

(32) / *ajem*



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**“ ELEMENTOS PARA LA EVALUACION DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL
EN MEXICO ”**

T E S I S

**Que para obtener el Título de:
Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública
(Especialidad en Administración Pública)**

presenta

PORFIRIO SOLIS CHAVEZ



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

I N D I C E

INTRODUCCION

1. LA CONCEPTUALIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL
 - 1.1 La intervención económica del Estado
 - 1.2 El marco legal
 - 1.3 Conceptos y definiciones
 - 1.4 Sus objetivos y su importancia
 - 1.5 Origen

2. LA ORGANIZACION Y EL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL
 - 2.1 Las formas de organización
 - 2.2 Sus aspectos operativos
 - 2.3 La administración y desarrollo del personal
 - 2.4 La administración financiera
 - 2.5 La administración de recursos materiales
 - 2.6 Características tecnológicas
 - 2.7 Reforma administrativa

3. LOS ELEMENTOS PARA LA EVALUACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL
 - 3.1 Elementos histórico - jurídicos
 - 3.2 Elementos económico - operacionales
 - 3.3 Elementos de apoyo administrativo
 - 3.4 Elementos de regulación y control

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

Cualquier Estado nacional, independientemente de la forma de gobierno o del sistema económico que adopte, tiene como objetivos fundamentales el mantenimiento de la paz, la estabilidad política y la seguridad interna, y el constante mejoramiento de las condiciones generales de vida de su población. Es por ello que el Estado, a través de su participación directa, decisiva y dinámica en la economía, constituye la fórmula perfectible para lograr los objetivos anteriormente descritos.

Por otra parte es solo el Estado la única organización política capaz de captar, interpretar, encauzar, conciliar y resolver los graves problemas, intereses y contradicciones que se dan no solo entre los diferentes grupos sociales, sino también en el natural proceso evolutivo de cualquier nación.

El Estado mexicano, desde su independencia y hasta nuestros días, ha pasado por diferentes etapas en las cuales se ha orientado, en una u otra forma, a la consecución de los objetivos al principio señalados. Sin embargo no es sino con la Constitución Política de 1917, misma que se dió el pueblo de México como consecuencia inmediata de la Revolución Mexicana de 1910, en que se definen las bases generales y formas de participación estatal en la vida económica del país.

Es un hecho indudable que la empresa privada no puede, tanto

por su naturaleza como por los fines que persigue, atender ni resolver por sí misma todas las necesidades de bienes y servicios que la población demanda. Por esta razón el Estado está obligado no solo a suplir la ineficiencia social que muchas veces implica la inversión privada, sino también a regular y reorientar su operación a fin de reducir y contrarestar sus efectos negativos sobre la sociedad.

Efectivamente, mientras que la inversión privada tiene como propósito fundamental satisfacer intereses particulares, consagrados inclusive constitucionalmente pero también por mandato constitucional subordinados a los intereses generales de la sociedad, las entidades paraestatales - conocidas generalmente como empresas públicas - se orientan esencialmente a la satisfacción de los intereses públicos expresados al través de la voluntad popular políticamente organizada. En consecuencia, la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos establece un sistema de economía mixta en el cual participan las empresas de los particulares y las empresas del Estado.

En México la existencia de empresas estatales data desde principios del siglo XIX. Sin embargo no es sino hasta el presente siglo, principalmente a partir de los cuarenta, cuando el Estado recurre en forma acelerada a la adopción de empresas como instrumentos básicos para su intervención en el proceso económico.

Las causas de la existencia de estas empresas han sido múltiples y complejas. Inicialmente surgieron con la tradicional función supletoria del Estado en algunas de las actividades de la economía; posteriormente se sumaron razones de seguridad y bienestar social; y ultimamente se encuentran, en favor de la existencia de las empresas estatales, argumentos relacionados con el desarrollo, la independencia y la soberanía nacional.

En la actualidad la administración pública paraestatal mexicana está compuesta por un complejo de más de 850 entidades. Su importancia reside no solo en lo elevado de su número, -- sino en la cuantía de los recursos que administran y básicamente en el papel que desempeñan para la mejor realización de los programas del gobierno y la promoción del desarrollo.

En virtud de lo expuesto, el estudio de las empresas del Estado obligadamente impone reflexionar sobre uno de sus aspectos seguramente de especial relevancia; la evaluación. Al mismo tiempo esta cuestión obliga a plantearnos básicamente: ¿Cuáles son los criterios que se siguen en la evaluación de las entidades paraestatales?; ¿Están formal y claramente definidos estos criterios?; ¿Hasta que punto la operación de las entidades responde real y efectivamente a los objetivos para los que fueron creadas?; ¿Qué factores deben considerarse para efectuar la tarea de evaluación y quién debe realizarla?.

A diferencia de las empresas privadas cuya eficiencia tiene su unidad de medida en las utilidades financieras que generan, las que les permiten subsistir y expandirse, las empresas del Estado presentan un relativo grado de dificultad para su evaluación, ya que no es posible medir su eficiencia exclusivamente al amparo de las utilidades económicas. Efectivamente, en la evaluación de las entidades paraestatales deben considerarse diversos y complejos factores principalmente de carácter social, económico, jurídico y administrativo. Igualmente debe partirse del hecho de que las empresas públicas, por ser propiedad del Estado y este a su vez promotor y responsable del desarrollo, deben medirse fundamentalmente por el cumplimiento de los objetivos para los que fueron creadas, sin que por ello, evidentemente, la evaluación omita considerar el elemento financiero.

Las reflexiones señaladas son algunas de las motivaciones que han orientado la elaboración de esta investigación. En el primer capítulo se establece el marco teórico-conceptual de la administración pública paraestatal mexicana, el que permite tener un ámbito de referencia lo suficientemente amplio sobre el problema que nos ocupa. En el segundo capítulo se describe la situación que caracteriza a las entidades paraestatales en términos de organización, funcionamiento, integración administrativa, tecnología y reforma administrativa. El

tercer capítulo se avoca proplamente al objetivo de esta investigación; esto es al análisis de los criterios y factores que, en cualquier metodología, pudieran ser convenientes considerar para evaluar a las entidades de la administración paraestatal. Finalmente se presentan algunas conclusiones que, a la vez que resumen los resultados de esta investigación, -pretenden servir de punto de partida para la elaboración de estudios más detallados sobre los diferentes tópicos de la administración paraestatal, o bien para el diseño de algunas medidas que mejoren su administración.

CAPITULO I

LA CONCEPTUALIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL,

1.1 La intervención económica del Estado.

La idea del intervencionismo económico del Estado no es de ninguna manera novedosa. En el antiguo Egipto el gobierno faraónico distinguía ya la intervención del monarca en la repartición de tierras y de semillas para la siembra de cultivos, así como de la ganadería para la subsistencia de la población.

Asimismo en la Babilonia del año 1955, A.C., durante el gobierno de Hammurabi, encontramos en su famoso código de 280 artículos consagrados a Samas la búsqueda de una legislación que liquide al malo y al perverso, proteja al débil y procure el bienestar para todos los hombres.

Sin embargo es con el nacimiento del Estado Moderno, en el siglo XVI mediante el movimiento social conocido como el Renacimiento, cuando se planteó por primera vez la facultad del Estado para intervenir, como institución soberana, en la promoción del desarrollo económico y social orientando todas sus acciones al bienestar humano. El Renacimiento, que se significó como una profunda revolución intelectual en la evolución de la humanidad, vino a sobreponer al antiguo poder espiritual el poder real; es decir el poder de -

la razón. Fue un tiempo de cambio y de roturación fundamental. Fue un renacer del hombre por el cual se abrieron paso nuevas imágenes, nuevos valores y nuevas formas de vida. A partir de entonces todas las acciones del hombre ya no iban a estar orientadas a alcanzar la divinidad sino el bienestar humano.

La idea general que los tratadistas han manejado en torno al concepto "Estado" consiste en que éste se significa como la forma de organización política que se da el pueblo para ---- actuar de manera unitaria y efectiva, dentro de un ámbito territorial determinado; vale decir que el Estado es la organización que decide y actúa conforme al sentir popular adoptando formas diversas consagradas en una Constitución. Con base en esta idea se acepta, en el Estado, la existencia de clases y grupos sociales capaces de manifestar políticamente -- sus intereses, situación que al sucederse conforma en un de terminado momento las características que adquiere el fenómeno estatal. Sobre esta cuestión lo que ocurre es lo siguiente: El Estado es una forma de organización política que se -- da el pueblo; esta forma corresponde al modo de producción -- capitalista; y los agentes que lo forman y desarrollan son -- las clases y grupos sociales. El problema es, pues, determinar las características que tiene el Estado dentro del con-- texto del sistema capitalista, así como los agentes que de--

ciden su estructuración y conformación.

El Estado mexicano, a partir de su independencia política en 1821 y hasta la fecha, ha intervenido en diferentes ramas de la actividad económica nacional con variados grados de intensidad atendiendo a la posibilidad y al momento histórico que le ha correspondido vivir.

De esta forma el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana del 22 de octubre de 1814 - (1), conocido como Constitución de Apatzingán, estableció como facultades exclusivas del Supremo Congreso, - entre otras, las siguientes: "Art. 113. Arreglar los gastos del Gobierno. Establecer contribuciones e - - impuestos, y el modo de recaudarlos; como también el - método conveniente para la administración, conservación y enajenación de los bienes propios del Estado; y en los casos de necesidad tomar caudales a préstamo sobre los fondos y crédito de la nación"; "Art. 114. Examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión - de la hacienda pública"; "Art. 116. Batir moneda, determinando su materia, valor, peso, tipo y denomina--- ción, y adoptar el sistema que estime justo de pesos y medidas"; y "Art. 117. Favorecer todos los ramos de - industria, facilitando los medios de adelantarla, y --

(1) TENA RAMIREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1975* Ed. Porrúa, Sexta edición, 1975, México, p.43.

cuidar con singular esmero de la ilustración de los pueblos". De igual forma la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824 (2) estableció como facultades del Poder Legislativo en su Artículo 13 "Fracción IX. Establecer las contribuciones necesarias para cubrir los gastos generales de la República, determinar su inversión, y tomar cuenta de ella al poder ejecutivo"; fracción X. Arreglar el comercio con las naciones extranjeras, y entre los diferentes Estados de la Federación y tribus de los indios"; "Fracción XIV. Conceder patentes de corso, y declarar buenas o malas las presas de mar y tierra"; "fracción XVIII. Arreglar y uniformar el peso, valor, tipo, ley y denominación de las monedas en todos los Estados de la Federación, y adoptar un sistema general de pesos y medidas". Igualmente en su Art. 16 fracción I señala como atribución del poder ejecutivo "poner en ejecución las leyes dirigidas a consolidar la integridad de la federación, y a sostener su independencia en lo exterior, y su unión y libertad en lo interior".

Por otro lado la Cuarta Ley Constitucional de la República Mexicana, relativa a la Organización del Supremo Poder Ejecutivo, decretada por el Congreso General-

(2) TENA RAMIREZ, Felipe., Op. cit. PP. 156 y 157.

de la Nación en el año de 1836 (3), establece en su artículo 17 como atribuciones del Presidente de la República "fracción I. Dar, con sujeción a las leyes generales respectivas, todos los decretos y órdenes que convengan para la mejor administración pública, observancia de la Constitución y leyes, y, de acuerdo con el consejo, los reglamentos para el cumplimiento de estas"; "fracción IX. Cuidar de la recaudación y decretar la inversión de las contribuciones, con arreglo a las leyes"; y "fracción XXX. Habilitar puertos o cerrarlos, establecer o suprimir aduanas y formar los aranceles de comercio, con absoluta sujeción a las bases que prefije el Congreso".

Durante la segunda gestión presidencial del General Antonio López de Santa Anna, el Supremo Gobierno Provisional sancionó el 12 de junio de 1843 Las Bases de Organización Política de la República Mexicana (4), las que en su Art. 66 facultaban al Congreso para "fracción I. Dictar las leyes á que debe arreglarse la administración pública en todos y cada uno de sus

(3) TENA RAMIREZ, Felipe. Op.Cit. pp. 225, 226 y 227.

(4) Ibidem., pp. 414, 418 y 419.

ramos, derogarlas, interpretarlas, y dispensar su observancia"; y en su 87 encomendaba al Presidente de la República "fracción XIII. Cuidar de la exactitud legal en la fabricación de la moneda"; "fracción XIV. Cuidar de la recaudación ó inversión de las rentas generales, distribuyéndolas del modo y en la forma que dispongan las leyes"; y "fracción XV. Formar los aranceles de comercio con sujeción a las bases que dicte el Congreso".

El 5 de febrero de 1857, durante el gobierno del presidente Ignacio Comonfort, fue sancionada y jurada la -- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos -- (5) que constituyó un gran acercamiento de la actual -- Constitución. En su artículo 72 se definen como facultades del Congreso, en materia económica, las siguientes: "fracción IX. Expedir aranceles sobre el comercio extranjero; y para impedir, por medio de bases generales, que en el comercio de Estado á Estado se establezcan restricciones onerosas"; "fracción X. Establecer -- las bases generales de la legislación mercantil"; y -- "fracción XXIV. fijar las reglas á que debe sujetarse--

(5) TENA RAMIREZ, Felipe. Op. Cit. pp. 618, 619 y 621.

la ocupación y enagenación de terrenos baldíos y el precio de estos". Asimismo en su Art. 85 concede facultad al presidente de la república para: "fracción I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa á su esacta observancia".

El análisis de las disposiciones anteriormente señaladas permite concluir que hasta antes de 1910 la participación del Estado mexicano en la vida económica fue, en ocasiones, de carácter normativo tendiente a garantizar la posibilidad de ciertas conductas y actividades para mantener el orden público y la defensa del país. Otras veces su intervención se caracterizó por la promoción, fomento o estímulo de la acción económica adoptando algunos mecanismos tales como la condonación de impuestos y el financiamiento, pero en ningún caso se instrumentó jurídicamente para intervenir de manera directa en los procesos de producción, industrialización, comercialización y distribución de los bienes o productos socialmente necesarios para toda la población; o bien para intervenir integral y responsablemente en la planeación y conducción del desarrollo nacional.

En los albores del presente siglo el país vivió graves y profundas contradicciones en sus sistemas político, económico y social que hicieron crisis con el movimiento revolucionario de 1910, el que, a su vez, culminó con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 5 de febrero de 1917.

La nueva Constitución Política es el resultado de un movimiento popular, nacionalista y revolucionario que conservando las valiosas aportaciones de las leyes fundamentales que le precedieron desde 1814, vino a constituirse como el supremo ordenamiento legal que establece las bases para que el Estado procure la unidad nacional y salvaguarde los recursos de toda índole en beneficio de la nación mexicana. Con la nueva Constitución el país reencontró su camino para liberarse del dominio y de la penetración extranjera en cuestiones relacionadas con la propiedad territorial y con la explotación y aprovechamiento de los recursos naturales.

Por otro lado, el capitalismo mexicano es anterior a la Revolución y a la Constitución de 1917 ya que durante el Porfiriato (1876 a 1910), se promovió el establecimiento de la infraestructura ferroviaria nacional; se concesionó el capital extranjero el fomento de indus

trias de transformación, principalmente de hilados y tejidos; se expidió el 24 de diciembre de 1901 la primera Ley del Petróleo para estimular el régimen de concesiones a las compañías extranjeras, a las que se exentó de impuestos en la importación de maquinaria petrolera; y se impulsó la producción agrícola y ganadera para la exportación. Durante este tiempo las relaciones capitalistas lograron un afianzamiento dominante que desembocaron, si bien por un lado en un acelerado proceso de producción interna y su integración con el mercado mundial; por otro en graves desequilibrios y contradicciones internas.

A partir de la nueva Constitución Política el gobierno mexicano participa en forma creciente en el sistema económico nacional. Ahora ya no existe el cuestionamiento que en otro tiempo privara en torno a las ventajas o desventajas de su intervención. Inclusive algunos sectores particulares antes renuentes a aceptar la actividad económica del Estado han reconocido que para iniciar, impulsar y mantener un ritmo constante y equilibrado del desarrollo es condición "sine qua non" que el aparato estatal intervenga en forma decisiva y con creciente dinamismo, a fin de poder dar respuesta a las también crecientes demandas sociales.

Esta coyuntura histórica permitió al Estado adquirir un rol complementario diferente. Pasó de una situación del clásico Estado Liberal en la que se imponía "un no hacer", "un no intervenir" en la actividad humana en tanto ésta no afectara el interés social, a una situación de Estado planeador, promotor y regulador del desarrollo y bienestar sociales, conservando las libertades y los derechos fundamentales del hombre.

En el desempeño de su nuevo papel, el Estado mexicano ha asumido responsabilidades cada vez más amplias y complejas y el instrumento más adecuado para cumplir las es, por excelencia, la administración pública. En consecuencia, como respuesta a los ideales manifestados en la Revolución de 1910, expresados jurídicamente en la Constitución de 1917, el Estado mexicano interviene en la economía a través de dos formas:

- a) Mediante la administración pública centralizada compuesta por la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República y,
- b) Por medio de la administración pública paraestatal integrada por los organismos descen-

tralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

1.2 El marco legal.

Hemos señalado en páginas anteriores que la Constitución Política promulgada el 5 de febrero de 1917 vino a transformar radicalmente la posición del Estado mexicano en cuanto a su intervención económica y responsabilidad ante el desarrollo del país. La esencia y filosofía mismas de algunos de sus artículos nos permiten detectar, inclusive, la proyección de un Estado de planeación integral del desarrollo. Perspectiva que se constata y valida a lo largo de 63 años de vigencia de la Constitución.

El Estado mexicano, como Estado de derecho, "actúa en virtud de facultades expresas y limitadas, establecidas a través de un complejo sistema normativo, jerárquicamente relacionado. Este sistema constituye el marco jurídico de la administración pública y se manifiesta a través de relaciones de supra y subordinación, en las que cada norma o competencia emanada de ella, encuentra su fundamento de validez en otra de más alta jerarquía, que determina el proceso

de creación de la norma inferior y de su contenido. Ascendiendo por esta pirámide jerárquica, se encuentra en la cúspide la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es la norma suprema. De ella derivan su validez - las demás normas; las leyes generales son inferiores a la Constitución, pero superiores en relación con los reglamentos, que a su vez son superiores a las sentencias y a los - actos administrativos" (6).

En esta virtud y de conformidad con el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

En otros de sus artículos la Constitución proporciona implícitamente las bases para la creación de las entidades paraes-

(6) OJEDA PAULLADA, Pedro. El marco jurídico de la administración pública. Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Sumario, num. 1, 1974, p. 8, México.

tatales. De esta forma el artículo 3° define a la democracia "no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo".

En igual sentido el artículo 27 establece que "corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos - cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos, el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos" ... en el mismo artículo se señala que ... "el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Eje-

cutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes... El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas... Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólido, líquido o gaseoso, no se otorgarán concesiones ni contratos... Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines".

El artículo 28 de la misma Constitución Política impide la existencia de monopolios y de prácticas de concentración, acaparamiento o manejo irregular en los productos de consumo necesario y al mismo tiempo permite al Estado la intervención en este campo con fines de regulación, abasto y modernización de los mercados. El artículo 73, por su parte, consigna como facultad del Congreso la de legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito y energía eléctrica, asimismo para establecer el Banco de Emisión Único en los términos del artículo 28 de la propia Constitución y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123. De igual forma la facultad del Presidente de la República para promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la --

Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mencionada en el artículo 89, es otra fundamentación constitucional para la promoción de la administración paraestatal; como lo es también el artículo 93 que obliga a los Secretarios de Estado, Jefes de los Departamentos Administrativos y a los Directores y Administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria a informar al Congreso sobre el estado que guardan sus respectivos ramos. Finalmente, el artículo 123 consagra en su fracción XXXI como competencia exclusiva de las autoridades federales la aplicación de las leyes del trabajo en asuntos relativos a la industria textil, eléctrica, cinematográfica, hulera, azucarera, minera, petroquímica, metalúrgica y siderúrgica, hidrocarburos, cemento, ferrocarriles y empresas que sean administradas directa o descentralizadamente por el Gobierno Federal.

En consecuencia la filosofía constitucional en cuanto a la promoción del desarrollo nacional, contenida especialmente en las disposiciones descritas, consigna para el Estado amplias y complejas responsabilidades en los órdenes social, económico, cultural, comercial e industrial, las que tienen por objeto respaldar las garantías individuales y sociales que consagra.

Por otra parte la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O. 29-XII-1976) y la Ley para el Control, por -

parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (D.O. 31-XII-1970) constituyen los ordenamientos jurídicos más importantes, - después de la Constitución, que pretenden regular a las entidades de la administración paraestatal. Ambos ordenamientos eluden tratar la forma de organización administrativa - que debe caracterizar a los organismos descentralizados y, por lo que hace a las empresas de participación mayoritaria sólo señalan la composición de su capital y el porcentaje - con que deberá participar el Estado, así como las facultades del Gobierno Federal para nombrar su cuerpo directivo o para vetar los acuerdos de este. La Ley Orgánica contiene, sin embargo, un avance con respecto a la Ley para el Control consistente en la facultad que otorga al Ejecutivo Federal para determinar agrupamientos de las entidades a fin de facilitar su programación-operación y su vinculación con dependencias centrales. Por otro lado son aplicables a la administración pública paraestatal la Ley General de Sociedades Mercantiles (D.O. 01-VIII-1934), la que establece la creación y regulación de las empresas de participación estatal adoptando principalmente la forma de organización de sociedad anónima, en algunos casos de capital variable o bien como sociedad cooperativa o de responsabilidad limitada de interés público; la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares (D.O. 31-V-1941), la que en su artículo 1° define como instituciones y organizaciones auxi

liares nacionales de crédito "las constituidas con participación del Gobierno Federal, o en las cuales éste se reserve el derecho de nombrar la mayoría del Consejo de Administración o de la Junta Directiva, o de aprobar o vetar los acuerdos que la Asamblea o el Consejo adopten" encomienda además a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las acciones necesarias para la creación y operación de estas instituciones nacionales y organizaciones auxiliares; la Ley General de Instituciones de Seguros (D.O. 31-VIII-1935) y la Ley Federal de Instituciones de Fianzas (D.O. 29-XII-1950), norman el funcionamiento de las instituciones de seguros y de finanzas.

