió según la Cuenta Pública, 1,977 millones de pesos y paradójicamente el gobierno la subsidió con 10,392 millones de pesos.

Productos Pesqueros Mexicanos tuvo pérdidas por 355 millones y fue subsidiada con 255; Conasupo perdió 4,895 a cambio de lo cual le fueron entregados 5,494 millones; el Instituto Mexicano del Café tuvo números negros por 750 millones y un subsidio de 40 millones.

---

<sup>17</sup> Bueno, Gerardo. "Las Estrategias del Desarrollo Estabilizador y del Desarrollo Compartido" en *Opciones de Política Económica*. *Op. cit* pp. 32 y 33.

Los casos más patéticos fueron las empresas Diesel Nacional y Siderúrgica Nacional, las cuales tuvieron pérdidas por 1,616 y 392 millones respectivamente; lo peculiar es que ambas tienen un capital negativo, es decir, que su capital social no alcanza para pagar sus pérdidas.

Fertimex tuvo saldo negativo por 1,393 millones de pesos y recibió un subsidio por 1970 millones de pesos. \*\*

Lo crítico del déficit no estriba en que las empresas pierdan en términos de utilidades, sino que escondan su ineficiencia en los subsidios gubernamentales.

Sin embargo, a pesar del déficit también hubo superávit en las empresas del Estado.

En una entrevista a un diario de la capital, Alejandro Carrillo Castro manifestó que 28 de las 803 empresas y organismos paraestatales, estaban sujetas a control, luego aseguró que el Estado es tan buen administrador como el Grupo Alfa.

Precisó que de las 803 empresas y organismos administrados por el Estado, 70 por ciento contribuyen a la generación de productos esenciales para el desarrollo del país, y el resto son entidades de servicio social, donde se concentran los subsidios y las pérdidas de organismos manejados por el gobierno. Expresó que de las 803 que el Estado administra, 30 por ciento brindan servicios baratos a la sociedad y que por eso en muchos casos tienen pérdidas.

En 1980 obtuvieron utilidades: Talleres Gráficos de la Nación, Inversiones Reforma, Compañía Operadora de Teatros, Afianzadora Internacional Mexicana, Arrendadora Internacional, Aseguradora Hidalgo, Aseguradora Mexicana, Banco del Pequeño Comercio, Banco Internacional, Industrias Conasupo, Banca Somex, Finasa, IMCE, Nafinsa, Exportadora de Sal, Tabacalera Mexicana y otras, hasta completar 28 que obtuvieron utilidades por 4,000 millones de pesos.

Dentro de este grupo, Banobras obtuvo utilidades de orden de 1,300 millones de pesos y también por separado se encuentran, el Banco de México, la Lotería Nacional y muchas más.\*

## 10. Perspectivas de las Empresas Públicas

Las fallas que se encuentran en las empresas públicas son debidas al crecimiento deformado a que fueron sometidas durante más de treinta años. El régimen del presidente Cárdenas avanzó en el terreno de independizar los recursos nacionales y preservar

---

\*\* Datos de la Cuenta Pública presentada ante el Congreso de la Unión, publicada en *El Universal*, el 11 de marzo de 1979.

\* Publicado en *Excélsior* el 27 de noviembre de 1979.

nuestra soberanía nacional. Trató de consolidar esta política mediante el Plan Sexenal, que contemplaba medidas como la reglamentación de la explotación de la minería, reintegrando al dominio completo de la nación todos los yacimientos concesionados que se mantenían como simples reservas, la nacionalización de la industria petrolera, eléctrica, el control de la totalidad de la banca, etcétera.<sup>18</sup>

Desde la época de Lázaro Cárdenas, las empresas públicas se han ido incrementando y expandiendo. Entre 1939 y 1950, el sector público financió más de tres cuartas partes de sus programas de inversión con sus propios ahorros, provenientes de los superávit de sus empresas descentralizadas y de participación estatal. Sin embargo a partir de 1950, comenzó a recurrir cada vez más al financiamiento externo de los programas y del desarrollo de sus empresas. La formación de la administración pública paraestatal se dio en sus principios en ramas de los energéticos (petróleo e industria eléctrica, básicamente), que tenían como objetivo el control de los mismos. La expansión empresarial del Estado se enfocó después a la esfera de las comunicaciones y de la promoción agropecuaria, como es el caso de los fertilizantes. Posteriormente, y en forma gradual, se orientó hacia los productos agrícolas de exportación como el azúcar, tabaco, café, etcétera.

Durante el sexenio 1970-1976, fue reforzada la tendencia a la expansión empresarial de Estado. Se cambió la estrategia del desarrollo para hacer posible la democracia social, entendida como redistribución del ingreso y búsqueda del bienestar social.

