

28
39



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO Y SUS MECANISMOS DE COORDINACION Y CONTROL (1977-1982)

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
P R E S E N T A :
ULICES SOLTERO MALDONADO



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

"LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO Y SUS MECANISMOS DE COORDINACION
Y CONTROL (1977-1982)"

INTRODUCCION

- I. ORIGENES DE LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO. 3
- II. MARCO CONCEPTUAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL. 12
1. Integración de la Administración paraestatal.
 2. Magnitud e importancia de la administración paraestatal.
 3. Concepto de empresa.
 4. Concepto de empresa pública.
 5. Empresa pública y empresa social.
 6. Empresa Pública, Empresa Subsidiada y Empresa Concesionaria de Servicio Público.
 7. Empresa Pública y Personalidad Jurídica.
 8. Empresa Pública y Actos de Autoridad
 9. Concepto de la utilidad y eficiencia en la empresa pública y privada.
- III. EL REGIMEN DE CONTROL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS. 35
1. Concepto del control.
 2. Evolución del régimen jurídico del control.
 3. Control del poder ejecutivo.
 4. Control del poder legislativo.
 5. Control del poder judicial.
 6. Control presupuestal.
 7. Control del endeudamiento.
 8. Control de bienes.
 9. Control de obras.

10. Control de comercio exterior.
11. Control de precios y tarifas.
12. Control de adquisiciones y arrendamientos
13. Control de localización espacial.
14. Control de política laboral.

- IV. EL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA (1977-1982)
Y SU INCIDENCIA EN LA EMPRESA PUBLICA. 65
1. Antecedentes.
 2. Primera etapa.
 3. Segunda etapa.
 4. Tercera etapa.
- V. CONCLUSIONES. 76
- VI. PROPUESTA: 80
- EL EVENTUAL ESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA HOLDING
COMO MECANISMO DE COORDINACION Y CONTROL DEL SEC
TOR PARAESTATAL MEXICANO.
1. Origen y desarrollo del Holding.
 2. Diferentes connotaciones del Holding.
 3. La controversia entre empresa pública y go-
bierno.
 4. El sistema holding como respuesta a la nece-
saria mediación entre la empresa pública y-
el sistema de coordinación y control guber-
namental.
 - 4.1. Relaciones interinstitucionales
 5. El eventual establecimiento del sistema.
 - 5.1. Listado de holdings propuestos.
 6. Ventajas y desventajas del sistema holding.

VII.	ANEXOS	109
VIII.	BIBLIOGRAFIA	118

INTRODUCCION

La evolución experimentada en las funciones del Estado Moderno, que se transformó de guardián del STATUS QUO prevaleciente, a Estado interventor de los procesos económicos, desbordó necesariamente el campo de regulación y gestión que caracteriza al modelo liberal.

Dicha intervención motivó la creación de un vasto instrumento paraestatal que con un carácter más estricto coadyuvaría al cumplimiento de las tareas públicas, a través de numerosas entidades de las más diversas índoles, a las que se les encomienda la prestación de servicios y la producción de bienes en forma exclusiva o bejo un sistema mixto que tiende a incrementarse y en el cual concurren los sectores público y privado.

México no es ajeno a estos procesos, por el contrario, la intervención del Estado en los ámbitos económico y social se remite principalmente a los años posteriores a la lucha armada de 1910 y se consagra en la Constitución de 1917, con el objetivo de reconstruir al país, siendo este el momento en el cual surge el sector paraestatal, más bien como la solución a situaciones coyunturales que a decisiones deliberadas por el Estado.

Bajo este contexto y dada la evolución y crecimiento del sector paraestatal que para 1982 rebasa la cifra de 720, entre organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria y fideicomisos públicos, se ubica el tema de la presente investigación titulada "Mecanismos de Coordinación y Control de la Empresa Pública en México 1977-1982", que para efectos metodológicos se divide en seis apartados principales:

El primero, pretende comprobar que el origen, desarrollo y consolidación de la empresa pública se ubica en el período que comprende los años 1910 a 1946.

El segundo, definir a la denominada empresa pública, así como, diferenciarla de algunas nociones aledañas a la misma.

El tercero, señalar el entorno jurídico a través del cual los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, instrumentan los diversos mecanismos de control, que regulan el funcionamiento de esta entidad.

El cuarto, determinar el efecto que sobre la empresa pública produjo el programa de Reforma Administrativa 1977-1982.

El quinto, señalar las conclusiones obtenidas una vez efectuado el análisis de los mecanismos de coordinación y control que sujetan a la empresa pública durante el período señalado.

