

I. INTRODUCCION	9
1. Naturaleza.....	9
2. Propósito.....	9
3. Bases.....	10
4. Créditos.....	13
 II. CARACTERISTICAS ORGANIZACIONALES DE LAS EMPRESAS PUBLICAS INDUSTRIALES EN MEXICO	 14
1. Objetivos.....	14
2. Crecimiento.....	20
3. Campos de Actividad.....	25
4. Métodos de Control por parte del Estado	30

I. INTRODUCCION

1. Naturaleza

El presente estudio es una descripción y análisis de la capacitación de gerentes para las empresas públicas industriales de México.

2. Propósito

El INAP ha producido varios estudios relacionados con el tema (ver bibliografía al final), entre los cuales se inserta el presente documento con el propósito de fundamentar sus programas de desarrollo de ejecutivos de empresas públicas en sus diferentes modalidades de capacitación, actualización, desarrollo y formación. Originalmente, este estudio fue elaborado para servir de base comparativa en el desarrollo curricular para la capacitación de gerentes de empresas públicas industriales de América Latina, durante un seminario organizado por ONUDI y CICAP/OEA en Buenos Aires, Argentina, del 18 al 23 de noviembre de 1985.

Posteriormente, fue actualizado y revisado como apoyo a la ponencia que presentó el INAP por conducto de su secretario ejecutivo, Víctor E. Bravo Ahuja Ruiz, durante el Coloquio *Análisis Comparativo de la Representación de los Intereses de las Empresas del Sector Público en América Latina, Italia y los otros Países de la Comunidad Económica Europea*, organizado por el Centro Internacional de Perfeccionamiento Profesional y Técnico de Turín, los días 14, 15 y 16 de abril de 1986 en Turín, Italia.

3. Bases

a. El guión original fue propuesto por ONUDI y completado por el autor y colaboradores.

b. La metodología adoptada se explicita en cada apartado, puesto que varía según la naturaleza del tema y la accesibilidad a datos empíricos. La relación teoría-dato es responsabilidad del autor.

c. Marco Conceptual. De las ciencias sociales, a sugerencia de ONUDI, se tomaron en cuenta aportaciones de los siguientes campos: 1) sociología y economía, 2) teoría del comportamiento y 3) tecnología de gestión. Este marco conceptual fue complementado por los aportes experimentados por el propio INAP en el diseño curricular y parten de una concepción de las EP (empresas públicas) como sociosistemas abiertos con cuatro ámbitos de análisis, a saber:

i. Entorno remoto.

ii. Ambiente inmediato.

iii. Gestión hacia adentro.

iv. Comportamiento gerencial y organizacional.

También se tomó en cuenta la naturaleza de fines y medios para el diseño de programas docentes. Estas dimensiones se describen en otra parte del presente documento.

d. Base Empírica. En todos los casos posibles se consultaron documentos originales, así como textos científicos surgidos de la propia cultura administrativa de México. El capítulo sobre capacitación está fundamentado en el análisis de la folletería correspondiente, más una investigación de campo basada en una cédula o cuestionario, así como las correspondientes entrevistas a los responsables de capacitación en 24 universidades, centros o institutos y/o departamentos de capacitación de EPI (empresas públicas industriales).

e. Muestra:

- i. Empresas Públicas Industriales. Se adoptó una definición operacional y legal de las mismas: "...se caracterizan por poseer personalidad jurídica y patrimonio propio, que son propiedad total o parcial del gobierno federal y que tienen como objeto alguna actividad de producción o de distribución de bienes o servicios, o en las cuales el Estado tiene facultades para intervenir en sus decisiones fundamentales". En consecuencia, una empresa pública será industrial cuando sus actividades se relacionen, en algún momento, con producción (Bravo Ahuja, 1982, p. 18).*

*Las referencias bibliográficas aparecen incorporadas al texto y referidas a los títulos de la bibliografía que aparece al final del estudio.

Las EPI pueden ser de tres naturalezas jurídicas: 1) organismos descentralizados, que son empresas paraestatales cuyos recursos deben ser aportados parcial o totalmente por el gobierno federal o por algún otro ente paraestatal; poseen autonomía técnica y orgánica que les independiza de la administración central, salvo en la vigilancia y nombramiento de responsables; 2) empresas de participación estatal, las cuales, independientemente de su forma jurídica, son entidades paraestatales en cuyas acciones o capital social participa el gobierno federal u otros entes paraestatales, separados o conjuntamente. Si es con más del 50 por ciento, son de participación estatal mayoritaria. Si es con menos del 50 por ciento, pero con más del 25 por ciento, es minoritaria; y 3) fideicomisos, surgidos bajo el derecho mercantil, pero en los cuales es el Estado el fideicomitente (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículos 45 al 49).

- ii. Al estudiar a las EPI se tomó en cuenta a las que llenaron los requisitos arriba señalados, sin distinguir aquellas que por ley deben sujetar o no sus presupuestos a la aprobación del Congreso de la Unión. De igual forma, no se limitó el estudio a aquellas EPI sectorizadas en la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, porque algunas EPI están sectorizadas en otras secretarías de Estado por razones de la naturaleza administrativa ó productiva de las mismas. Ejemplo: Productora e Importadora de Papel (PIPSA), sectorizada en la Secretaría de Gobernación.
- iii. En cuanto a la muestra para el capítulo V, Formación y Capacitación, se usaron los siguientes criterios.
 - Domicilio en el Distrito Federal.

- Universidades públicas o privadas, “generalmente” reconocidas por ofrecer estudios de administración vinculados a la EPI.
- Institutos especializados en similar situación a lo anteriormente mencionado.
- Firms consultoras, igual criterio.
- Departamentos de capacitación de EPI reconocidos y de EPI de diferente rama de actividad.

