

PAPEL DE LAS EMPRESAS PARAESTATALES EN EL DESARROLLO DE LA PESCA EN MEXICO

Ponente: LIC. RAFAEL IBARRA CONSEJO

CONTENIDO

- I. PARTICIPACION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA**
- II. LA EMPRESA ESTATAL EN MEXICO**
- III. UBICACION Y PAPEL DE LAS EMPRESAS PARAESTATA-
TALES EN EL DESARROLLO PESQUERO DE MEXICO**
- IV. MARCO JURIDICO DE LA EMPRESA ESTATAL PESQUERA**

I. PARTICIPACION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA

La intervención del Estado en la vida económica de un país es un fenómeno actualmente generalizado, con mayor o menor intensidad, en todos los países, con fines de lograr o acelerar el desarrollo económico o para estabilizarlo.

La estructura y campo de acción del Estado se han modificado de acuerdo a la evolución, grado de desarrollo y necesidades en los diversos países y particularmente en la medida en que sus atribuciones han aumentado, lo que implica una organización pública cada día más compleja.

En los países del denominado "Mundo Occidental", la forma de organización pública adoptada comúnmente corresponde a un esquema de economía mixta, en el que participan tanto el Estado como los particulares, incluso en campos comunes, o compartiendo riesgos, aunque con objetivos totales o parcialmente diferentes.

El Gobierno ha desarrollado el régimen de descentralización por servicio, que permite ejecutar aspectos concretos y especializados de la política económica estatal, a través de entidades públicas dotadas de autonomía operativa y financiera en diversos grados, con mayor flexibilidad que las dependencias centrales a quienes se han encargado aspectos generales en las distintas áreas de competencia administrativa.

De esta forma el concepto empresa de estado corresponde a órgano ejecutor especializado de la política estatal, que opera en campos concretos de la economía, en muchos de los cuales, incluso, pueden participar empresas privadas, con una estructura similar apegada a la legislación mercantil, pero que han sido creadas con objetivos específicos, adicionales a los que comúnmente persigue una empresa de particulares.

La empresa estatal puede o no perseguir obtener utilidades como en el caso de una pri-

vada, normalmente su creación obedece a la conveniencia o necesidad del Estado de participar en una actividad para explorarla racionalmente, regular precios, fomentar o integrar una actividad o una región determinada o simplemente para cubrir deficiencias o inacción de los particulares. Sin embargo, también es frecuente que el Estado adquiera o absorba una empresa para evitar su cierre y con ello el desempleo o el colapso a una zona.

Existen también actividades, comúnmente servicios públicos, prestados directamente por el Estado a través de organismos o empresas, como el transporte de personas y de mercancías, la energía eléctrica, etc., en los cuales se opta por proporcionarlos precisamente como servicio aún sacrificado rendimientos, con el fin de estimar a la economía o proteger a la población y por lo tanto no son de interés bajo tales circunstancias para los particulares.

La descentralización o desconcentración por servicio ha resultado la fórmula más adecuada para estos objetivos por la elasticidad que permite a la administración pública y al sistema económico, siempre y cuando obedezca a planes nacionales delineados y a objetivos comunes al sector público en su conjunto.

En los países subdesarrollados o en vías de desarrollo, en los cuales la intervención estatal en la economía resulta más necesaria, la desconcentración por servicio adquiere un mayor significado, ya que el Estado no sólo tiene que realizar sus funciones tradicionales, sino que debe superar, con todos los instrumentos posibles, las causas que impiden el desarrollo y el bienestar de la población y suplir las carencias de los particulares o de la inversión privada que actúan en forma limitada y sólo en sectores que les permiten utilidades en plazos reducidos.

II. LA EMPRESA ESTATAL EN MEXICO

El Estado Mexicano, a partir del triunfo de la Revolución de 1910, adoptó interpretaciones avanzadas de sus obligaciones y objetivos y por lo tanto en la organización del sector

público, asumiendo también un papel agresivo en la producción de bienes y servicios, bases necesarias para el desarrollo económico.