El sexto, proponer un sistema que en base a la reagrupación sectorial de la Administración Pública Federal instrumentada por la Reforma Administrativa, proporcione los mecanismos de coordinación y control acordes a las características y dimensiones actuales del sector paraestatal.

I **ORIGENES DE LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO**

I ORIGENES DE LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO

En México a la empresa pública se le considera como un fenómeno revolucionario, debido a que surge después de la lucha armada de 1910=1920 y encuentra su base jurídica y social en la Constitución de 1917. No obstante, este precepto no atribuye competencia expresa a los poderes constituidos para crear empresas gubernamentales.

Para que el Estado asumiera su papel de Rector de la Economía, la carta magna ensancha la propiedad pública, limita la propiedad privada, regula las relaciones entre los agentes de la producción, instituye los derechos constitucionales de los campesinos, devalúa el status de la iglesia, controla la educación, impulsa la federalización y distribuye el poder del Estado para dar carácter hegemónico al Ejecutivo.

Se han contemplado tres períodos vitales en el surgimiento y consolidación de la empresa pública:

- a) El Sonorismo
- b) El Cardenismo
- c) y finalmente el Avilacamachismo.

a) Sonorismo

Para los regímenes del llamado grupo sonora, la empresa pública es un instrumento eficaz para la consecución de tres objetivos: modernización del proyecto de desarrollo; reconstrucción del país y fortalecimiento estatal.

El Estado surgido del movimiento armado es más débil que el porfiriano de fines del siglo XIX: la deuda públi

ca es excesiva; el presupuesto federal es deficitario y es consumido en un alto porcentaje por las fuerzas armadas, se carece de un ejército y una burocracia profesionales, el poder militar y político se encuentra diseminado en beneficio de caudillos y caciques regionales, la pobreza fiscal se ha agravado por la destrucción económica nacional.

La debilidad de las finanzas públicas se empieza a combatir con la renegociación de la deuda extranjera, con la rehabilitación de los bancos, con la reforma fiscal que incluye el establecimiento del impuesto sobre la renta en 1925 y con la reducción del gasto destinado a la administración y a las fuerzas armadas, tendiente al equilibrio presupuestal. El resultado de estas medidas fue un remanente -- que pudo canalizarse para la creación de las empresas públicas, que implicaban mayor prioridad dentro del proyecto nacional revolucionario.

La tendencia modernizadora del agruaprietismo se manifiesta desde los primeros momentos con la compra de la Compañía Nacional Mexicana, que supuso la inversión de cerca de 8.5 millones de pesos, sobre la cual informó el presidente de la Huerta al Congreso de la Unión, el 10 de septiembre de 1920. (1). El presidente provisional creó la lotería -- de beneficencia pública, (2) nueva versión de la Real Lotería de la Colonia.

Durante el último año de la Administración de Alvaro Obregón el Gobierno Federal empezó a crear entidades, que de acuerdo con la ley de ingresos de 1924 (3) invertirían en algunos municipios una proporción de los impuestos al comercio exterior y obras de beneficio colectivo. Esas entidades --juntas administrativas-- se convertirían con el tiempo en -- las juntas Federales de mejoras materiales que se crearon --

por el Ejecutivo en distintas ciudades portuarias y fronterizas. (4)

El Presidente Calles, auxiliado por el Secretario de Hacienda, Alberto J. Pani, es el creador de las empresas públicas en las que descansará el impulso económico y social de los años posteriores. En 1925, mediante ley que en el — ejercicio de facultades extraordinarias expidió el Ejecutivo y el otorgamiento de la escritura pública del caso, se establece con forma de sociedad anónima el Banco de México cristalizándose el mandato de un banco único de emisión, (5) se crean las bases institucionales que posteriormente permitirán el control del volumen del circulante, la orientación selectiva del crédito y el financiamiento del gasto público. — La ley del 24 de diciembre de 1924 establece la Comisión Nacional Bancaria, (6) para vigilar e inspeccionar los bancos, banqueros, cajas de ahorro, montes de piedad, casas comerciales y toda clase de compañías, sociedades o individuales que reciban depósitos del público, entre otros. Ambas instituciones, asumen funciones de policía económica y empiezan a — controlar las actividades de las instituciones de crédito.

Para fortalecer a la burocracia se expide en 1925— la ley de Pensiones Civiles de Retiro que, crea el Organismo descentralizado Dirección de Pensiones Civiles, que tendrá a su cargo la operación de un sistema de seguridad social en beneficio del personal público.