De igual forma regulan a la administración paraestatal la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (D.O. 31-XII-1976); la Ley General de Deuda Pública (D.O. 31-XII-1976); la Ley Federal de Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal (D.O. 31-XII-1979); la nueva Ley de Obras Públicas (D.O. 30-XII-1980); el Acuerdo a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal por el que deberán rendir, por lo menos bimestralmente, un informe de actividades a su respectivo Organismo de Gobierno (D.O. 07-IV-1975); el Acuerdo por el que se establecen las bases para la promoción y coordinación de las reformas administrativas del Sector Público Federal (D.O. 28-I-1971) y otros complementarios; el Acuerdo por el que las entidades de la Administración Pública Para-

estatal se agrupan por sectores, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que se determina (D.O.01-IV-1981); y, finalmente, por los ordenamientos internos de la correspondiente entidad paraestatal, es decir por la Ley, decreto o escritura pública constitutiva, reglamento interior de trabajo, reglamento de escalafón, reglamento de las condiciones generales de trabajo y otros complementarios que ella misma se dá como consecuencia de su personalidad jurídica y de su autonomía administrativa.

1.3 Conceptos y definiciones.

Cuando se pretende definir un concepto es recomendable reducir ese concepto en elementos de carácter más general que lo incluyan para lograr una mejor definición. Esto es, definir un concepto significa incluirlo en otro u otros conceptos que le sean más extensos o amplios y que se encuentren estrechamente vinculados con el concepto que se pretende definir.

En nuestro caso, si queremos obtener una aceptable definición y comprensión de lo que es la administración pública paraestatal tendremos que vincular este concepto con otros que, siendo más o menos extensos, están íntimamente ligados a él. Estos conceptos son: administración pública, centralización y descentralización administrativa, entidad paraestatal, empresa de participación estatal, organismo descentralizado, fideicomiso, empresa pública, sociedad de economía mixta, ente público paraestatal, entre otros.

De esta forma, la Lic. Elena Jeannetti Dávila entiende la administración pública como "el sistema de gobierno que determina como se distribuye y ejerce la autoridad política, es el instrumento que el gobierno moviliza para la ejecución y práctica de sus programas; es la actividad administrativa y los procedimientos, que a través de todos sus órganos, realiza el Estado para satisfacer sus fines" (7). En su obra "Estudio de la Administración", Dwight--Waldo señala que la administración pública es "la organización y dirección de hombres y materiales para lograr los fines del gobierno... es el arte y la ciencia de la dirección aplicada a los asuntos del Estado" (8). Por su parte Leonard D. White establece que la administración pública "consiste en todas las operaciones que tienen por objeto la realización o la observancia forzosa de la política del Estado"... por lo que además señala: "un sistema de administración pública es el compuesto de todas las leyes, reglamentos, prácticas, relaciones, códigos y costumbres que prevalecen en un momento y una jurisdicción para la realización o ejecución de la política del Estado" (9).

-
- (7) JEANNETTI DAVILA, Elena. La Administración Pública Federal. En el Estado y la Administración Pública en México para el período 1976/82, Ed. ISSSTE, México, 1975 p. 127.
- (8) WALDO, Dwight. Estudio de la Administración Pública. Ed. - Aguilar, Madrid, 1964, p. 6.
- (9) WHITE D. Leonard. Introducción al Estudio de la Administración Pública, Centro Regional de Ayuda Técnica, A 10, México, 1964, (1926) p. 551.

La administración pública federal tiene básicamente dos formas de organización administrativa: la centralización y la descentralización. La primera se presenta, a su vez, bajo dos modalidades: la centralización propiamente dicha que se caracteriza por una relación de jerarquía en los órganos -- que conforman la administración, encontrando su unidad de -- mando en la cúspide de la estructura, es decir en el titular del poder central; y la centralización desconcentrada que -- se origina por el criterio de incrementar la eficiencia y -- eficacia administrativa caracterizándose porque existe dentro de ciertos límites y condiciones; funciona con un cierto grado de libertad, decisión y ejecución, pero de ningún modo se separa del régimen de centralización. Asimismo la centralización administrativa se caracteriza porque el poder de mando y de decisión se concentra en el jefe de la administración pública, que es la persona jurídica responsable de mantener su unidad.

La segunda forma de expresión de la administración pública -- está constituida por la descentralización que se significa como un medio de organización administrativa a la que se -- transfieren, del poder central, algunas facultades para que se realicen bajo la única responsabilidad y conducción de -- la nueva organización que se crea. Esto es, la descentralización consiste en separar de la administración central un

conjunto de atribuciones y funciones para encomendarlas a otra organización que ya existe o que se crea para el efecto. Esta figura administrativa se caracteriza principalmente por que goza de personalidad jurídica, lo que significa que se rige por una legislación diferente a la de la administración central y el reconocimiento formal que esta hace de aquella; se caracteriza asimismo por disponer de un patrimonio propio, aunque normalmente dicho patrimonio proviene, por lo menos inicialmente, de la administración central; y por tener autonomía administrativa.

En consecuencia esta correlación de definiciones nos permite entender a la denominada administración pública paraestatal como una parte o subsistema del sistema general de la administración pública, con la cual únicamente está vinculada por la relación de control y que se compone por el conjunto de organizaciones públicas descentralizadas o paraestatales que la misma administración central ha establecido para cumplir ciertos propósitos u objetivos que esencial y originalmente corresponde al Estado realizar.

Las organizaciones que integran la administración pública paraestatal mexicana las define la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su art. 3o. como "entidades paraestatales" distinguiendo dentro de estas a los organismos descentralizados; a las empresas de participación estatal mayoritarias y minoritarias; las instituciones naciona-

les de crédito; las organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas; y a los fideicomisos.

Igualmente la ley mencionada y la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal (D.O. 31-XII-1970)- definen a los organismos descentralizados como "las personas morales creadas por disposición del Congreso de la Unión o, en su caso, del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten". Asimismo dichas disposiciones consideran empresas de participación estatal mayoritaria, incluyendo las instituciones nacionales de crédito y organizaciones auxiliares, e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, a aquellas que satisfagan alguno de los siguientes requisitos:

- a) Que el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal, uno o más organismos descentralizados, otra u otras empresas de participación estatal, una o más instituciones nacionales de crédito u organizaciones auxiliares - nacionales de crédito, una o varias instituciones nacionales de seguros o de fianzas, o uno o más fideicomisos considerados conjunta o separadamente, aporten o sean - propietarios del 50% o más del capital social;

- b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o
- c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de -- nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de -- administración, junta directiva u órgano de gobierno-- designar al presidente, al director, al gerente, o -- cuando tenga facultades para votar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración o de la junta directiva u órgano de gobierno equivalente".

En estas definiciones de organismo y empresa encontramos como característica fundamental la titularidad del Estado, ya sea mediante la creación de la entidad o bien por su intervención de tipo financiero o administrativo. Sin embargo, dentro del marco general de una teoría de la descentralización administrativa es evidente que estas definiciones no envuelven integralmente los conceptos aludidos. Esta insuficiencia se origina, entre otros aspectos, por la omisión, de justificaciones, forma de administración, propiedad y manejo de los recursos, carácter de la actividad por realizar, y legislación aplicable de las entidades; así como por la superficialidad con que son tratadas.

En igual situación se encuentra la definición o descripción que las disposiciones referidas nos dan sobre las empresas de participación estatal minoritaria y los fideicomisos, en razón de que sobre las primeras únicamente refieren los límites en porcentaje del capital que se habrá de poseer.

A mayor abundamiento, la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal implícitamente señala en su artículo 48 que las empresas de participación minoritaria no se incorporan al Estado por acción directa de éste, como es el caso de las mayoritarias o de los organismos, sino por la participación de capital que estos últimos tengan en las sociedades con tal carácter. En cuanto a los fideicomisos solamente se señala que es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el fideicomitente único de la administración pública centralizada.

Estas organizaciones que en México jurídicamente tienen la denominación de entidades paraestatales reciben comunmente nombres tales como: ente estatal, organismo autónomo, organismo o empresa paraestatal, empresa pública, entre otros, siendo estos conceptos que se utilizan para señalar un mismo objeto. Sin embargo, en el estudio de la teoría de la administración paraestatal o descentralizada se distingue el concepto "empresa pública" como el más extenso e integral.

Cabe anticipar que aunque no existe una teoría generalmente aceptada sobre la empresa pública que nos proporcione un -- marco conceptual de la misma, su estudio es cada día más -- creciente y de mayor interés, por lo que se asegura a media no plazo la conformación de una teoría lo suficientemente -- sólida sobre esta materia.

Lo que define una empresa pública es su forma de creación -- por parte del Estado; por tanto, éste es su propietario. -- Una concepción generalizada de la empresa pública permite -- suponer que ésta libera a la administración central de sus -- actividades de naturaleza económica, lo cual conduce al plan tamiento de las siguientes cuestiones:

¿cuáles actividades y en que medida deberán ser liberadas?, -- ¿hasta que punto la administración central debe intervenir -- en la promoción y control de las empresas?, ¿al ser las --- empresas públicas autónomas administrativamente, de que ma- nera la administración central garantiza a la población la -- eficiencia y eficacia de estas empresas?, ¿como deberán es- tar organizadas?, ¿que elementos o criterios deberán consi- derarse para evaluar sus resultados y como se realizará tal -- evaluación?

En términos generales una empresa se entiende como aquella -- organización que dispone de mano de obra (fuerza de trabajo),

capital, recursos y materias primas a fin de que, mediante su combinación y transformación, logre satisfacer ciertas necesidades de los usuarios o consumidores. Una empresa privada se caracteriza esencialmente porque sus objetivos están vinculados con la generación de utilidades, mismas que le permiten subsistir. Esta definición es aplicable a cualquier organización privada.

En el caso de la empresa pública, aún cuando ya se ha señalado su característica fundamental, se presenta una variedad de definiciones. Para la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) la empresa pública "es aquella que, como la comercial, produce bienes o servicios con objeto de venderlos a un precio que aproximadamente cubra su costo, pero que es propiedad del Estado o está bajo su tutela" (10).

El Decreto-Ley No. 200 del 25 de febrero de 1967 que dispone la organización de la Administración Federal, establece directrices para la Reforma Administrativa y da otras providencias del Gobierno Federal Brasileño, distingue dentro de la administración federal indirecta del Brasil tres tipos de entidades:

a) Autarquía.

El servicio autónomo creado por ley, con personalidad -

(10) ANDRADE BERZABA, Andrés. En "origen y naturaleza de las empresas públicas. Revista de política y administración No.4, enero - abril. México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, 1976, p. 6.

jurídica, patrimonio e ingresos propios para ejecutar actividades típicas de la administración pública que requieren para su mejor funcionamiento gestión administrativa y financiera descentralizada.

b) Empresa pública.

La entidad dotada de personalidad jurídica de derecho privado, con patrimonio propio y capital exclusivo de la Unión, creada por la ley para la exploración de actividades económicas que el Gobierno esté obligado a ejercer por conveniencia administrativa, pudiendo revestirse de cualquiera de las formas admitidas en derecho.

c) Sociedad de economía mixta.

La entidad dotada de personalidad jurídica de derecho privado, creada por la ley para la exploración de actividades económicas bajo la forma de sociedad anónima, cuyas acciones con derecho a voto pertenecen en su mayoría a la Unión o a la entidad de administración indirecta.

Por otro lado, en la teoría francesa la empresa pública "puede definirse como una empresa cuyo capital pertenece total o mayoritariamente al Estado o a otras dependencias p_ubli

cas. Por sus actividades industriales y comerciales está sujeta al derecho privado (particularmente al derecho mercantil), como lo están las empresas privadas. Sin embargo, por su naturaleza pública se encuentra sujeta a un cierto grado de dependencia y control por parte de las autoridades públicas" (11).

Por su parte Garner señala que "una empresa pública es una entidad legal establecida por el Parlamento - inglés - (algunas veces por estatuto y otras por un ministro o prerrogativa real), encargada de realizar funciones gubernamentales específicas de interés nacional y que sean limitadas a un área relativamente restringida y sujeta, en algún grado, al control por el ejecutivo. La empresa permanece jurídicamente como una entidad independiente no responsable ante el parlamento. Es una persona jurídica que no posee ninguno de los privilegios de la Corona, salvo raras excepciones, y está sujeta a las estipulaciones de la ley en asuntos tales como responsabilidades contractuales y contenciosas, y al Estado y al Municipio para el pago de impuestos" (12).

En todas las definiciones que hemos expuesto anteriormente se observan como elementos comunes:

(11) ANDRADE BERZABA, Andrés. Op. Cit. p. 31.

(12) J. F. Garner. Public corporations in the United Kingdom, Public Enterprise, pp.4-5.

- Que el origen de la empresa pública es el Estado.
- Que el capital de la empresa pública es propiedad total o parcialmente del Estado.
- Que la empresa pública tiene un reconocimiento legal por -- el Estado, lo que constituye su personalidad jurídica, diferente de la administración central.
- Que la empresa pública tiene capacidad de autodeterminación administrativa, lo que constituye su autonomía.
- Que la empresa pública tiene patrimonio propio.

1.4 Sus objetivos y su importancia.

En el caso de México el objetivo general de la administración pública paraestatal es el de coadyuvar con la administración pública central en la promoción del desarrollo económico, social, científico, político y cultural del país; esto es, la consecución del desarrollo integral de los mexicanos. Este gran propósito nacional es, a la vez, razón fundamental que explica la existencia de la administración paraestatal y de las diversas entidades que la conforman.

Si bien desde el siglo pasado han existido intentos para instrumentar la administración paraestatal, como fueron los casos de la creación del Banco de Avío, el 16 de octubre de 1830, para el fomento de la actividad minera, y después, en 1837, el establecimiento del Banco de Amortización de la Moneda de Cobre, es a partir de la segunda y tercera década del presente

siglo en que el Gobierno Federal ha venido fomentando la --
creación y variedad de estas instituciones. En efecto, el--
papel decisivo en la promoción e intervención directa del --
desarrollo que el Estado asumió con la Constitución de 1917
llevó al Gobierno a implementar esta práctica como el medio
más adecuado para el mejoramiento y bienestar social de la
población.

En consecuencia es innegable que los problemas del subde-
sarrollo y sus implicaciones económicas, políticas y socia-
les han constituido los aspectos centrales a los que se han
enfrentado las administraciones postrevolucionarias. Se ob-
servan por una parte problemas de tipo económico como la ba
ja productividad, principalmente en el sector agropecuario;
la incipiente infraestructura industrial, que generalmente-
se caracteriza por la integración de partes de importación;
la creciente deuda pública externa e interna, el acelerado-
proceso inflacionario, etc., y por otra problemas de orden-
socio-político como la inequitativa distribución del ingreso,
el deterioro del medio y la degradación de las formas de --
vida; la dificultad cada vez mayor en el acceso a mejores ni
veles de alimentación, empleo, vivienda, educación y cultura.

Para contrarrestar estos efectos del subdesarrollo y dentro-
del marco constitucional que lo sustenta, el Estado mexicano

ha determinado por sí mismo la medida en que ha de desempeñar su papel de empresario en la vida económica nacional. - Asimismo el carácter propiamente de empresario lo adquiere el Estado en la medida que interviene directamente en la explotación, transformación, industrialización, comercialización y aprovechamiento de ciertos productos o materias -- primas como los energéticos, los alimentos, la industria del acero y la manufactura; o bien mediante la venta y prestación de servicios de salud, vivienda y seguridad social; etc. En consecuencia, los objetivos que el Gobierno Federal pretende alcanzar mediante el establecimiento de las diferentes entidades que componen la administración paraestatal son:

En el ámbito global del sistema económico-social del país:

- Acelerar el proceso del desarrollo nacional y estimular el desarrollo regional para elevar y mejorar el nivel de vida de toda la población.
- Aumentar la productividad y las fuentes de empleo.
- Distribuir justa y equitativamente la riqueza nacional.
- Reducir y racionalizar el grado de dependencia del país, con respecto al capital y a la tecnología extranjeros.
- Corregir los males económicos y sociales provocados -

por la explotación económica realizada por los particulares.

- Regular la competencia, complementariedad y promoción del sistema económico.
- Ajustar y armonizar los desequilibrios del sistema social.

En el ámbito del sector económico primario:

- Facilitar los procesos de reforma agraria entendida ésta no solo como la simple repartición de tierra, sino también como la búsqueda de formas de organización y cooperación que propicien el incremento y autosuficiencia en la producción de alimentos y materias primas de la actividad agropecuaria.
- Explotar, comercializar y aprovechar el potencial pecuario de la nación.
- Incrementar y racionalizar el uso o explotación de los recursos energéticos y mineros.
- Lograr índices racionales de producción ganadera, avícola, apícola y silvícola que garanticen la autosuficiencia para la alimentación nacional y, en su caso, permitan la exportación de excedentes con la consiguiente generación de divisas para el país.
- En general, lograr el máximo aprovechamiento y racio-

nalización de los recursos naturales propiedad de la nación.

En el ámbito del sector económico secundario:

- Fomentar la creación, desarrollo y engrandecimiento de las empresas, tanto del sector público como del privado.
- Promover el desarrollo y expansión industrial (petróleo, petroquímica, energía eléctrica, acero, construcción, artesanía y otros recursos similares).

En el ámbito del sector económico terciario:

- Estimular los esfuerzos de producción y comercialización de las empresas, auxiliando en algunos casos a las que por sus condiciones y naturaleza de sus actividades lo requieran.
- Corregir y racionalizar los mecanismos del mercado, principalmente el de subsistencias populares.
- Promover e impulsar las exportaciones y substituir las importaciones.
- Promover el crédito para el financiamiento de la producción agropecuaria, industrial y comercial.
- Impulsar la investigación y desarrollo técnico, cultural y científico.

- Fomentar y garantizar, en general, los servicios básicos para la integración del individuo, es decir, los servicios asistenciales de salud y de seguridad social.

La magnitud, alcance y complejidad de los objetivos señalados evidencian por sí mismos la enorme trascendencia del papel que desempeñan las organizaciones de la administración pública paraestatal mexicana en el desarrollo integral del país. Más aún, esta importancia puede ilustrarse atendiendo al carácter de la acción en que opere la entidad paraestatal correspondiente. Por ejemplo, como técnica para la gestión de servicios públicos la entidad paraestatal dejada en manos particulares podría convertirse en centro de poder trascendental y decisivo exento de los controles y de las responsabilidades públicas, situación que sería contraria a las características y facultades del Estado moderno. De igual forma, la entidad paraestatal se significa como valioso instrumento para la defensa e integración de la soberanía e independencia nacionales cuando opera en actividades de tipo estratégico como el petróleo y demás hidrocarburos, la petroquímica básica, la explotación de minerales radioactivos y la generación de energía nuclear, la electricidad, los ferrocarriles, las comunicaciones telegráficas y radiotelegráficas, etc., las que a su vez apoyan el desarrollo -

de otras actividades.

Otro caso, aunque tradicionalmente atribuido a estas instituciones pero no por ello menos importante, es el de la orientación antimonopolística de la entidad paraestatal en el sistema de comercialización, con la cual se pretende racionalizar, regular y armonizar los subsistemas de producción, distribución, mercado, precios y consumo, evitando el estrangulamiento y especulación en esta área también fundamental de la economía. La empresa pública mexicana, llámemosla así con la salvedad inicialmente señalada, debe significarse igualmente como el instrumento "ad hoc" para el surgimiento de polos de desarrollo y la revitalización de las zonas geográficas y grupos sociales marginados del país, para lo cual se deberá procurar su establecimiento en las regiones que se le demande.

Vista desde otro ángulo, la entidad paraestatal reviste importancia por ser el órgano operativo responsable de la ejecución de una política y de un plan central general de desarrollo que la regule y oriente y, que al mismo tiempo, le permita la posibilidad de realimentar al sistema de gobierno y a la administración pública en su conjunto.

En México es verdaderamente extraordinaria la importancia de las entidades paraestatales que integran la administra-

ción pública federal. Esta importancia está dada por el tipo de actividades en que operan, por los volúmenes de recursos cada vez más crecientes que administran y por su responsabilidad de coadyuvar con el Gobierno Federal al fomento del desarrollo integral del país. Para evidenciar lo señalado basta decir que el presupuesto de ingresos y las inversiones que realizan tales entidades en su conjunto son superiores en monto a las que efectúa la administración pública centralizada, situación tal que debe considerarse como fuente potencial constante de ingresos que robustezca la capacidad económica del Estado, incremente las fuentes de empleo y los índices de ocupación y produzca bienes y servicios indispensables para la comunidad.

En virtud de las anteriores reflexiones podemos entonces señalar que el Estado mexicano se constituye como el empresario más importante y que, por tanto, domina a la economía mexicana.

Efectivamente, con un gasto de más de 2 billones de pesos - presupuestados para 1981 y con un amplio y complejo sector de entidades paraestatales que intervienen en las más variadas actividades, como los energéticos (Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Comisión de Fomento Minero y algunas más); el transporte ferroviario; la producción

de fertilizantes (Fertilizantes Mexicanos, S.A.); la industria del acero (Siderúrgica Mexicana, S.A. de C.V.); la producción de equipo de transporte Diesel Nacional, S.A., Vehículos Automotores Mexicanos, S.A., Mexicana de Autobuses, S.A. de C.V.); la industrialización y comercialización de granos y alimentos básicos (Compañía Nacional de Subsistencias Populares y su sistema de empresas filiales); la banca (Banco de México, Nacional Financiera, S.A., Banco Nacional de Crédito Rural y Sociedad Mexicana de Crédito Industrial, S.A.); la prestación de servicios asistenciales y de seguridad social (Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, Sistema Integral Para el Desarrollo de la Familia y otros); etc., el Estado mexicano reafirma su participación mayoritaria dentro de nuestro sistema de economía mixta.

1.5 Orígen.

La filosofía política, económica y social del nuevo Estado mexicano surgido de la Revolución, consagrada en la Constitución, hace de la administración pública el instrumento -

fundamental para la promoción del desarrollo integral, de tal suerte que no se concibe un programa orientado hacia este propósito sin su intervención. La esencia de esta filosofía está contenida principalmente en el artículo 3o. Constitucional, el que concibe a la democracia no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el permanente mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; nacional en tanto que sin hostilidades ni exclusivismos atiende a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y al fortalecimiento de nuestra cultura; contribuyendo además a la mejor convivencia humana con aprecio a la dignidad del individuo y a la integridad de la familia, todo ello sustentado en los ideales de fraternidad e igualdad de los derechos universales del hombre.

