

ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS PÚBLICOS PROVENIENTES DE EMPRESAS ESTATALES

(Analysis of the evolution of revenue from state enterprises public)

Luis Enrique Gómez Medina*
Oscar Omar Núñez Herrera**

Fecha de recepción: 12-04-2016

Fecha de aceptación: 19-08-2016

RESUMEN

Dentro de la planeación económica y política de los ingresos públicos se puede hablar de recursos provenientes de la tributación, o bien, por el producto de los ingresos que le otorgan los entes estatales, como es el caso en México de Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad. Las Empresas Públicas dentro del Sistema Financiero Público de México, tienen una importancia desde la perspectiva jurídica, política, económica y social; sin embargo, desde los años ochenta se ha iniciado un proceso de desincorporación de empresas públicas, muy a la par de procesos similares en algunos sistemas financieros extranjeros, sin embargo, del análisis de la evolución que al respecto se han tenido de los ingresos por empresas públicas en los últimos dos sexenios, se visualiza que las Empresas Estatales son viables de proporcionar al Estado de ingresos públicos siempre y cuando exista una adecuada reglamentación, una constante evaluación y que puedan ser lo suficientemente flexibles en su producción para encontrar niveles óptimos que beneficien a la colectividad desde el aspecto económico y social.

PALABRAS CLAVE: Empresas Públicas, Política de los ingresos, Desincorporación

ABSTRACT

Within the economic and policy of public revenues planning, there are resources from taxation, or by the product of the revenue that gives Government Enterprises, as is the case in Mexico of Petróleos Mexicanos and the commission Federal de Electricidad. Public Enterprises within the Public Financial System of Mexico, are important from the legal, political, economic and social perspective; however, since the eighties the Government has started a process of divestiture of public enterprises, as well as in processes in some foreign financial systems, however, analyzing developments in this regard they have been gotten of revenues from public enterprises the last two presidential terms, so is displayed that state enterprises are viable to provide the state of public incomes as there is adequate regulation, constant evaluation and flexibility on their production to find optimal levels that benefit the community from the economic and social aspect.

KEYWORDS: *Public Enterprises, policy of public revenues, Divestiture*

*Académico del Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores de las Ciencias Administrativas de la Universidad Veracruzana (IIESCA). luisgomez04@uv.mx

**Académico del Sistema de Enseñanza Abierta de la Universidad Veracruzana. mdh.oonh@gmail.com

I. INTRODUCCIÓN

La existencia de un Estado implica inmediatamente la satisfacción por parte de este ente de todas las necesidades públicas que le demandan sus gobernados, por lo que una de las primeras tareas que debe realizarse al respecto es la determinación de las fuentes de ingresos públicos para dichos fines.

Dentro de la planeación económica y política de los ingresos públicos se puede hablar de recursos provenientes de la tributación que aporta la población con el fin antes aludido, o bien, por el producto de los ingresos que le otorgan los entes estatales que aprovechan recursos de la nación, como es el caso en México de Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad.

La Federación ha modificado constantemente el marco tributario nacional, con la finalidad de obtener más ingresos y de manera parafiscal, controlar algunos índices sociales, económicos y políticos, buscando de esta manera el avance del aparato productivo del país y el abastecimiento de los recursos económicos necesarios para poder cumplimentar su función.

Sin embargo la creación de cargas tributarias en 2008 como el Impuesto Empresarial a Tasa Única y el Impuesto a Depósitos en Efectivo, y el aumento de las tasas de los impuestos al Valor Agregado y sobre la Renta, lejos de motivar la economía nacional hacia la formalidad y disciplina tributaria, incrementan la presión fiscal sobre los contribuyentes formales, y provocan efectos de carácter psicológico y social sobre la población contribuyente, desmotivándolos para seguir cumpliendo con sus obligaciones, y manifestando esta situación tanto por medios de defensa jurídica, como por medios masivos de comunicación. Lo anterior da pauta para cuestionar estas acciones gubernamentales bajo la populista denominación de “La Reforma Tributaria”, cuando dentro de la doctrina jurídica se ha establecido que una verdadera reforma fiscal debe implicar la modificación del esquema tributario de manera tal, que tanto los contribuyentes como el Estado queden conformes al respecto, que los niveles de satisfacción individual y colectiva sean los suficientes para justificar la imposición tributaria, situación difícil de consolidar, derivada de las condiciones de mercado que enfrenta el país.