### **11. Las Principales Ramas de Actividad Empresarial del Estado**

Los Ingresos en 1976 de las empresas públicas se calcularon en 210 millones de pesos que, hechos los ajustes pertinentes a fin de evitar duplicaciones, constituyen un aporte del orden de 100 por ciento, en la producción de petróleo y en la petroquímica básica, 85 por ciento en la generación de electricidad, 77 por ciento en las comunicaciones y 35 por ciento en los transportes y la minería. Absorbiendo cerca del 7.5 por ciento de la población económicamente activa -casi un millón de trabajadores y empleados- y concurrendo, con 15 por ciento, en los impuestos federales y una proporción sustancial de las importaciones. Sus compras, estimadas en 100 mil millones de pesos para 1976, nominalmente debieron haberse elevado con motivo de la devaluación monetaria.

Por el monto de sus recursos, a mediados del propio año de 1976 estos se calculaban en 480 mil millones, siendo las áreas más importantes: energía eléctrica, con 71.753 millones al cierre de 1975 y más de 125 mil millones hasta agosto de 1976: petróleo, con cerca de 66,250 (también en 1975); comunicaciones y transportes, cuyos activos alcanzan alrededor de 66 mil millones; la industria de transformación, que absorbe poco menos de 37 mil millones, el sistema de seguridad social que dispone de 35,500 millones y diversas

---

<sup>18</sup> Lázaro Cárdenas. Apunte del 1º de enero de 1938, en el T. I de las Obras: Apuntes de 1913 a 1940. UNAM México. D.F., p.381.

actividades de fomento y regulación económica cuyos recursos ascienden a más de 25 mil millones. Las empresas agrícolas manejan unos 13 mil millones, las mineras poco más de 11 mil millones y las de comercio y servicios comerciales alrededor de 10 mil millones.<sup>19</sup>

Los datos anteriores nos dan una idea de la magnitud alcanzada por las empresas públicas hasta 1976. Actualmente se piensa que merced a la industrialización y comercialización del petróleo pueden contribuir con el 17.8 por ciento al P.I.B.<sup>20</sup>

Las principales ramas industriales, actualmente consideradas como *núcleos de expansión económica*-el petróleo, la energía eléctrica, la extracción de mineral de hierro y la siderurgia-están completa, o casi completamente en manos del Estado, y sin embargo para éste es difícil generar condiciones para satisfacer las crecientes necesidades del pueblo trabajador; el sistema económico no origina empleos al ritmo necesario, que faltan viviendas, hospitales, alimentos, escuelas. Aparentemente se da una situación en que de un lado disponemos de importantes recursos naturales y humanos y sin embargo, la miseria es el rango dominante en las ciudades y el campo del país.

## 12. Eficacia, Eficiencia y Rentabilidad de las Empresas Públicas

La Constitución Política de 1917 señala una mayor intervención del Estado en la vida económica y social del país.

Sin embargo, no es sino hasta el decenio de los treinta en que el Estado tiende al principio tímidamente, pero después decididamente a convertirse en un agente económico del cambio. El instrumento directo más efectivo por parte del Estado para intervenir en la vida económica ha sido definitivamente la acción de las empresas públicas.

Basta citar que para 1975 el sector paraestatal participa con el 12.5 por ciento de los ingresos tributarios, el 32.6 por ciento de las exportaciones de mercancías y el 38 por ciento de las importaciones.<sup>21</sup>

Para 1980 el presupuesto federal se compone en más del 50 por ciento de las inversiones para las empresas públicas, y que más del 89 por ciento de la deuda pública exterior, se encuentra en el sector paraestatal. Es decir, "la magnitud e importancia tanto cuantitativa como cualitativa que ha alcanzado el sector paraestatal lo sitúan como un instrumento de política económica".<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> Aguilar Alonso Problemas del Capitalismo Mexicano, revista Estrategia abril de 1977.

<sup>20</sup> Según datos recientes del Subsecretario de Industria Paraestatal. Dr. Sergio García Ramírez

<sup>21</sup> Villarreal, René. y R. de Villarreal, Norma Rocío, "La Empresa Pública" en *Opciones de Política Económica en México, después de la Devaluación*, Ed. Tecnós. México. 1977, p. 83.

<sup>22</sup> Ibid.

Por otro lado, vemos que mucho se ha criticado la ineficacia e ineficiencia y pérdidas de las empresas públicas, inclusive se ha dicho en ocasiones que el Estado es un mal administrador, sin embargo, un estudio reciente detectó que dentro de las diez empresas que pierden más sólo aparece una del sector público y no ocupa los primeros lugares, sino la octava posición.