En tal virtud encontramos que el Estado se ha visto en la necesidad de incorporar o crear para sí organizaciones administrativas diferentes de su administración central, pero que paralelamente a él coadyuvan a la consecución de los objetivos generales del desarrollo.

Con base en la referencia anterior podemos entonces señalar

que el origen de las "empresas públicas" en el Estado mexicano es diverso. Por un lado encontramos su origen en razones de orden ideológico, político, económico, jurídico, técnico o social, por otro su origen reside en disposiciones constitucionales como en el caso de los energéticos; por otro más su razón se encuentra en la obtención de resultados prácticos y eficaces, al realizar en forma indirecta o descentralizada cierta actividad; alguno más encuentra su origen en las condiciones económico-financieras de las propias empresas privadas declaradas en quiebra, y que por su actividad o para que no genere desempleo el Estado se responsabiliza de su administración.

Las entidades de la administración pública paraestatal, como formas de organización de la intervención económica del Estado, fundamentan su operación en la autonomía administrativa y en algunos casos en la autarquía que las caracteriza lo cual no debe entenderse como una independencia absoluta de la administración central sino como la libertad de acción suficiente para lograr sus objetivos como empresa. Pero, ¿Cuáles son específicamente las causas que obligan al Estado a disponer este tipo de entidades y, más aún, a través de que formas o procedimientos les dá existencia y las incorpora a su patrimonio?

Del análisis de lo anteriormente señalado y de la evolución histórica de la participación económica del Estado, se deriva en consecuencia que la empresa pública surge a la vida económica por los motivos siguientes:

- a) Las crisis y recesiones económicas por las que han pasado los diferentes países en desarrollo han obligado a los Estados nacionales a asumir o al menos intervenir más directamente en la ejecución, control y vigilancia en los procesos de producción y comercialización, así como la determinación y regulación de sus sistemas monetario y crediticio.
- b) Los grandes movimientos bélicos que ha sufrido la humanidad como la primera guerra mundial y con mayor intensidad la segunda, obligaron por ejemplo a la intensificación de la investigación científica orientándola al desarrollo armamentista, propiciando así una economía de guerra.
- c) El acelerado crecimiento demográfico a nivel mundial y los graves problemas que enfrentan las grandes metrópolis han exigido como respuesta de la administración pública el incremento, modernización y eficacia de los servicios públicos como el agua potable, drenaje y alcantarillado, electricidad, educación, centros

de bienestar y deportivos, pavimentación, planeación y desarrollo urbano, etc.

- d) La modernización de los sistemas y medios de transporte como única alternativa para la mejor comunicación de las ciudades y de los polos de desarrollo, así como para la eficaz distribución de los bienes y productos y la realización del comercio, ha requerido la atención del Estado para desarrollar la infraestructura del transporte y de las comunicaciones.
- e) La responsabilidad que ha adquirido el Estado de intervenir decisivamente en la promoción y establecimiento de la infraestructura industrial (petrolera, siderúrgica, automotriz, azucarera, etc.), como requisito prioritario para despegar a mejores metas de desarrollo constituye tal vez la causa fundamental para la creación de las entidades paraestatales.
- f) El orden estratégico que para la independencia política y económica del país significa la realización de ciertas actividades (petróleo, electricidad, minería, telecomunicaciones, etc.), ha determinado históricamente la conveniencia de que dichas actividades sean de exclusivo dominio del Estado, ya que encomendarlas inclusive indirectamente a los particulares podría -

significarles también la concesión de cierto poder político, además de contraponerse a los intereses de la administración pública consagrados en la Constitución.

- g) El desinterés o incapacidad de los empresarios privados por generar ciertos bienes o servicios socialmente necesarios, o por invertir su capital en las zonas geográficas del país que lo requieren, ha llevado al sector gubernamental a ampliar su esfera de acción hacia estos lugares.
- h) La planeación del desarrollo económico y social del país y la necesidad de garantizar la seguridad e integridad nacional, constituye una causa general que engloba a las señaladas anteriormente para ejercitar la práctica de entidades descentralizadas orientadas a la ejecución de determinadas políticas de desarrollo.

Como se señaló al principio de este apartado, el origen de la administración descentralizada es heterogéneo y atiende a las condiciones socio-económicas, políticas y coyunturales que en un momento dado caractericen a la administración pública, por esta razón es de destacar que los señalamientos anteriores no son de ninguna manera limitativos, sino que, por el contrario, pretenden definir e incluir en cierta forma todos los elementos de carácter conceptual y prác-

tico que originan tal administración.

Corresponde ahora analizar y responder a la segunda parte - del planteamiento, relativa a las formas o procedimientos - utilizados para el fomento del sector descentralizado. Al respecto es conveniente señalar que el Estado mexicano con- objeto de establecer y consolidar su infraestructura econó- mica y administrativa que le posibilite el cumplimiento de- los objetivos previstos, puede dar existencia o incorporar- a su patrimonio entidades paraestatales al través de las si- guientes formas o procedimientos:

a) Creación.

Tradicionalmente ha sido la forma más comunmente uti- lizada para el establecimiento de estas entidades, prin- cipalmente las de prestación de servicios públicos ya que estos siempre han estado bajo la tutela del Estado, aún cuando los particulares los presten por concesión; así como las empresas productoras de bienes para el -- mercado mediante las cuales el Estado ha manifestado -- su intervención económica. En México los organismos -- descentralizados se crean por decreto del Ejecutivo Fe- deral o la Ley del Congreso de la Unión, en tanto que- las empresas de participación estatal se crean por me- dio de una acta pública constitutiva certificada ante-

el notario público, la que normalmente es precedida - por un decreto o ley a los que formaliza.

Esta situación existe como consecuencia de que el capital de los primeros es totalmente propiedad del Estado, mientras que en el de las segundas existe una - coparticipación con el capital privado, que es precisamente lo que origina el régimen de economía mixta.

b) Compra.

La compra constituye otra forma para la incorporación de empresas públicas al capital estatal. Mediante -- ella una o varias dependencias centrales o entidades-paraestatales de la administración pública entran en libre transacción comercial con el propietario de una empresa privada y después de un proceso de valoración de la misma se determina la compra como cualquier acto comercial regulado por el derecho mercantil. Este acto se caracteriza porque existe una libre voluntad de las partes negociantes y se puede originar, entre otras razones, por la quiebra de la empresa; entonces, ante la inconveniencia de crear desempleo o bien por el tipo de actividad que desempeña o por su ubicación geográfica, el Estado decide adquirirla. Cabe señalar que este procedimiento puede ser parcial o total y tem

poral o definitivo, según se determine en el proceso de negociación.

c) Expropiación.

Esta forma se origina en la concepción que el derecho universal da a la propiedad privada, a la que considera con un carácter social y no como exclusiva prerrogativa para obtener utilidades económicas y, menos aún abusos o explotación por el ejercicio de determinada actividad. Por tanto la expropiación significa el acto jurídico-administrativo por el cual el Estado incorpora a su patrimonio alguna empresa o bien en manos de particulares por considerarse de utilidad pública, es decir de interés social. Previamente a dicho acto existe una deliberación entre el órgano de la administración pública responsable de realizar la expropiación y el particular afectado en torno a la forma, tiempo y monto de la indemnización por la expropiación realizada. Este procedimiento se caracteriza, además, por la posibilidad del Estado para imponer su facultad coactiva y sobreponer el interés general al particular; esto es, la expropiación la puede realizar el Estado aún en contra de la voluntad del expropiado indemnizándole con un pago que se realiza mediante avalúo (valor catastral) el que normalmente es menor que el costo comercial real

del objeto de expropiación.

d) Requisición.

La requisición constituye una práctica poco común para la incorporación temporal o definitiva de bienes o empresas particulares al capital estatal. Generalmente se realiza al través de procesos políticos y mediante ella el Estado requisita por ley o decreto aún en contra de la voluntad del particular y sin pagarle ninguna indemnización. La requisición significa para el Estado un recurso jurídico administrativo por el cual pasa a operar alguna empresa que, normalmente por problemas laborales, ha dejado de generar bienes o productos necesarios para el mercado o prestar servicios indispensables a la comunidad. En consecuencia merece observarse el hecho de que la administración pública central puede en un momento dado requisitar también a una entidad paraestatal que haya dejado de prestar ciertos servicios por problemas de tipo laboral, como podrían ser por ejemplo los servicios de transporte o teléfonos. En la requisición de empresas particulares, de la eficiente resolución o no del problema depende que se recurra a otra forma de incorporación como podrían ser la compra y aún la expropiación.

e) Estatización de emergencia.

Generalmente se recurre a este procedimiento como única opción para mantener la continuidad en la operación de alguna empresa privada que se ha declarado en quiebra y ha dejado de funcionar. Entonces sea por el tipo de actividad que desempeñe y le convenga al Estado, sea por su ubicación geográfica que se estime necesaria para el desarrollo o satisfacción de necesidades de una determinada región, o bien para que no genere desempleo u otros trastornos económico-sociales, la administración pública-central o paraestatal- por iniciativa propia o a solicitud de los representantes legales de la empresa en quiebra promueve los actos jurídico-administrativos necesarios para responsabilizarse de su administración; de aquí el origen de esta forma de incorporación. La estatización de emergencia normalmente es de carácter temporal en virtud de que la empresa, una vez lograda su recuperación económica, se devuelve a sus propietarios originales.

f) Donación.

Esta forma se realiza mediante un acto de buena voluntad (puede ser testamentario), mediante el cual un particular entrega o dona al Estado su bien o empresa pa-

ra beneficio de la colectividad. En consecuencia, al Estado le corresponde dar formalidad y estructura legal y administrativa a la empresa que le han concedido.

Debe observarse el hecho de que dentro de las formas descritas que dan existencia a las empresas públicas, y en consecuencia su incorporación al patrimonio estatal, no se utiliza el término "nacionalización" en razón de que este es un concepto con un alto contenido político que puede, en determinado momento, pretender describir una expropiación, una compra, una requisición o bien se le utiliza para señalar otros fenómenos socio-políticos del Estado. En consecuencia el concepto "nacionalización" contiene a las formas de existencia mencionadas o más que ellas. Podemos señalar, además, que la nacionalización constituye un valioso postulado de carácter político, jurídico, social y económico cuya idea fundamental es la socialización de los medios de producción, sean éstos privados o públicos. La nacionalización asimismo se origina en la necesidad de transformar la propiedad privada en colectiva o popular, caracterizándola por la función social que debe desempeñar en una nación.

CAPITULO 2

LA ORGANIZACION Y EL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL.

2.1 Las formas de organización.

Los intentos por lograr una adecuada organización de la administración pública paraestatal mexicana datan, formalmente, desde 1947 cuando el 31 de diciembre de ese año se expidió la primera Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Sin embargo, es a partir de 1970 y con mayor intensidad de 1976 cuando el Gobierno Federal ha emprendido de manera sistemática serios esfuerzos para el mejoramiento administrativo-operativo de su complejo sector de entidades paraestatales-buscando en lo posible conciliación entre la flexibilidad de su funcionamiento operativo y financiero y la necesidad de fiscalizaciones que aseguren su responsabilidad social-con el propósito último de superar los problemas que plantea una sociedad en desarrollo. -

No obstante la búsqueda de métodos y mecanismos para el objetivo señalado, de origen la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal actual (D.O. 29-XII-1976) no establece las bases organizativas a las que se deberán sujetar las entidades paraestatales, al limitarse a determinar que los organismos descentralizados pueden adoptar cualquier forma-

o estructura legal y omitir lineamientos en este sentido para las empresas de participación estatal y los fideicomisos. Pese a ello, la falta de estos señalamientos parece ser justificada y congruente toda vez que las entidades, al ser organizaciones de gestión descentralizada, poseen autonomía administrativa y personería jurídica, lo que las hace responsables por sí mismas de los actos que realizan.

Esta libertad de organización que jurídicamente caracteriza a las entidades paraestatales está orientada, principalmente, a propiciar en ellas formas de organización tales que les permitan conducirse con eficiencia para que realicen sus operaciones de manera programada, administran racionalmente los recursos que disponen, adopten sistemas de dirección moderna y, sobre todo, logren el máximo rendimiento y productividad del capital que les confiere el Estado para el cumplimiento de sus objetivos.

En consecuencia, las entidades de la administración pública paraestatal han adoptado variadas formas de organización -- que van de la más sencilla hasta la más compleja estructura orgánica.

En la estructuración de estas organizaciones se ha atendido siempre al tipo y volumen de operaciones que realizan, a la cuantía de recursos y personal que administran, a la clien-

tela y mercado que atienden y, en no pocos casos, a situaciones y compromisos de carácter político para la designación de cargos.

Del análisis de la forma en que está organizada la administración pública paraestatal es posible determinar convencionalmente que las entidades que la integran adoptan principalmente tres formas de organización.*

a) Entidades con organización del tipo de dependencia central o gubernamental.

En este grupo se ubican aquellas entidades que generalmente están organizadas, financiadas y fiscalizadas -- casi del mismo modo que cualquier dependencia de la administración central. Sus características más relevantes son las siguientes:

- a.i) Se financian mediante asignaciones anuales del Erario Federal y todos sus ingresos, o parte -- muy importante de ellos, se pagan a la federación.

* El análisis de organización referido comprendió las siguientes entidades paraestatales; Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Diesel Nacional, S.A., Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S.A., Altos Hornos de México, S.A., Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Nacional Financiera, S.A., Aeronaves de México, S.A., Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas y el -- Centro para el Estudio de Medios y Procedimientos Avanzados de la Educación.

- a.ii) Están sometidas a procesos de presupuestación, contabilidad y fiscalización similares a los que se aplican en las dependencias centrales.
- a.iii) Los métodos y condiciones generales de la administración de su personal son equivalentes a los aplicables al personal de la administración central.
- a.iv) Están constituidas como subdivisiones de las dependencias centrales en virtud de una estrecha y necesaria relación que las liga en su operación.
- a.v) Están altamente burocratizadas y se distinguen por el exceso de papeleo y morosidad en sus trámites administrativos.

Por tanto, podría incluirse en esta clasificación al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el cual se creó como organismo descentralizado por servicio mediante Ley del Congreso de la Unión publicada en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1959, substituyendo a la antigua Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro que venía funcionando desde 1925, con el objeto de administrar y proporcionar prestaciones, jubilaciones, pensiones y servicios sociales en general, para el personal civil al servicio de-

la federación. Este Instituto es administrado por tres niveles de dirección: Junta Directiva, Dirección General y subdirecciones de área.

Igualmente es posible adscribir a este grupo al también organismo descentralizado denominado Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, el que tiene por objeto manejar los servicios de pensiones, compensaciones, haberes de retiro y otros beneficios que señala la Ley de Retiros y Pensiones Militares; así como administrar el fondo de la vivienda de los miembros del activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada. Los niveles de dirección de este organismo son: Junta Directiva; Dirección General y subdirecciones de área.

Otra entidad que se asemeja en organización y operación a las dependencias centrales es el Centro para el Estudio de Medios y Procedimientos Avanzados de la Educación (CEMPAE) creado por decreto Presidencial del 31 de agosto de 1971 como organismo descentralizado de interés público, cuyo propósito es el fomento, planeación, coordinación y control de la educación extraescolar; así como programar y promover la investigación y experimentación educacional del país. Su estructura organizacional básica la integran dos niveles: Coordinación General y Direcciones de área.

Por otro lado las entidades paraestatales ubicadas en esta forma de organización se apegan y adaptan con facilidad a los reglamentos y procedimientos normales de la administración central, además de que, como hemos visto, las denominaciones de sus niveles de dirección son equivalentes a las existentes en las dependencias centralizadas, las cuales están claramente señaladas en el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal referida.

Entidades de capital exclusivamente estatal o público.

La creciente intervención del Estado en actividades de naturaleza económica como la industrial, comercial y de transporte ha conducido a la incorporación de instituciones que, estando investidas de facultades estatales, poseen funcionamiento flexible similar al de la empresa privada.

Las entidades paraestatales que se identifican con esta forma de organización tienen atribuidas facultades que originariamente corresponden al Estado y a las que éste renuncia y encomienda a un organismo de gestión descentralizada con capital exclusivamente estatal, el cual puede actuar en nombre propio más que de la administración pública central. Estas entidades se caracterizan principalmente porque:

de la empresa privada
la creciente intervención del Estado

- b.i) Se financian mediante asignaciones presupuestales del Erario Federal. Además pueden financiarse por sí mismas mediante la obtención de empréstitos nacionales o extranjeros o bien al través de los ingresos que obtienen por la venta de los bienes y servicios que producen.
- b.ii) Poseen mayor libertad que las entidades señaladas en la forma anterior para celebrar contratos y adquirir y disponer propiedades en nombre propio.
- b.iii) Aún cuando están reguladas por disposiciones generales para toda la administración pública en materia de presupuestación, contabilidad y gasto público, tienen mayor flexibilidad y libertad para manejar estos recursos conforme a sus requerimientos y programas de operación.
- b.iv) La administración y el régimen de seguridad de su personal es diferente al de las señaladas en la forma anterior, caracterizándose por una mayor flexibilidad y registros simplificados en sus controles internos; además de que cada entidad por lo general mantiene sus propias condiciones y contratos de trabajo con sus trabajadores.

Las características de estas entidades, por otra par-

te, les permiten desarrollar actividades industriales y comerciales o proporcionar servicios al público utilizando las prácticas y condiciones con que se desenvuelve un negocio particular. Su mayor libertad les permite también efectuar por sí mismas ampliación de sus instalaciones; contratar sus adquisiciones, servicios y personal de manera mucho más ágil en virtud de que no están supeditadas a excesivos y engorrosos trámites y controles de la administración central.

Puede ubicarse en esta forma de organización a Petróleos Mexicanos (PEMEX) cuya integración al patrimonio estatal se inició mediante decreto expropiatorio, expedido el 18 de marzo de 1938 por el entonces Presidente de México General Lázaro Cárdenas, de 17 compañías petroleras extranjeras que a través de sus filiales representaban el 93.4% de la industria petrolera mexicana de ese tiempo. Pemex fue determinado por su Ley Orgánica del 21 de enero de 1971 como organismo descentralizado del Gobierno Federal de carácter técnico, industrial y comercial con el objetivo de explotar, refinar y transformar, almacenar, distribuir y vender el petróleo y sus productos derivados. Sus niveles de dirección los constituyen un Consejo de Administración, su Director General, subdirecciones -

de área y gerencias.

De igual forma la Comisión Federal de Electricidad - (CFE) es otro organismo descentralizado que se identifica en la categoría de las entidades con capital exclusivamente estatal. La industria eléctrica, como la petrolera, fue objeto de un proceso gradual de nacionalización de empresas como la Mexican Light and Power Co. y la American and Foreign Power Co. que operaron en el país desde fines del siglo pasado y hasta 1960, aproximadamente, culminando dicho proceso el 20 de octubre de 1960 mediante una adición al artículo 27 Constitucional por la que se concedía en exclusiva al Estado la generación, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica en beneficio de la nación mexicana. La CFE está regida por un Consejo de Administración, un Director General, subdirecciones de área y gerencias.

Por otra parte este tipo de entidades, por la naturaleza de sus funciones y por los recursos que manejan, están en mejor situación para la obtención de créditos extranjeros que las incluídas en la forma anterior, inclusive que la administración central misma.

Por las consideraciones expuestas, las entidades para

estatales con capital exclusivamente estatal y con características y funcionamiento del tipo de la empresa privada demandan toda la atención y cuidado de la administración gubernamental, sobre todo en aspectos de planeación global, gestión y control financiero, evaluación de resultados y cuidado político.

c) Entidades de capital mixto.

La tercera forma en que están organizadas las entidades paraestatales comprende a las empresas de participación estatal; es decir a las sociedades mercantiles cuyo capital se integra con participaciones del Estado y de los particulares. Estas empresas por su composición "mixta" permiten inducir que describen un concepto netamente económico más que una forma jurídica o administrativa de organización.

La conjugación de intereses ajenos con los del Estado no pretende substituir de ninguna manera a los organismos descentralizados de capital puramente estatal o público, sino que, por el contrario, propicia una forma de organización con responsabilidad compartida en la que se integran armoniosamente los capitales público y privado para el cumplimiento de objetivos económicos y sociales. Estas sociedades reúnen, entre --

otras, las siguientes características:

- c.i) Su capital está integrado con participaciones mayoritarias o minoritarias del Estado a través de alguno o algunos de sus órganos de la administración pública central o paraestatal, y de los particulares.
- c.ii) Sus cuadros de funcionarios directivos normalmente son elegidos por el gobierno, quien a la vez puede reservarse facultades para vetar -- los acuerdos de la asamblea general de accio-- nistas, consejo de administración u órgano --- equivalente de la correspondiente sociedad, -- por medio de cláusulas y artículos explicitados en su escritura constitutiva.
- c.iii) En la constitución de su capital pueden figu-- rar acciones de serie especial que solamente -- son suscritas por el gobierno.

Esta forma de organización ha surgido porque el Estado ha tenido el deseo o necesidad de formar sociedades -- mercantiles con la colaboración de los particulares -- para la ejecución de determinada actividad. En otros -- casos su existencia se ha debido a la conveniencia de -- apoyar financieramente a una empresa privada en crisis con el objeto de mantener la producción o servicios de

interés social, o para evitar el desplazamiento de la mano de obra.

Dentro de esta categoría puede señalarse la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S.A. que se constituyó mediante Escritura Pública Núm. 587 del 8 de abril de 1952, ante el Notario Público Núm. 78 del Distrito Federal, y la cual conforme al Artículo 3o. de sus Estatutos tiene como objeto el fabricar material rodante para uso ferroviario, para la construcción de vagones ferroviarios o de otras clases, con llantas de acero o goma, de autopropulsión o de arrastre, así como para elementos necesarios para su manufactura, asimismo es administrada por una Asamblea General de Accionistas, por su Dirección General y Direcciones de Área.

Se incluye también a Diesel Nacional, S.A., empresa en la que el Gobierno Federal es propietario del 99.99% de su capital social que asciende a 1,071.2 millones de pesos. Esta sociedad se constituyó por Escritura Pública Núm. 538 del 28 de julio de 1951 ante el Notario Público Núm. 78 del Distrito Federal con el objeto de producir, fabricar, ensamblar y comercializar camiones, tractores, vehículos y motores-

en general de la marca "Diesel"; así como accesorios, partes sueltas, piezas de repuesto, reparaciones y -- reacondicionamientos de los vehículos y motores señalados. La sociedad es administrada por una Asamblea de Accionistas, un Consejo de Administración, su -- Dirección General, direcciones de área y gerencias.