Cabe reiterar que las finanzas públicas no sólo se apoyan en el ingreso de carácter tributario, también están los ingresos provenientes de las Empresas Públicas, concepto que recientemente se ha incorporado a los conceptos de ingresos contenidos en las Leyes de Ingresos de la Federación desde 2002, y que se han

incrementado desde entonces de una forma aún superior a la obtenida de las contribuciones.

No obstante, la mayoría de las carencias que sufre México derivan del déficit de producción nacional, donde el sector productivo se ha estancado en un nivel de autosuficiencia incapaz de siquiera de satisfacer las necesidades de la canasta básica, teniendo por tanto que recurrir a importar dichos productos, y a la deuda pública para adquirirlos y para cubrir el gasto público del Estado.

En México la pobreza tiene un origen estructural. A más de siete décadas de iniciado el proceso de modernización del país y de constitución del mercado capitalista interno a través de la industrialización por sustitución de importaciones, persiste la más profunda heterogeneidad de nuestras estructuras económica y social, vinculada con una de las más grandes concentraciones de ingresos a nivel mundial. La específica estrategia del modelo adoptado condujo a una industrialización trunca, con profundos desequilibrios a los que se asocian la estrechez crónica del mercado interno, la insuficiencia del ahorro y la cada vez mayor incapacidad del mercado de absorber eficientemente la fuerza de trabajo (Carrillo, 2004).

Ahora bien, en 2014 se promulgan diversas reformas a las Leyes que regulaban a las empresas paraestatales como Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos, convirtiéndolas en Empresas Productivas del Estado, con la pauta a buscar la efectividad de las mismas en la obtención de rentabilidad por parte de estos entes, sin embargo esto no es más que la aplicación de políticas públicas de privatización de empresas como las que se tuvieron en el año de 1982.

El objetivo del presente ensayo reviste en mostrar la importancia que han tenido las Empresas Públicas dentro del Sistema Financiero Público de México, desde una perspectiva jurídica, política, económica y social; para ello se trata primeramente a la naturaleza jurídica de la Empresa Pública en México, señalando su concepto, normatividad, principales características y tipos, su justificación económica y social, la explicación de los motivos que llevaron a iniciar un proceso de desincorporación de empresas públicas desde los años ochentas con un método comparativo respecto de algunos sistemas financieros extranjeros, y finalmente se realiza análisis de la evolución que al respecto se han tenido de los ingresos por empresas públicas en los últimos dos sexenios.

II. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA EMPRESA PÚBLICA

De acuerdo a la doctrina del derecho administrativo, y obviamente a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal antes de la reforma del 2014, las empresas de participación estatal son una de las formas de la Administración Pública Paraestatal; sin embargo estas no siempre han estado contempladas dentro de la normatividad mexicana.

El constituyente de 1917 no previó la existencia de una administración estatal diferente a la centralizada. El pensamiento liberal que sirvió de base a los constituyentes de Querétaro no concebía la existencia de organismos con una personalidad jurídica diferente a la del Estado, y menos la utilización de formas jurídicas que, como las asociaciones y sociedades civiles y mercantiles, o como el fideicomiso, pudieran ser utilizados para cumplir los fines del Estado, que en aquella época requerían actividades demasiado limitadas en comparación con la época actual (Delgadillo Gutiérrez & Lucero Espinosa, 2008).

Lo anterior no fue limitativo, dado que al haberse establecido en los lineamientos de los artículos 28, 90 y 93 de la Constitución tanto la existencia de los monopolios o actividades exclusivas del Estado, como la facultad del Congreso para crear organismos en esas ramas, fue como se fundamentó la creación de los organismos descentralizados y empresas públicas, para intervenir en el desarrollo económico del país, tal fue el caso del decreto expropiatorio de las empresas petroleras publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de marzo de 1938, y luego con el decreto que creó Petróleos Mexicanos, bajo una concepción de Corporación Pública, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

La definición correspondiente a éstos órganos públicos paraestatales se establece en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, donde se refiere a tres características principales: que sean creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, que tengan personalidad jurídica y patrimonio propios; y como tales esta ley establece a los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos.