En lo referente a la infraestructura se establecen la Comisión Nacional de Caminos (1925), y la Comisión Nacional de Irrigación (1926). Asimismo se inicia el estableci— miento de un sistema de instituciones nacionales de crédito, con el Banco Nacional de Crédito Agrícola y los bancos ejidales locales; en los que la Federación aporta parte del capi—

tal semilla, a fin de suplir a los bancos particulares.

Durante la gestión presidencial de Emilio Portes - Gil no se crearon otras entidades paraestatales, sin embargo, correspondió a este mandatario iniciar la descentralización-administrativa de la Universidad Nacional. La reimplantación de la Srfa, de Educación Pública generó la extinción del Departamento Universitario y de Bellas Artes (Depto. Administrativo.) y que la institución dependiera jerárquicamente de la nueva Secretaría.

En 1929 un conflicto de origen académico suscitado entre autoridades y alumnos movió al Estado a reestructurar a la Universidad como persona moral con Autonomía Administrativa como entidad paraestatal.

La administración de Abelardo L. Rodríguez se caracteriza por el apoyo que brinda a los particulares así como por la creación de empresas paraestatales, entre las instituciones que se crean entre 1932 y 1934 destacan por su importancia para el fomento del desarrollo, el Banco Nacional-Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A., (7) Nacional - Financiera, S.A. (8), Petróleos de México, S.A. (9) y la Comisión Federal de Electricidad. (10)

La importancia de estas dos últimas entidades paraestatales radica en que las industrias eléctrica y del petróleo estaban controladas por capitalistas extranjeros.

Para reconstituir la liquidez de las instituciones de crédito, que habían incorporado a sus activos una proporción excesiva de bienes inmuebles al adjudicárselas por insolvencia de sus deudores, se creó la Nacional Financiera, S.A. Esas instituciones aportaron los inmuebles a la Nueva Financiera, que los comercializaría, y recibiría a cambio -

acciones preferentes, Además se le señaló actuar como agente financiero del gobierno, organizar empresas y promover el mercado de valores, poco después se crearía el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A. para financiar obras de interés colectivo y servicios públicos, así -- como para promover viviendas.

El Cardenismo

El punto de partida del régimen Cardenista, es el primer plan sexenal 1934-1940 formulado por el PNR que considera que el intervencionismo del Estado que se adopta como doctrina en el Plan Sexenal es lógico conforme al sentido -- profundo de nuestro derecho político, porque la constitución de 1917 quitó al Estado el carácter de institución meramente política y lo orientó hacia la acción reguladora de los fenómenos vitales del país.

La empresa pública para Cárdenas es el instrumento a través del cual impulsa la reforma agraria, la producción-agropecuaria, el proceso de industrialización y para ampliar la participación de los trabajadores en los medios de producción.

Durante su gestión crea, el Banco Obrero de Fomento Industrial, (11) para financiar las empresas de los trabajadores (cooperativas) y para crear empresas estatales cuya administración sería entregada a los obreros y en apoyo a los ejidatarios el Banco Nacional de Crédito Ejidal, (12) -- así como los Almacenes Nacionales de Depósito, S.A., (13) -- organismo auxiliar de crédito que maneja bodegas para los productos agrícolas. Asimismo, la rebeldía de las empresas extranjeras que no acataron una resolución de la Suprema Corte de Justicia que ponía fin a un conflicto obrero-patro-

nal, fue la coyuntura para nacionalizar en 1938 la industria petrolera mediante un acto expropiatorio. (14) Apenas un -- año antes el Estado expropió las acciones de Ferrocarriles - Nacionales de México, S.A., que aún estaban en manos de particulares. (15)

Se crearon a raíz de la expropiación petrolera las siguientes entidades: Administración General del Petróleo Nacional, (16) Consejo Administrativo del Petróleo, (17) Dis--tribuidora de Petróleos Mexicanos (18) y Petróleos Mexica--nos. (19)

Por lo que respecta a la actividad ferrocarrilera--nacionalizada, se reformó la ley de Secretarías y Departamen--tos de Estado de 1935, creándose el Departamento de Ferrocarriles Nacionales. (20) Al siguiente año, el Estado rectifi--ca su decisión centralizadora y opta por una medida descen--tralizadora consistente en entregar, según la ley del Congre--so, los Ferrocarriles Nacionales a una empresa estatal admi--nistrada por el Sindicato ferrocarrilero. (21). La Adminis--tración Obrera de los Ferrocarriles Nacionales de México.

En el ámbito de la distribución, se estableció la--Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A., (22) para--regular el mercado agrícola. En 1935 se creó la Productora--e importadora de papel, S.A., de C.V., (23) que proporcionó al Estado un poder extraordinario al monopolizar el suminis--tro de materia prima básica para la elaboración de periódicos, libros y revistas.