Otro caso dentro de esta forma es el de Industrias Co nasupo, S.A. de C.V., cuyo capital social es de -- \$500'000,000.00 como mínimo y \$1,000'000,000.00 como máximo y del cual el Gobierno Federal, por medio de -- la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, es -- propietario del 99.9%. Esta sociedad a diferencia -- de las anteriores es administrada por un Consejo de Administración, una Gerencia General, gerencias de -- área y departamentos, siendo su objeto la industrialización y comercialización de semillas oleaginosas, -- aceites y grasas de origen animal y vegetal, harinas -- de trigo y maíz, alimentos balanceados para ganado, -- pastas para sopas y otros productos similares.

Por otra parte conviene observar el fenómeno administrativo relativo a que algunas entidades paraestatales están organizadas en forma de "corporaciones" o -- "conglomerados" de empresas, constituyendo con ello -- un acercamiento al tipo de organización "holding".

En México el establecimiento de esta práctica organizativa es relativamente nueva. Su origen deriva de la organización adoptada por la empresa privada, especialmente la transnacional, cuya directriz principal es la expansión y la concentración económica mediante la conformación de conglomerados económico-financieros para el control de empresas comerciales o industriales.

La empresa holding se caracteriza porque es un medio de financiamiento, de inversión de capital en otras empresas - las que vienen siendo subsidiarias - al través de las cuales realiza determinada actividad económica. Esto no impide, sin embargo, que la empresa holding produzca o preste servicios de manera directa.

Dentro de la administración pública paraestatal los conglomerados de entidades más importantes están representados por la Nacional Financiera, S. A., que financia y controla, entre otras empresas, a Chapas y Triplay, S. A. en un 99.6% de su capital social que suma \$19,500,000.00, a Ayotla Textil, S. A. en un 96.5% de su capital social que asciende a \$75'600,000.00, a Maderas Industriales de Quintana

Roo, S. A., con la mayoría de acciones de su capital que es de \$20'000,000.00 y a otras empresas como Bicicletas Cóndor, S. A., Comercial de Telas, S. A. y - - Avatram Mexicana, S.A.; por Petróleos Mexicanos que es propietario de casi el 100% de las acciones de la empresa Instalaciones Inmobiliarias para Industrias, S. A. de C.V., y que, además, es accionista mayoritaria de Tetrae tilo de México, S.A., de Hules Mexicanos, S.A., y de la Compañía Mexicana de Exploraciones, S.A., empresa ésta última en la que posee el 60% de su capital (\$20'000,000.00) y el 40% la Seismograph - Service Corporation de Tulsa, Oklahoma, E.U.A.; por el Banco Nacional Cinematográfico, S.A., el cual es financiado en 56.97% por NAFINSA y por el Banco de México, S.A., pero que, a su vez, financia, coordina y controla a la Cía. Operadora de Teatros, S.A., a CONACITE UNO y CONACITE DOS; y por la Compañía Nacional de Subsistencias Populares que ha creado, financia, coordina y controla todo un sistema de empresas filiales compuesto por cuatro empresas industriales: Industrias Conasupo, S.A. de C.V., Maíz Industrializado CONASUPO, S.A. de C.V., Leche Industrializada CONASUPO, S.A. de C.V., y Trigo Industrializado CONASUPO, S.A. de C.V.; seis empresas comerciales: Distribuidora CONASUPO Metropolitana, S.A. de C.V., Diconsu Cen-

tro, Diconsa Norte, Diconsa Noroeste, Diconsa Sur y Diconsa Sureste; y cuatro empresas de servicios: Bodegas Rurales CONASUPO, S.A. de C.V., Almacenes Nacionales de Depósito, S.A., Centros CONASUPO de Capacitación, S.C., y el Fideicomiso Comisión Promotora para el Mejoramiento Social, que en su conjunto forman un conglomerado de quince entidades paraestatales que operan en el campo de las subsistencias populares.

2.2 Sus aspectos operativos.

En un país como el nuestro cuyo proceso de desarrollo es sumamente acelerado corresponde a las entidades de la administración paraestatal un papel determinante en el impulso y fomento de las más diversas actividades económicas, sociales y culturales para el mejoramiento de las condiciones generales de vida de la población.

Es evidente que el sistema de mercado no puede por sí mismo resolver o atender en forma adecuada todas las acciones económicas, por lo cual la administración pública se convierte en el agente más importante del desarrollo económico, ejerciendo su acción al través de una política de inversiones para la generación de productos para el consumo o para la industria, servicios públicos, creación de empleo

os, ampliación y modernización de obras de infraestructura en general. El instrumento de aplicación de esta política de inversiones y de intervención en el sistema económico nacional es definitivamente la "empresa pública", consagrada en la legislación mexicana con la denominación "entidad paraestatal".

Estudiar y analizar los aspectos operativos de más de 850-entidades paraestatales, aunque de manera general por limitaciones de información y amplitud del tema y por así requerirlo la metodología seguida en este trabajo, impone obligadamente la necesidad de adoptar una técnica de análisis administrativo que en forma ordenada y sintética permita realizar esta tarea.

En tal sentido es conveniente partir del modelo de sectorización de la administración pública federal mexicana, mediante el cual se han establecido los mecanismos de organización y coordinación de la administración de tal suerte que se posibilite la ejecución coherente e integral de las actividades asignadas a los diferentes órganos que la componen.

Las empresas públicas mexicanas participan en los más diversos y complejos sectores de la actividad económica nacional.

Así tenemos, por ejemplo, que en el sector industrial desempeñan un papel primario Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, Altos Hornos de México, la Siderúrgica Nacional, S.A., y la Comisión Nacional de la Industria Azucarera, por citar algunas. En el sector comercio la participación más importante de la administración paraestatal incide en la Compañía Nacional de Subsistencias Populares y su sistema de empresas filiales, el Instituto Mexicano de Comercio Exterior y el Instituto Mexicano del Café. En el sector agropecuario y forestal destacan Productos Forestales Mexicanos, Forestal Vicente Guerrero, la Comisión para Regulación de la Tenencia de la Tierra, la Comisión Nacional de Fruticultura y la Comisión Nacional de las Zonas Aridas.

Del sector asentamientos humanos cabe citar el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular. Del sector comunicaciones y transportes deben mencionarse los Ferrocarriles Nacionales de México, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, Aeropuertos y Servicios Auxiliares y Teléfonos de México, S.A.. Por su parte el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, el Hospital Infantil de México y el -

Instituto Nacional de Cardiología, entre otros, participan en el sector salud y seguridad social. En el de educación se inscribe la acción del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas, el Colegio Nacional de Educación Profesional y Técnica, la Universidad Nacional Autónoma de México y el Centro para el Estudio de Medios y Procedimientos Avanzados de la Educación.

En el sector pesca se menciona la Congeladora del Pacífico, S.A., Productos Pesqueros Mexicanos, S.A. de C.V., el Fondo Nacional de Fomento de Sociedades Cooperativas Pesqueras y la Refrigeradora de Tepepan, S.A. de C.V.

En el sector política laboral participan la Comisión de los Salarios Mínimos, el Fideicomiso para el Centro de Estudios Históricos y Sociales del Movimiento Obrero y el Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores.

En el sector turismo se citan el Fondo Nacional del Fomento al Turismo, Inversiones Turísticas del Caribe, S.A., y la Nacional Hotelera, S.A.. Al sector política económica se integran el Banco de México, la Nacional Financiera, S.A., la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial, S.A., además de afianzadoras, aseguradoras, inmobiliarias y bancos. Finalmente, al sec--

tor administración y defensa corresponden el Fideicomiso Inmobiliario para las Fuerzas Armadas, el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, el Fideicomiso para obras sociales en materia de relaciones internacionales de México, fomento de los estudios sobre la materia y otorgamiento de premios e incentivos, la Productora e Importadora de Papel, S.A. de C.V. y los Talleres Gráficos de la Nación, S.A. de P.E. y R.L.

En suma, la administración pública paraestatal ha adoptado convencionalmente doce sectores de actividad económica y social dentro de los que se integran, funcionan y coordinan más de 850 entidades.

Por otra parte la economía mexicana registró a partir de 1978 un notable crecimiento, dejando atrás la situación de estancamiento que prevaleció en el bienio 76-77. Hay que resaltar aquí que este crecimiento se basó principalmente en un fuerte impulso a la actividad petrolera realizada por PEMEX, la que permitió fortalecer las relaciones externas de la economía al dotar de un mayor monto de divisas y aumentar su capacidad de importación, además de gozar con poder de negociación a nivel internacional y de apoyar financieramente a otras actividades de la economía.

Ante la importancia del sector petrolero en la economía nacional, el Gobierno Mexicano ha decidido realizar un aprovechamiento más racional de este energético para no depender exclusivamente de él en el crecimiento económico. Sin embargo, pese a que el potencial petrolero representado por 60 126 millones de barriles de reservas probadas, 38 042 millones de barriles de reservas probables y 250 000 millones de barriles de reservas potenciales * constituye la punta de flecha para el despegue industrial del país, existen actualmente en algunas de las áreas principales de la economía estrangulamientos y tendencias negativas que demandan la inmediata atención y apoyo por parte de las autoridades gubernamentales correspondientes. Tales áreas de atención prioritaria son:

- a) El deterioro y la insuficiencia en la producción agropecuaria, principalmente la producción agrícola para la alimentación popular, que implica el riesgo de perder gradualmente la seguridad alimenticia de la población. Esta situación resulta de la diferencia en los volúmenes de producción de arroz, frijol, maíz, trigo, sorgo y cebada que fueron de 16' 000,000 de toneladas en el período septiembre de 1979 a agosto de 1980, contra 19'512,195 que se produjeron en 1978; esto es, un 18% menos que dos años atrás.

* Fuente: Cuarto Informe de Gobierno. José López Portillo, Presidente de México, 1980, p. 43.

- b) El desajuste entre el nivel de las remuneraciones reales de los trabajadores, básicamente los sujetos a salario mínimo y subempleados, y el creciente índice en los precios de los productos para consumo final. No obstante el considerable aumento en el nivel de ocupación, los salarios han venido mostrando una reducción en su poder adquisitivo de 13.5% y del 2.7% con respecto a 1976 y 1978.

- c) El agravamiento de la insuficiencia e ineficiencia en el sistema de transporte (autotransportes y transporte ferroviario y marítimo), para la más rápida y efectiva movilización de los bienes generados por el sector productivo, principalmente a las zonas débiles o marginadas del progreso económico del país. Igualmente las limitaciones portuarias y el bajo calado de las mismas, entre otras causas, afectan negativamente la fluidez en el abastecimiento interno, en particular de los productos de importación.

- d) Las condiciones precarias de salubridad e higiene en que viven 28 millones de mexicanos.

- e) La incipiente flota pesquera y la deficiente infraestructura portuaria impiden aprovechar al máximo el potencial pesquero que representan las 200 millas de mar patrimonial del país.

- f) El intermediarismo, la especulación y el agiotismo son prácticas comerciales que aún persisten y se agravan en detrimento de la mayoría de la población. La acción de la administración paraestatal en este campo es aún insuficiente pese a la existencia de más de 9,000 centros de distribución de productos básicos para la alimentación y al subsidio de 35 mil millones de pesos para la industria alimentaria.

Estas áreas constituyen, además, aspectos básicos operativos en que se desenvuelven las entidades paraestatales. Sin embargo la importancia de estas entidades varía no solo en función de la actividad económica-social que desempeñan, sino también, fundamentalmente, en la forma y grado de intensidad, eficiencia, eficacia y congruencia con que operan.

2.3 La administración y desarrollo del personal.

La oportunidad y eficiencia en la ejecución del complejo de operaciones y tareas que las entidades de la administración pública paraestatal tienen encomendadas se fundamentan en la idoneidad, capacidad, aptitudes y actitudes de sus trabajadores quienes desempeñan el papel primario en el funcionamiento de las instituciones. De ellos depende la eficiencia en el-

manejo de los recursos materiales, financieros y tecnológicos para que las organizaciones logren los objetivos que tienen encomendados. Consecuentemente el sistema de administración y desarrollo de personal constituye un elemento esencial no sólo en la administración paraestatal sino en toda empresa, sea pública o privada.

En la administración pública paraestatal mexicana el campo de la administración de personal está determinado por el complejo de problemas de las relaciones laborales que surgen entre una entidad y sus empleados, individual o colectivamente considerados. Estos problemas son, así mismo, de diversa naturaleza y de diversos alcances. Unos surgen antes de formalizar la relación de trabajo, otros se dan durante la vigencia de dicha relación y otros más cuando ésta ya ha concluido, inclusive.

Con base en lo anteriormente expuesto debe ser del máximo interés de cada entidad paraestatal la revisión de sus respectivos sistemas de administración de personal, a fin de dar atención adecuada a los diferentes problemas que el mismo plantea y, en lo posible, llegar a configurar un sistema moderno, ágil y eficiente en esta materia que responda a los requerimientos de cantidad, calidad, oportunidad y potencialidad de personal de las entidades y, al mismo tiempo, satisfaga las necesidades y derechos legítimos individuales, familiares y sociales de sus trabajadores.

a) Planeación y organización de personal.

Entendida como una labor permanente de previsión de necesidades, la planeación de personal en una entidad paraestatal debe responder a las siguientes cuestiones principales: ¿Qué cantidad de personal y con qué características se requerirá para realizar un determinado proyecto de operación?, ¿Será posible cubrir las necesidades de personal con los servidores ya adscritos a la Institución, y de esta manera aprovechar su experiencia y conocimiento de la misma?, ¿Es congruente la estructura de personal con los programas, proyectos y actividades que realizan los diferentes órganos de la entidad?, - - ¿Cuál deberá ser la efectividad del personal en los diferentes programas que realice la entidad?.

De igual forma la planeación de personal envuelve a los demás subsistemas de esta función y debe contemplar todos los elementos, problemas y características tanto de la fuerza de trabajo ya integrada a la entidad como de la requerida para el futuro, en congruencia con los planes y programas de operación que se realicen. En consecuencia el subsistema de planeación es la base para una eficiente administración de personal en cualquier entidad paraestatal.

Sin embargo, pese a que existen formalmente establecidos lineamientos y políticas generales para la mejor realización de la función de personal, es de aceptarse la realidad actual de que, comúnmente, en la administración paraestatal el sistema de planeación de personal es sumamente deficiente. Es más, sin pretender pecar de pesimismo podría afirmarse que en muchos casos la planeación en este sentido no existe. Este señalamiento queda manifiesto al observar que la mayoría de las unidades administrativas responsables de la función de personal en cada entidad, además de tener denominación, ubicación y jerarquía diferentes poseen como característica común el limitarse a realizar actividades rutinarias de trámite tales como el registro de datos, el control de remuneraciones y prestaciones y la aplicación de sanciones, entre otras.

Por otra parte, con objeto de estimar sus necesidades futuras de personal cada entidad paraestatal debe conocer la disponibilidad y características de su actual fuerza de trabajo, así como sus niveles de ocupación productiva y los índices de movilidad dentro de la respectiva entidad y aún de la administración pública en su conjunto.

El logro de este propósito supone, desde luego, el establecimiento de un sistema de información que permita cuantificar y conocer la composición de la fuerza de trabajo en términos de edad, sexo, nivel educativo y ocupación, estado civil, adscripción, sueldo, puesto que desempeña, movilidad laboral, experiencia y otras características que en su conjunto le permitan al órgano correspondiente la realización de estudios específicos y la adopción de decisiones racionales que mejoren la administración y el desarrollo del personal en cada entidad.

b) Empleo.

El subsistema de empleo comprende los procesos de reclutamiento, selección, contratación, inducción al puesto y movimiento de las personas en la estructura ocupacional de una entidad paraestatal.

En cuanto a este subsistema la administración paraestatal por lo general no dispone de medios adecuados que le permitan garantizar la necesaria correspondencia entre las características del personal y los requerimientos de los puestos de trabajo, lo que provoca una constante movilidad de los empleados de un puesto a otro, e inclusive de una institución a otra*.

*Fuente: Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal. Administración descentralizada y de participación estatal mayoritaria (1975), Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, México, 1976, Cuadros: 4, 5, 6, 26, 27, 28 y 29.

Además, las entidades normalmente se ven imposibilitadas para obtener oportunamente personal altamente capacitado para cubrir vacantes o plazas de nueva creación; situación a la que se suma el hecho relativo a una prevalencia de criterios políticos o relaciones de compadrazgo para la contratación del personal, con los siguientes efectos de poca calidad en el rendimiento laboral de los trabajadores, dejando a un lado la aplicación de todo un proceso científico, neutral y racional para la selección y contratación de personal.

La acertada ubicación geográfica de la entidad paraestatal y su adecuada condición económica-financiera le conceden buenas posibilidades de obtener un tipo de personal mejor. Esto quiere decir que las buenas contrataciones de personal son más difíciles o prácticamente inexistentes para una empresa ubicada en zonas rurales o en lugares apartados carentes de infraestructura (habitacional, educativa, asistencial, otras) que para otra localizada en zonas con características más favorables.

La selección, la contratación y un período de prueba son de extraordinaria importancia para la integración de personal adecuado en los niveles operativo e intermedio de cualquier entidad paraestatal. Es de suponer que la contratación de un supervisor inactivo o ineficiente reper-

cutirá desfavorablemente en el grupo de trabajo y en la cantidad y calidad de la producción, además de otros -- riesgos propios de esta actitud.

Por lo que se refiere al personal para el nivel superior o de dirección, su contratación presenta problemas desproporcionados y diferentes a los que caracterizan a -- los niveles enunciados anteriormente, en virtud del poco número de nombramientos de aquel nivel. El personal que se contrate para las categorías superiores de una -- entidad paraestatal debe poseer una gran aptitud administrativa y organizativa, así como estar familiarizado con la tecnología que la respectiva entidad utilice.

Sin ser todos pero sí los principales, los requisitos -- que un buen personal directivo debe cumplir son: -- -- -- competencia administrativa y organizativa, suficiente -- criterio y sentido común, aptitud directiva, experien-- cia financiera, conocimientos técnicos generales, res-- ponsabilidad, madurez y humor. Una buena selección de-- be combinar armónicamente y con oportunidad los requi-- sitos señalados y de ninguna manera alguno de ellos -- deberá prevalecer sobre los demás para determinar la -- contratación. Esto significa que una persona con sólida preparación y aptitudes generales puede llegar a --

ser un eficiente directivo, aunque al principio carezca de conocimientos especializados o sobre la tecnología que la entidad utilice. En el caso contrario, una persona sobresaliente dotada de otras características pero inexperta en cuestiones financieras o humanamente incomprensiva puede fracasar en su intento por --- llegar a ser un buen directivo.

Por tanto, la designación del personal en cualquier nivel de la empresa pública debe caracterizarse por una compatibilidad objetiva y racional de los requisitos de cada puesto de trabajo con las características personales de los candidatos para su ocupación.

c) Remuneraciones.

Este elemento de la administración de personal se entiende como la existencia y operación de una estructura de remuneraciones que mantiene clara y congruente relación causal entre los atributos del trabajo y el monto y composición de los sueldos y salarios que por su realización se erogan.

Puede afirmarse que, por lo general, la administración del subsistema de remuneraciones existente en la mayoría de las entidades de la administración paraestatal-

se orienta más a la inequidad, a la complejidad y al desorden que al establecimiento de una estructura justa y racional de los sueldos y salarios. En efecto, conforme al Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal* de 624,148 empleados, el 53.12% manifestó tener una remuneración mensual entre \$2,500.00 y \$4,999.00, y solo el 0.70% ganaba \$20,000.00 o más mensuales.

Ello es consecuencia, entre otras causas, de la deficiente aplicación de técnicas e inadecuados o imprecisos criterios para la administración de las remuneraciones, o bien de continuas o irreales demandas de aumentos salariales por parte de los trabajadores.

Igualmente es común que la determinación y promoción de las retribuciones se efectúen subjetivamente y sin considerar los presupuestos ya establecidos o las posibilidades económico-financieras de las empresas, o el costo real de vida en la circunscripción en que se encuentre ubicada la empresa. Además de que los tabuladores de sueldos de una institución se aplican tanto al personal de sus oficinas centrales como al que se encuentra en sus oficinas foráneas, generando así desequilibrios internos en la administración de esta materia.

Al respecto es muy importante que tanto las autoridades como los sindicatos de las empresas paraestatales tomen

*Fuente: Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal, - op. cit., Cuadros: 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 38, 40 y 41.

conciencia de la trascendencia y magnitud de sus respectivos sistemas de administración de remuneraciones tanto en las finanzas de las propias entidades como en las del sector público en su conjunto y en el resto del sistema general de salarios del país.

d) Relaciones jurídico-laborales.

Consiste en el establecimiento de relaciones formales de trabajo entre las instituciones y sus servidores ya sea individual o colectivamente organizados, para garantizar la armonía y congruencia entre los objetivos y políticas institucionales y los intereses de los trabajadores. En consecuencia este subsistema comprende el estudio del contenido y aplicación de las leyes, reglamentos, normas, relaciones sindicales, estímulos y recompensas, horarios, vacaciones y, de manera general, la reglamentación de las condiciones generales de trabajo en una institución.

Aún cuando las instituciones del sector paraestatal tienen celebradas disposiciones con su personal para normar sus relaciones de trabajo, tales como estatutos, contratos colectivos de trabajo, condiciones generales de trabajo, entre otras, puede señalarse que más de las veces las relaciones laborales se conducen en forma casuística y circunstancial sin fundamentarse en elementos de juicio suficientes y objetivos sobre las condiciones econó

micas y sociales del medio laboral, ni en los lineamientos o condiciones expresadas en las propias disposiciones laborales.

Por otra parte se da el hecho de una deficiente definición en los niveles u órganos responsables de atender estas relaciones diluyéndose en consecuencia su responsabilidad; así como la existencia de un complejo y diverso marco reglamentario sobre este aspecto de la función de personal, mismo que no se mantiene debidamente integrado y actualizado provocando con ello confusión e ineficiencia en la conducción de las relaciones laborales.

De igual forma es común que exista por parte de los trabajadores un desconocimiento general de las disposiciones que regulan su relación laboral y, peor aún, que muestren indiferencia y apatía por interesarse en tales disposiciones, lo que provoca serios problemas en la búsqueda de la armonía laboral.