Todo lo relativo a la organización, funcionamiento y control de las actividades paraestatales es regulado por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986, exceptuándose aquellas que la misma ley les haya otorgado autonomía, como es el caso de algunas instituciones de educación superior, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Procuraduría

Agraria, la Procuraduría Federal del Consumidor, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto del fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, entre otros.

Para efectos de este estudio, únicamente se va a avocar a los organismos descentralizados de carácter empresarial y a las empresas de participación estatal, lo anterior derivado de que éstos entes son los que por su propia naturaleza y origen, fueron creados para la explotación de algún bien o servicio determinado y de los que pueden obtenerse ingresos excedentes a los que se aportaron para su inversión.

La concepción original de la creación de los organismos descentralizados se remonta a los establecimientos públicos, cuyo objeto ha sido la explotación de bienes y recursos públicos o sociales, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica, todas estas funciones correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias referidas en los artículos 25 y 28 constitucionales, así como la obtención y la aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social (Delgadillo Gutiérrez & Lucero Espinosa, 2008).

Al ser entes jurídicos con personalidad jurídica y patrimonio propios, los organismos descentralizados cuentan con tres órganos fundamentales para su dirección: el órgano de gobierno, el de representación y el de vigilancia; al primero se le confieren la toma de las decisiones más importantes, el segundo recae en el Director General, quien le corresponde la administración de la misma y la ejecución de las decisiones del órgano de gobierno, y el de vigilancia verificará el cumplimiento de las funciones de los anteriores dentro del marco de la legalidad de manera independiente, objetiva e imparcial.

Respecto de las empresas de participación estatal, se trata de entidades con una estructura de derecho privado, que fueron creadas o adquiridas por el Estado ya sea para mantener fuentes de trabajo, desarrollar una actividad económica, o incrementar la productividad de una región determinada.

Actualmente, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales únicamente contempla a las empresas de participación estatal mayoritaria, que son aquellas en las que el Gobierno Federal conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del cincuenta por ciento del capital social y que le corresponda por su misma calidad pública, una participación especial en la toma de decisiones y nombramientos de los directivos de las empresas, incluyéndose entre

ellas a las sociedades nacionales y auxiliares de crédito, instituciones de seguros y fianzas, sociedades mercantiles o civiles; esto con la intención de que el Estado interviniera en aquellas actividades particulares en las que se careciera de una infraestructura física y humana, de conocimiento del giro, de su funcionamiento, o de otro aspecto particular que no podía aportarse por la iniciativa privada todavía.

III. JUSTIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

El establecimiento de las Empresas Estatales implicó imperativos de carácter político, constitucional, de seguridad, económico y social; en el campo de la economía reflejó un incremento de los recursos públicos totales para el Estado, mientras que en lo social figuraron como instrumentos de planificación de las políticas de desarrollo y crecimiento económico compartido en el derecho y en la igualdad, y por tanto que da pie a la Justicia Social, esto ante el fracaso de la ideología liberal imperante en el siglo pasado al verse el sector privado incapaz de lograr tanto la estabilidad económica nacional como la equitativa distribución de la riqueza por la libertad funcional de los agentes económicos.

La organización paraestatal se estableció y desarrollo a la par que el Estado de Derecho, el cual para ir ampliando su intervención en el ámbito particular, tuvo la necesidad de modificar sus ordenamientos tanto constitucionales como administrativos, para crear entidades que realicen actividades no propias ni exclusivas de la función pública, pero por su desempeño de interés público, o que tratándose de actividades estratégicas y exclusivas del Estado, requieren de autonomía técnica, financiera, administrativa y jurídica, a fin de facilitar el éxito de su empresa, lo cual se dificultaría si estuviera supeditada a la organización jerárquica centralizada, que les obstruye la libertad de acción y flexibilidad.

Así, los fines de las empresas públicas se pueden ubicar desde una perspectiva de política económica en dos categorías: primero, para la obtención de ingresos mediante la producción de bienes, o la prestación de servicios socialmente útiles, cubriendo zonas y actividades económicas de tipo estratégico, básico y necesario, para el desarrollo económico y social; y segundo, para la consecución de intereses colectivos, sin que importe la reutilidad financiera, y así proteger la economía de las clases más desamparadas y combatir la especulación de los artículos de primera necesidad.