Con objeto de promover las exportaciones y racio--nalizar las importaciones, (24) fue creado en 1937 el Banco--Nacional de Comercio Exterior, instrumento que apoyaría fi--nancieramente las ventas a crédito mexicanas.

La política de conciliación y atenuación de las -- medidas reformadoras es iniciada por el presidente Cárdenas en sus dos últimos años de gobierno, ante la inquietud interna, la enemistad de las potencias extranjeras, las elecciones de 1940, y la segunda Guerra Mundial es decir, la política de frente nacional se inicia antes de que tome posesión -- de la presidencia Avila Camacho.

c) El Avilacamachismo

La segunda guerra mundial facilita, la ampliación del sector paraestatal y su enlazamiento al proceso de industrialización por la vía privada.

El crecimiento que experimentó el sector paraestatal satisfizo a los inversionistas, porque se retomó la tendencia a la que se habían apegado las empresas paraestatales durante el sonorismo y se erradicaron las modalidades que introdujo Lázaro Cárdenas. Se minimiza el patrocinio a las empresas sociales (ejidales y cooperativistas) y se concluyó la gestión obrera de las empresas industriales del Estado.

Durante este período, el Estado no nacionaliza ninguna empresa privada y suprime la administración obrera de los Ferrocarriles Nacionales transformándolos en un organismo descentralizado del gobierno, se reduce el reparto agrario, disminuye el financiamiento a los ejidatarios y se otorgan seguridades y estímulos al pequeño propietario.

Avila Camacho impulsa la actividad manufacturera, se crean empresas mixtas importantes como: La Compañía Industrial Atenquique, (25) S.A., Altos Hornos de México, S.A. -- (26) Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S.A. --

(27) Guanos y Fertilizantes de México, S.A. (28) Simultáneamente se liquida el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial, que es substituido por el Banco Nacional de Fomento Cooperativo. (29)

Además se crea el organismo de Coordinación y Fomento de la producción, (30) cuya dirección se encarga al expresidente Rodríguez para que promueva nuevas industrias y antes de dos años es substituido por la Comisión Federal de Fomento Industrial (31) que debía crear empresas susceptibles de venderse a la iniciativa privada y en 1941, se crea la Distribuidora y Reguladora, S.A. (32) que tenía como objetivo el control del mercado de bienes de primera necesidad. Finalmente, otro aspecto fundamental durante la gestión de Avila Camacho es la diversificación de las funciones de la empresa pública, anteriormente sólo se habían localizado en las actividades productivas, ahora se crean entidades de bienestar como el Instituto Mexicano del Seguro Social, (33) Instituto Nacional de Cardiología, (34) Hospital Infantil, (35) Centro materno Infantil General Maximino Avila Camacho, (36) y el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas. (37)

**II MARCO CONCEPTUAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
 PARAESTATAL**

1. INTEGRACION DE LA ADMINISTRACION PARAESTATAL

Surgidos de la Ley Orgánica de la Administración - Pública Federal "LOAPF", (38) los distintos entes que integran el llamado sector Paraestatal de la Administración Pública Federal son definidos en su concepto y característica, primordiales.

Estos entes, son los instrumentos a través de los cuales el Estado ejerce su influencia en el ámbito socioeconómico.

A continuación se describen las diversas formas jurídicas que pueden adoptar dichos entes:

- a) **Organismos descentralizados:** Son aquellas instituciones, independientemente de la forma jurídica que adopten, que reúnan las siguientes condiciones: que sean creados por ley del Congreso de la Unión o por decreto presidencial; dotados de personalidad jurídica, y dotados de patrimonio.

Su finalidad tenderá principalmente en; la prestación de un servicio público o social; (ISSSTE, CFE); la explotación de bienes o recursos de la nación (PEMEX); la investigación científica o tecnológica (CONACYT); la obtención o aplicación de fondos para fines de asistencia o seguridad social (Lotería Nacional).

Asimismo, pueden adoptar distintas formas jurídicas tales como: Comisiones (CONASUPO), Consejos (CONACYT), Institutos (ISSSTE), Patronatos (Patronato del ahorro nacional), y otras que se determinan en su ley de creación.

- b) **Empresas de participación estatal Mayoritarias:** Así son determinadas todas aquellas que presenten las siguientes con

diciones: que el Estado sea propietario del 50% o más del capital social; que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; 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 vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas del Consejo de Administración o de la Junta Directiva u órgano de gobierno equivalente.

Estas empresas gozan de personalidad jurídica privada, es decir solo son sujetos de derechos y obligaciones del fuero común, además por ser personas morales deben de contar con un patrimonio registrado legalmente.