Por lo tanto, los resultados no pueden ser generalizados para todo el universo posible. Solamente son indicativos, aunque muy significativos, de las conclusiones que se infieren.

4. Créditos

Aunque la responsabilidad de este estudio es del autor, queda constancia de que se elaboró sobre la base de múltiples experiencias institucionales del INAP y en consulta con Ignacio Pichardo Pagaza, servidor público de amplia experiencia, maestro y estudioso en el campo de la administración pública, autor de libros de texto en la materia y actual Presidente del INAP; y con Víctor E. Bravo Ahuja Ruiz, Secretario Ejecutivo del mismo Instituto, sociólogo, especialista en empresa pública industrial y autor de un libro especializado premiado sobre la misma. Asimismo, Daniel Acosta Esparza, maestro en los programas del INAP, colaboró de manera substancial en el quinto apartado. Se contó con la asistencia, en algunos apartados del estudio, de Pedro Martín Esteva, Ingeniero en Sistemas y Francisco Negrete Villanueva, Roberto Avalos Aguilar y Víctor Hugo Alarcón

Limón, consultores del INAP. La mecanografía estuvo a cargo de Ma. Amparo Ramírez Cuéllar e Isabel de la Cruz Gómez, secretarías de la Coordinación de Docencia del INAP.

II. CARACTERISTICAS ORGANIZACIONALES DE LAS EMPRESAS PUBLICAS INDUSTRIALES EN MEXICO

1. Objetivos

a. En México, los objetivos de las EPI están definidos en sus instrumentos jurídicos de creación o constitución. Un autor observa tres niveles mediante los cuales se pueden identificar los objetivos de las empresas públicas en general, incluyendo a las EPI (Barenstein, 1983).

b. En el primer nivel se consideran los objetivos operativos que constituyen la base de la realidad de la empresa pública; en el segundo se observa cómo los objetivos generales del Estado constituyen la base de los correspondientes a cada empresa pública, utilizando para ello el concepto de misión estratégica; y, finalmente, en el tercer nivel se considera el significado político-ideológico de la empresa pública a través de su funcionalidad.

c. Para desarrollar el contenido del primer nivel, analiza conceptos tales como eficiencia y rentabilidad, en donde señala que en el sector paraestatal la eficiencia productiva, técnica y gerencial no es un objetivo en sí mismo, sino un medio, un prerequisite para el cumplimiento de las misiones que el Estado asigne a las empresas públicas. En ese sentido, deben establecerse los objetivos operativos para cada una de las áreas funcionales.

d. Derivado de lo anterior, considera a la eficiencia de una EP como aquella capacidad para llevar a cabo con el mayor rendimiento posible las misiones que se le encomienden. En cuanto a la rentabilidad considera que ésta debe tomarse en cuenta en las decisiones de las EPI, ya que la generación de excedentes financieros es, en principio, la fuente más sana y segura de allegarse fondos para el mantenimiento y crecimiento de las mismas.

e. El segundo nivel parte del papel asignado a las EP en la política económica y social para llegar a la definición de sus misiones estratégicas derivadas de la planeación nacional. De esta forma, las EP se verán, en una primera instancia, como instrumentos de la política estatal, pero no sólo de la política económica, sino de las políticas públicas en todas las áreas.

f. En el proceso de desagregación, que va desde los objetivos más generales hasta la misión de cada EP, se pueden identificar cuatro momentos:

- i. En el nivel global se establecen los objetivos generales que deben cumplir las EP. Esto es, se refiere al papel que estas entidades deben realizar en función de las tareas encomendadas por las secretarías de orientación y apoyo global y que se encuentran enmarcadas dentro de los planes nacionales.
- ii. A partir de ese nivel muy agregado, se especifican las políticas sectoriales, momento de la articulación entre las secretarías globalizadoras y las cabezas de sector.
- iii. Dentro de cada sector, por su parte, existe la necesidad de formular políticas subsectoriales, así como establecer el papel que se asigna a cada EP en el subsector específico.

Este es el nivel sectorial.

iv. Por último, la misión institucional estratégica y específica, se deriva de los lineamientos anteriores y se adapta a las características y circunstancias de cada EP.

g. El tercer nivel corresponde al análisis político-ideológico, integra y da sentido a los otros dos; puede proporcionar la comprensión que ayude a superar el conflicto de objetivos y hacer coherente la acción gubernamental en cada sector; pero también es el campo principal de la confrontación político-ideológica acerca de las EP en México.

h. Es preciso considerar que el modelo mexicano postula que el crecimiento económico con justicia social implica necesariamente la acción promotora y ordenadora del Estado y su participación directa en el proceso productivo y distributivo.

i. La acción de las EP se inserta en el servicio a los intereses supremos de la sociedad, cuya conciliación conforma la nación y es representada por el Estado y sancionada por la Constitución; se identifican así tres fundamentos político-económicos para la EP mexicana:

i. Lo que se denomina “retención estratégica”, de donde surge la gran reserva económica y estratégica nacional: hidrocarburos, energía eléctrica, combustibles nucleares, entre otros (artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial, 1983).

ii. La necesidad de crecimiento “en la medida en que la nación

lo solicite," para satisfacer las previsiones de desarrollo económico-social.

- iii. Evitar la concentración de la riqueza y concomitantemente de poder e impedir la profusión de la pobreza y de la debilidad que esto implica (García Ramírez, 1981).

j. En suma, estos tres niveles de análisis de los objetivos que persiguen las empresas públicas industriales mexicanas, fluyen desde los planes globales del gobierno hasta las misiones específicas de cada empresa pública.

k. Por otra parte y para captar otro enfoque, se señala cómo consideran los protagonistas o directores de las EP sus objetivos (encuesta realizada por Jorge Barenstein, 1983, p. 84).

l. Los protagonistas de las EP consideraron que los objetivos a corto plazo son clasificados en misiones estratégicas y objetivos operativos. En el corto plazo, la principal misión estratégica que pretenden los directivos es contribuir al mejoramiento de la balanza de pagos, mientras que los objetivos operativos son estructurales, de eficiencia y de volumen.