A partir de la década de los veinte se implantó claramente en México la descentralización por servicio, cuando se formaron los primeros organismos descentralizados y empresas de participación estatal, el tipo de entidades paraestatales que se ha creado o absorbido, corresponde con bastante precisión a las políticas que ha adoptado el Gobierno de la República o a las actividades concretas que aborda en cumplimiento de sus atribuciones; con lo cual se confirma su papel estratégico operativo dentro de la función pública y se justifica su existencia.

El instrumento fundamental para iniciar las condiciones de un desarrollo autónomo en México fué la Constitución de 1917, que conservando el anhelo de una sociedad justa de la Constitución de 1857, sentó las bases para la consolidación de un estado moderno, con un papel más activo en la economía y en la vida social y con una posición más sólida en defensa de la propiedad de la nación, concepto de especial importancia en la evolución del Estado, y en el papel que desde entonces ha tenido en la administración de los recursos del país.

En la evolución del Sector Público Mexicano se ha adoptado el régimen de descentralización por servicio en diversos campos, dando lugar a un régimen de economía mixta. De esta forma han sido creadas diversas entidades públicas, organismos descentralizados y empresas de participación estatal en época y campos estratégicos, como instrumentos ejecutores de la política económica y social del Estado.

Sería largo describir el proceso de creación de los diversos órganos paraestatales con que cuenta el Sector Público en México pero resulta importante a manera de ejemplo mencionar que entidades como Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, las Instituciones Financieras Nacionales, la Conasupo, el Instituto

Mexicano del Seguro Social, y otras más, van estrechamente ligadas y han jugado un papel indispensable en la evolución de la economía mexicana, en el mejoramiento del nivel de vida de la Población y en la defensa de nuestra soberanía.

El crecimiento del país, la concepción de la administración pública y la aplicación de una política estatal amplia, han hecho estratégicamente conveniente constituir y adquirir un número amplio de entidades paraestatales que concurren a campos diversos en la producción de bienes y servicios, en el fomento y regulación de actividades económicas y en la asistencia de la población.

III. UBICACION Y PAPEL DE LAS EMPRESAS PARAESTATALES EN EL DESARROLLO PESQUERO DE MEXICO.

La participación del Sector Público Federal en la actividad pesquera ha mostrado en las últimas décadas una tendencia creciente y una evolución administrativa continuada. Así, la función gubernamental pesquera fué adscrita de 1917 a 1935 en la Secretaría de Agricultura y Fomento; a partir de 1936, durante el período presidencial del Presidente Lázaro Cárdenas se ubicó primero en el Departamento de Caza y Pesca, posteriormente en el Departamento de Marina, excepto la acuicultura, cuya promoción fué encomendada en 1946 a la Secretaría de Recursos Hidráulicos. En 1958 la función pesquera pasó a la naciente Secretaría de Industria y Comercio en lo relativo a su papel regulador y promotor; la educación y capacitación se adscribió a la Secretaría de Educación Pública y las actividades acuícolas se continuaron realizando en la Secretaría de Recursos Hidráulicos. A partir de 1971 otra dependencia, la Secretaría de la Reforma Agraria, originalmente Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, inició una actividad de promoción pesquera en grupos ejidales, hasta crear una Dirección especializada en la materia.

Como podrá observarse, el Gobierno Federal fué ampliado su campo de acción en la ac-

tividad pesquera a través de un instrumento regulador y promotor fundamental, ubicado inicialmente como parte de un Departamento Administrativo, hasta llegar a constituir una Subsecretaría dentro de la Secretaría de Industria y Comercio de 1971 a 1976 y paralelamente desarrolló funciones productoras y de fomento a la acuicultura a través de la dependencia encargada entonces del uso del agua en el territorio nacional. Estas dos Secretarías promovieron incluso dos fideicomisos para operar centros acuícolas, tanto en aguas continentales como en zonas estuarianas; además del fomento a la pesca que grupos ejidales realizaban.