Por el contrario, de las diez empresas que tienen la mayor tasa de ganancia, el Estado tiene participación mayoritaria en cinco y minoritaria en una. Pero, lo que es más importante, las dos que mayores ganancias se obtienen dentro de las empresas mexicanas, consideradas en conjunto, pertenecen al Estado: Teléfonos de México y NAFINSA.<sup>23</sup>

Asimismo, se ve la participación de la empresa pública en la economía nacional y la aplicación de los criterios previamente establecidos a algunas empresas escogidas.

### **13. Las Diferencias entre las Empresas Públicas y Empresas Privadas**

Evidentemente no es posible evaluar con los mismos parámetros a ambas empresas ya que sus objetivos son diferentes. Las empresas privadas buscan maximizar utilidades con el mínimo sacrificio de recursos para la empresa, así su objetivo es claro y bien definido. Los objetivos de una empresa pública son más amplios y complejos. Generalmente de naturaleza económica, pero también de naturaleza social. En este caso, se puede hablar de un beneficio social.

Los objetivos de política económica y social en los que debe enmarcarse una empresa pública para el desarrollo son los siguientes:

Acelerar el crecimiento del producto y, por lo tanto, generar utilidades para financiar los aumentos de su inversión, incrementar el empleo, garantizar la soberanía nacional y la producción interna de los sectores estratégicos, mejorar la balanza de pagos y coadyuvar a una mejor distribución del ingreso factorial como regional.

Por lo anterior el patrón de evaluación de una empresa pública se hace en términos de rentabilidad social.

Es encomiable la preocupación del gobierno actual quien, a través de un proceso de reforma administrativa, ha depurado al sector paraestatal, habiendo así suprimido a la fecha 40 empresas públicas, además de crear o funcionar otras para evitar duplicidad de funciones.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Véase Carrillo Castro, Alejandro, y otros, *Las Empresas Públicas en México*, Ed. INAP, México, 1976, p. 33.

<sup>24</sup> Declaraciones del Dr. Sergio García Ramírez. *Novedades* del 22 de noviembre de 1979.

La política de subsidios que el gobierno otorga a las industrias del Estado no necesariamente encuentra su base en una operación ineficiente, sino en la necesidad de asegurar el consumo y de apoyar en su conjunto a todo el sistema económico del país que repercute en factores positivos de carácter social.

#### **14. El Control de las Empresas Públicas**

Es evidente que después de conocer la importancia económica de las empresas públicas, que para 1980 se calcula en superior a 750,000 millones de pesos, es necesario fiscalizarlas a través de distintos mecanismos.

El control ha evolucionado en nuestro país en la medida que ha crecido el sector paraestatal.

En una primera etapa posterior a 1925, en que el Estado ha ido teniendo mayor ingerencia en la vida económica y social -que Fernando Solana llama creación coyuntural de las empresas públicas-, ha seguido una segunda etapa de los mecanismos de control, en una tercera etapa podemos hablar de planeación, coordinación y control de las empresas públicas.<sup>25</sup>

La primera etapa abarcaría -nos señala Carrillo Castro- a *grosso modo*, de 1925 a 1946, se caracteriza por el establecimiento coyuntural por agregación y asistematización de las empresas públicas, en función de las necesidades que fueron presentándose en los distintos periodos que atravesó el país, desde su consolidación posrevolucionaria hasta fines de la II Guerra Mundial.<sup>26</sup>

Este proceso desarticulado y casuístico llevó finalmente a la decisión de realizar un esfuerzo de control, dando origen a la segunda etapa que se inicia en 1947 con el establecimiento de la primera Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, Instituciones Culturales y Universidades, este período data de 1960 y de esta época a nuestros días, con la sectorización, se piensa que se tiene necesidad de planear, coordinar y controlar a estas entidades paraestatales, de ahí la sectorización.

El control se ha considerado como extraño a nuestro medio, más aún a nuestro lenguaje, pues tiene muchos y muy amplios significados; la ley utiliza la palabra sobre todo con el sentido de vigilancia, dirección, administración y fiscalización de las empresas.

El control de las entidades paraestatales es doble y para los fideicomisos triple. En aquellas es doble por el proceso de la sectorización por el cual las entidades son coordinadas por el titular de su cabeza de sector.

---

<sup>25</sup> Carrillo Castro. *Op. cit.* pp. 49 y 50

<sup>26</sup> Carrillo Castro, *Op. cit.*, pp. 49 y 50

## 15. El Control Administrativo

El control administrativo tiene sus antecedentes en la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal que, entre otras cosas otorga ciertas atribuciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para controlar y vigilar las operaciones

Una nueva ley, en 1965, modificó las funciones de coordinación y control por medio de las Secretarías de Patrimonio Nacional que ejercía el control administrativo, la Secretaría Hacienda y Crédito Público que tendría el control Financiero y la Secretaría de la Presidencia que intervendría en fiscalizar las inversiones públicas.