Objetivos estructurales: mejorar el sistema de distribución, diversificar la producción, consolidar la organización corporativa, sanear la estructura financiera e implantar sistemas de información y de planeación financiera.

Objetivos de eficiencia: optimizar el uso de los recursos, modernizar el sistema productivo, elevar la calidad de servicios y productos, incrementar la productividad y capacitar al personal.

Objetivos de volumen: incrementar la producción, aumentar la capacidad productiva, cumplir metas de producción y ventas, mejorar la participación en el mercado y asegurar suministro de materia prima.

m. Las misiones estratégicas que persiguen los objetivos a largo plazo de las empresas públicas son: mejorar la balanza de pagos, generar empleos, sustitución de importaciones, regulación del mercado, desarrollo regional.

Objetivos operativos estructurales: sanear la estructura financiera, mejorar la estructura técnica, administrativa y humana, implantar un sistema de planeación a largo plazo e integración horizontal.

Objetivos operativos de eficiencia: optimizar el uso de recursos, modernizar y mejorar el sistema productivo, mejorar la calidad de servicios y productos, asegurar rentabilidad y autosuficiencia financiera, obtener utilidades, mejorar la productividad, capacitar al personal.

Objetivos operativos de volumen: incrementar la producción, aumentar la capacidad productiva, mejorar la participación en el mercado, asegurar suministros y desarrollar nuevos productos.

n. Los objetivos de las EPI, cuyo funcionamiento lo coordina, en la mayoría de las veces, la SEMIP, fueron claramente expresados durante el segundo informe de gobierno del Presidente de la República, y se consultaron con el propósito de obtener el punto de vista de las entidades de la administración pública central.

(Segundo Informe de Gobierno, 1984. Sector Energía, Minas e Industria Paraestatal, Miguel de la Madrid Hurtado, 1984, p. 19)

La estrategia definida para la industria paraestatal gira en torno a las líneas de reordenación económica y cambio estructural establecidas en el PND. La estrategia de reordenación económica se concentra en acciones de estricta disciplina y saneamiento financiero y de preservación de la planta productiva y del empleo, en tanto que la estrategia de cambio estructural se orienta a modernizar e integrar el aparato productivo sobre bases más sólidas de autonomía financiera, productiva y tecnológica, a darle un mayor contenido de equidad social a su desarrollo y a lograr un aprovechamiento óptimo de los recursos disponibles en condiciones superiores de eficiencia y productividad.

El cúmulo de acciones emprendidas, así como la mejor administración del presupuesto de egresos asignado al sector, dieron como resultado una serie de logros entre los que destacan: el incremento de las reservas probadas de hidrocarburos; la elevación de la generación bruta de energía eléctrica; la reducción sustantiva de importaciones de azúcar; la eliminación de las importaciones tradicionales de papel periódico e incluso de la obtención de un excedente exportable; el desplazamiento de importación por pasta mecánica de origen nacional y la realización de exportaciones no petroleras, especialmente de las ramas siderúrgica, metalmecánica, de equipo de transporte, química y petroquímica secundaria y textil.

Todas estas acciones han contribuido para que el sector cumpla con los grandes compromisos contraídos de conformidad con el PND, los cuales se circunscriben a fortalecer la independencia y soberanía nacionales; apoyar el mejoramiento del

nivel de vida de las mayorías; apuntalar e impulsar la economía nacional sobre nuevas bases de autonomía y eficiencia; reforzar la rectoría del Estado, preservando el equilibrio con la actividad de los particulares que conlleva nuestro sistema de economía mixta; y reafirmar el principio de que la empresa pública está al servicio de la nación y no de los funcionarios que la administran ni de los grupos minoritarios de la población.

2. Crecimiento

a. Dentro de la organización del virreinato, durante la colonia, se crearon los organismos precursores de la empresa estatal. De esta manera, el Estado intervenía para regular y restringir algunas actividades económicas, especialmente agrícolas y minerales, que podían afectar la economía de la metrópoli, así como para promover y estimular otras que fortalecieran su posición hegemónica.

b. En el año 1885 el Estado amplió su participación en empresas industriales y de servicios, entre las que destacan las relacionadas con la prestación del servicio eléctrico en diversas regiones del país y, posteriormente, en 1908, se estableció la caja de préstamos para obras de irrigación y fomento de la agricultura (Carrillo Castro, 1983).

c. A partir de 1917, la ingerencia del Estado en la vida económica y social del país ha venido aumentando, dado su papel de principal responsable de la promoción del desarrollo nacional.

d. Actualmente, se puede reseñar el desarrollo de las empresas públicas en función de aspectos cuantitativos de este fenómeno,

las cuales muestran que, a partir de 1920, el incremento del número de las empresas públicas, en general, rebasó las pautas de un simple crecimiento lineal y aproximó aquellas que caracterizan los desarrollos de índole exponencial. Es así como, al agrupar a los organismos descentralizados con las empresas de participación estatal, se observó que diez instituciones de ese tipo fueron creadas en los años veinte; 45 en los treinta; 101 en los cuarenta; 101 en los cincuenta; 132 en los sesenta; y 105 en tan sólo los cuatro primeros años de la década de los sesenta. En síntesis, para 1974 el sector de las empresas públicas contaba con un total de 496 instituciones descentralizadas y/o de participación estatal, de las cuales 256 ejercían directamente actividades industriales, comerciales o pesqueras (Bravo Ahuja, 1982, p. 19).