En México, el extraordinario crecimiento de empresas públicas ha operado al margen de toda idea nacionalizadora y de todo propósito de suprimir la actividad económica de los

particulares. La economía mixta de México en ningún momento ha pretendido monopolizar a favor del Estado la actividad económica, sino por el contrario, el Estado Mexicano, ha fomentado el concurso libre de los particulares en la vida económica del país (Faya Viesca, 2003)

La base a los argumentos antes esgrimidos, la institución de Empresas Estatales encuentra su fundamento en el devenir histórico que particularmente sufrió México al terminar la lucha armada revolucionaria, donde era necesaria tanto la institucionalización del Estado Mexicano, como su industrialización, y que de depender de la intervención de la inversión extranjera simplemente se hubiera aumentado la inequidad de la distribución de la riqueza y los flujos financieros hacia el exterior, por lo que con la intervención del Estado Mexicano a través de la creación o la nacionalización de las Empresas Estatales se pudieron implementar aquellas políticas financieras necesarias para tratar de equilibrar la situación a favor de la estructura económica y social país.

IV. DESINCORPORACIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA

El establecimiento de la Empresa Pública ha servido a la mayoría de los países durante el siglo XX para que se pudieran incrementar tanto su sector industrial como su producción nacional, al reactivar aquellos sectores débiles y carentes de la fuerza necesaria, tanto de infraestructura como de organización, inyectándoles recursos públicos para su sostenimiento a pesar de los deficientes resultados productivos que habían presentado de forma descontrolada.

Por ello, el desarrollo de la empresa de pública en el sistema jurídico mexicano se ha venido disminuyendo, principalmente a partir de la crisis de 1982, cuando el Ejecutivo estableció una política de eliminación de aquellas empresas que no sean prioritarias para el país, ante el alto costo que han representado para el Estado en dichos tiempos, desestimando sus fines sociales y económicos de prioridad pública ante la poca rentabilidad que representaban.

Más no solamente fue la crisis económica que se sufría entonces la causante de la desincorporación de las empresas públicas, existía además una actividad empresarial del Estado impregnada de muchas imprecisiones, contradicciones e irregularidades provocadas por la falta de uniformidad en los criterios para su ejercicio y de una legislación sistemática que permitiera su desarrollo ordenado; esto aunado a la constante necesidad de proteger las fuentes de empleo, ramas de la industria o zonas económicas, creciendo descontroladamente el peso

administrativo de estos entes, aún tratándose de empresas cuya existencia era ya innecesaria.

Vinculado con lo anterior, la falta de asignación de recursos provocó que las paraestatales recurrieran al endeudamiento para seguir funcionando, la carencia de inversión a la investigación científica y tecnológica retrasó la capacidad productiva y competitiva de estas empresas, perdiendo tanto mercado como demanda.

La metodología utilizada para este fin desincorporador fue a través de un programa de modernización planteado en los lineamientos generales detallados en el Plan Nacional de Desarrollo para el sexenio 1989 a 1994, con la justificación de fortalecimiento a la iniciativa privada en su participación en el bienestar social, dando preferencia a las áreas económicas estratégicas y prioritarias y disminuyendo la excesiva amplitud de la participación estatal en el sector privado.

Para la puesta en obra de este programa, el gobierno se fundamentó en la idea de la reconversión industrial bajo cuatro vertientes: la reestructuración de las ramas tradicionales como las industria siderúrgica, azucarera y textil, la articulación de las cadenas productivas, el fomento al crecimiento estable de las ramas con tecnología avanzada y alta productividad y la creación de industrias y sectores de punta, superando el rezago en el campo de la tecnología y el impulso a ramas como la electrónica, la biotecnología y los nuevos materiales (Inostroza Fernández, 1997).

La desincorporación no necesariamente implica la “privatización” de las empresas públicas, como normalmente se considera, en tanto que dicha figura refiere únicamente la venta de tales entidades, sino que se contemplan otros medios como lo son la fusión, la extinción –Caso reciente de Luz y Fuerza del Centro-, transferencia y liquidación, todas dependiendo de la situación real que entonces guardaba la entidad en el instante en que se decidía su desincorporación.