Este desconocimiento se debe en parte a razones imputables a los propios trabajadores que se niegan a sí mismos la posibilidad de conocer las disposiciones y condiciones mínimas en que se desenvuelve su trabajo, y en parte a las autoridades de las empresas que no

realizan una adecuada difusión de dichas disposiciones.

Por tanto, con base en las disposiciones laborales de las propias entidades y en las que sobre este subsistema ha emitido el titular del Ejecutivo Federal es recomendable que las diferentes entidades paraestatales se avoquen a la revisión, actualización, integración y difusión del marco reglamentario que regule las relaciones laborales con sus trabajadores, promoviendo la participación responsable de estos en tales tareas.

e) Prestaciones y servicios.

Este subsistema se basa en la administración de las prestaciones y servicios de naturaleza tanto económica como social que la administración pública otorga a sus trabajadores y a los dependientes de estos, en virtud de su relación de trabajo.

Por lo general el personal al servicio de la administración paraestatal se encuentra en condiciones muy favorables respecto a este subsistema. Esto se debe a las características propias de esta forma de administración, toda vez que las entidades paraestatales gozan de patrimonio propio y autonomía administrativa, además de producir bienes o servicios y generarse por sí mismas ingresos, lo que les posibilita atender satisfactoria-

mente las demandas de prestaciones y servicios conforme a los planteamientos de sus trabajadores y a las disposiciones que regulan esa relación laboral.

Sin embargo, la ventaja de que cada entidad establezca y desarrolle sus propios subsistemas de prestaciones y servicios se presenta también como desventaja al propiciar la falta de uniformidad y desequilibrios en su administración en el conjunto de las entidades, pues mientras que grupos importantes de trabajadores se encuentran al margen de las prestaciones y servicios que las entidades proporcionan, como es el caso por ejemplo del de los honorarios, otros gozan de doble o triple cobertura en sus prestaciones.*

En consecuencia es conveniente que al nivel de cada entidad y de la administración paraestatal en su conjunto se establezcan políticas que permitan compatibilizar las bases y normas operativas de las prestaciones y servicios, atendiendo a criterios de igualdad en lo que se refiere a naturaleza, cobertura y requisitos para su otorgamiento.

f) Capacitación y desarrollo.

Es indudable que el sistema educativo nacional desempe-

*Fuente: Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal, - Op. Cit., Cuadros: 37, 38, 39, 40, 41, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53.

ña un papel fundamental en el establecimiento de una eficiente disponibilidad de personal calificado que satisfaga los requerimientos de las entidades paraestatales. En consecuencia surgen las siguientes cuestiones: ¿En qué medida el sistema educativo nacional responde a las necesidades de generación de personal calificado o especializado no sólo para la administración paraestatal sino para el resto de las instituciones públicas y privadas?, ¿Deberán las empresas públicas influir o promover modificaciones en los programas de educación técnica y superior del sistema educativo, orientándolos hacia la satisfacción de sus requerimientos?.

La capacitación y desarrollo del personal se entiende como el esfuerzo sistemático y permanente que realiza una institución para complementar y actualizar los conocimientos de su personal, así como para dotarlo de las habilidades, aptitudes y actitudes suficientes y deseables que le permitan un desempeño eficiente y satisfactorio en su trabajo.

Con el propósito de subsanar algunas deficiencias de la preparación técnica y profesional de los egresados del sistema educativo, así como de mantener actualizados los conocimientos y habilidades de su personal y promo-

terminos de administración de personal el sub-sistema
 var su desarrollo, la mayoría de las entidades parastatales
 tales se han visto en la necesidad de establecer sus propios
 propios sistemas de capacitación interna. Asimismo el
 deficiente nivel educativo de la mayoría de los empleados
 del servicio de la administración parastatal exige
 incrementar y mejorar permanentemente este importante
 sub-sistema de capacitación (conforme al censo de personal
 mencionado, de un total de 624,148 empleados solo
 23,868, es decir el 3.82% manifestó tener estudios de
 postgrado; 66,423, equivalente al 10.64% de los empleados,
 manifestaron tener estudios superiores; y la mayoría
 constituida por 250,862 empleados, equivalente al
 40.19%, manifestó tener únicamente la primaria).

Por otra parte la capacitación y adiestramiento que las
 entidades impartan a su personal debe orientarse a
 la formación de los futuros cuadros administrativos -
 que las habrán de dirigir y no sólo a la satisfacción
 de sus necesidades actuales. Esto es, deben preparar
 administradores para su futuro y de esta manera adelan-
 tarse en términos de capacidad y aptitud humana al cre-
 cimiento operativo natural de las mismas. General de

g) Información.

La información puede entenderse como el conjunto de
 atributos que caracterizan o se observan en un objeto
 o sistema de trabajo y que constituyen su motor. En -

del Poder Ejecutivo Federal, y 4,273 en las tres instituciones paraestatales consideradas, que fueron la Universidad Nacional, la Beneficiencia Pública y la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro, sumando en conjunto 40,442 personas" (13). Desde entonces no fue sino hasta febrero de 1976 cuando se realizó por virtud del Acuerdo Presidencial correspondiente publicado en el Diario Oficial de la Federación del 17 de julio de 1974 el censo de recursos humanos del Sector Público, incluyendo la administración pública centralizada y la paraestatal. Los resultados de este censo relativos a las entidades paraestatales proporcionan, como hemos visto, valiosa información para el mejor desarrollo de esta función.

No obstante, a más de cuatro años de realizado el citado censo de personal el aprovechamiento de la información que generó ha sido, al nivel institucional, prácticamente nulo. Su utilidad a sido más bien al nivel general de la administración pública, la que ha permitido emitir lineamientos y políticas generales sobre reorganización de las unidades de personal, reestructuración de los sistemas de horarios, mecanismo para la reubicación y reasignación del personal, entre otras acciones.

(13) Censo de Recursos Humanos del Sector Público Federal. Op.Cit. p. 15.

Por las consideraciones anteriores y con base en las -
disposiciones presidenciales sobre la materia, tanto -
en el conjunto de la administración paraestatal como -
en cada entidad que la integra debe mejorarse y mante-
ner actualizada la información censal sobre personal y
promover decididamente y en forma real y efectiva su -
aprovechamiento. Sólo de esta forma las Unidades de --
Administración y Desarrollo de Personal podrán funcio-
nar como tales.

h) Evaluación.

La evaluación de la operación del sistema de adminis--
tración de personal constituye convencionalmente la -
última etapa de este proceso. La importancia del sub--
sistema de evaluación reside en la necesidad de cono--
cer, analizar, comparar o medir - en términos de efi--
ciencia y eficacia-los resultadosdel comportamiento -
general del sistema y del desempeño de los empleados -
en su trabajo.

Este subsistema al igual que el inicialmente descrito,
el de planeación, es sumamente incipiente en las --
entidades paraestatales, pues de cinco entidades no --
sectorizadas solo una realiza la función de evaluación

de su sistema de personal (14). Por ello es conveniente que a partir de la disponibilidad de información del tipo descrito en el inciso anterior, las Unidades de Administración y Desarrollo de Personal dejen de ser unidades de mero trámite y fortalezcan su función para -- constituirse en verdaderos órganos de desarrollo de esta importante función.

2.4 La administración financiera.

Como se ha señalado en puntos anteriores, la cuantía de los recursos financieros que administran las entidades de la administración paraestatal constituye otro elemento que permite validar la importancia de estas entidades y su participación en el sistema económico nacional.

El asunto de los recursos financieros en las empresas del Estado es destacado por Hanson cuando señala que "uno de -- los problemas básicos es proporcionarle una estructura de capital adecuada a la empresa pública. Deben tomarse decisiones acerca de las fuentes de sus fondos de capital y los términos bajo los cuales se le proporcionarán estos fondos.

(14) Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal, Colección: Administración y Desarrollo de Personal Núm. 1. Coordinación General de Estudios Administrativos., Presidencia de la República, p. 187, México, 1979.

Las posibles fuentes de capital son: a) emisiones públicas de acciones o bonos; b) subsidios y préstamos gubernamentales o participación en las acciones; y c) reinversión" (15).

Puede decirse que el adecuado manejo de los recursos financieros constituye una forma a través de la cual el gobierno manifiesta su responsabilidad y su honestidad ante el cumplimiento de las demandas que la sociedad le plantea. Por esta razón la estructura programática-financiera de las entidades paraestatales debe reflejar claramente las acciones, los objetivos, las metas y las actividades prioritarias que se orienten a la promoción del bienestar social, en congruencia con las facultades que tienen atribuidas y que el gobierno se propone cumplir en sus planes de desarrollo.

Aquellos proyectos de inversión que por su naturaleza implican ciertas responsabilidades y riesgos, o cuyos periodos de maduración y rentabilidad son relativamente largos, no son de interés para el capital privado. De aquí que las entidades paraestatales a través de su evolución y participación históricas se han significado como instrumentos fundamentales de actuación del Estado para la consecución de sus objetivos económicos, sociales o culturales.

(15) HANSON, A. H., la empresa pública y el desarrollo económico, Edic. INAP., México, p., 429.

Es de reconocerse el hecho de que la administración pública paraestatal ha contribuido en forma importante y decisiva al desarrollo de los diversos sectores de la actividad económica en que participa el Estado enfrentando en este proceso diversos, complejos y difíciles problemas de índole técnica, política, administrativa y principalmente financiera. En condiciones adversas las entidades paraestatales que operan en el campo del bienestar social, como instrumentos de justicia están obligadas a subordinar la posibilidad de generación de utilidades al beneficio y rendimiento social que obligadamente deben reportar al Estado que las creó.

Por su parte las entidades que operan en los campos económico o industrial y que deberían manifestar un cierto margen de utilidades o al menos puntos de equilibrio en sus operaciones financieras, utilizan recursos financieros insuficientes para la realización de sus programas y proyectos. Ante esta insuficiencia de recursos, la generación interna de los mismos en cada entidad parece significar la fuente más importante para su financiamiento; empero el costo social que implica la producción de bienes y servicios y su venta a precios bajos, la regulación y abasto de productos bási-

cos para el mercado, la mejor distribución del ingreso y la generación de empleos, entre otros son factores que en la práctica regulan, condicionan y orientan la estructura programática-financiera de las entidades.

A partir de 1940 la administración pública federal ha seguido una política de financiamiento basada en préstamos internacionales. Este proceso de contratación de préstamos externos se vió impulsado en la década de los 60's alcanzando su máxima expresión en los 70's.

Lo anterior se constata si mencionamos que de 1941 a 1958 el Gobierno Federal contrató créditos externos -- por 695 millones de dólares; de 1959 a 1970 el valor de los créditos se incrementó a 6 481 millones de dólares; y de 1971 al primer semestre de 1978 estas contrataciones sumaron 24 192 millones de dólares (16).

Sobre este aspecto de dependencia financiera externa -- el mismo Hanson señala que "es cada vez más frecuente que el gobierno de un país subdesarrollado solicite un préstamo o subvención a un gobierno extranjero o a un organismo internacional para dotar con fondos de capital a una empresa pública determinada. Muchas empresas en México, Chile y otros países latinoamericanos han sido financiados en esta forma... El destino de los --

(16) BONILLA SANCHEZ, Arturo. La inversión extranjera. Periódico Excelsior del 13 de Mayo de 1980, México.

fondos de ayuda extranjera a un objetivo específico - puede no ser deseable, pero es claramente inevitable"

(17). En consecuencia la cabal realización de los programas o proyectos de operación y de inversión que promueven las entidades paraestatales la mayoría de las veces está inevitablemente subordinada a la contratación oportuna, suficiente y racional de los créditos externos.

Por otro lado el constante flujo de las inversiones extranjeras, las crecientes utilidades por ellas generadas y el que las empresas del Estado, más que las de los particulares, sean las que recurran a las fuentes externas de financiamiento, no son en ningún momento hechos fortuitos. Obedecen, por el contrario, a un acelerado crecimiento del sistema económico nacional que condiciona la formulación y aplicación de la política financiera del país.

Durante 1970 las entidades paraestatales controladas presupuestalmente reportaron un déficit de 600 millones de pesos, derivado de la captación de ingresos por 45 000 millones contra un gasto efectuado por 45 600 millones de pesos; en este período dichas entidades --

(17) HANSON, A. II. Op. Cit. p. 431.

obtuvieron créditos por 12,500 millones de pesos. Para 1976 el déficit ascendió a 21,400 millones de pesos, resultante de la diferencia entre 181,800 millones de ingresos obtenidos y 203,200 millones erogados, en tanto que el financiamiento contratado sumó los 68,500 millones de pesos. Igualmente en el primer cuatrimestre de 1980 el déficit de las 27 empresas controladas presupuestalmente ascendió a 40,357 millones de pesos, superior en 21% al déficit acumulado por dichas empresas de 1977; así mismo sus deudas netas aumentaron a 41,542 millones de pesos*.

La administración financiera encuentra su procedimiento básico en el presupuesto, mismo que se destaca por que señala la forma y destino en que son utilizados los recursos financieros y traza el programa de actividades que las entidades han de seguir. Es asimismo un valioso medio de evaluación de las operaciones realizadas. Por ello, los presupuestos de las entidades paraestatales no deben concebirse unilateralmente como meros cuadros con proyecciones numéricas, sino que deben visualizarse con descripciones y explicaciones respecto a los diversos programas de operación y desarrollo de las entidades.

* Fuente: Información económica y social básica. Secretaría de Programación y Presupuesto, México.

El presupuesto constituye también un fundamental instrumento de política económica en virtud de que permite -- distribuir más equitativamente los ingresos públicos ; - fomenta, estimula o disminuye la producción de bienes y servicios; regula el sistema de precios, y bien posibilita la creación de fondos para la inversión y expansión de las entidades.

Finalmente debe subrayarse que una administración financiera sana, honesta y eficiente no solo es condición indispensable para el mejoramiento de las entidades que componen la administración pública paraestatal, sino -- que se convierte, además, en el eje central que regula, controla y orienta su dirección y desarrollo.

2.5 La administración de recursos materiales.

La administración de los recursos materiales en la administración pública paraestatal constituye otro de sus aspectos de primer orden que demanda la total atención y preocupación de los órganos administrativos internos en cada entidad paraestatal responsable de esta función. La importancia de los recursos materiales se manifiesta en razón de los volúmenes de adquisiciones cada vez más crecientes que se efectúan para el cumplimiento de los programas, y de los consiguientes montos-

financieros que ellos implican.

Para evidenciar lo anterior basta señalar que las adquisiciones -las cuales comprenden la compra de bienes y servicios - de arrendamiento, mantenimiento y reparación de bienes muebles- proyectadas para 1980 ascendieron a 67,826 millones de pesos en Petróleos Mexicanos; a 30,238 millones en la Comisión Federal de Electricidad; a 26,531 millones en la Compañía Nacional de Subsistencias Populares; y a 18,486 millones en Altos Hornos de México, S.A.. Igualmente las erogaciones presupuestadas para este concepto y durante el mismo período ascendieron en 233 Dependencias y Entidades a un valor de 310,652 millones de pesos, lo que significa el 89% del total de las adquisiciones de la administración pública federal, mismas que se estimaron del orden de los 350,000 millones de pesos (18).

Por otro lado la mayoría de las Unidades de Adquisiciones de la administración paraestatal comúnmente compran ciertos materiales cuando estos ya existen en sus almacenes, efectúan compras en pequeños lotes o en forma aislada en vez de hacerlas al por mayor o consolidadas con el siguiente ahorro por precios más económicos; realizan compras del mismo material a diferentes proveedores; hacen adquisiciones innecesarias en forma casuística o circunstancial; o contratan adquisiciones

(18) Programa de Adquisiciones del Sector Público, 1980. Dirección General de Normas sobre Adquisiciones y Almacenes. Secretaría de Comercio, México, 1980.

con proveedores que muchas veces no reúnen los requisitos -- establecidos, como el estar debidamente registrado en el -- Padrón de Proveedores del Gobierno Federal o divulgar periódica y oportunamente las relaciones de precios de los productos que ofertan.

"El sistema de adquisiciones del Gobierno Federal se caracteriza por la lentitud y complejidad de los trámites internos- y externos, que comprenden desde la requisición de los bienes y servicios, hasta el pago de las facturas a los proveedores. Esta situación propicia a su vez irregularidades que se reflejan en el retraso o paralización de los programas de trabajo. Ocasiona también importantes diferencias en los precios, de crédito comercial, incremento de intermediarios y sacrificio en la calidad de los bienes y servicios que se adquieren" (19).

Por otra parte cada entidad paraestatal lleva su propio sistema de adquisiciones ajustado a sus requerimientos y modalidades administrativas. Pero, al nivel de la administración paraestatal en su conjunto, no se han adoptado todavía ciertos mecanismos de coordinación y comunicación que posibiliten el -- máximo aprovechamiento de algunos de los recursos- principal-

(19) Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976. Coordinación General de Estudios Administrativos, Presidencia de la República, México 1979, p. 145.

mente los de alto costo como los de transporte, informática, reproducción de documentos y equipo y maquinaria en general, ya que frecuentemente se da el caso de que una entidad dispone de ellos pero no los utiliza, en tanto que otra se ve en la urgente necesidad de adquirirlos incrementando con ello las erogaciones por este concepto.

Los sistemas de control de inventarios de los recursos adquiridos, por su parte, difícilmente están actualizados en la mayoría de las entidades paraestatales. Esta situación provoca consecuentemente pérdidas o mermas en los mismos, desconocimiento de su existencia y deterioro en el patrimonio de las propias entidades. Por esta razón es de suma conveniencia que las entidades, principalmente aquellas cuyos volúmenes de recursos son cuantiosos, dispongan del apoyo de procesamiento electrónico de datos como el medio más adecuado para la mejor administración y actualización de sus inventarios.

Igualmente no existe una política uniforme y definida para llevar al cabo las bajas y remates de algunos recursos como es el caso de los vehículos, ya que generalmente se efectúan bajo el único criterio de innecesidad o inutilidad para la entidad que los practica, sin considerar su posible aprovechamiento por parte de alguna oficina de la propia entidad o bien por otras instituciones de la administración paraestatal.

En suma, la función de adquisiciones es altamente vulnerable a la tentación, al favoritismo y a la corrupción. De aquí - que las autoridades correspondientes en toda entidad paraestatal deban otorgar toda su atención a sus respectivos sistemas de adquisiciones, estableciendo con base en las disposiciones legales vigentes sobre la materia los procedimientos y controles que garanticen la adopción -en sus respectivos - ámbitos- de un sistema moderno, racional, honesto, económico y eficiente de administración de los recursos materiales.

2.6 Características tecnológicas.

El desarrollo y perfeccionamiento de las entidades que integran la administración pública paraestatal, principalmente - aquellas que realizan procesos de transformación de materias primas, se fundamenta en el tipo y grado de desarrollo de la tecnología que utilizan. Por ello, antes de abordar este aspecto de las entidades y con objeto de lograr su mejor comprensión es recomendable conceptualizar tres términos básicos que están interrelacionados:

a) Ciencia.

La podemos entender como el conjunto de conocimientos- exactos y razonados sobre una materia u objeto; conocimientos que se fundamentan en el estudio; que son ordenados, sistematizados, comprobados y, por tanto, de -- aceptación general.

b) Tecnología.

La podemos entender como el conjunto de técnicas y procedimientos relativos a una ciencia, así como su aplicación a cualquier proceso de producción.

c) Cultura.

Consiste en el conjunto de valores y costumbres que conforman y definen una sociedad. La cultura está íntimamente vinculada con el desarrollo científico o tecnológico de una sociedad.

Asímismo es pertinente hacer las siguientes aclaraciones:

- a) La información disponible sobre el aspecto científico-técnico del país es muy escasa, lo cual resulta comprensible si se toma en cuenta que hasta hace poco tiempo el Estado mexicano parecía poco consciente del papel de la tecnología en el desarrollo, mientras que las empresas tanto públicas como privadas seguían negándose a divulgar cualquier información sobre las modalidades de la compra de tecnología en el exterior, a la vez que -- consideraban las exploraciones sobre este tema como una intromisión indebida en sus asuntos internos.
- b) La mayor parte de los conocimientos técnicos usados en la actualidad en México proviene directamente del exterior, principalmente de los Estados Unidos; en muy pocos

casos la tecnología importada está sujeta a la adaptación interna.

- c) No es posible definir que parte de estos conocimientos corresponde a la tecnología libremente disponible en el ámbito mundial y llega al país al través de la educación de los mexicanos en el exterior, de los libros u otro tipo de literatura técnica; que parte viene incorporada en bienes de capital y productos intermediarios importados; o que parte llega asociada directamente con la inversión extranjera.
- d) Rastrear información sobre la tecnología de las empresas públicas en México tuvo cierto grado de dificultad, ya que no se ha investigado con profundidad este aspecto de dichas empresas y la poca información disponible se encuentra en el "top secret" de las entidades.

Hechas las consideraciones anteriores podemos afirmar que -- cuando pensamos en tecnología inmediatamente la asociamos con las máquinas. Por ello J.K. Galbraith la define como "la -- aplicación sistemática del conocimiento científico (u otro -- conocimiento organizado) a tareas prácticas" (20). De estas ideas se desprende que la consecuencia más importante en cualquier sistema de producción es la división y subdivisión de-

(20) GALBRAITH, J.K. "El Nuevo Estado Industrial". Barcelona, España. 1974, Ed. Ariel, p. 34.

cada una de las tareas en partes o fases componentes, buscando de esta manera que el conocimiento organizado tenga mayor influencia en el rendimiento de los trabajadores para el incremento de la producción.

Aunque recientemente en nuestro país se ha empezado ya a prestar atención a la relación que existe entre la ciencia y la tecnología por una parte, y el desarrollo económico y social por otra, puede afirmarse que para el conjunto de la administración pública paraestatal aún no se ha elaborado un estudio de amplio alcance sobre la investigación científico-técnica y su aplicación.

A fines de la década del sesenta el sistema científico--tecnológico del país operaba de manera desarticulada, es decir con poca coordinación debido a que las instituciones integrantes actuaban en forma aislada, principalmente por:

- a) La ausencia de una política integral y racionalmente definida en materia de ciencia y tecnología, en el ámbito de la administración paraestatal.
- b) La carencia de un órgano central coordinador e impulsor de esta política.
- c) La escasa vinculación de las instituciones de investigación con los sectores educativo y productivo de la administración pública federal.