e. “Sin embargo, es necesario comprender por encima de los datos agregados anteriormente que la importancia de las empresas públicas industriales no es sólo cuantitativa, sino también cualitativa; esto último en la medida en que el giro fabril de dichas empresas singulariza definitivamente las actividades del Estado mexicano, con respecto a las funciones más limitadas que se atribuyen las esferas públicas de otros países capitalistas. Por ello, frente al interés por el estudio de los sectores estatales de Estados Unidos, el Reino Unido o Brasil— que en 1974 contribuyeron con el 15 por ciento, el 25 por ciento y el 32.2 por ciento en el producto interno bruto de sus respectivas economías nacionales—, el sector paraestatal mexicano que durante ese mismo año sólo participó con el 11 por ciento merece particular atención, si se toman en consideración dos hechos relacionados con el examen más específico de sus empresas públicas de carácter industrial. Por un lado, que la intervención directa del Estado en la economía no sólo se observa en las áreas clásicas de

las finanzas, el comercio o el bienestar social, sino que además, y de manera creciente durante los últimos años, en la industria. Por otro lado, que la mencionada actividad fabril del Estado mexicano ha rebasado los sectores tradicionales de los energéticos, las comunicaciones o los transportes, incurriendo así en sectores definitivamente industriales de índole por demás diversa y sin temor aparente de enfrentar con empresas privadas” (Bravo Ahuja, 1982, p. 20).

f. La historia del desarrollo de las empresas públicas industriales post-revolucionarias se puede caracterizar en los dos períodos siguientes:

El primero abarca los años comprendidos entre 1917 y 1940 y representa el momento en que el Estado mexicano contribuyó a sentar las bases generales que impulsaron el surgimiento de una sociedad capitalista. Por un lado, fundamentando la creación de instituciones públicas financieras, comerciales y de bienestar social; y, por el otro, impulsando la aparición de empresas más relacionadas con la industria, cuyo objetivo consistió en garantizar una infraestructura material mínima en los sectores de los energéticos, las comunicaciones y los transportes.

El segundo inicia en 1941 y se extiende hasta nuestros días, en el cual el Estado conservó su papel de protector pasivo y activo del capitalismo al reforzar las tareas de las instituciones descritas; sin embargo, es un hecho que sumó a sus funciones económicas de apoyo al sistema otras aún muy poco analizadas, que se manifiestan en el número cada vez

más creciente de las manufactureras estatales, que parecen competir con las privadas en casi todas las ramas de la actividad industrial.

g. Conviene señalar que esta nueva coyuntura histórico-estructural coincidió con el surgimiento de otra fase en la historia de las empresas públicas industriales que, de la misma manera, importa insertar en la también diferente política del Estado en lo referente a su intervención en la economía. Al respecto, tres son las tendencias que caracterizan la participación estatal en la economía a partir de la presidencia del general Avila Camacho:

- i. En primer lugar, la creciente importancia de su magnitud, medida por el monto cada vez más considerable de la inversión pública.
- ii. En segundo lugar, el incremento desproporcionado de los gastos asignados a partidas productivas frente al consecuente decremento del financiamiento de actividades no productivas.
- iii. En tercer lugar, la progresiva diversificación de la inversión productiva más allá de los sectores clásicos, como es el caso de los energéticos (Bravo Ahuja, 1982, p. 24).

h. NAFINSA fue fundada en 1934, con el fin de facilitar desde su inicio que el Estado canalizara institucionalmente los créditos dedicados a promover los proyectos de infraestructura básica, que asumen los sectores públicos de un gran número de países capitalistas, destinados a garantizar ellos mismos el adecuado funcionamiento de los sectores de energéticos, comunicaciones o transportes.

i. A partir del período presidencial de Miguel Alemán Valdés se acelera la diversificación industrial de NAFINSA. Para 1945, la institución tenía ingerencia en 35 corporaciones: para 1961 participaba en 535 empresas de todo tipo: “en síntesis, la inversión de NAFINSA ha representado, desde 1950, entre un cuarto y un tercio del financiamiento total que el sistema bancario hace a la industria” (Bravo Ahuja, 1983, p. 28).

j. La intervención del Estado mexicano en la industria se manifiesta en el surgimiento de dos tipos de empresas públicas industriales, a saber:

- i. Aquellas empresas estatales que hicieron su aparición poco tiempo después de la culminación del movimiento revolucionario y que hoy en día continúan reproduciéndose con el objetivo formal de garantizar la fabricación y la administración de los bienes infraestructurales básicos, que aseguran un desarrollo capitalista en el país. Se les puede considerar productoras de “valores de uso” (Bravo Ahuja, 1985, p. 61).
- ii. Aquellas otras manufactureras públicas que iniciaron sus procesos de surgimiento y reproducción una vez concluida la administración del presidente Cárdenas, cuyos productos netamente fabriles han dejado de constituir bienes vinculados con los energéticos, las comunicaciones o los transportes, dando lugar a que dichas manufactureras parezcan enfrentarse a empresas de la iniciativa privada en áreas de actividad que no corresponderían a los estados más intervencionistas de una formación social capitalista actual. Se les puede considerar productoras de “valores de cambio” (Bravo Ahuja, 1983, p. 165).