En la Tabla 1, se aprecia la acelerada desincorporación sufrida en los ochentas, quedando en 1993 tan sólo 213 de las 1,155 empresas estatales que integraban la administración pública paraestatal en 1982, y de cuyas transacciones el gobierno federal obtuvo ingresos federales en más de 64 mil millones de pesos de acuerdo al reporte emitido al respecto por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Tabla 1.

Evolución de las empresas públicas en México de 1982 a 1993

Rubro	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Organismos Descentralizados	102	97	95	96	94	94	89	88	82	77	82	82
Empresas de participación estatal mayoritaria	744	700	703	629	528	437	252	229	147	119	100	99
Fideicomisos Públicos	231	199	173	147	108	83	71	62	51	43	35	32
Empresas de participación estatal minoritaria	78	78	78	69	7	3	0	0	0	0	0	0
Total	1155	1074	1049	944	777	617	422	339	283	229	217	213

Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP

Ahora bien, el fracaso que tuvieron las Empresas Públicas a finales de los ochenta no sólo se presentó en México, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe promovieron estrategias y políticas de desincorporación de empresas y capital público, en el contexto de una visión neoliberal del desarrollo, y algunos como Argentina y Chile previeron esta situación e iniciaron este proceso antes de que llegase la crisis del 82.

Paralelamente en el contexto internacional, (Ruiz Dueñas, 1988) dedica un capítulo de su obra *Empresa Pública* para exponer los principales elementos, características y evolución de las Empresas Públicas en países como Francia, Gran Bretaña, Italia, República Federal de Alemania, Austria y Cuba, donde si bien es cierto en todos se presentan parámetros de comportamiento similares a lo acaecido en el fracaso latinoamericano de éstas empresas, como lo son los actos jurídicos que les dan nacimiento, llámese creación o nacionalización, las ramas de la industria que abarcan y su crecimiento descontrolado, la intervención de cada uno de los gobiernos ha permitido hasta cierto punto su éxito o permanencia como opción de fuente de ingresos públicos.

En 1959, ante el incremento de controles estatales a través de formas jurídicas flexibles y la contención de precios, el gobierno francés se percató del crecimiento que estaban teniendo los

subsidios gubernamentales para el sostenimiento, cuestión que reducía su rentabilidad; por ello se opta por el establecimiento de precios y tasas reales de los productos y servicios de las Empresas Públicas, aunado con una reducción de los subsidios proporcionados, una evaluación de su desempeño a través de observadores y el establecimiento de políticas de gestión equilibrada que las dirigen a la eficacia y rentabilidad.

El efecto de estas políticas trajo como consecuencia un incremento significativo en la producción nacional de sectores como el bancario en un 91%, en la de carbón en un 95%, en gas natural un 100%, en la aeronáutica de 84%, en la química de 48%, por mencionar algunas.

En Gran Bretaña el control de las Empresas Públicas se ha esquematizado bajo los controles de diversos organismos públicos, como es el caso del *Bank of England* cuya principal función se enfocaba en la elaboración de recomendaciones a las bancas privadas respecto de sus políticas y acciones en el mercado, o el *Industrial Reorganization Corporation* que asiste a las industrias británicas en su reestructuración para aumentar la calidad y la producción con un impulso al incremento de las exportaciones nacionales.

El caso británico no fue tan exitoso como el francés, mas lo que se rescata son las medidas de control establecidas en las Empresas Públicas así como las medidas jurídicas cohesionantes para un reordenamiento común de la producción nacional.

En Italia el sistema de Empresas Públicas se enfoca ya sea a través de empresas subsidiarias denominadas "Cabeza de Sector" que se rigen por normas del derecho privado y que se dedican a dirigir la producción nacional, o bien a través de las empresas de servicios municipales, entendidas como entes económicos autónomos y confederados, ambos controlados por un Ministerio de las Participaciones Estatales que busca el desarrollo congruente de los grandes sectores industriales integrados por empresas con socios y sociedades de participación estatal.

El mérito del gobierno italiano se encuentra en que ante las fallas constantes presentadas en otros países respecto de las Empresas Públicas, existió una depuración de estas empresas en base al rendimiento que presentaban y se declinó al aparato productivo de acuerdo a las necesidades y tendencias internacionales, lo que le permitió la flexibilidad productiva necesaria para mantener cierta rentabilidad para el Estado.