A este control, el Presidente José López Portillo, lo denominó ***el triángulo de la eficacia del Gobierno Federal***.<sup>27</sup>

En 1970, una nueva Ley para el Control buscarla llenar algunas lagunas y es la que se encuentra en vigor.

El paso trascendental de este ordenamiento consistió en ejercer la fiscalización, no sólo sobre los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria, sino que además incluía las minoritarias y los fideicomisos públicos.<sup>28</sup>

## 16. Sectorización de la Administración Pública Federal

Otro tipo de control y vigilancia administrativa es definitivamente la sectorización, que surge como una necesidad para reorganizar a las empresas públicas que habían proliferado en forma asimétrica y desordenada.

La figura de la sectorización proviene de ***la Tutelle Administrative*** del derecho público francés y consiste en que los secretarios de estado y jefes de departamentos administrativos tendrán agrupadas bajo su sector administrativo ciertas entidades dedicadas a las mismas actividades, a fin de evitar duplicidad e incongruencia de funciones.

La sectorización nace formalmente con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en sus Artículos 50 y 51, y luego se instrumenta con el acuerdo de sectorización del 17 de enero de 1977, que entre otras facultades, autoriza a las *Cabezas de Sector* para que planeen, coordinen y evalúen las operaciones de las entidades agrupadas en su área.

---

<sup>27</sup> López Portillo José "La Administración del Gasto Público en México" *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. Vol. XI. Núm. 1, p. 29, 1974.

<sup>28</sup> Carrillo Castro. *Op. cit.*, p. 50

Cabe señalar que la sectorización no hace menoscabo de la personalidad jurídica de la empresas públicas, sino que, respetándola, hace posible su coordinación con las Secretarías de Estado y los departamentos administrativos correspondientes. Por ello “la sectorización consiste básicamente en el establecimiento de sectores administrativos configurados por el coordinador o cabeza de sector y un conjunto de entidades paraestatales que el presidente de la República determina agrupar a dicho sector para efectos de compatibilizar sus acciones hacia propósitos comunes y prioritarios”.<sup>29</sup>

### **Conclusiones**

El Estado mexicano es el agente más importante del desarrollo económico y social del país, su acción se ejerce fundamentalmente, través de una política de inversiones cuyo efecto multiplicador repercute en una política, de creación de empleos, y en un aumento de la demanda efectiva, que ejerce un impacto general sobre el mercado. El desarrollo económico supone no sólo la generación de riqueza sino también su distribución equitativa, por lo que el gobierno federal orienta su política salarial en base a su objetivo de beneficio social.

El papel del Estado como rector de la economía es impostergable, por ello es fundamental una mayor intervención del Estado en el desarrollo económico; mayor control de la transnacionales, nacionalización de alguna industrias básicas; que los excedentes por concepto de la exportación y comercialización del petróleo sean para beneficio de las mayoría, y no de unos cuantos.

Es necesario que, para reorientar la economía, se profundice en la sustitución y orientación hacia la exportación, y por otro lado el desarrollo social requiere que se garantice la producción y distribución de los bienes de consumo básico para las mayorías.

Además, se debe formular una estrategia global de corto y mediano plazo que defina a la empresa pública y señale cuales deben ser los términos de su expansión.

Integrar las empresas públicas al desarrollo económico del país.

Hacer congruentes las políticas financieras, fiscal, comercial, industrial y laboral del país, para lo cual las empresas públicas se deben convertir en verdaderas herramientas de progreso.

Fortalecer el papel del Estado como rector de la economía en lo relativo a inversión pública, producción, comercialización y financiamiento, para preservar la soberanía económica del país frente a las transnacionales, protegiéndose de la creciente transnacionalización de la economía.

---

<sup>29</sup> Juárez Godolfino. *La Sectorización de la Administración Pública Federal*, del Lic. Godolfino Juárez. Ed. INAP, p.9.

Elevar la eficiencia, eficacia y rentabilidad de las empresas públicas a través del programa de Reforma Administrativa 1977-1982.

Incrementar la programación paraestatal y consolidar al sector financiero paraestatal para sanear las finanzas públicas de las empresas públicas.

Disminuir el déficit del sector público a fin de controlar el endeudamiento, sin llegar a contener la actividad económica, ni disminuir el desarrollo social.

Finalmente, es preciso rectificar el modelo de desarrollo económico para beneficio de las mayorías y para ello el Estado cuenta, como principales instrumentos, con: las empresas públicas, el gasto público y la política fiscal con lo que puede orientar la economía, a fin de conseguir una sociedad más digna, más justa y más libre, la cual habrá de asegurar, alimentos, vivienda, educación, servicios públicos y seguridad social para más de 100 millones de habitantes.