3. Campos de Actividad

a. En México, las bases jurídicas y el derecho social permitieron que el sector paraestatal evolucionara y se conformara dentro del régimen de economía mixta. En la actualidad, no es posible imaginar la producción de bienes y servicios sin la presencia del conjunto de empresas públicas industriales, cuya acción permea la totalidad del aparato productivo, apoyando e induciendo buena parte de las necesidades de la colectividad a través de los productos y servicios que directamente ofrece.

b. Los campos de actividad de las empresas públicas industriales, como es el caso de la minería, obedece a la voluntad del Estado de resguardar el interés nacional mediante la extracción, regulación y fomento de la explotación racional de los recursos minerales, principalmente de los estratégicos para el desarrollo, como son los minerales de hierro y carbón, uranio, azufre y roca fosfórica, así como los metales preciosos oro y plata. La industria paraestatal participa en la minería, tanto ferrosa como no ferrosa, con tres organismos descentralizados, 19 empresas mayoritarias y un fideicomiso. Con el propósito de establecer las bases para el desarrollo de la industria nuclear, en enero de 1979 fue reestructurado el Instituto de Energía Nuclear. Asimismo, para lograr el desarrollo de la actividad minera se creó el organismo público descentralizado Uranio Mexicano (Carrillo Castro, 1983, p. 161).

c. La siderurgia es una industria básica por su papel de abastecedora de los principales insumos que apoyan la expansión de la industria petrolera, de bienes de capital, de la construcción, de la electricidad y automotriz, entre otras. El Estado cuenta con las entidades paraestatales Altos Hornos de México, S.A., Side-

rúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S.A. y Fundidora Monterrey, S.A., agrupadas en torno a la empresa Sidermex, S.A. de C.V., que fue creada en 1979 al amparo de la reforma administrativa, con objeto de coordinar la producción de la siderurgia paraestatal, intercambiar productos semielaborados entre las tres empresas mencionadas, aprovechar su capacidad financiera individual y conjuntar, racionalizar y elevar la productividad de este sector. Cabe resaltar que Productora Mexicana de Tubería, S.A. de C.V. es una empresa de participación estatal mayoritaria, que apoya en gran parte la expansión del sector industrial mexicano, fabricando productos de excelente calidad destinados a PEMEX y a la exportación (Carrillo Castro, 1983, págs. 163 y 164).

d. La participación estatal en la industria de los fertilizantes se inició en 1943 con la constitución de Guanos y Fertilizantes de México, S.A., hoy Fertilizantes Mexicanos, S.A. La empresa tiene como objetivo producir fertilizantes e insecticidas, distribuirlos y venderlos, así como difundir las prácticas para su mejor aplicación y promover su empleo con precios accesibles a los agricultores, a efecto de incrementar la productividad del campo y de esta manera coadyuvar a la satisfacción de la creciente demanda de alimentos (Carrillo Castro, 1983, p. 167).

e. El gran avance del sector petrolero requirió de varios años de esfuerzo interno y de condiciones favorables de coyuntura internacional. En la década de los años setenta, el gobierno federal, en su política de desarrollo, otorgó a esta industria la más alta prioridad, lográndose uno de los más extraordinarios crecimientos que se hayan registrado en la historia económica del país. El incremento de las reservas y del aumento sustancial de la capacidad productiva permitieron convertir a la riqueza petro-

lera en palanca y soporte del proceso de transformación económica y de cambio social. La política energética establecida por el gobierno federal tiene como objetivo fortalecer el crecimiento económico, considerando en primer lugar abastecer las necesidades del mercado interno de los productos petroquímicos y exportar los excedentes de los hidrocarburos con mayor valor agregado, así como cumplir acuerdos y convenios internacionales de cooperación energética que el país tiene con otras naciones (Carrillo Castro, 1983, págs. 161–172).

f. Con la creación de la Comisión Federal de Electricidad en el año de 1937 se inicia la participación del Estado en la generación, transformación, distribución y venta de energía eléctrica sin fines de lucro. Conforme a las disposiciones de la ley, corresponde a la Comisión Federal de Electricidad realizar principalmente las siguientes funciones:

- La planeación del sistema eléctrico nacional.
- La generación, conducción, transformación, distribución y venta de energía eléctrica.
- La realización de todas las obras, instalaciones y trabajos que requieran la planeación, ejecución, operación y mantenimiento del sistema eléctrico nacional.
- Importar y exportar, en forma exclusiva, energía eléctrica.
- Promover la investigación científica y tecnológica nacional en materia de electricidad

En el incremento de la capacidad instalada se realizan esfuerzos para que las nuevas plantas de generación disminuyan el consumo de hidrocarburos a través de un programa de diversificación de las fuentes primarias, entre las cuales destacan las fuentes hidráulicas, geotérmicas, de energía nuclear y del carbón, entre otras, de tal manera que se cumpla con los objetivos de la política energética nacional (Carrillo Castro, 1983, págs. 172 y 173).

g. El crecimiento de la actividad económica nacional ha significado, entre otras cosas, la ampliación de la demanda de transporte. En conjunto, la industria automotriz nacional ocupa un lugar preponderante en la actividad económica del país, al otorgar una proporción significativa de las partes de los vehículos de transporte, auspiciar la creación de nuevas entidades que eleven el grado de mexicanización de la propia industria y favorecer la generación de nuevas fuentes de trabajo. En 1980, el gobierno federal puso especial interés en la fabricación y ensamble de vehículos automotores, tanto de carga como de pasajeros, ampliando la capacidad productiva de Diesel Nacional, S.A. y Mexicana de Autobuses, S.A. y promoviendo al mismo tiempo la creación de otras, como la empresa fabricante de tractocamiones Tracksomex, S.A. de C.V. (Carrillo Castro, 1983, págs. 165 y 166).