Su objetivo es el de realizar una o varias actividades económicas de producción o servicio (AHMSA, SICARTSA, ACROS).

La forma jurídica adoptada puede ser cualquiera de las autorizadas por la ley de Sociedades Mercantiles vigente en el país, las utilizadas con mayor frecuencia son la Sociedad Anónima, la de capital variable y la de Responsabilidad Limitada.

Además, su creación se efectuará como todas las sociedades Mercantiles al momento de su inscripción el Registro Público de la Propiedad con la peculiaridad de que dicha constitución deberá ser autorizada por acuerdo del Presidente de la República o el órgano que él determine pues en ella se hipotecan los recursos del Estado.

c) Empresas asimiladas a las empresas de participación estatal: Son las sociedades civiles y asociaciones civiles en las que la mayoría de las asociadas sean dependencias, entidades de la Administración Pública Federal o, en las que estas efectúen aportaciones económicas preponderantes. La asimilación se establece con efectos de coordinación y control.

Estos entes son constituidos sin objetivo de lucro, pues su meta es el desarrollo cultural y social.

d) Empresas de Participación estatal Minoritarias, es la denominación asignada a las empresas en las cuales el Estado es poseedor de menos del 50% y más del 25% de su capital social.

Su objetivo, forma jurídica y mecanismo de creación, responde a las características mencionadas para las empresas mayoritarias.

e) Fideicomisos Públicos. Esta figura mercantil ha sido utilizada por nuestro Gobierno a fin de asignar recursos financieros para fines de prestación de servicios públicos, la inversión, manejo o administración de obras públicas y actividades de producción de bienes y servicios, en la inteligencia que los recursos son asignados por cualquier entidad de la Administración Pública a través del fideicomitente único que es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por tanto, el fideicomiso al ser una operación mercantil no tiene personalidad jurídica pues actúa por medio de la que detenta la fiduciaria y la de los fideicometidos y sus características son establecidas en el contrato que le da origen.

Además, el cumplimiento del fin al que se destinan los fondos es controlado por el fiduciario (SHCP) a través del comité técnico que él designe para el desempeño del fideicomiso, en la inteligencia que tal realización puede recaer en una empresa o constituirla.

2. Magnitud e importancia de la Administración Paraestatal

El conjunto de entes Paraestatales se encuentra formado por 728 entidades distribuidas según la forma jurídica — que adoptan de la siguiente manera.

FORMA JURIDICA.	NUMERO
Organismo Descentralizado	128
Sociedad Anónima	400
Sociedad Civil	2
Asociación Civil	16
Sociedad Cooperativa	2
Fideicomiso	163
Sociedad de Responsabilidad Limitada	14
Sociedad de Responsabilidad Limitada de Interés Público.	3
TOTAL	<u>728</u>

1.- No se incluye a las que utilizaron formas de derecho — extranjero o a las que en los acuerdos de agrupamiento — no se les señala forma jurídica.

Fuente: Acuerdos del C. Presidente de la República mediante los cuales agrupa en sectores a las entidades Paraestatales, publicados en el diario oficial del 17 de enero y 12 de mayo de 1977, del 1o. de abril de 1978 y del 27 de febrero de 1979.

Estos entes han sido creados por el gobierno-administración, para desempeñar diversas actividades, las cuales constituyen los fines particulares de cada ente, pero en una visión de conjunto podemos considerarlas como razones de — existencia y objetivos de la Administración Paraestatal.

Asimismo podemos afirmar que las razones de existencia y objetivos de la Administración Paraestatal son:

- Los entes paraestatales han sido creados para atender un servicio público especializado que:
 - a) Por sus características técnicas o especializadas no puede ser atendido por la Administración Central.
 - b) Por la relevancia política, económica o social que implica debe evitar los mecanismos asfixiantes de la Administración Central.
 - c) Por sus requerimientos técnicos debe ser efectuado por personal especializado que no forma parte de los recursos humanos tradicionales de Administración.
- Los entes paraestatales han sido establecidos para realizar una actividad económica que tenga por fin:
 - a) Efectuar actividades económicas que legal o Constitucionalmente han sido reservadas al Estado.
 - b) Realizar actividades económicas que los particulares no han asumido aún (como podría ser la explotación del uranio desconocido hasta hace pocos años).
 - c) Intervenir en los sectores claves de la economía nacional para regularlos, dinamizarlos o desarrollarlos.
- Los entes paraestatales han sido establecidos para realizar las nuevas funciones o actividades que no eran desempeñadas anteriormente por la Administración Pública.