Las políticas tanto de Alemania como de Austria se fijaron en cuanto hace al establecimiento de precios bajo las condiciones óptimas de

productividad, la orientación a las exportaciones, la expansión a los productos terminados y la ejecución de actividades financieras arriesgadas.

Finalmente Cuba, por su mismo régimen socialista, estableció la dirección de su economía en base a la medición de los insumos y resultados de la producción, la recuperación de los gastos y el aseguramiento de las acumulaciones monetarias, una gestión económica planificada evaluando precisamente la obtención de los recursos y productos, así como la estimulación a los colectivos para cumplir los plazos, lograr la calidad prevista, alcanzar las metas trazadas y reduciendo el gasto social de forma optima.

V. INGRESOS DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

Existe dentro de la doctrina tributaria cierta polémica respecto del carácter tributario que tienen los ingresos públicos provenientes de las Empresas Públicas; por un lado se considera que no se tiene este carácter al tratarse de precios privados establecidos con arreglo a las leyes de mercado, y que el Estado debe adecuarse a dicha situación para la percepción del ingreso, y por tanto decae tanto el carácter impositivo de los mismos como las facultades tributarias de la autoridad exactora; sin embargo, también puede concebirse un carácter cuasi privado, dado que si bien es cierto que se establece por leyes de economía privada, se permite obtener de forma indirecta un fin público sea bajo el concepto de ingresos pecuniarios, o con el control y direccionamiento de alguna rama industrial.

La teoría que justifica el carácter tributario de los ingresos de las Empresas Estatales es la del Servicio Público, donde se establece que el Estado benefactor debe velar por el equilibrio y estabilidad económica del Estado, al mismo tiempo que debe proporcionar las condiciones optimas para que el juego de los agentes económicos se preste de la manera más equitativa y proporcional posible, lo cual justifica su intervención en aquellas áreas donde por una parte el sector privado no invierte derivado de la externalidad que presenta dicho mercado, y por otra, donde las condiciones de los agentes económicos sea tan dispareja que únicamente se están beneficiando unos pocos de las ganancias de determinada producción.

En este marco económico cabe señalar que los precios públicos de las Empresas Estatales están revestidos también de un carácter político, puesto que su estructura les implica un establecimiento unilateral, con el propósito de cubrir el gato público a través de las ventas de productos derivados de la explotación por monopolios estatales.

De acuerdo con la exposición de *Gaudement y Moliniere* los ingresos públicos al tener este carácter deben establecerse en un cuerpo legal que les de la legitimidad suficiente para que el ejecutivo pueda ejercer las facultades de recaudación respectivas; en México no se tiene, como en Francia, una *Loi de Finances*, pero sí con una Ley de Ingresos, con caracteres similares a la figura francesa por cuanto hace a la parte de ingresos programados, donde se contemplan como tales a los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, productos y aprovechamientos, desde el 2002 se contemplan también los ingresos provenientes de organismos y empresas, y finalmente los ingresos derivados del financiamiento público o deuda pública (Gaudemet & Molinier, 1996).

Como ya fue explicado en el apartado anterior, desde los años ochenta se han implantado políticas de desincorporación de las Empresas Públicas, lo que se ha traducido en una reducción considerable del número de estas empresas bajo el control del Estado, quedando únicamente como tales las de participación estatal mayoritaria y los organismos descentralizados de carácter empresarial enfocadas a la explotación de algún bien cuya explotación le corresponde única y exclusivamente a la Nación, como es el caso de Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad. Pues dentro de la Ley de Ingresos de la Federación del 2009 se contemplan de las empresas antes señaladas, únicamente aquellas dentro del régimen de organismos descentralizados, más haciendo un análisis de este ordenamiento, se puede apreciar que no corresponden únicamente a estas empresas los ingresos incluidos dentro del concepto de "Ingresos de Organismos y Empresas", también dentro del concepto de "Impuestos" está el impuesto a los rendimientos petroleros, mismo que a partir de 2007 ha presentado aportaciones dentro de la Ley de Ingresos.