La industria automotriz se ha desarrollado en dos direcciones importantes:

- i. La terminal, la cual produce tractocamiones, autobuses integrales, trolebuses, camiones y vehículos.
- ii. La auxiliar. Que se ha desarrollado en forma horizontal como

complemento en la fabricación de insumos y autopartes indispensables, a fin de asegurar el abastecimiento de la industria terminal.

h. Dentro de las estructuras indispensables para propiciar el sano crecimiento de la actividad económica del país se encuentra el sector transportes. Este sector apoya la fluidez necesaria para el transporte de personal y de toda clase de bienes e incide en el crecimiento económico, industrial y comercial, dando lugar a la consolidación de nuevos mercados, contribuyendo a la descentralización industrial y a la satisfacción de necesidades de orden colectivo. Sin embargo, no se considera que debe tratarse dentro de las EPI por no ser industrial en sentido estricto (Carrillo Castro, 1983, págs. 170 y 171).

i. El sector paraestatal participa en la industria en la producción de papel para envoltura, corrugado y periódico, siendo en la fabricación de éste último donde su intervención es más significativa. Actualmente, existen tres empresas paraestatales productoras de papel periódico: Fábrica de Papel Tuxtepec, S.A., Mexicana de Papel Periódico, S.A. y Productora Nacional de Papel Destintado, S.A., utilizando cada una de ellas diferentes procesos y materias primas (Carrillo Castro, 1983, págs. 167 y 168). En este mismo sector se integra la Compañía Industrial de Atentique, S.A., productora de papel kraft en diferentes granajes (Informe de labores 3, 1984-1985; SEMIP, Atentique, p. 7).

j. En el área de alimentos, el sector paraestatal coordina las actividades de la industria azucarera, la cual proporciona productos para consumo familiar y los insumos de diversas indus-

trias, como la refresquera, la dulcera, de alimentos elaborados y la vitivinícola. Por otra parte, la producción de la caña no puede separarse de su inmediata y necesaria transformación industrial. En este sentido, la industria azucarera integra la actividad agrícola con la industrial y la comercial. Asimismo, el sector público cuenta con dos importantes entidades de apoyo: la Unión Nacional de Productores de Azúcar, S.A. de C.V. y la Financiera Nacional Azucarera, S. A. (Carrillo Castro, 1983, págs. 164-186).

4. Métodos de Control por Parte del Estado

a. En México, el control del Estado sobre sus EPI se ha realizado por medio de tres instancias modificadas a través del tiempo: el control directo e indirecto del Congreso de la Unión y del poder judicial (control político, parlamento, de legalidad y de gestión financiera). El control del poder ejecutivo que también en forma directa e indirecta lo hace sentir a las EPI a través de dos niveles que son: las secretarías de orientación y apoyo global (globalizadoras) y las secretarías cabezas de sector (ámbito sectorial); y, finalmente, el control institucional de los órganos internos de auditoría de cada empresa (control operativo, de gestión y de auditoría). Estos mecanismos no son mutuamente excluyentes, sino complementarios, puesto que constituyen un sistema integrado de control por parte del Estado.

b. “A partir de 1947, año en que se expidió la primera Ley para el Control por Parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, se empezó a integrar una vasta legislación de control en materia de operación financiera y administrativa, de presupuesto, de financiamiento, de adquisiciones y de manejo patrimonial” (Ruíz

Massieu, 1980, p.133). Posteriormente, en 1948 se creó la Comisión Nacional de Inversiones de la Secretaría de Hacienda, que supervisaría y vigilaría a las entidades paraestatales; sin embargo, desapareció en 1949 y la Comisión Bancaria y de Seguros, así como las Secretarías de Hacienda y Bienes Nacionales, quedaron encargadas de la vigilancia de las empresas públicas. En 1966 fue expedida una nueva Ley para el Control, que reduce drásticamente su ámbito de validez si se le compara con el ordenamiento de 1947. En dicha ley subsistieron las demás medidas de control previstas en el ordenamiento de 1947, hasta que en 1970 inició su vigencia otra Ley para el Control con la que se obtuvieron algunos avances en la materia.

c. Junto al control presupuestal que lleva a cabo el poder legislativo a través de su órgano técnico, Contaduría Mayor de Hacienda, tanto por lo que hace al ingreso como al gasto y al financiamiento, el Congreso cuenta con múltiples instrumentos de carácter político que hacen que este mecanismo de control sea de gran importancia para el manejo de las empresas públicas industriales en nuestro país.

d. Por otra parte, “el Congreso conoce la marcha de las empresas públicas a través del informe que el Presidente de la República le presenta a la apertura de sus sesiones ordinarias y que versa sobre el estado general que guarda la administración pública del país, así como de los informes que le rinden los secretarios de Estado y el jefe del departamento central sobre la situación que guardan sus respectivos ramos” (Ruíz Massieu, 1980, p. 135).

e. Asimismo, cabe señalar que el poder legislativo es competente, con los límites impuestos por el texto constitucional, pa-

ra modificar el régimen jurídico de las empresas públicas, transformar su tipo legal o liquidarlas.

f. Por su parte, las empresas públicas, como miembros de un sistema, deben responder a los mismos tipos de control político existentes para las demás instituciones gubernamentales.

g. Con el objeto de facilitar el control administrativo y financiero de las empresas públicas y de mejorar y uniformar su operación y funcionamiento, se han expedido numerosas disposiciones de inferior jerarquía legal. Destaca el acuerdo presidencial que obliga a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal a presentar bimestralmente a sus órganos internos (consejos, juntas, comité ejecutivo) informes sobre el cumplimiento de acuerdos, situaciones financieras, avance de los programas, ejercicio de los presupuestos, inversiones y adquisiciones. Igualmente, es importante el acuerdo del Presidente que establece que en las instituciones nacionales los consejos de administración deben sesionar, por lo menos, mensualmente.

h. De esa manera, "el control de las empresas públicas lo ejerce el ejecutivo, a fin de examinar la legalidad de sus decisiones, de evaluar su eficiencia financiera y su rentabilidad social o de asegurar el correcto manejo de los bienes y recursos que aportó el Estado" (Ruíz Massieu, 1980, p. 136).