Por otra parte, a partir de 1971 el Estado Mexicano, dentro de su política de fortalecimiento de un sector paraestatal amplio, absorbió a un conjunto de 20 empresas, con diversas instalaciones, creadas por particulares en algunos casos para aprovechar pesquerías de sardina y anchoveta en el noroeste del país, otras para congelar y comercializar camarón en el pacífico mexicano y algunas más que operaba en forma experimental o piloto o para estimular la actividad en su zona de influencia. Con este conjunto, el Gobierno Federal decidió integrar un instrumento operativo vinculado con su política pesquera.

Es así como se crea en 1971 la empresa Productos Pesqueros Mexicanos, S.A. de C.V., como unidad de fomento económico, a quien se aportaron las acciones de las 20 empresas originales y se conformaron como conjunto integrado de entidades paraestatales especializadas en diferentes etapas del proceso pesquero, desde la captura la comercialización en el país y en el extranjero.

Fué al inicio de la presente administración cuando el Ejecutivo Federal, en vista de la importancia y posibilidades que ofrecía la pesca dentro de los planes que impulsaría para avanzar en el proceso de desarrollo, y sobre todo, consciente del papel que la producción de alimentos tendría en la estrategia de crecimiento económico y bienestar de la población, decidió

dar un mayor impulso a la pesca, concentrando las acciones que anteriormente realizaba el gobierno a través de distintas dependencias en una sola, de nueva creación, y con el mismo rango que una Secretaría de Estado, la cual tendría también atribuciones adicionales.

De esta forma, se creó en 1976 el Departamento de Pesca, como producto de amplio Programa de Reforma Administrativa, en todo el sector público federal, iniciado con la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, promulgada por el Poder Ejecutivo, la cual fué publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1976. En la exposición de motivos de la Ley se afirma que la creación de esta dependencia obedece al propósito de integrar en un Departamento Administrativo “todas aquellas funciones, ahora dispersas en diferentes Secretarías de Estado que inciden en la materia, a fin de establecer una política unitaria y congruente”, pues “habida cuenta de que el mar patrimonial se ha ensanchado”, era necesario “que una unidad se ocupara particularmente de racionalizar la explotación y el aprovechamiento de los recursos del mar, con el fin de aumentar su consumo y equilibrar la dieta de los mexicanos”.

Dentro del proceso de Reforma Administrativa, la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal precisa la composición de la denominada “Administración Pública Paraestatal”, compuesta por alrededor de 800 organismos descentralizados, empresa de participación estatal y fideicomiso; y establece que “El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de estas entidades paraestatales, las cuales deben conducirse en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que, para el logro de los objetivos y metas de los planes de Gobierno establece el Presidente de la República, directamente o a través de las dependencias competentes”.

Congruente con esta disposición, el Ejecutivo Federal expidió el 17 de enero de 1977 un Acuerdo Presidencial que agrupa por sectores

a las dependencias de la Administración Paraestatal, a efecto de que sus relaciones con el propio Ejecutivo se realice, a través de las Secretarías de Estado o Departamento Administrativos, quienes fungirían como coordinados sectoriales, sin que con ello las entidades paraestatales pierdan la flexibilidad y relativa autonomía operativa con que fueron creadas.

Con algunos ajustes posteriores definidos mediante otros dos Acuerdos Presidenciales complementarios, publicados en el Diario Oficial del 12 de mayo de 1977 y del 10 de abril 1978, el sector coordinado por el Departamento de Pesca quedó compuesto por 21 empresas de participación estatal y 4 fideicomisos, 3 de los cuales han sido extinguidos por considerar sus funciones duplicatorias con las que realiza ahora el Departamento de Pesca.

Con estos movimientos se integra el sector público pesquero como un conjunto que incluye las funciones concretas de Gobierno; básicamente formular y conducir la política pesquera del país, regular la actividad, promoverla y fomentar su desarrollo y su explotación racional; fomentar la organización social del trabajo pesquero, promover la industrialización y tecnología y fomentar y realizar actividades de acuicultura. También cuenta el sector con instrumentos operativos coadyuvantes de sus funciones, que participan directamente en la actividad pesquera en todas sus fases: captura, comercialización y procesamiento de recursos pesqueros, de acuerdo a las políticas y objetivos del Gobierno Federal; actualmente agrupados en dos conjuntos de empresas.