Esto ha derivado en que las entidades paraestatales presentan un evidente subdesarrollo tecnológico que frecuentemente les impide cumplir eficazmente sus funciones de tipo económico y social, pues se da el hecho de que la tecnología que utilizan - constituida por máquinas, equipos y herramientas - tiene un grado de obsolescencia que muchas veces retrasa la producción de bienes manufacturados, o bien éstos son elaborados con muy poca calidad. Asimismo la mayoría de las entidades tienen muy poco acceso a la tecnología que en procesos similares de producción es utilizada por las empresas privadas, principalmente las de carácter trasnacional. En consecuencia vale decir que la moderna tecnología está concentrada en las grandes empresas privadas, las que mediante diversas maniobras impiden su traslado a las empresas del Estado.

La evolución de nuestro país se ha caracterizado por la ausencia de un proceso científico-tecnológico concomitante con su grado de desarrollo. En estas circunstancias la mayor parte de las innovaciones tecnológicas que se han venido incorporando a los sectores productivos del Estado han tenido que obtenerse del exterior, lo cual resulta claro si observamos que en sus diversas etapas de desarrollo se ha fomentado por circunstancias histórico-estructurales una demanda externa de tecnología, en vez de ejercerse presión interna para -

el mejor aprovechamiento de los recursos científicos y tecnológicos nacionales.

Esta situación y la necesidad de crear y desarrollar su propia tecnología ha obligado a los organismos estatales, sobre todo a los de mayor capacidad financiera o productiva como PEMEX, CFE, SIDERMEX, IMSS y Guanos y Fertilizantes, a realizar considerables esfuerzos para formar su propio personal técnico; así como a establecer centros de investigación y desarrollo tecnológico que coadyuven al mejoramiento de sus procesos productivos y de expansión.

El libre e indiscriminado flujo de tecnología extranjera, por ausencia de una política explícita gubernamental, ha tenido consecuencias particularmente importantes y frecuentemente negativas para el proceso de industrialización del país. Muchos factores estructurales de la economía mexicana y en especial algunas medidas de política gubernamental dirigidas a otros fines han influido también sobre la conformación de la transferencia de tecnología extranjera en México. Desde este punto de vista, la problemática específica de la internación de tecnología se plantea en los siguientes puntos:

- a) Toda importación de tecnología, independientemente del mecanismo que utilice, se inicia, como lo señala Mauricio de María y Campos, con: "La identificación de un re

querimiento técnico. En esta primera fase se originan en la industria del sector público muchas importaciones innecesarias de tecnología o deficiencias en el proceso de su adquisición" (21). Además, la mayoría de la tecnología adquirida en el exterior es frecuentemente inadecuada tanto en lo que se refiere al diseño del producto como a los procesos de manufactura y bienes de capital.

- b) Muchas veces se compran tecnologías relativas a productos que no se ajustan a la demanda social. Pues unas veces son tecnologías de proceso y equipo obsoletos o inadecuados a las características de la fuerza del trabajo y a la disponibilidad interna de materias primas, y otras son tecnologías altamente desarrolladas que requieren largos períodos de tiempo para su adaptación interna.
- c) Se contratan tecnologías en paquete cuando tal vez debería ser más conveniente, por razones de adaptabilidad o costo, la importación de servicios en forma desagregada de distintos proveedores y la utilización parcial de servicios técnicos locales.
- Esta situación se debe a que la negociación de tecnología reside en que el comprador se enfrenta por lo gene-

(21) DE MARIA Y CAMPOS, Mauricio. Revista Comercio Exterior. México, D.F., Mayo, 1974, p. 463.

ral a un mercado sumamente imperfecto, y en el que la tecnología disponible está con frecuencia vinculada a productos intermedios y bienes de capital vendidos en condiciones monopolísticas y oligopolísticas. El precio del "bien" tecnología es generalmente muy difícil de establecer ya que opera sobre la base del poder relativo de negociación de las partes, y es aquí donde - el comprador se encuentra en una situación paradójica, ya que lo que necesita (conocimiento) es algo que desconoce y que, por tanto, le resulta muy difícil evaluar.

- d) En México los centros de investigación y desarrollo tecnológico realizan sus actividades de manera desarticulada; es decir, el intercambio de experiencias y conocimientos es poco frecuente entre las instituciones.
- e) Falta de personal debidamente especializado.

Dado el carácter dependiente en el aspecto tecnológico de las entidades paraestatales los logros obtenidos en este campo han sido insuficientes. Excepto algunas de ellas como PEMEX, SIDERMEX, CFE, IMSS y la Industria de la Construcción, que es privada, han tenido ciertos avances tecnológicos llegando incluso a exportar su tecnología a algunos países del denominado Tercer Mundo.

Por otro lado, ante el grave problema del desempleo en el -

país, el carácter social de las entidades paraestatales frecuentemente les impide utilizar tecnología avanzada para cumplir los fines que se les encomiendan, teniendo que sacrificar muchas veces eficiencia y eficacia, aunque también hay que reconocer que subsidian a una industria privada acostumbrada al proteccionismo.

Los rasgos peculiares que definen a la tecnología de las "empresas públicas" como obsoleta y/o ineficiente son, principalmente:

- a) El hecho de que muchas empresas estatales fueron empresas de particulares que quebraron económicamente y que el Estado adquirió para conservar esta fuente de empleos.
- b) La insuficiencia de personal capacitado o especializado para manejar con eficiencia y eficacia los equipos y maquinaria a su cargo.
- c) La carencia por parte de la mayoría de las entidades - paraestatales de centros de investigación y desarrollo tecnológico.
- d) La importación innecesaria de bienes de capital por no hacer una identificación de requerimientos técnicos, lo que resulta incongruente con la realidad operativa de la entidad de que se trate.

- e) La existencia de una inflación de personal, ya sea por ofrecimiento fortuito de empleos o bien por la creación de una casta burocrática con una tupida red de oficinas y actividades innecesarias.

La preocupación del Gobierno Federal por superar el problema tecnológico del país, a partir de una política integral y racionalmente definida sobre esta materia, llevó al Congreso de la Unión a aprobar el 23 de diciembre de 1970 la iniciativa de Ley (D.O. 29-XII-1970) del Ejecutivo Federal para -- crear el organismo público descentralizado denominado Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), el cual funge como asesor y auxiliar del Ejecutivo Federal en la fijación de instrumentos, ejecución y evaluación de la política nacional de ciencia y tecnología, además de que promueve la investigación y el desarrollo tecnológico para alcanzar la independencia del país en esta materia. Con este fin el CONACYT ha celebrado convenios con las diferentes entidades paraestatales para promover la investigación científica, la experimentación de prototipos industriales y la creación de empresas que utilicen tecnología nacional. Igualmente presta su apoyo a los inventores nacionales y atiende la asistencia e intercambio tecnológico a nivel internacional.

Con objeto de regular la transferencia de tecnología, de manera que las condiciones establecidas en los correspondientes

contratos de compra-venta se ajusten a los objetivos de desarrollo del país, el Congreso de la Unión promulgó la Ley del Registro Nacional de Transferencia de Tecnología y uso y explotación de Patentes y Marcas (D.O. 30-XII-1972). La expedición de esta ley permite fortalecer la posición negociadora de las entidades que importan tecnología, al mismo tiempo que ordena el establecimiento de un Registro Oficial que permita conocer las condiciones de los contratos y los problemas inherentes al proceso de transferencia de tecnología. - En esta virtud la ley referida constituye una sólida base jurídica para un mejor planeamiento industrial y tecnológico del país.

El objetivo fundamental de la cooperación e intercambio tecnológico debe consistir en la captación y utilización óptima de los recursos técnicos existentes en otros países, como -- complemento de los recursos propios para desarrollar el sistema científico nacional.

En el cumplimiento de este objetivo las entidades de la administración paraestatal desempeñan un papel básico, en el -- cual sus acciones están orientadas a:

- a) La preparación del personal y de la estructura técnica y legal necesarios para obtener en calidad y cantidad adecuadas los recursos provenientes del exterior, mediante

- la realización de los actos y la suscripción de los acuerdos que procedan en materia de ciencia y tecnología.
- b) La participación en la preparación, coordinación y negociación de proyectos originales en instituciones gubernamentales competentes en el área científico-técnica.
 - c) La creación de unidades de apoyo para el sistema nacional de ciencia y tecnología en lo que se refiere a la internación de investigadores extranjeros al país y a la vigilancia de las investigaciones que los mismos realicen.
 - d) Reafirmar la presencia de México ante los organismos internacionales correspondientes, sustentando la tesis mexicana de que la ciencia y la tecnología son patrimonio de la humanidad.

Con base en la legislación vigente y en los diversos planes y programas de desarrollo que el Gobierno Federal se ha propuesto, así como en las necesidades reales de las propias entidades y de la administración pública federal en su conjunto es necesario que se establezcan prioridades a corto, mediano y largo plazos para la realización de inversiones en ciencia y tecnología, de tal suerte que cuando se efectúen importaciones éstas respondan a criterios de racionalidad no solo en función de las unidades de producción, sino de los objetivos generales de la sociedad mexicana.

2.7 Reforma administrativa.

Desde 1967 la Comisión de Administración Pública establecía ya en su Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana la necesidad de llevar a cabo un profundo programa de reforma administrativa para la administración pública paraestatal, fundamentado en una agrupación o clasificación de entidades con objeto de que sus actividades se realizaran en forma programada, coordinada y evaluada por las diferentes dependencias directas del Ejecutivo Federal.

Efectivamente, dicha Comisión señalaba que:

"Aún cuando existen sistemas que engloban de alguna manera aquellos ramos (que tienen encomendada la planeación y despacho de los negocios administrativos en la forma distribuida por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado) y propósitos (señalados específicamente, en el caso de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal), en cuanto se refiere a planeación y vigilancia, y no obstante que funcionan algunos sistemas de coordinación y comunicación, se impone hacer concordantes las actividades de las entidades del sector público con los fines del plan de desarrollo, conforme a sus necesidades de instrumentación y que solo se logra resolviendo problemas de organización administrativa, que afectan simultáneamente a diversas entida-

des del sector público, que cubren sectores de actividad - básica para el desarrollo económico o social. Ello obliga a acciones conjuntas y sistematizadas en diversos ramos, - organismos y empresas que de una u otra manera interconectan sus actividades para lograr propósitos comunes" (22).

Y para lo cual proponía :

"Agrupar y clasificar, por sectores de actividad nacional, a las secretarías y departamentos de Estado, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, especialmente aquéllas o aquéllos que se considere de mayor importancia para el desarrollo del país y determinar el papel que les corresponda desempeñar en cada sector, -- aunque algunas entidades deban ser consideradas en varios, según las funciones que realicen.

Analizar, dentro de cada sector, las funciones que desempeñan las diversas entidades, y si éstas se encuentran distribuidas adecuadamente; sus sistemas de proyección; sus interrelaciones; la clase de actos que ejercen, etc.

Localizar los puntos estratégicos de la actividad administrativa en cada sector, y analizar los impedimentos para el debido desarrollo de dicha actividad. Completar lo anterior-

(22) Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana, Comisión de Administración Pública., Colec. Fuentes - para el Estudio de la Administración Pública Mexicana; Serie A, Documental, Núm. 1; Presidencia de la República; -- Coordinación General de Estudios Administrativos, 1977, - - P. 63.

con el análisis de las comisiones intersecretariales y las multidependientes, en pos de idénticos propósitos.

Proponer lo necesario con el fin de que la organización administrativa corresponda con mayor precisión a las finalidades que se persiguen con la programación, por sectores, de la actividad del sector público.

Orientar los sistemas de coordinación y comunicación, capacitación de personal y presupuesto-programa, en función de la integración por sectores" (23).

No obstante que durante la administración anterior (período 1971-76) se inició en forma institucional y permanente el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal, no es sino con la actual administración en que después de doce años se promovió en forma decidida el proyecto de sectorización de la administración pública.

Con base en los artículos 50 y 51 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como en las disposiciones contenidas en el acuerdo presidencial comúnmente denominado de sectorización y en otras disposiciones complementarias como la Ley de Contabilidad, Presupuesto y Gasto Público, las reformas a la Contaduría Mayor de Hacienda y la

(23) Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana, Op. Cit., pp., 63, 64.

Ley General de Deuda Pública, el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal da un paso decidido en la búsqueda del mejoramiento administrativo de las entidades de la administración paraestatal.

En consecuencia todos los programas de desarrollo administrativo que promueva cada entidad paraestatal deben formularse, ejercerse y evaluarse en torno a los lineamientos y políticas generales que en esta materia han establecido la Secretaría de Programación y Presupuesto, como eje central de la reforma; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. Los objetivos que este proceso de mejoramiento administrativo debe lograr en cada entidad paraestatal se resumen en los siguientes:

- a) Coadyuvar con el Gobierno Federal al mejoramiento de la administración pública en su conjunto y al fortalecimiento del federalismo.
- b) Incrementar la eficiencia y congruencia de cada entidad para que alcance con mayor eficacia y honestidad los objetivos generales y específicos que tengan establecidos.

Sin embargo, pese al gran impulso y promoción del Programa de Reforma Administrativa que la Coordinación General de E

tudios Administrativos de la Presidencia de la República --
-órgano central de la reforma- ha realizado, así como a la
existencia cabal de un marco jurídico, administrativo y me-
todológico para llevar al cabo esta función, debe recono-
cerse con honestidad que en la mayoría de las entidades pu-
braestatales la reforma administrativa se ha venido desarro-
llando sin la plenitud y eficiencia que se demanda.

Esta situación se debe, entre otras razones, al desconoci-
miento -por parte del personal responsable de realizarla-
de la filosofía, de los principios y de los lineamientos -
que norman este proceso; a la falta de coordinación y comu-
nicación que debe existir entre los órganos responsables -
de las entidades y los correspondientes de las dependencias
centrales que en cada caso fungen como coordinadores de --
sector; en algunos casos al poco interés que las autorida-
des de las entidades manifiestan por sus programas de desa-
rrollo administrativo y de apoyo técnico ya que prefieren
atender otros aspectos de carácter operativo o político; y
a la insuficiencia y deficiencia de personal capacitado --
que promueva en forma racional y decidida acciones de mejo-
ramiento administrativo.

CAPITULO 3

LOS ELEMENTOS PARA LA EVALUACION DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA PARAESTATAL

¿ Qué es la evaluación en la administración pública ?, ¿ Por qué es necesario evaluar a las entidades paraestatales ? y ¿ Qué beneficios deberá reportar esta evaluación ?. Aún cuando estas interrogantes pudieran ser aparentemente sencillas o tener respuestas teóricamente satisfactorias, la verdad es que en la práctica resulta sumamente difícil llevar a cabo una tarea de evaluación, en este ámbito de la administración, entre otras causas porque es necesario considerar múltiples y complejos factores y enfrentar resistencias e intereses que dificultan dicha tarea.

Evaluar es fijar el valor de algo. Es estimar, medir ponderar o valorar una acción realizada. Es comparar cualitativa y cuantitativamente los resultados derivados de una tarea, proyecto, programa o plan, con los resultados previstos o esperados.

" La evaluación en la administración pública es uno de los temas más ignorados, debido a que con frecuencia, no existe un concepto tangible de "recuperación de la inversión", ni una imagen precisa de lo que puede constituir en el futuro "una organización más efectiva", ... Por otra parte, se carece también de medidas cuantitativas, ya que los objetivos últimos de la administración

gubernamental - paz, justicia, prosperidad, igualdad, etc. - son - poco susceptibles de una medición objetiva y, cuando es posible el uso de criterios cuantitativos, a menudo las consideraciones de productividad y eficiencia no son tan importantes como aquellas que se refieren a la calidad de los objetivos perseguidos, así como a la eficacia en la consecución de los mismos" (24).

Con respecto a la administración pública paraestatal, el consenso general es que muchas de las entidades que la componen son - ineficientes o innecesarias, lo que ha inducido a pensar que el gobierno es, en estos casos, un mal administrador. Si a esto su mamos los fraudes que se han dado en algunas empresas estatales, o paraestatales durante los últimos ocho años - como son los casos del Fideicomiso Bahía de Banderas, Instituto Mexicano del Ca fé, Nacional Financiera y Banco Nacional de Crédito Rural, por - citar algunos - y que son del conocimiento público, se constata - la existencia de argumentos válidos que, justa o injustamente, - ponen en duda no solo la eficiencia sino también la honestidad - en la administración de las entidades paraestatales.

En consecuencia es necesario plantear: ¿ De qué manera el go - bierno garantiza a la población el buen funcionamiento de las en - tidades paraestatales y, por tanto, la consecución de los objeti - vos para los que fueron creadas ?, ¿ Qué elementos de evalua - ción deben considerarse para determinar la eficiencia y eficacia

(24) - Diccionario de Política y Administración Pública A-F. Co - legio de Licenciados en Ciencias Políticas y Admon. Públi - ca, A.C. Ed. Ideas - Técnicas-Autores. Prim. Ed. México 1978. P.P. 555-556.

de las entidades paraestatales ?, ¿ En dónde existen y cómo se deben indagar y tratar dichos elementos.

El presente capítulo trata de dar respuesta a los planteamientos señalados, pues en en él se describen, analizan y agrupan los diferentes elementos que se estima necesario considerar para la evaluación de estas entidades. Sin embargo debe señalarse que los elementos de evaluación que se mencionan de ninguna manera son limitativos y, asimismo, el orden en que se tratan no describe precisamente un método a seguir sino que, por el contrario, se pueden combinar y ajustar a toda metodología que se adopte para la evaluación de cualquier entidad paraestatal.

De igual forma es necesario indicar que la prevalencia -el mayor peso específico- de uno u otro elemento en el proceso de evaluación dependerá directamente del tipo de entidad paraestatal que se evalúe, más que del tipo específico de evaluación que se realice -como podría ser la evaluación del desempeño del personal, la evaluación de la ejecución de los programas y de la política de la entidad o la evaluación de la administración de los recursos materiales-. Lo que se pretende, en nuestro caso, es evaluar integralmente las organizaciones paraestatales -y es deseable y factible que éste sea el carácter de toda evaluación en las empresas públicas-, pues por su propia naturaleza no es posible determinar su efectividad exclusivamente al amparo del buen o mal manejo de los recursos de que dispone; tampoco por la efi-

ciencia en alguno de sus sistemas de trabajo; sino que, por el contrario, en forma integral deben concebirse y analizarse los elementos suficientes de valoración que permitan hacer la evaluación total de la correspondiente entidad y el impacto de su operación en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, que es lo que determinaría -en última instancia- la justificación y legitimación de su existencia.

3.1 Elementos histórico-jurídicos.

Al realizar el estudio de evaluación de una entidad paraestatal es conveniente, preferentemente en primer lugar, conocer su historia. Esta nos implica hacer un reconocimiento de sus antecedentes, origen, evolución y desarrollo hasta el momento en que se inicia la tarea de evaluación.

Conocer la historia de una entidad paraestatal requiere una profunda y seria investigación -principalmente documental, la que a su vez precisa de un tiempo considerable ya que la información sobre este aspecto, por su naturaleza, está generalmente dispersa -no solo sobre su pasado (desde que existe), sino también sobre los órganos o esfuerzos que desde mucho tiempo atrás la precedieron. Posteriormente se debe conocer su vida institucional (a partir de su creación o incorporación al patrimonio estatal), detectando sus transformaciones, realizaciones, limitaciones, crisis y obstáculos enfrentados hasta llegar a su momen-

to actual, y valorar sus perspectivas.

En consecuencia esta labor debe iniciarse con la elaboración de un esquema de investigación lo suficientemente amplio que permita cubrir los diferentes tópicos que interesa conocer de la entidad. Asimismo en este primer momento deben identificarse las posibles fuentes de información (internas y externas) a las que se deberá recurrir durante la investigación.

Generalmente las entidades registran o conservan su vida institucional en informes periódicos de labores o memorias anuales de actividades, en las que se consignan las acciones realizadas y los cambios o modificaciones habidas; así como en los diferentes estudios y programas que al través de su evolución histórica han realizado.

En cuanto al aspecto jurídico-administrativo que regula la organización y operación de las entidades conviene distinguir:

Normas jurídicas y administrativas de aplicación específica o internas.

Se integran a este grupo de normas el documento constitutivo de la entidad, así como otras normas que de él se derivan como son el reglamento interior, los estatutos, las condiciones generales de trabajo o, en su caso, el contrato colectivo, el reglamento de escalafón, circulares, órdenes, etc.

El análisis de estos elementos es fundamental para el mejor conocimiento de una entidad paraestatal.

Como se vió en el desarrollo de esta investigación, las entidades pueden crearse mediante disposición del Ejecutivo Federal (que puede ser un decreto, acuerdo o simplemente una disposición verbal); mediante ley emitida por el Congreso de la Unión; o bien al través de una escritura pública constitutiva formalizada ante notario público pero que, normalmente, es precedida por una disposición de los poderes públicos señalados.

El estudio de estas disposiciones de aplicación particular o interna permite conocer las características fundamentales de la entidad correspondiente; esto es, permite determinar el tipo de entidad (si es organismo, empresa de participación estatal mayoritaria o minoritaria, institución nacional de crédito, organización nacional auxiliar de crédito o fideicomiso), así como sus objetivos, atribuciones, forma básica de organización, duración, integración del patrimonio, régimen laboral, entre otras características. Asimismo deben analizarse las diversas modificaciones o adecuaciones a que se han sujetado estas normas con objeto de determinar su actualización y congruencia.

Normas jurídicas y administrativas de aplicación general o externas.

Corresponden a este grupo las normas que son de aplicación ge-

mún para varias o todas las entidades paraestatales. En este caso es necesario estudiar la forma e intensidad en que las diversas disposiciones de carácter general afectan, directa o indirectamente, a la entidad en términos de facultades o atribuciones, precios y tarifas, intervención económica, coordinación interinstitucional, reforma administrativa y otras materias que interesen para efectos de evaluación.

Posteriormente se debe determinar el grado de adaptación y congruencia (organizativa y operativa) de la misma entidad respecto a este gran marco jurídico-administrativo en que se desenvuelve.

Evidentemente, el análisis de estas disposiciones debe ser también comparativo entre sí a efecto de detectar problemas relativos a: su obsolescencia, contradicción o duplicación en los ordenamientos, insuficiencias y lagunas jurídicas, incongruencia entre el marco jurídico y la organización y operación real de la entidad, inaplicación de las disposiciones, desconocimiento del marco reglamentario, maraña jurídica, entre otros importantes problemas.