i. A partir de 1977 se inicia la tarea de reformar estructuralmente la administración pública y eso significa para el sector paraestatal una serie de modificaciones sustanciales en sus esquemas de organización y funcionamiento. Así, a la mayoría de las secretarías de Estado se les otorga la responsabilidad de orien-

tar y conducir, como eje fundamental, la planeación y operación de las actividades de las empresas vinculadas a su ámbito de acción, convirtiéndose por tanto en coordinadoras sectoriales (cabezas de sector). “De esta manera, se pretende incorporar a las entidades a la consecución de los objetivos globales y sectoriales de desarrollo y responsabilizar a las dependencias coordinadoras de una adecuada supervisión operativa” (Franco Guerrero, 1984, págs. 50-53).

j. En ese entonces, dos secretarías conservan las facultades de orientación y apoyo global —globalizadoras— (Hacienda y Crédito Público y Programación y Presupuesto) en materia de ingresos, financiamiento, deuda, programación y presupuestación.

k. Al iniciarse la actual administración federal de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), se dispone la reorganización del aparato público con reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que propician modificaciones en las tareas de casi todas las secretarías de Estado, la reestructuración de tres de ellas y la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

l. “Esa reordenación tiene implicaciones francas en el ámbito de las empresas públicas, ya que en gran medida la nueva orientación busca incorporarlas plenamente al esfuerzo de la reordenación administrativa. Los instrumentos de control que la Contraloría General de la Federación reúne o crea, tienen todos una instancia en las empresas estatales” (Barenstein, 1983, p. 135). Los directivos, los órganos de gobierno, los servidores de las empresas, los responsables sectoriales, todos los empleados

relacionados a la empresa pública están insertos en el sistema de control y evaluación gubernamental.

m. Los procesos administrativos de operación y control están sujetos a una evaluación estratégica que determine su grado de eficiencia. El control de las empresas públicas mexicanas en el presente es un control selectivo, orientado a detectar y reorientar las desviaciones sin estorbar la fluidez de la actividad sustantiva. El control es una tarea basada en la corresponsabilidad de la dependencia global normativa y la acción supervisora de los propios órganos internos de cada empresa. Las políticas de control están orientadas a lograr una armónica incidencia de globalizadora, coordinadora y entidad.

n. Derivado del control que establece el poder ejecutivo se plantea ordenar la actividad del sector público a partir de dos importantes instrumentos: la consolidación del sistema nacional de planeación y la integración del sistema de control y evaluación gubernamental, para conocer con certidumbre hacia dónde se quiere avanzar, qué se está logrando y, al mismo tiempo, establecer los correctivos sobre la marcha.

o. Los sistemas de control institucional y sectorial se dejan bajo una amplia y dispersa responsabilidad institucional de las entidades y de las coordinadoras sectoriales. Efectivamente, los diversos instrumentos de control autónomo que existían tradicionalmente en las empresas actuaban en forma dispersa y poco coherente, con apego a muy diversas normas y políticas con o sin aplicación y en razón de la voluntad de los responsables de cada entidad y de cada sector.

p. “El sistema de control actual ordena su presencia en las empresas públicas en cada uno de sus momentos administrativos: el preventivo, el fiscalizador y el sancionador; pero subraya el preventivo porque la meta es un aparato público eficiente, capaz y responsable en cada momento y no una secuela interminable de correctivos” (Ruíz Dueñas, 1980, vol. 2, p. 274).

q. El sistema de control busca racionalizar las tareas de control y evaluación, dando orden a las acciones y estableciendo para cada instancia (comisarios, auditores, contralorías internas, etc.) sus fronteras claras de actuación.

r. Otras áreas e instrumentos de control institucional que el Estado ha desarrollado en las empresas industriales mexicanas son los siguientes: presupuestal, del endeudamiento, de bienes, obras, del comercio exterior, de precios y tarifas, de adquisiciones, de la localización espacial y de la política laboral (Ruíz Massieu, 1980, págs. 140-158).

i. *Control Presupuestal.* Los presupuestos de ingresos y egresos de la federación son revisados y, en su caso, aprobados, a propuesta del ejecutivo federal, por la Cámara de Diputados. A la SHCP corresponde formular los proyectos de disposiciones impositivas, mientras que a la SPP toca elaborar el plan general del gasto público de la administración pública federal.

Por lo que se refiere al ejercicio y al registro presupuestal, cada empresa lleva su contabilidad de acuerdo al catálogo de cuentas autorizado por la SPP y a los programas conforme a los cuales se aprobó el presupuesto. Estas contabilidades se

consolidan en la cuenta pública que elabora la mencionada secretaría y posteriormente es enviada al poder legislativo para su revisión.

Control del Endeudamiento. Cuando una empresa pública necesita concertar un financiamiento interno o externo que implique la constitución de una obligación de pasivo, se aplica, por parte de la SHCP, la Ley General de Deuda Pública. Adicionalmente, dicha secretaría supervisa la trayectoria financiera de las empresas y la aplicación de los créditos concertados y lleva un registro de la deuda pública. Así, toda empresa pública antes de iniciar gestiones para concertar un crédito ha de obtener autorización de las autoridades hacendarias, a fin de que no se afecte el prestigio internacional de la nación, además de poder contar con asesoramiento gubernamental.

La actividad financiera de las empresas públicas sujetas a la Ley General de Deuda Pública está controlada severamente por la SHCP y de manera auxiliar por las cabezas de sector, en virtud de que el endeudamiento paraestatal debe ser racional y acorde con las condiciones y propósitos financieros del sector público.