Otro instrumento en el que se apoya el Sector Pesquero Gubernamental, es la Comisión Nacional Consultiva de Pesca, órgano presidido por el Titular del Departamento de Pesca, en el que concurre representantes de todos los sectores involucrados en la actividad pesquera, es decir, el público, el social y el privado.

Posteriormente, en diciembre de 1979 se crea el Banco Nacional Pesquero y Portuario,

S.A., institución financiera del Estado que si bien se ubica en el Sector Financiero, constituye el instrumento de apoyo a la actividad pesquera que hacía falta para contar con un frente amplio que abarca tres acciones fundamentales: La organización y capacitación del trabajo, la comercialización y el financiamiento.

Esta institución sustituyó al Banco Nacional de Fomento Cooperativo, S.A. BANFOCO, cuya estructura y alcances no respondía ya a las necesidades de apoyo y al dinamismo que se había imprimido al sector pesquero.

El Departamento de Pesca, entre sus primeras actividades formuló un plan rector para la actividad, el Plan Nacional de Desarrollo Pesqueros que conjuga los lineamientos para la planeación del desarrollo nacional.

Dicho plan contempla una meta de producción de 2.4 millones de toneladas, sumamente ambiciosa si se considera la captura de 629 mil toneladas que hasta 1976 se había logrado, pero que representa el volumen al que el país debe aspirar con la situación geográfica y el potencial pesquero con que cuenta.

El Plan no se limita a una meta amplia de producción, que podría lograrse simplemente concesionando nuestras aguas, sino que descansa en cinco objetivos básicos para que los recursos pesqueros sean congruentes con el desarrollo económico del país y el bienestar de la población. Dichos objetivos son:

1. Producción de alimentos para la población
2. Creación de empleos
3. Apoyo al desarrollo regional
4. Generación de divisas
5. Estímulo a otras actividades vinculadas con la pesca.

El Plan Nacional de Desarrollo Pesquero abarca a los tres sectores: gubernamentales, social y privado y contempla acciones a las que se obliga el Gobierno Federal y el Sector Paraestatal y aquellas que se promueven o inducen a cargo de los sectores y privado.

Como puede observarse, las metas y objetivos del plan precisan de un sector gubernamental amplio y dinámico en el cual las empresas estatales actúan tanto en su papel mercantil, intensificado su captura, compra de producto, procesamiento y comercialización interna y externa; como en su papel de ente público, dirigiendo su acción hacia los grupos, sitios, especies y acciones en los cuales resulta social o nacionalmente más adecuada su participación.

En términos generales y de manera agregada pueden enunciarse los principales avances y resultados que la pesca mexicana ha obtenido en los últimos años:

1. La producción ha pasado de 629 mil toneladas en 1976 a 1,250 mil toneladas en 1980, y se estima que en 1981 alcanzará cerca de 1,800 mil toneladas. El consumo promedio por habitante, tanto directo como indirecto pasó de 7.92 kgs. en 1976 a 14.34 kgs en 1980.
2. De 1977 a 1980 se han creado 52,000 empleos permanentes, además de 29,000 no permanentes en obras de infraestructura, con lo que el total empleado en esta actividad asciende actualmente a 200 mil.
3. En 1976, 21 especies y 14 estados participaban con el 90,7% y 98.8% del total nacional y en 1979 el número de especies creció a 28 y las entidades a 17.
4. La industrialización pasó de 367 mil toneladas en 1976 a 686 mil en 1980.
5. La pesca generó en 1980 alrededor de \$12 mil millones de divisas netas, 91.7% por exportación y 8.3% por sustitución de importaciones.
6. En cuatro años de la presente administración han sido atendidas 275 comunidades pesqueras en todo el país.
7. De 1977 a 1980 se han construido 839 embarcaciones mayores y 4,962 menores, con lo cual el total nacional asciende a 3,631 y 27,730, respectivamente. La flota atunera del país pasó de 24 embarcaciones a 51, en el mismo lapso.
8. El Banco Nacional Pesquero y Portuario otorgó en su primer año de operaciones, créditos por \$ 9,000 millones y avales por \$ 5,000 millones, lo que significa 4 veces más lo otorgado por el BANFOCO durante el período 1977-1979.