3. CONCEPTO DE EMPRESA

Se parte de la base de que la empresa es un concepto económico y no jurídico. Ella es una unidad económica que incluye los bienes materiales necesarios para llevar a cabo la actividad, los elementos humanos que la desarrollan técnica y materialmente y los conocimientos necesarios para cumplirla. Lo característico de una empresa son los medios materiales e inmateriales de cualquier clase, destinados al cumplimiento de una finalidad económica de producción o distribución de bienes o servicios. Pero en la mayor parte de las legislaciones este concepto, tan primordial en las sociedades contemporáneas, no existe en tanto concepto jurídico, por lo que tampoco existe una universalidad de bienes materiales, inmateriales y personales, derechos y obligaciones que integren un conjunto que pueda ser, como tal, su objeto jurídico.

En la fracción XII del artículo 123 constitucional, apartado "A", se señala que toda empresa debe aportar al fondo Nacional de Vivienda en relación directa al salario ordinario que devenguen sus trabajadores. En este caso la autoridad administrativa interpreta que refiriéndose a esta garantía social, empresa es sinónimo de patrón, sin importar el tipo de actividad económica a la que aquélla se dedique, ni su forma jurídica de organización, ni aun el hecho de que actúe con fines lucrativos.

La ley federal del trabajo, (39) corrigiendo una omisión del código laboral de 1931, define a la empresa como "la unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios.

La ley del Impuesto sobre la Renta (40) establece que "son sujetos del impuesto al ingreso global de las empresas, las personas físicas y morales, que realicen activi-

dades comerciales, industriales, agrícolas, ganaderas o de pesca (y que...) los son igualmente las unidades económicas sin personalidad jurídica, cuando realicen dichas actividades". (41)

La ley de Navegación y Comercio Marítimo, (42) se refiere a la empresa marítima como a un conjunto de trabajo, de elementos materiales y de valores incorpóreos coordinados para la explotación de uno o más buques en el tráfico marítimo. (43)

Asimismo, Barrera Frai, (44) entiende que una empresa es la organización de una actividad económica dirigida a la producción al intercambio de bienes o servicios para el mercado.

Finalmente, diremos que en la actualidad la empresa, ha adquirido la forma de sociedad anónima, en virtud de ser los tenedores legítimos de las acciones, de los títulos crediticios que representan una fracción del capital social y status que sólo los hace responsables hasta el monto de su aportación. La ventaja de que una empresa adopte la forma jurídico mercantil de la sociedad anónima es que permite articular grandes capitales a base de conjugar aportaciones que aisladamente no tendrían mayor relevancia.

4. CONCEPTO DE EMPRESA PUBLICA

Una vez definido el concepto de "empresa" en el apartado anterior, es necesario abordar la definición del término "público", y llegar finalmente al concepto de Empresa Pública.

Para lo cual, a continuación, citaremos definiciones de varios autores con respecto al concepto de Empresa Pública:

Para Menegazzi empresa pública es aquella productora de bienes y servicios que el Estado controla directamente mediante sus propios órganos o indirectamente mediante entes públicos instituidos al efecto, con la finalidad de satisfacer necesidades de naturaleza individual en interés general de la colectividad". (45)

Friedman, por su parte, asienta que es empresa pública toda institución que opere un servicio de carácter económico o social en beneficio del Gobierno pero con independencia jurídica. (46)

Según Acosta Romero, empresa pública es la conjunción de los factores de la producción destinada a obtener los servicios que el Estado considera necesarios para el interés general. (47)

Asimismo, Jorge Olivera Toro considera que la empresa pública aparece como la forma que revisten ciertas entidades Jurídicas-Económicas que requieren libertad, iniciativa, flexibilidad y espíritu empresarial y a las que perjudica la rigidez de una administración burocrática. Hay en el fondo, un interés público que mueve a la administración a prestar o proporcionar bienes o servicios de tipo económico, industrial o comercial. (48)

Klaus Vogel reconoce como empresa pública a todas las unidades económicas en las que participa la administración como propietaria o socia ejerciendo una influencia considerable. (49)

Para Jean Rivero, empresa pública es aquella cuya titularidad real resulta, en definitiva, reconducible a un ente público. (50)

Forsthoff establece que la corporación de derecho público (o simplemente, corporación pública) se distingue ante todo de otras entidades administrativas autónomas por su carácter de asociación. Todo el edificio de la corporación pública descansa sobre la base de la cualidad de socio. De esta manera el concepto de función que desarrolla la corporación pública queda determinada en una forma decisiva. (51)

5. Empresa Pública y Empresa Social

A diferencia de la empresa pública en la que el Estado es el titular o uno de los titulares del capital de la empresa y por tanto corresponsable directo de la misma; la empresa Social presupone que los titulares y responsables -- son los trabajadores integrantes de la misma, quienes han -- creado una unidad económica empleando para ello o no, un bien del Estado, como por ejemplo; con las sociedades de solidaridad social (52) y las cooperativas. (53)

En las cooperativas y ejidos el Estado interviene como autoridad de vigilancia, para tutelar al patrimonio de un determinado grupo social y para proteger el interés colectivo.