- *Control de Bienes.* La legislación y la práctica administrativas mexicanas han integrado un concepto de dominio estatal de gran vastedad, al considerar que el patrimonio del Estado se forma con todos los bienes materiales con que de manera directa o indirecta cuenta para realizar sus atribuciones. El

que los bienes de una empresa pública puedan formar parte del patrimonio de Estado hace necesario que se imponga un procedimiento especial para su disposición y se establezca un control riguroso sobre los actos de administración y dominio.

- iv. *Control de Obras.* Al entrar en vigor la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas se establece un severo control sobre los contratos relativos a las obras de construcción, instalación, conservación, reparación y demolición de bienes inmuebles, así como sobre la ejecución de dichos contratos cuando los celebren la administración centralizada o las empresas públicas. La primera limitante que se impone a las empresas públicas consiste en que sólo pueden celebrar contratos de obra con personas inscritas en el padrón de contratistas que lleva la SPP, en los términos de la ley que se comenta.
- v. *Control del Comercio Exterior.* En materia de comercio exterior, el gobierno federal desempeña una actividad intensa con el auxilio de poderosos instrumentos jurídicos e institucionales de política económica y de fomento. Hasta la expedición de la Ley sobre Adquisiciones de 1979 se aplicaba a las empresas públicas el reglamento de la Ley del Instituto Mexicano de Comercio Exterior, en lo relativo a las importaciones del sector público. En cuanto a la exportación, la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica establece que éste se encuentra autorizado para imponer restricciones a la importación o exportación, cuando así lo requieran las condiciones de la economía nacional y el mejor abastecimiento de las necesidades del país.

- vi. *Control de Precios y Tarifas.* El gobierno federal tiene amplias facultades para fijar los precios y tarifas de los bienes y servicios de interés para la economía nacional y para el bienestar público. El problema de precios y tarifas de los bienes y servicios que proporcionan las empresas públicas al mercado es uno de los más controvertidos. En su análisis se debe tener en cuenta que una de las funciones que desempeña la empresa pública es la de apoyar por vía de subsidio el desarrollo de la empresa privada, así como la de sostener, también por la vía de subsidio, el consumo popular. De lo anterior se deriva que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial debe estudiar el proceso de formación de los costos, antes de modificar los precios máximos y que cuente con la Comisión Nacional de Precios, como órgano consultivo, para dictaminar sobre la conveniencia de hacer ajustes en los mismos.
- vii. *Control de Adquisiciones y Arrendamiento.* El ejecutivo federal controla y vigila la adquisición de mercancías, bienes muebles y materias primas que realiza la administración pública federal. La Ley de Inspección de Adquisiciones establecía su ámbito de aplicación casuísticamente a las empresas públicas. El objeto de este control es el óptimo aprovechamiento de los recursos que destina la administración a adquisiciones y arrendamientos. En las adquisiciones, el sector público debe dar preferencia a dependencias centralizadas, empresas públicas, cooperativas y ejidos. A fin de no rigidizar las compras se puede eximir el registro cuando se trate de adquisiciones urgentes o de satisfactores perecederos.
- viii. *Control de la Localización Espacial.* En el curso de los años

setenta México ha tomado conciencia de la magnitud y perspectivas de los aspectos espaciales del subdesarrollo económico, que se manifiesta en la desigual distribución territorial, de la riqueza, de la población, de la actividad económica y del bienestar. A fin de contar con instrumentos adecuados para imponer correctivos fue reformado el artículo 27 constitucional y expedidos la Ley General de Asentamientos Humanos y el Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Se modificó también la administración pública al transformarse la SOP en la SEDUE, misma que se encarga de planear la distribución de la población y la ordenación del territorio nacional, formular la política general de asentamientos humanos y conducir los programas de vivienda y urbanismo.

- ix. *Control de la Política Laboral.* El régimen laboral de las empresas públicas no es uniforme; su estatuto depende de su tipo legal y de su objeto de actividad. Algunas están sujetas al apartado "B" del artículo 123 constitucional, otras al apartado "A" del mismo y otras, las más de ellas, al reglamento especial para trabajadores bancarios, a lo que se añade que en el transcurso del último decenio el ejecutivo ha venido expidiendo diversos ordenamientos sobre cuestiones laborales específicas.

La ley reglamentaria del apartado "B" se aplica a las relaciones jurídicas de trabajo establecidas entre la administración centralizada y los trabajadores de base a su servicio, entre éstos y las entidades paraestatales que expresamente se señalan en ese ordenamiento y entre los trabajadores y otros organismos descentralizados que tengan a su cargo función de servicios públicos. En consecuencia, se aplica por excepción a las empresas públicas.

**INSTRUMENTOS ADMINISTRATIVOS Y LEGALES, BASE DEL SISTEMA
DE CONTROL Y EVALUACION GUBERNAMENTAL
(por fases de control)**

FASE PREVENTIVA

- ☐ Comisarios ante las Entidades
- ☐ Delegado ante las Dependencias
(evalúan políticas, acciones, recursos y resultados. Sugieren propuestas para una mejor gestión)

FASE FISCALIZADORA

- ☐ Contralorías Internas de Entidades y Dependencias
• (contrapartes funcionales de la SCGF)
- ☐ Auditorías Externas (selectivas y permanentes)
- ☐ Auditorías Internas (autosupervisión financiera)
- ☐ Auditorías Directas (de la SCGF)
- ☐ Registro Patrimonial de Servidores Públicos (sector central, paraestatal, Congreso de la Unión, poder judicial)
- ☐ Atención a Denuncias sobre la Conducta de los Servidores Públicos

FASE SANCIONADORA

- ☐ L.F.R.S.P.
 - * Responsabilidades políticas
 - * Responsabilidades administrativas
- ☐ Oficinas de Recepción de Quejas y Denuncias de la Sociedad Civil

CUADRO 1