Dentro de este contexto, la participación de las empresas paraestatales ha sido de fundamental importancia, lo cual se demuestra, también en forma resumida, con los siguientes datos:

1. La recepción total de productos marinos de las empresas parastatales en 1977 llegó a 93,893 toneladas y en 1980 a 275,825 toneladas, habiéndose registrado una tasa media anual de crecimiento del 43%.
2. La participación en el desarrollo industrial de estas empresas ha sido significativo, dado que su producción en 1977 alcanzó 35,590 toneladas de productos terminados y en 1980 ascendió a 96,420 toneladas, registrando una tasa anual de crecimiento del 39%. En materia de comercialización la participación del Sector Paraestatal es significativa, dado que llevó a los Centros de Consumo en 1977, 60,357 toneladas y en 1980 170,386 toneladas de producto. La variación de los volúmenes comercializados registró una tasa media anual de crecimiento del 41%.
3. La importancia concedida a estas empresas queda expresada por los volúmenes de inversión canalizados a expresiones tanto de la planta industrial como de la flota, renglones a los cuales se les asignó durante 1978-1981 recursos de inversión por \$ 10,984 millones, de los cuales \$ 5,982 millones serán exclusivamente para el crecimiento de la flota; mismo que será de 304 embarcaciones mayores, que sumadas a las 234 ya existentes harán un total de 538 embarcaciones.
4. La dinámica en el Sector Paraestatal ha hecho posible que de 1978 a 1980 se generen 3,963 nuevos empleos directos, lo que implicó pasar de 7,357 a 11,320, con una tasa media anual de crecimiento del 24%, así mismo el total de activos manejados en 1977 ascen-

día a \$ 3,544 millones y para 1980 alcanzó la cifra de \$ 14, 268 millones.

5. Las empresas estatales operan ya en las 31 entidades federativas del país a través de capturas, compras de productos, procesamiento, comercialización o apoyo a productores.

IV MARCO JURIDICO DE LA EMPRESA ESTATAL PESQUERA

Los logros alcanzados por el Estado Mexicano y sus aspiraciones, se enmarcan dentro de un régimen avanzado de derecho público, emanado de nuestra Ley fundamental, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que define la propiedad de los bienes de la nación y las modalidades para su aprovechamiento para garantizar el bienestar público y que también garantiza el derecho de los particulares, lo que hace posible la existencia de una economía mixta.

La evolución de la sociedad y del Estado Mexicano y el desarrollo de una economía amplia, modifica consecuentemente y en forma constante el marco legal del país y rebasa los modelos jurídico, económico y político en que se desenvuelven, creando un Estado de derecho en continua transformación.

Resulta importante hacer estas reflexiones para comprender integralmente la concepción jurídica de la empresa estatal pesquera y el papel que desempeña como instrumento legal y como agente económico en la política pesquera del Estado Mexicano, ya que de hecho en su formación y en su existencia se ha utilizado en parte el derecho administrativo y en ocasiones el derecho mercantil y constituye incluso un instrumento que el Gobierno emplea para aplicar la legislación pesquera.

Es decir, tomando en consideración el marco legal aplicable a la empresa estatal y específicamente a la empresa estatal pesquera, de manera similar a la forma administrativa u operativa en que se encuentra, como entidad pública por una parte y por la otra como entidad mercantil, desde el punto de vista jurídico debe-

mos también hacer una distinción: como sujeto de derecho público y como sujeto de derecho privado.