Asimismo, dentro de los derechos se contemplan los ordinarios sobre hidrocarburos, sobre hidrocarburos para el fondo de estabilización, el extraordinario sobre la explotación de petróleo crudo, el obtenido de la investigación científica y tecnológica en materia de energía, el destinado para la fiscalización petrolera, y el único sobre hidrocarburos.

Todos estos conceptos dentro de la Ley de Ingresos, obligó al sector petrolero a cumplir con la aportación de dicho capital, siendo durante los últimos sexenios la principal fuente de ingresos para la federación después, pero muy de cerca, de los Impuestos, tal como se muestra en la Tabla 2.

Tabla 2
Ingresos públicos por Petróleos Mexicanos 2001-2016
(Millones de Pesos)

Año	Derechos	Impuestos	Productos	Total
2001	206,037.20	-	-	206,037.20
2002	140,994.80	-	144,042.70	285,037.50
2003	184,992.10		158,188.10	343,180.20
2004	240,862.20		144,119.30	384,981.50
2005	347,933.50		193,173.40	541,106.90
2006	429,943.70		260,364.00	690,307.70
2007	457,874.60	2,419.20	338,279.60	798,573.40
2008	503,567.80	5,000.00	344,642.90	853,210.70
2009	700,260.40	5,795.00	415,683.40	1,121,738.80
2010	563,464.10	2,424.50	359,892.30	925,780.90
2011	626,787.00	1,501.30	386,500.40	1,014,788.70
2012	768,055.90	1,517.70	428,877.30	1,198,450.90
2013	787,561.40	1,500.90	478,432.50	1,267,494.80
2014	733,891.60	1,501.20	0.00	735,392.80
2015	0.00	2,200.00	0.00	2,200.00
2016	0.00	4,067.10	0.00	4,067.10

Fuente: Elaboración propia con base a las Leyes de Ingresos de la Federación de los años 2001 al 2016

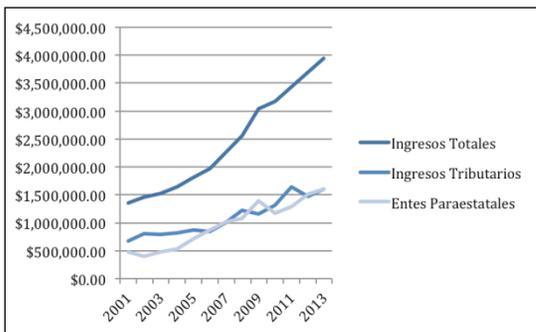
Este análisis permite entender porque las empresas públicas, principalmente el sector petrolero, a pesar de ser entes con ingresos considerables para la federación, ha sido objeto de una sobre explotación justificándose por tanto su situación tecnológica tan retrasada que vive en estos tiempos y el agotamiento tan rápido de las reservas petroleras en el país. Más en esta tesitura, no hay que dejar detrás que conjuntando todos los ingresos antes aludidos, se puede apreciar cómo una empresa pública, de naturaleza descentralizada principalmente, con una reglamentación pertinente y adecuada, no ha caído en los vicios y déficit que presentaron las ya desincorporadas empresas estatales y permiten que el Estado obtenga ingresos considerables para su respectiva disposición para el presupuesto de egresos correspondiente. Esto permite visualizar que las Empresas Estatales son viables de proporcionar al Estado de ingresos públicos siempre y cuando exista una adecuada reglamentación, una constante evaluación y que puedan ser lo suficientemente flexibles en su producción para encontrar niveles óptimos que

beneficien a la colectividad desde el aspecto económico y social.

Al respecto, y con el apoyo de las Leyes de Ingresos de la Federación para los ejercicios de 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 se ha podido hacer un estudio comparativo de la participación que en particular han tenido las Empresas Públicas dentro de los ingresos públicos en dichos periodos, excluyendo de esta comparación los años 2014, 2015 y 2016 debido al cambio de régimen tributario vigente, tal como se muestra en la figura 1.

Figura 1

Ingresos públicos tributarios y de empresas estatales 2001-2013 (millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia Con base a las Leyes de Ingresos de la Federación de los años 2001 al 2013

Como se puede apreciar en esta gráfica, el comportamiento de los ingresos públicos, y en concordancia con la ley de Wagner, han tendido a incrementarse con el transcurso de los años, más haciendo una comparación más específica entre los ingresos obtenidos por la vía impositiva y por la vía de las Empresas Estatales, los ingresos de éstas últimas han estado muy cercanas y en los últimos años los han superado.