En nuestro país y como resultado directo de la Reforma Agraria, el Estado interviene con gran énfasis en los ejidos, debido a que la propiedad de la tierra es Pública y -- porque al ejidatario en lo particular se le ha otorgado un -- derecho de propiedad que rebasa los límites del derecho de -- propiedad clásico.

La Ley Federal de la Reforma Agraria estipula en -- el artículo 51 que "el núcleo de población ejidal es propietario de tierras", el Estado interviene resolviendo los as-- pectos fundamentales de explotación.

Es evidente la importancia de la relación empresa-- social--Estado, en virtud de ser México aún en la actualidad-- un país conformado mayormente por una población campesina.

En lo referente a la cooperativa de intervención -- estatal, la autoridad ejecuta funciones de inspección debido a que ha otorgado un permiso, concesión, contrato o privilegio y el objeto de la empresa social radica precisamente en --

la explotación de la actividad para la cual se formuló el ac
to administrativo de su creación.

6. EMPRESA PUBLICA, EMPRESA SUBSIDIADA Y EMPRESA CONCESIONARIA DE SERVICIO PUBLICO.

Es indispensable diferenciar a la empresa pública de aquella que explota una concesión o que recibe un subsidio federal. En ambos casos el Estado, en su papel de concedente o de titular de la hacienda pública, detenta facultades para vigilar si los bienes o la actividad concesionados se aprovechan, explotan o prestan adecuadamente, y si los recursos fiscales se aplican conforme a lo establecido. Por ello el Estado no es socio de la empresa, ni responsable de su operación, ni forma parte de sus órganos internos de gobierno, ni recibe dividendos o utilidades. Siendo la relación del Estado con estas empresas de naturaleza externa.

La función de vigilancia del Estado en relación de los concesionarios se establece en la legislación administrativa expedida en materia minera y de vías generales de comunicación entre otras. Mientras que la ejercida sobre las empresas beneficiarias de subsidios se contemplo en la Ley del Presupuesto Contabilidad y Gasto Público (54) y en la ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En esta última se atribuye a la Secretaría de Programación y Presupuesto la facultad de "intervenir en la inversión de los subsidios que concede la Federación a los... particulares, cualesquiera que sean los fines a que se destine con objeto de comprobar que se efectúa en los términos establecidos". (55)

7. EMPRESA PUBLICA Y PERSONALIDAD JURIDICA

Las primeras empresas públicas no poseían personalidad jurídica propia y patrimonio propio y actuaban con la personalidad del Estado, conformando unidades económicas que proporcionaban bienes o servicios al mercado.

Este tipo de empresa es conocida en la historia administrativa con el nombre de *régie* (56) o empresa departamental; (57) de Soto la explica así: "Se dice que hay *régie* cuando la administración dispone de una autoridad triple sobre la dirección del servicio, sobre los hombres que administran el servicio, sobre los medios utilizados para administrar el servicio, y especialmente sobre los medios financieros." (58)

Estas empresas están ubicadas en la administración central por lo que se sujetan al principio jerárquico y a los controles rígidos propios de la centralización administrativa.

En México fueron creados, en 1917, el Departamento de establecimientos fabriles y aprovisionamientos militares y el Departamento Universitario y de Bellas Artes (59) como empresas departamentales dentro de un esquema de administración no personificada. En el momento en que el Estado detecta que una actividad empresarial no puede cumplirse de manera eficiente a través de una empresa departamental, crea una empresa descentralizada con personalidad jurídica propia.

El que una empresa pública disponga de personalidad jurídica y patrimonio propio ofrece una clara ventaja, se diversifica el riesgo y con ello la responsabilidad. Consecuentemente es la empresa pública misma la que responde de

sus obligaciones con su patrimonio; la hacienda de Estado no pierde más que el aporte que haya efectuado para establecerla, siempre y cuando la empresa tenga la forma societaria adecuada.

La empresa pública responde directamente ante los administrados por los daños que les cause y debe repararlos y resarcirlos de los perjuicios que les ocasione, un caso de excepción es Nacional Financiera, S.A. por quien responde patrimonialmente el Estado Mexicano, a pesar de tratarse de una empresa estructurada como sociedad de responsabilidad limitada: "La Nación responderá en todo tiempo" de las operaciones que realice con garantía gubernamental, de las que celebre con instituciones extranjeras y de los depósitos obligatorios que constituya, según establece el artículo 15- de su ley.