En el primer caso y tal como anteriormente se describe, tenemos a una entidad estatal constituida con fines públicos específicos o especializados, en el marco de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y disposiciones complementarias, a través de las cuales el Gobierno Federal ejerce ciertas facultades que le confiere la citada Ley.

En tal carácter, la empresa parastatal pesquera opera bajo los lineamientos de las restantes disposiciones legales promulgadas para regular el funcionamiento de las entidades públicas, fundamentalmente, la Ley para el control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal; la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; la Ley de Obras Públicas, la Ley de Inspección de Adquisiciones y la Ley General de Deuda Pública, así como de otras disposiciones y normas complementarias.

Por otra parte, en su carácter de entidad mercantil, la empresa estatal y en este caso la empresa paraestatal pesquera, es sujeta al conjunto de normas jurídicas que constituye el derecho privado. Su creación se rige por la Ley General de Sociedades Mercantiles, con la característica, en el caso específico, que el Gobierno Federal es propietario de la mayoría de su capital social, directamente o a través de otra empresa de participación estatal mayoritaria. Asimismo, su operación se rige por otras disposiciones del orden común, tales como la legislación laboral.

Concretamente en el ámbito pesquero, por el tipo de actividades que realizan las empresas pesqueras del Estado, son sujetas a leyes específicas en la materia, tales como la Ley de Navegación y Comercio Marítimo. Especialmente en lo relativo a la actividad pesquera, la Ley Federal para el Fomento de la Pesca contiene por una parte disposiciones específi-

cas que le confirman de hecho su papel de instrumento del Estado y que por otra parte le confieren derechos y obligaciones como persona moral que opera en la actividad pesquera.

La legislación pesquera mexicana comprende una serie de disposiciones que confirman el derecho originario de la nación sobre su territorio y sobre sus recursos, así como las modalidades que para su aprovechamiento dicta el interés público, en este caso, para el aprovechamiento de los recursos bióticos de sus aguas.

Partiendo de este principio, nuestra legislación resulta básicamente promotora y reguladora de la actividad pesquera y acuícola; su contenido busca esencialmente ordenar la pesca y distribuirla de acuerdo con el interés público.

De acuerdo a las circunstancias imperantes particularmente en la época en que se promulgó, esta Ley ha proporcionado una actividad pesquera más ordenada, y ha precisado las funciones del Gobierno Federal en la pesca, tratando de constituir con ellas instrumentos dinámicos que aún regulando, no inhiban la explotación pesquera.

Partiendo de la precisión del objeto de la ley y de las necesarias definiciones iniciales, este ordenamiento dispone cuales son las autoridades competentes para su aplicación, aspecto modificado en la actualidad por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de posterior promulgación, y el ámbito de competencia de ellas, incluyendo al órgano consultivo que anteriormente se cita, foro en donde confluyen los sectores público, social y privado que participan de la actividad.

A continuación la Ley hace referencia al conjunto normativo para la autorización y específicamente las especies cuya autorización sólo puede recaer en sociedades cooperativas, la definición de éstas para efectos de la pesca, sus obligaciones y facultades y las normas especiales a que en la materia están sujetas.

Contiene también la ley un apartado relativo a las infracciones, vigilancia y sanciones, así como al recurso a que las personas físicas o morales sancionadas tienen derecho para defender sus intereses.

Tal como anteriormente se menciona, en la Ley Federal para el Fomento de la Pesca, se contempla en forma expresa la inversión de las empresas paraestatales pesqueras como entidades públicas; es decir, la misma Ley utiliza la operación de estas entidades, como instrumentos gubernamentales.

En efecto, el Artículo 8o. establece que las sociedades cooperativas ejidales de producción pesquera, sólo pueden contratar la venta de sus productos con organismos descentralizados o empresas de participación estatal, buscando evitar una situación desfavorable en la comercialización de sus productos, frente a otro tipo de organizaciones de productores y comerciantes especializados exclusivamente en productos pesqueros, además de que con este mecanismo se logra un mayor control de la producción de grupos sólo parcialmente pesqueros.