VI. CONCLUSIONES

El Estado mexicano ha desestimado considerablemente la opción de las Empresas Públicas como fuentes de ingresos de una forma general, demerita su valor conceptual al enfocarse únicamente a la explotación de hidrocarburos, cuando existe una amplia gama de servicios que puede utilizar y desarrollar en su propio beneficio, principalmente respecto a la explotación de bienes nacionales o de explotación exclusiva de la federación, y también de aquellas nuevas opciones o nuevos mercados que por el avance de la tecnología son viables de ser considerados, ante el éxito que ha tenido su explotación en países como Brasil, Estados Unidos y Gran Bretaña. La política privatizadora implementada en el sexenio salinista se puede determinar prudente dado que en ese momento las Empresas Públicas

estaban muy lejos del cumplimiento de los fines que originalmente las fundo, sin embargo el problema que tuvo fue la falta de continuidad de la política misma, dado que se había planteado no sólo la obtención de ingresos derivados de la enajenación de dichas empresas y la descarga de las subvenciones o transferencias que al respecto se aportaban, también las vertientes de la reestructuración de las ramas tradicionales como las industria siderúrgica, azucarera y textil, la articulación de las cadenas productivas, el fomento al crecimiento estable de las ramas con tecnología avanzada y alta productividad y la creación de industrias y sectores de punta, para superar el rezago en el campo de la tecnología y el impulso a ramas como la electrónica, la biotecnología y los nuevos materiales, situación que desafortunadamente ya no se continuó de una forma eficiente, retrayendo de fondo a la producción nacional. Este mismo efecto se esperara ahora en el sector eléctrico y petrolero.

La existencia de las Empresas Públicas no debe entenderse como una forma autoritaria de control del Estado hacia el sector privado, sino como un instrumento esencial y estratégico para el desarrollo económico y social del país, ante las diversas dificultades económicas que se presentan ocasionadas por fallas del mercado y que imposibilitan el alcance de una competencia equitativa con igual acceso a los medios de producción y por su puesto a sus beneficios para toda la población. Las Empresas Públicas por su propia naturaleza deben estar reglamentadas por ordenamientos jurídicos por cuanto hace a su forma de organización, sus finalidades y principales funciones, con organismos de control y supervisión no únicamente respecto a su organización, sino también por cuanto hace a los resultados y rendimientos para que se haga cada día mas viable la posibilidad de obtener ingresos a través de ellas sin afectar el mantenimiento tanto de su infraestructura como su crecimiento y avance tecnológico.

VII. REFERENCIAS

- Carrillo Dewar, I. (2004) *El Carácter Estructural de la Pobreza en México*, México: Estado, Economía y Hacienda Pública.
- Delgadillo Gutiérrez, L. H., & Lucero Espinosa, M. (2008). *Manual Compendio de Derecho Administrativo*. Mexico: Porrúa.
- Faya Viesca, J. (2003). *Finanzas Públicas*. México: Porrúa.
- Gaudemet, P., & Molinier, J. (1996). *Finances Publiques*. Paris: Montchrestien.
- Inostroza Fernández, L. (1997). *Privatizaciones, megatendencias y empresas públicas*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Rogozinski, Jacques, (1993). *La privatización de empresas paraestatales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ruiz Dueñas, J. (1988). *Empresa Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.

Leyes

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Federal de Entidades Paraestatales

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley de Ingresos de la Federación 2001

Ley de Ingresos de la Federación 2002

Ley de Ingresos de la Federación 2003

Ley de Ingresos de la Federación 2004

Ley de Ingresos de la Federación 2005

Ley de Ingresos de la Federación 2006

Ley de Ingresos de la Federación 2007

Ley de Ingresos de la Federación 2008

Ley de Ingresos de la Federación 2009

Ley de Ingresos de la Federación 2010

Ley de Ingresos de la Federación 2011

Ley de Ingresos de la Federación 2012

Ley de Ingresos de la Federación 2013

Ley de Ingresos de la Federación 2014

Ley de Ingresos de la Federación 2015

Ley de Ingresos de la Federación 2016