Por otra parte, la combinación de las normas jurídico-administrativas internas (de aplicación particular) con las externas (de aplicación general) da como resultado todo un sistema jurídico-administrativo envolvente de la organización y operación de las entidades, mismo que debe mantenerse racionalmente actualizado - mediante la supresión y/o modificación de las normas que lo inte-

gran o mediante la adición de otras que lo complementen.

En virtud de que todos los actos de la administración pública son actos de Derecho y de que las entidades paraestatales se apoyan -desde luego- en una base jurídica que las fundamenta, los elementos histórico-jurídicos son para efectos de evaluación aplicables a cualquier entidad paraestatal. En el análisis de estos elementos es conveniente que se planteen, entre otras, las siguientes cuestiones:

- Antes de que existiera la entidad: ¿ Qué instituciones desempeñaban o tenían asignadas las funciones que actualmente desempeña la entidad X ?
- ¿ Qué otros esfuerzos se dieron para cumplir estas actividades ?
- Desde que existe la entidad, ¿Cuál ha sido su evolución histórica ?
- ¿ Qué suficiencias e insuficiencias presenta para la entidad su documento constitutivo ? - Y ... ¿ Las demás disposiciones de aplicación interna ?
- ¿ Son congruentes entre sí las normas que rigen internamente la entidad ?
- ¿ Están debidamente actualizadas estas normas ? - ¿ Deberían modificarse ? - ¿ En qué aspectos ? - ¿ Qué ventajas representarían para la entidad estas modificaciones ?
- ¿ De qué manera afectan a la entidad las normas jurídico-admini

nistrativas externas o de aplicación general ?

- ¿ Cumple la entidad con lo dispuesto por estas normas ?
- ¿ Ha promovido la entidad iniciativas para actualizarlas ?

3.2 Elementos económico-operacionales.

Dentro del marco global de análisis de las entidades paraestatales los aspectos operativos o sustantivos merecen especial atención, en virtud de que son estos su razón de ser y, por tanto, los que las definen y permiten distinguirlas entre sí.

Los objetivos operacionales de las entidades que integran la administración paraestatal son múltiples y deben estar claramente consignados en la organización de las respectivas entidades. Dependiendo del tipo de entidad, los objetivos operativos o sustantivos que se pueden detectar entre otros muchos son:

- La producción de bienes o satisfactores (alimentos, vehículos, acero, energéticos, refacciones y partes para la industria, minería, explotación forestal).
- La prestación de servicios públicos para el mejoramiento urbano (pavimentación, alumbrado eléctrico, agua potable, drenaje y alcantarillado, reacondicionamiento y ampliación de zonas verdes, transporte, limpieza).
- La prestación de servicios públicos para la salud y seguridad social (servicios médicos, cuerpo de bomberos, policía, localización de personas accidentadas o extraviadas, campañas

de prevención de enfermedades, asistencia social).

- El desarrollo educativo y cultural de la población (conservación y ampliación de escuelas; actualización magisterial; conservación y ampliación de museos, bibliotecas, hemerotecas y pinacotecas; promoción de eventos culturales y recreativos).
- El desarrollo científico y tecnológico (fomento de centros de investigación y experimentación científica; promoción de becas; cooperación técnica internacional; apoyo a inventores).

Para que las entidades paraestatales cumplan satisfactoriamente los objetivos económico-operativos que les corresponden es necesario que dispongan de una adecuada capacidad administrativa, - misma que debe estar dada por la congruencia entre su organización y los planes y programas que realizan.

Entre los elementos más importantes que se pueden considerar en este rubro conviene mencionar los siguientes:

Producción.

Con respecto a este elemento es necesario determinar que es lo que la entidad produce y además como lo hace. El análisis debe considerar si los volúmenes de producción son los establecidos - en los programas y si se ajustan a la demanda social. Asimismo deben considerarse las técnicas de control de calidad que se utilizan y el grado efectivo de calidad con que los productos son elaborados; es decir, determinar la calidad de los productos de

acuerdo a las normas y estándares establecidos mediante la verificación minuciosa de las características del producto, como son; composición, dimensiones, resistencia, color, forma, acabado, presentación, etc.

El tratamiento de este elemento puede y debe aplicarse a cualquier entidad paraestatal, ya sea productora de bienes y productos para el mercado o la industria; prestadora de servicios públicos, tanto para la salud y seguridad social como para el mejoramiento urbano; promotora del desarrollo educativo y cultural; o bien con carácter científico y tecnológico.

Por otra parte puede darse el caso de que alguna entidad, además de producir lo que su marco reglamentario le consigna, genera otros productos que no tienen ninguna relación con sus operaciones básicas originales; esta situación puede deberse, entre otras razones, a la posibilidad financiera o tecnológica de la entidad, a la facilidad para la obtención de materias primas para la fabricación de esos productos, o a la necesidad de generar algunos bienes que apoyen la operación de otras empresas.

La evaluación debe determinar la procedencia o improcedencia de estas prácticas para lo cual considerará la necesidad de los productos, la eficiencia y eficacia con que se efectúan estas operaciones o la insuficiencia en su realización por otras entidades, pero sin que esto vaya en detrimento de sus funciones básicas originales.

Comercialización y distribución.

De la eficiente comercialización y distribución de los bienes o servicios que la entidad logre dependerá en buena medida su eficacia operativa. El análisis de estos elementos permite determinar los volúmenes de productos y/o servicios vendidos y su congruencia con los volúmenes producidos; la clientela a la que se vendieron, los precios o tarifas que se aplicaron, los periodos de entrega; así como los medios de distribución utilizados, costos por fletes y maniobras, conservación de los productos, mermas, etc.

Asimismo la información relativa a los ingresos monetarios que la entidad registra por concepto de ventas de sus productos o servicios debe analizarse relacionándola con los costos erogados por compra de materias primas (y otros gastos de apoyo) a efecto de buscar, cuando sea posible, eficiencia financiera de la institución.

Igualmente es posible analizar en este elemento los tipos y formas en que la entidad realiza programas de promoción y difusión de sus productos; los canales y redes de distribución que posee o arrenda; los estudios de mercadotecnia que ha realizado; las políticas de comercialización con que cuenta y su grado de actualización y cumplimiento; el régimen de impuestos a que la entidad está sujeta y los montos erogados por este concepto; etc.

Localización.

El análisis de la ubicación geográfica de la entidad paraestatal debe realizarse atendiendo al grado de desarrollo de la infraestructura (transporte terrestre, aéreo y ferroviario; habitacional; educativa; servicios públicos) que existe en la región en que se encuentra ubicada.

Asimismo la consideración de este elemento debe determinar otras características generales de la región, tales como: recursos naturales, tipo y volúmenes de producción que genera, demandas de la población, existencia de otras empresas que apoyen su operación o consuman sus productos, a efecto de determinar el grado de congruencia y justificación para que la entidad opere en el lugar en que se encuentra.

Ambito territorial de acción y población beneficiada.

En el análisis económico-operativo de las entidades es necesario considerar la circunscripción geográfica que atiende la entidad y, dentro de ella, el número de habitantes que real y efectivamente son beneficiados por su acción. Esto indica que al considerar este elemento, en la evaluación de la entidad, es necesario hacer investigaciones de campo y entrevistar directamente a la población (individual y organizada) que en ella habita, para conocer sus puntos de vista sobre la entidad que se evalúa.

En el conocimiento de la opinión que la población tiene, respecto

de la entidad ahí localizada, es conveniente tratar con la suficiente neutralidad y sensibilidad política -en la tarea de evaluación- los puntos de vista manifestados por los diferentes partidos políticos o bien por los grupos de interés o de presión - que se sirven, pretenden servir o se ven afectados por las operaciones desarrolladas por la entidad paraestatal.

Patrimonio.

Se entiende por patrimonio de una entidad el valor de todos sus bienes (muebles e inmuebles), que a la vez constituyen sus activos y pasivos. La importancia de este elemento reside en que - significa el potencial económico de las entidades.

El análisis de este elemento debe estar íntimamente relacionado con otros elementos como son el presupuesto, el crédito y las inversiones ya que en el patrimonio repercuten, aunque aparentemente no se vea así, las decisiones de carácter operativo, financiero, técnico y administrativo de las entidades.

Un buen análisis de este elemento debe considerar, en cualquier entidad paraestatal, las políticas que se siguen para la adquisición de bienes muebles e inmuebles; la forma en que está constituido y compuesto el capital social (monto de las participaciones públicas y privadas); la forma en que están previstas las reservas de capital; las políticas establecidas para modificar (reducir o incrementar) el capital; el valor de las marcas y patentes

propias; el costo de los arrendamientos que la entidad posee; los requerimientos para nuevas aportaciones de capital y la provisión de medidas que garanticen su rentabilidad; y el establecimiento de políticas sobre la depreciación de los bienes; entre otros indicadores.

Presupuesto.

Al constituir el presupuesto un fundamental instrumento de política económica, se convierte también en un valioso medio para la evaluación.

En el análisis de este elemento deben distinguirse los presupuestos de operación, de administración y de inversión; así mismo es recomendable que dicho análisis considere, además del ejercicio vigente, los ejercicios presupuestarios de por lo menos los anteriores cinco años.

El análisis del presupuesto ejercido, y por tanto de los resultados financieros obtenidos, permite determinar la forma en que las diferentes partidas que lo integran se fueron ejerciendo. El estudio del presupuesto debe efectuarse sin perder de vista los aspectos operativos y administrativos de la institución.

Por otra parte el presupuesto es, de los diversos elementos que es posible analizar para la evaluación de una entidad, el que más demanda, de parte de los responsables de realizar la evaluación, un profundo conocimiento de la filosofía política y social

que sustenta la intervención del Estado en el sistema económico y en el desarrollo integral. Esto se advierte porque no es posible evaluar negativamente (de ineficiente o ineficaz) a una entidad paraestatal por el único hecho de que opere con pérdidas financieras. De nada o poco serviría una entidad que frecuentemente incrementa los costos de sus productos o servicios para obtener ganancias, si a cambio de ello se imposibilita el desarrollo social.

En virtud de lo expuesto y porque el presupuesto constituye un instrumento fundamental en la evaluación de las entidades paraestatales, es recomendable subrayar que los criterios para realizar el análisis de este elemento deben ser congruentes con las facultades o atribuciones de la entidad correspondiente. Esto quiere decir que en la evaluación presupuestal no es posible aplicar los mismos criterios para una entidad productora de bienes y satisfactores para el mercado que para otra prestadora de servicios públicos (de servicio público).

Crédito.

Este elemento reviste una especial importancia para la evaluación ya que coadyuva al reflejo de la situación económica y financiera de las entidades. La forma en que es obtenido el crédito, sus fuentes, los intereses que se pagan, los plazos de amortización y su distribución en el corto, mediano y largo plazos dentro de la estructura programática de la entidad son factores

de análisis que permiten determinar el grado de apalancamiento crediticio de la empresa y, por tanto, determinar el nivel de garantía financiera de su operación.

En consecuencia de la eficiente administración de los créditos (dentro del subsistema financiero) depende en gran medida la acertada realización de los programas operativos y de expansión que las entidades promueven dentro del marco político-administrativo en que se desenvuelven y, por lo mismo, garantiza la adecuada amortización de la deuda que ellos implican.

Inversiones.

Porque las inversiones se traducen en bienes de capital constituyen otro elemento que debe considerarse en el proceso de evaluación de las entidades, ya que permiten incrementar el patrimonio de las mismas.

El análisis de las inversiones que una entidad realiza debe considerar también las erogaciones programadas para las actividades operativas y administrativas, a efecto de determinar los montos asignados a unas y otras y la forma en que se entrelazan dentro de la estructura programática-financiera de la institución.

Siempre que se realice una inversión es necesario que previamente se le estudie detalladamente, a fin de pronosticar las consecuencias que puede derivar en términos de erogación-beneficio-eficiencia.

En general los beneficios que las inversiones pueden proporcionar a las entidades son de índole económica o social. De aquí que para efectos de la evaluación se deban tomar en cuenta estos dos aspectos, ya que es posible que una inversión sea ventajosa en el sentido social, pero no así en el económico y a la inversa.

Por tanto, desde el punto de vista de las inversiones la evaluación calificará positiva o negativamente a la empresa basándose en el peso específico que se otorgue a los aspectos social y económico, desde luego, en congruencia con el campo de acción que compete a la entidad correspondiente.

Entre otras muchas, las interrogantes que se recomienda plantear para obtener información sobre los elementos económico-operacionales son:

- ¿ Qué productos o servicios genera la entidad ? - ¿ Están éstos debidamente consignados en su marco de atribuciones ?
- ¿ Se aplican técnicas de control de calidad ? - ¿Cuál es el índice de efectividad de la aplicación de estas técnicas ?
- ¿ Los métodos, equipos y maquinaria e instalaciones en general, son los suficientes y adecuados para las necesidades de su producción ?
- ¿ Los volúmenes de producción programados responden a las demandas de la clientela ? - ¿ En qué forma se cumplen estos programas ?

- ¿Cuál es el procedimiento de comercialización que la entidad sigue ? - ¿ Qué políticas y criterios se aplican en este proceso ?
- ¿Cuál es el ámbito geográfico de acción de la entidad ?
- ¿ Por qué no se ha ampliado ?
- ¿ Cuáles son las características de la población a la que atiende ?
- ¿ Cuánta es la población beneficiada ?
- ¿ Cuáles son los grupos dominantes de la región y cómo influyen en la entidad ?
- Con relación a otras entidades similares; ¿Cuál es el grado de adelanto o atraso operativo ? - ¿ Por qué ? - ¿ Existe coordinación entre ellas ?
- ¿ Qué se requiere para mejorar los procesos actuales de producción y comercialización ?
- ¿ A cuánto asciende el patrimonio de la entidad ?
- ¿ A cuánto ascienden los créditos obtenidos ? - ¿Cuál es su origen y composición ?
- ¿ Es posible obtener otras fuentes de crédito ? - ¿ Qué ventajas representan ?
- ¿Cuál es la opinión de la población respecto de la entidad ? (en cuanto a los precios o tarifas de los productos o servicios que se ofertan, así como de su calidad, garantía y eficiencia en su disponibilidad).

- ¿Cuál es la dimensión de su mercado ?
- ¿ Están actualizados los inventarios ?
- ¿ Cuáles son las consecuencias de los tiempos muertos o perdidos en la operación de la entidad ? - ¿ Qué se ha hecho para superarlos ?

3.3 Elementos de apoyo administrativo.

Los elementos de apoyo administrativo soportan todo el funcionamiento de una entidad, razón por la cual sus fines no están directamente relacionados con los objetivos básicos o generales de la misma. Dentro de estos elementos se mencionan los siguientes:

Personal.

El personal es el elemento fundamental no sólo en las entidades paraestatales sino también en cualquier otra organización, sea pública o privada. tanto porque de él depende, como hemos visto, la eficiencia y eficacia en el funcionamiento de las instituciones como porque los objetivos y acciones de estas se orientan a la satisfacción de necesidades humanas.

Por la razón expuesta la evaluación del sistema de administración y desarrollo de personal en cualquier entidad no sólo es necesaria, sino también conveniente e importante.

En la evaluación de este sistema debe considerarse el número de personas que integran la entidad, así como sus características - en los términos señalados en el inciso 2.3 del capítulo 2 de esta tesis; su distribución y ubicación en la estructura ocupacional de la entidad; la estructura de remuneraciones; la naturaleza y cobertura de las prestaciones; los índices de eficiencia y productividad; y, de manera general, la existencia, congruencia y forma de aplicación de las políticas y procedimientos para la administración del personal.

Recursos materiales.

En la evaluación de la administración de los recursos materiales es necesario considerar: el grado de congruencia que existe entre los programas de adquisiciones y los programas operativos y administrativos y el presupuesto, que los integra; las políticas sobre control de inventarios y su actualización, así como los métodos seguidos para estos fines; la existencia y cumplimiento de normas para el mejor aprovechamiento de los recursos adquiridos; la conservación y mantenimiento de los mismos; la existencia y cumplimiento de normas sobre bajas y remates; la selección de proveedores; el grado de cumplimiento de las disposiciones que regulan este sistema, por parte de los proveedores; etc.

La evaluación de este sistema debe derivar, evidentemente, en el establecimiento de normas, acciones y medidas que optimicen el aprovechamiento de los recursos materiales y, más aún, en la ra-

cionalización del presupuesto para estos fines.

Recursos financieros.

Aunque de alguna manera se contemplaron en el inciso 3.2 (elementos económico-operacionales) de este capítulo aspectos relacionados con los recursos financieros es necesario agregar que la evaluación de tales recursos debe considerar: su origen; la existencia, actualización y cumplimiento de normas para su administración; la forma en que están distribuidas las diferentes partidas presupuestarias en la estructura programática-operativa de la entidad; el análisis de las denominadas partidas especiales y de representación, a efecto de lograr su racionalidad; el análisis de las relaciones entre el órgano responsable del manejo de los recursos financieros en la entidad y los órganos externos con que mantiene o debe mantener relación (Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto, Nacional Financiera, Sistema Bancario, etc.); los procedimientos establecidos para su manejo; y la forma en que se utilizan y destinan los recursos financieros; entre otros aspectos.

En virtud de que los elementos de apoyo administrativo son comunes a toda organización social y de que de su racional aprovechamiento y utilidad depende la eficiencia administrativa de las entidades paraestatales, no solamente es posible sino deseable que en la tarea de evaluación de las entidades se consideren in-

tegralmente estos elementos.

Las principales preguntas que se pueden plantear para realizar - el análisis de los elementos de apoyo administrativo son:

- ¿Cuál es el índice de productividad de la mano de obra ocupada por la entidad ?
- ¿ Existe un programa formal de aprovisionamiento de recursos materiales ? - ¿ Cómo se formula ? - ¿ Cómo se controla ?
- ¿ Es congruente la estructura de personal con la estructura organizativa de la entidad ?
- ¿ Cuáles son las condiciones en términos de calidad, cantidad oportunidad y eficiencia con que se ejerce el surtimiento de los pedidos ?
- ¿ Es congruente la estructura financiera de la entidad con su estructura programática-operativa ?
- ¿Cuál es la disponibilidad de recursos financieros para el adecuado financiamiento de las operaciones ?
- ¿ Con qué frecuencia se practican auditorías financieras ?
- ¿ Cuáles son los resultados obtenidos ?

3.4 Elementos de regulación y control.

Estos elementos orientan y conducen la organización y funcionamiento de las entidades paraestatales. Los elementos principales de regulación y control son: los objetivos, la planeación, la organización, los sistemas y procedimientos de trabajo, la -

programación-presupuestación, la información y estadística, y el control y evaluación.

El eficiente cumplimiento de estos elementos debe permitir a las entidades su integración, coherencia y viabilidad operativa, así como su congruente vinculación con los programas interinstitucionales e intersectoriales que promueven otras entidades.

Objetivos.

Indiscutiblemente son los objetivos el elemento más valioso de regulación y control con que una empresa cuenta, ya que a partir de ellos se establecen las bases para su organización y funcionamiento. Los objetivos constituyen asimismo el eje central alrededor del cual gira todo el acontecer de la empresa.

Hacer una revisión y comparación de los objetivos que las empresas tienen establecidos contra los resultados que obtienen, permite derivar indicadores ciertos y claros para la correcta evaluación que de las mismas se haga. Lo anterior es válido en todo tipo de empresas pero donde más problemas y discusión presenta es en el caso de las entidades paraestatales.

Esto se debe a que las entidades se constituyen como órganos con carácter dual. Por una parte deben cumplir con los objetivos de carácter social para los que han sido creadas o absorbidas por la administración pública; y por otra han de organizar su operación con criterios de eficiencia similares, aunque no equivalentes.

tes, a los de las empresas privadas de manera que puedan generar -en lo posible- los recursos propios necesarios para la adecuada realización y expansión de su actividad.

En virtud de las amplias y complejas facultades del Estado Mexicano -consignadas claramente en su Constitución Política-, la multitud de entidades paraestatales existente responde a una amplia gama de objetivos y metas que hacen posible la intervención del Estado en el proceso global de desarrollo del país. Este acelerado crecimiento, sin embargo, ha propiciado el riesgo de que muchas entidades realicen objetivos concurrentes y duplicados lo que a la vez genera duplicidad de esfuerzos, dispendio de recursos, deficiente coordinación y direccionalidad en la ejecución de los programas, entre otras importantes consecuencias.

Por ello es que el análisis de este elemento reviste especial relevancia para efectos de evaluación. En este propósito debe considerarse también la congruencia entre los objetivos que realmente persigue la entidad y los consignados en sus documentos constitutivos; así como la necesidad y vigencia de tales objetivos y su cumplimiento por parte de otras entidades.

Por otra parte el problema de la evaluación de las entidades, con respecto a sus objetivos, surge porque se encuentran atrapadas en la disyuntiva de elegir entre la búsqueda de la eficiencia económica o el logro de la eficiencia social.

La evaluación del cumplimiento de los objetivos en las entidades paraestatales reviste gran importancia si se considera que al través de ellas se distribuye gran parte de los ingresos públicos.

Planeación.

La planeación se significa porque debe constituir el primer quehacer del proceso operativo-administrativo de una entidad.

Una buena planeación proporciona un marco flexible e integrado para la toma de decisiones en el que se definen los objetivos y metas a alcanzar; se determinan los cursos de actuación a seguir; se consignan los recursos que se habrán de requerir; y se establecen las políticas y procedimientos que se utilizarán.

De igual forma la planeación en una entidad debe visualizarse como un elemento envolvente de todas sus operaciones que le permite ordenar la incertidumbre producida por el contexto en que se desarrolla. En el análisis de este elemento deben considerarse los resultados obtenidos a partir de los planes elaborados; la congruencia entre estos y las atribuciones de la entidad y con los planes que desarrollan otras entidades y empresas con las que se vincula; y los obstáculos y limitaciones enfrentados en la elaboración y ejecución de los planes, principalmente.

Organización.

Este elemento permite conocer y analizar la forma en que está dispuesta estructural y funcionalmente una entidad; esto es, mediante su utilización es posible determinar el grado de sencillez o complejidad de la estructura orgánica de la institución correspondiente, así como la congruencia vertical y horizontal de las unidades que la componen y, más aún, la definición y delimitación correcta de las funciones asignadas a cada una de ellas.