El Artículo 14, señala atribuciones al Ejecutivo Federal a través de la autoridad pesquera, entre las que se encuentran el fomento y organización de la flota pesquera, el fomento del consumo de productos pesqueros y la promoción de medios de distribución de centros e instituciones de capacitación pesquera, de instalaciones para industrialización de productos pesqueros; así como la regulación del abastecimiento de la producción pesquera destinada al consumo humano en los mercados internos y el de materia prima a las industrias nacionales.

Aunque en este capítulo no se hace una referencia expresa a las empresas paraestatales, resulta claro que en mayor o menor medida su ejecución se realiza a través de ellas utilizándolas como avanzada o ejemplo, ya que por sus facultades o por sus funciones, la autoridad pesquera tiene en diversos casos limitaciones para realizar tales acciones en forma directa.

En el Artículo 26, se menciona que “podrá autorizarse, en los términos y condiciones que fije el reglamento, el empleo de plantas flotantes mexicanas con propulsión propia a organismo descentralizado, empresas de participación estatal o cooperativas de participación estatal”.

Al incluir este párrafo el legislador, considerando que el empleo de plantas con propulsión propia constituía entonces una innovación en el país y quizá que de alguna manera pudiera desvirtuarse con una práctica inconveniente de manera precipitada, reservó esta posibilidad a las entidades paraestatales, procurando darle en forma ordenada mayores alcances a la industria pesquera. Por otra parte, esta fórmula permitía también acceso a los particulares y cooperativas, asociándose con el propio Estado.

El Artículo 27 define los sujetos a quienes podrán otorgarse permisos o concesiones y prevé que siempre sean mexicanos si son personas físicas, o cooperativas pesqueras, organismos y empresas públicas y a empresas mexicanas y con mayoría de capital nacional; cuidando con ello que el beneficio de tales autorizaciones recaigan en personas físicas o morales mexicanas.

En este caso, al hablarse de empresas se hace distinción entre las públicas y las privadas considerando que en las primeras el interés nacional queda reservado en forma automática y que en las segundas deben establecerse requisitos que lo garanticen.

Finalmente, en el Artículo 34 la Ley prevé la posible circunstancia de varios solicitantes de concesiones o permisos para la explotación de las mismas especies, no reservadas a las cooperativas, en la misma zona, cuando no es posible por razones de protección al recurso,

otorgárseles a todos. En este caso, la prioridad se otorga precisamente a las entidades paraestatales, en vista de los objetivos sociales que persiguen las mismas, es decir, buscando siempre garantizar el beneficio de la sociedad.

De lo antes expuesto, se desprende la gran utilidad que para el Estado representa contar con este tipo de instrumento, con el cual participa directamente en la actividad pesquera en todas sus fases, con fines promotores y para ampliar directamente la oferta de alimentos populares y para proteger a los pescadores; y que le sirve para llevar a la práctica diversas disposiciones de la Ley Pesquera.

Por tal motivo, este doble papel de las empresas implica también una diferente forma de evaluar sus resultados, ya que los rendimientos económicos y enfoque mercantil tradicional, no son el objeto que persiguen, sino sólo quizá un medio para su expansión. Para calificarlas debe también medirse su impacto en la actividad pesquera, en la población y en la economía, y considerar la eficacia con que cumplen con su papel de instrumento público señalado en la legislación.

La experiencia derivada del papel que desempeñan las empresas paraestatales como instrumentos de la política pesquera del Estado Mexicano, es positiva y sobre todo prometedora, por la importancia que a la pesca se le ha venido dando como fuente de alimentos y de empleos, como actividad promotora del desarrollo regional y sectorial y como generadora de divisas.

La operación misma de estas entidades provoca también, por sus características, un cambio dinámico y constante evolución de los modelos y disposiciones jurídicas que las enmarcan, favoreciendo con ello la investigación especializada en el campo pesquero, de la ciencia jurídica y de la administración pública.