Por otra parte, al tomar en cuenta la organización como uno de los elementos de regulación y control para la evaluación de la empresa pública hay que partir del hecho de que ésta es una organización plural con todas las características propias de las organizaciones en general. Claro está, no debe olvidarse que se trata de una variante organizacional muy concreta: son organizaciones con objetivos sociales, económicos, culturales o tecnológicos, mismos que se ven modelizados por la superposición de otros fines públicos generales que políticamente corresponde regular a la administración pública.

Algunos de los aspectos a considerar para la evaluación organizativa pueden ser:

- a) El organograma estructural, observando que exista congruencia entre éste y el funcionamiento real de la entidad.
- b) La existencia de manuales de organización congruentes con las

políticas globales de la entidad.

- c) La participación de los funcionarios de la entidad en la elaboración, actualización y aprobación de los manuales.
- d) El uso de otros estudios relacionados con la organización de la entidad.

También se debe atender la forma en que se llevan al cabo las relaciones con otras entidades y como se encuentran coordinadas, - ya que las entidades sólo podrán constituirse en instrumentos - adecuados para cumplir los objetivos que se les asignen, en la medida que se presenten como un cuerpo coherente y no como la suma de entes independientes y desarticulados; es decir deben concebirse como un todo integral.

En el estudio de la organización es necesario aplicar, según sea el caso, las siguientes técnicas: organogramas, sociogramas, - diagramas de flujo, cuadros de distribución del trabajo, cuestionarios, entrevistas, distribución del espacio y técnicas de redes, entre otras.

Sistemas y procedimientos.

Los sistemas y procedimientos de trabajo se entienden como la forma en que son realizadas las operaciones; esto es que describen las actividades, el orden en que se realizan (sistematización y congruencia), las pautas que se siguen en su ejecución y la forma en que son realizadas. Un buen sistema o procedimiento

es efectivo cuando en forma rápida, simplificada, coherente y económica logra los objetivos que se propone.

Por consiguiente, los sistemas y procedimientos de trabajo son fundamentales en el análisis de una entidad ya que permiten determinar la forma en que se interconectan las operaciones de los diferentes órganos que la componen y su grado de racionalidad. Igualmente al constituir los procedimientos un valioso instrumento de coordinación administrativa deben posibilitar también la mejoría en la organización de las entidades.

Dentro de este elemento debe analizarse básicamente: la existencia y actualización de manuales de procedimientos y su aplicación real en la entidad; el grado de congruencia entre estos manuales y los de organización; el nivel de simplificación, sistematización y congruencia de los sistemas y procedimientos; y su apego a las normas jurídicas y administrativas que regulan la organización y funcionamiento de la entidad.

Programación - presupuestación.

Este elemento permite indicar la forma en que una entidad determina y jerarquiza sus actividades y les da expresión financiera. Esto es la descripción cronológica, analítica y temática de los planes en términos financieros.

En consecuencia la importancia de este elemento reside en que permite el equilibrio entre los fines y los medios y recursos de

la entidad, con la realidad en la que está inmersa.

En el proceso de evaluación de una entidad es conveniente analizar los programas que ésta realiza y los productos o resultados que se esperan obtener; igualmente deben analizarse las causas que motivaron tales programas; cómo se diseñaron e implantaron, fechas de inicio y de término; cuáles fueron concluidos y cuáles no; los obstáculos presentados; qué otros programas se tienen previstos y, algo muy importante, los costos que han implicado en relación con los costos autorizados y los recursos financieros disponibles.

Información y estadística.

La información debe entenderse como el conjunto de datos o atributos que caracterizan un objeto o evento. La estadística como el conjunto de técnicas para el estudio e interpretación de la información debidamente registrada y ordenada, para la toma de decisiones y la previsión de acontecimientos.

Es necesario que en la evaluación de una entidad se defina claramente el tipo de información que se pretende captar, ya que comúnmente en la formulación de estudios de evaluación se incurre en el riesgo de captar información insuficiente, innecesaria, inoportuna o inválida, lo cual no solamente dificulta la evaluación sino que la entorpece o anula.

En consecuencia la información que se vaya a captar debe corresponder plenamente al ámbito, nivel, forma y carácter de la evaluación por realizar; y debe ser confiable, oportuna, completa, actual y racional. Asimismo deben definirse las fuentes de información (internas y externas) y las técnicas que para su captación se utilizarán.

Entre las fuentes internas pueden citarse: estimaciones estadísticas, estados financieros, los diferentes archivos existentes, memorias de labores, registros contables, estudios realizados, - los propios funcionarios y empleados (principalmente los de mayor antigüedad), etc.

Entre las fuentes externas de información se mencionan: las Secretarías de Programación y Presupuesto, de Hacienda y Crédito Público y la correspondiente que funja como coordinadora de sector; el Archivo General de la Nación; Universidades; otras instituciones similares a la que se estudia o que tengan relación con ella; bibliotecas y hemerotecas; periódicos, revistas y boletines; etc.

Control y evaluación.

Es prudente tratar juntos estos elementos por la estrecha relación que los liga, aunque no significan lo mismo, lo que hace necesario distinguirlos:

Por control puede entenderse la supervisión (seguimiento) en la ejecución de las operaciones, la detección de desviaciones o errores y la toma de acciones correctivas, independientemente de que estas operaciones sean eficientes o no (el control se ejerce sobre acciones no concluídas).

En cambio, evaluar es determinar si una operación (ya realizada) es eficiente o ineficiente y su impacto en el medio ambiente en que se da. Es también medir o ponderar cualitativa y cuantitativamente el logro de los objetivos previstos en términos de eficiencia y eficacia. En consecuencia el control es anterior a la evaluación.

"La evaluación contempla tres características esenciales que son: "Integral", (que) implica la necesidad de contemplar todos los campos... que son: el campo operativo, donde se encontrarían rubros tales como la producción, la comercialización, la investigación; el campo administrativo, donde pueden incluirse la normatividad y la organización estructural y operacional; el campo financiero que se refiere a la carga impositiva que afecta a las entidades y los subsidios que otorga o beneficia a las mismas; finalmente el campo social, donde se ubicarán los aspectos que analicen su política laboral, salarial y las repercusiones e impacto de estas políticas específicas dentro de la gran política económica y social (gubernamental)". (25)

(25) ALEGRIA, Rosa Luz. "La evaluación en el sector público mexicano". Revista Latinoamericana de Administración Pública - # 8 - 9, Órgano de la Asociación Latinoamericana de Administración Pública, 1979, México.

Por otra parte la evaluación debe orientarse paralelamente a la determinación de la eficacia en los fines, metas, resultados y efectos de las entidades paraestatales; a la determinación de la eficiencia en el aprovechamiento y utilización de los medios, recursos e instrumentos utilizados; y a la determinación de la congruencia entre los dos anteriores factores, lo cual nos indicaría el grado de consistencia o equilibrio dinámico en que se desenvuelve la respectiva entidad paraestatal.

El análisis de los elementos de regulación y control anteriormente descritos, con miras a realizar una efectiva evaluación de la entidad paraestatal, requiere del planteamiento de, entre otras tantas, las siguientes cuestiones básicas:

- ¿Están formal y claramente definidos los objetivos generales de la entidad?
- ¿Se han establecido objetivos específicos para los diferentes órganos de la entidad? - ¿Son congruentes con el objetivo general?
- ¿Se considera que deben modificarse los objetivos? - ¿Por qué?
- ¿Cuál es la opinión del personal directivo de la entidad, con relación al cumplimiento de los objetivos?
- ¿Cuál es la opinión del personal operativo de la entidad, con relación al cumplimiento de los objetivos?
- ¿Son congruentes entre sí las opiniones obtenidas?

- ¿Son congruentes las opiniones obtenidas con los resultados consignados en los informes, memorias y otros documentos?
- ¿Quién desarrolla la función de planeación en la entidad y cuál es la participación de los demás órganos?
- ¿Cuáles son las opciones viables, en términos de costo-beneficio-eficiencia, para resolver los problemas que la planeación plantea?
- ¿Cuáles son los recursos requeridos y disponibles para realizar cada opción?
- ¿La planeación que se realiza es congruente con los objetivos institucionales, sectoriales y globales de la administración pública?
- ¿Cuál ha sido la evolución organizativa de la entidad?
- ¿Cómo está estructurada actualmente?
- ¿Existe duplicidad de funciones entre los órganos?
- ¿Corresponden las denominaciones de los órganos a los objetivos y funciones que tienen asignadas? - ¿Existe claridad en estos aspectos?
- ¿Existen manuales de organización general y específicos? - ¿Están actualizados?
- ¿Qué criterios se siguen para modificar la organización?
- ¿Las modificaciones organizativas, principalmente las de alto nivel, se realizan con apego a las normas legales y administrativas vigentes?

- ¿Están establecidos y se siguen correctamente los manuales de procedimientos?
- ¿Cuál es la estructura programática-presupuestaria de la entidad?
- ¿Responde el orden jerarquizado de los programas a las necesidades de la población?
- ¿Es justa, equitativa y racional la distribución del presupuesto entre los diferentes programas de la entidad?
- ¿Se han realizado los programas conforme fueron diseñados?
- ¿Qué obstáculos o limitaciones se han presentado? - ¿Cómo se enfrentaron?
- ¿Quién elabora los programas-presupuesto de la entidad? - ¿Cómo se elaboran? - ¿Cómo se controlan? - ¿Qué resultados han dado?
- ¿Qué información se necesita para...? - ¿Dónde se puede encontrar? - ¿Qué medios se utilizarán para captarla?
- ¿Cómo deberá procesarse la información captada?
- ¿Cuál será la utilidad de la información? - ¿Qué decisiones se tomarán?
- ¿Que criterios y/o parámetros se aplican para controlar y evaluar la operación y administración de la entidad?
- ¿Qué resultados ha tenido la evaluación y control?
- ¿Qué acciones y medidas se han derivado de los resultados de la evaluación?

- ¿En qué forma se han realimentado los subsistemas operativo, administrativo y de regulación y control de la entidad?

CONCLUSIONES

Como resultado del análisis realizado sobre los diferentes tópicos de la administración pública paraestatal mexicana expuesto en esta investigación, a continuación se presenta una serie de conclusiones generales que persiguen, por una parte, resumir las condiciones actuales en que operan las entidades paraestatales y, por otra, servir de puntos de partida para la elaboración de estudios específicos en las diversas materias que componen este campo de estudio, así como para el diseño e implantación de medidas y acciones que coadyuven al mejoramiento de la administración pública paraestatal.

- a) La sociedad mexicana en general debe reconocer el papel fundamental que las entidades paraestatales de la administración pública desempeñan o deben desempeñar en la promoción del desarrollo económico, cultural, social y político del país. Por esta razón básica es urgente que la misma sociedad sea, cada vez más, consciente de la gran necesidad y conveniencia de una administración eficiente y eficaz de tales entidades, para lo cual debe, además, participar con el Poder Público en el señalamiento y superación de las deficiencias y problemas que aquejan a estas entidades y demandar permanentemente mejoría, honestidad y eficiencia en su administración.

- b) Es recomendable que el Poder Legislativo Federal, como auténtico vigilante de los intereses y del buen aprovechamiento de los recursos naturales de la nación, asuma una actitud más responsable, más seria y de mayor vigilancia en torno a la administración de las empresas del Estado. Esto es, debe dejar a un lado su actitud observadora y enunciativa sustituyéndola por otra más activa y dinámica que le permita tomar acciones directas para el mejoramiento de la administración paraestatal. Entre las múltiples acciones que el cuerpo legislativo podría desarrollar destacan la de mantener actualizado, por su iniciativa, el marco jurídico que regula la organización y el funcionamiento de la administración paraestatal; la formación de grupos de trabajo especializados en determinadas materias para el análisis, evaluación y propuesta de mejoría de la administración paraestatal; la promoción para un mayor acercamiento entre las entidades y la población a la que sirven o deben servir; la iniciativa para remover, cuando correspondiera, a los funcionarios superiores de la entidad por causas de ineptitud, deshonestidad e ineficiencia; etc.
- c) Si bien los consejos de administración de las entidades paraestatales se significan como las autoridades máximas responsables de la planeación, fijación y evaluación de los objetivos y políticas de dichas entidades y se integran

por los titulares -o sus representantes- de las correspondientes Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos relacionados con su operación, es recomendable que, en virtud de la sectorización de la administración pública, -se lleve al cabo una profunda revisión sobre la conveniencia e inconveniencia de la forma de integración en que vienen funcionando tales consejos.

Al respecto es necesario considerar las disposiciones contenidas en los artículos 50, 51, 52 y 53 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O. 29-12-1976), las que facultan al Presidente de la República para determinar agrupamientos de entidades paraestatales, por sectores definidos de actividad, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen al través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que en cada caso se designe, y atribuyen a los respectivos coordinadores de sector la planeación, coordinación y evaluación operativa y administrativa de las entidades sectorizadas.

- d) En virtud de que las entidades paraestatales constituyen - los órganos operativo-ejecutivos de la política gubernamental en las diferentes ramas de la actividad económica, es recomendable que la administración y dirección de dichas - entidades, principalmente de aquellas que operan en la producción y comercialización de bienes o productos para el - mercado, se encomienden a verdaderos ejecutivos que, por -

sus características personales, garanticen en buena medida su eficiente y eficaz administración. Con la designación de este tipo de personal ejecutivo debe tenderse a evitar la improvisación, el oportunismo y la ineficiencia en la administración de las empresas del Estado. Por tanto estos administradores deben conducir su actividad con la suficiente habilidad técnica, administrativa, política y empresarial para la mejor operación de las entidades que se les encomiendan, sin que por ello demerite el más elevado sentido de responsabilidad social que tal tarea implica. Se trata, en todo caso, de conciliar el rendimiento y la productividad de las empresas públicas con la filosofía que enmarca los objetivos políticos, sociales, económicos y culturales del desarrollo integral del país.

- e) Es de suma conveniencia revisar a la mayor brevedad la política gubernamental para el otorgamiento de subsidios a las entidades paraestatales. Tal revisión debe fundamentarse en criterios claramente definidos sobre los siguientes aspectos principales de la correspondiente entidad paraestatal: funcionales, objeto y necesidad de los productos que genera, índices de producción y productividad, cantidad y población a la que atiende, costos de operación y costos administrativos, niveles de eficiencia y eficacia, beneficio social y expansión. Asimismo esta revisión debe derivar en el establecimiento de una política de subsi-

dios moderna y eficiente que defina los campos de la actividad económica y social del Estado que real y efectivamente demanden subsidios y que, al mismo tiempo, garantice - transparencia y justicia en la asignación y el máximo rendimiento y eficacia en su administración.

- f) Para que las entidades paraestatales desempeñen real y - - efectivamente el rol de agente institucional ejecutor directo del desarrollo nacional que les corresponde es necesario que se eliminen viejas ideas, prácticas y costumbres relativas a que dichas entidades, por su origen público, - pueden validar comúnmente su ineficiencia y déficits financieros.
- g) Como se afirma en la introducción de esta tesis, la empresa pública y la empresa privada existen en México por disposición constitucional, por esta razón no son términos antitéticos sino que expresan elementos inseparables que constituyen la base de su sistema de economía mixta.
- h) Es necesario y urgente que el Ejecutivo Federal expida una nueva ley para el control y fiscalización de las entidades paraestatales. La elaboración de esta ley debe aprovechar entre otras experiencias la derivada de la aplicación de la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (D.O. 31-XII-1970), así mismo debe fundamen-

tarse en la realidad actual de la administración paraestatal a la que normará; y definir claramente sus propósitos, ámbito y objetos de aplicación, así como los niveles, formas y caracteres de control y fiscalización que deberán aplicarse para los diferentes tipos de entidad paraestatal existentes.

- i) En virtud de que la expresión "paraestatal" significa; "para el Estado", "a la par con el Estado", "casi del Estado", o más aún "con el Estado", debe aceptarse que la denominada administración pública paraestatal mexicana debiera incluir únicamente a las empresas de participación estatal, que son en las que existe coparticipación del Estado y los particulares. Asimismo debe excluir a los organismos descentralizados ya que en estos el capital es puramente estatal. Por tanto la denominación "administración pública paraestatal" consagrada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, (D.O. 29-XII-1976), induce más a la confusión que a la aclaración en lo que a la conceptualización de las entidades paraestatales se refiere. Por ello se concluye y recomienda la consagración en la ley del término "empresa pública" como el más genérico para designar cualquier órgano público siempre que sea del Estado o paraestatal y dentro de él distinguir la "administración pública descentralizada" para la designación de los organismos descentralizados; y la "administración pública paraes-

tatal" para la identificación de las empresas de participación estatal.

- j) La evaluación de las entidades paraestatales es una cuestión sumamente compleja que exige la consideración de diversos factores y criterios. Sin embargo, con objeto de que las autoridades públicas, principalmente el Congreso de la Unión y los órganos directos del Ejecutivo Federal; así como los diferentes medios de comunicación masiva (televisión, prensa, cine y radio) y los sectores de población políticamente organizados estén en posibilidad de emitir juicios más ciertos y justos sobre la eficiencia o ineficiencia de las entidades, es conveniente que éstas divulguen periódicamente sus resultados; esto es, deben adoptar como norma la difusión permanente de sus estados financieros, volúmenes de producción y comercialización de los bienes o servicios que producen, programas realizados y por realizar, entre otros elementos que pueden ser de interés general.

B I B L I O G R A F I A

1. ALDERFER, Harold P. La Administración Pública en las Naciones Nuevas. Tr. Beatriz López Buenos Aires, Argentina Edit. Paidós.
2. BONEO, Horacio. Las Empresas Estatales en América Latina. Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Venezuela, - Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1976.
3. CARRILLO CASTRO, Alejandro. Empresas Públicas. México, - Coordinación General de Estudios Administrativos, 1978. (Seminarios No. 7).
4. CARRILLO CASTRO, Alejandro. Las Empresas Públicas en México. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1976.
5. CARRILLO LANDEROS, Ramiro (el al). Sectorización de la Administración Pública. México, Colegio de Licenciados en - Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1977, 27.
6. CHANES NIETO, José. Descentralización Administrativa y Organismos Paraestatales. Facultad de Derecho, UNAM. 1963.
7. COMISION DE RECURSOS HUMANOS DEL GOBIERNO FEDERAL, Consejo de Recursos Humanos del Sector Público. Administración - Descentralizada y de Participación Estatal Mayoritaria. - (1975), México, 1976.
8. COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS. Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal. Coleg. Administración y Desarrollo de Personal Núm. 1, México, 1979.
9. COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS. Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal. 1971 - 1976, México, 1979.

10. COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS. Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana. - Comisión de Administración Pública. Colec. Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana. Serie A Documental, Núm. 1. México, 1977.
11. El Estado como Empresario. en Revista de Política y Administración. Núm. 4 enero - abril 1976, México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública.
12. El Excelsior, 13-V-1980.
13. FASNZYLIBER, Fernando. el al., Las Empresas Transnacionales. Expansión a Nivel Mundial y Proyección en la Industria Mexicana, México. Ed. F.C.E., 1976.
14. FERNANDEZ BRAVO, Vicente. México y su Desarrollo Económico, México, Costa - Amic, Editores, 1963.
15. FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Décima Edición. - Ed. Porrúa, S.A. México.
16. GALBRAITH, J.K. El Nuevo Estado Industrial. Ed. Ariel, - Barcelona, España, 1974.
17. GARNER, J.F. Public Corporations in the United Kingdom, - Public Enterprise.
18. HANSON, A.H. Public Enterprise and Economic Development. Londres, 1965.
19. GORDILLO, Agustín A. Empresas del Estado, Buenos Aires, - Argentina, Ediciones Macchi, 1966 (Ciencias Económicas, - Temas de Administración No. 7)!
20. JEANNETTI DAVILA, Elena. La Administración Pública Federal en México para el período 1976 - 82. Ed. ISSSTE. México, 1975.
21. JIMENEZ CASTRO, Wilburg. Los Dilemas de la Descentralización Funcional: Un Análisis de la Autonomía Institucional Pública. San José, Costa Rica (ESAPAC).
22. KATZAROV, Konstantin. Teoría de la Nacionalización. Tr. Héctor Cuadra. México, Imprenta Universitaria (UNAM), - 1963. (Estudios Comparativos. Estudios Especiales No. 6).

23. LALUMIERE, Paul. Institutions Administratives Francaises. Ed. mimeografiada, París, Francia, Instituto Internacional de Administración Pública, 1972.
24. LOPEZ PORTILLO, José. Cuarto Informe de Gobierno. México 1980.
25. MARCHAN, Philippe. L'Economie Mixte. París, Francia, - Presses Universitaires de France, 1973.
26. NACIONES UNIDAS. Problemas Relativos a la Organización y Administración de Empresas Públicas en el Sector Industrial. Nueva York, 1958.
27. NACIONES UNIDAS. Manual de Administración Pública, Nueva York, 1962.
28. OJEDA PAULLADA, Pedro. El marco jurídico de la Administración Pública. Revista Internacional de Ciencias Administrativas. Sumario, Núm. 1, México, 1974.
29. Revista de Comercio Exterior. Mayo, 1974.
30. SECRETARIA DE COMERCIO. Programa de Adquisiciones del Sector Público. 1980.
31. SOSA W. Francisco. Organización y Control del Sector Empresarial Público en España. Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1971.
32. TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México, 1800 1975. Ed. Porrúa, Sexta Edición, México, 1975.
33. VELASCO G. Alberto. El papel de las Empresas Públicas en el Desarrollo Socio - económico del País, en Revista de Administración Pública Núm. 34, abril - junio 1978, Ed. -- INAP. 1978.
34. WALDO, Dwight. Estudio de la Administración Pública. Ed. Aguilar, Madrid, 1964.
35. WHITE D. Leonard. Introducción al Estudio de la Administración Pública. Centro Regional de Ayuda Técnica. A 10, México, 1964.
36. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, (D. O. 5-II-1917).

37. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Base legal y lineamientos para la Reforma Administrativa, global, sectorial e institucional del poder Ejecutivo Federal. México, Coordinación General de Estudios Administrativos, 1979.
38. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (D.O. 29-XII-1976).
39. LEY Para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, (D.O. 31-XII-1970).
40. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, (D.O. 31-XII-1976).
41. Ley General de la Deuda Pública, (D.O. 31-XII-1976).
42. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
43. Acuerdo Presidencial sobre las Entidades de Administración Pública Paraestatal Agrupadas por Sectores, (D.O. 01-IV--1981).
44. Reformas a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, (D.O. 31-XII-1976).