8. EMPRESA PUBLICA Y ACTOS DE AUTORIDAD

No es un rasgo distintivo de las Empresas Públicas el que efectuen actos de autoridad, por el contrario son — excepcionales y contadas las que realizan tales actos.

Debemos entender lo que representa un acto de autoridad y las características del mismo las cuales son: coe— r— cividad, unilateralidad e imperatividad, algún otro acto — que no presente dichas características se le considera como de gestión.

Como por ejemplo; el Instituto Nacional de Bellas Artes y el Instituto Nacional de Antropología e Historia, de acuerdo a sus respectivas leyes de creación (60) tienen funciones de autoridad en materia de zonas y monumentos artísticos, arqueológicos e Históricos y pueden otorgar concesiones de uso, permisos y autorizaciones pese a que son organismos personificados pueden además imponer directamente multas, — actos de imperio que son recurribles ante el Secretario de — Educación Pública.

Un caso específico digno de consideración a pesar de no tratarse de una Empresa Pública estrictamente hablando; es el de la Procuraduría Federal del Consumidor, la cual fue creada como organismo descentralizado de servicio social con funciones de autoridad, con personalidad jurídica y patrimonio propio. (61) La procuraduría puede emplear medios de — apremio como la multa o el auxilio de la fuerza pública.

Los anteriores entes paraestatales referidos, son organismos descentralizados y en consecuencia se crearon mediante actos imperativos del Estado (ley del Congreso o de— creto del Ejecutivo), las facultades de autoridad que consti—

tuyen su competencia eran atribuciones del Ejecutivo Federal y se le desprendieron a través de la Descentralización Administrativa.

Para concluir en lo que respecta a los Fideicomisos Públicos, el poder Judicial ha determinado que no tienen carácter de autoridad.

9. El Concepto de Utilidad y Eficiencia en la Empresa Pública y Privada (62)

Para la definición del concepto de utilidad y eficiencia en la empresa pública y privada se empleará un esquema el cual se integra por tres rubros en cada uno de estos conceptos: aritmética, pragmática y social.

Utilidad en la Empresa Pública

La utilidad aritmética en la empresa pública sufre frecuentemente desviaciones importantes, en virtud de que desde los ingresos, puede haber muchas condicionantes derivadas de decisiones con un alto contenido político social (subsidios). - Esta utilidad, que se desprende de los registros contables, no es comparable con la utilidad de las empresas privadas.

La utilidad pragmática puede ubicarse en algunas de las empresas públicas, básicamente por el tipo de actividad que efectúa; más sin embargo, el contenido y los propósitos de este tipo de empresas no son el campo más fértil para esta idea. Por ejemplo lo frustrante que resulta el no pago de dividendos al inversionista minoritario, cuando se trata de empresas mixtas, en las que el Estado tiene la mayoría de las acciones.

La utilidad social resulta un concepto obligado para la empresa pública y los 7 grupos mencionados a continuación deben ser satisfechos plenamente:

- 1) Para los colaboradores; remuneraciones que respondan a la realidad social y que aseguren equilibrio con las que se pagan en la empresa privada.

- 2) En cuanto a los consumidores o usuarios; precios que consideren el impacto social y que se integren dentro de una economía que si bien requiere de productividad necesita primordialmente armonía.
- 3) Cumplimiento con las obligaciones fiscales, sobre todo en aquellos casos que sus productos o servicios permiten estos renglones como parte de la utilidad generada.
- 4) En el caso de la comunidad; respecto a las condiciones de vida imperantes, por lo que efectuarán todas las inversiones que sean necesarias y que impongan estandares a ser respetados por la empresa privada.
- 5) Para los inversionistas; dividendos razonables pero probablemente menores a los que paga la empresa privada.
- 6) La empresa pública debe considerar una porción importante de utilidad para la reinversión.
- 7) En cuanto a los acreedores; se deben cumplir los compromisos existentes, y por la garantía del Estado conseguirse en costos menores.

La utilidad en la Empresa Privada

La utilidad pragmática es afín para las empresas; debido a que la riqueza busca riqueza. En la empresa privada el acontecimiento de mayor relevancia es la reunión anual ordinaria que celebran los accionistas, en ella se tratan en muy diversas formas los siguientes puntos: las utilidades obtenidas, las utilidades a distribuir, las utilidades a reinvertir, -- los rendimientos en relación a la inversión las ventas a in-

gresos como generadores de la utilidad, y el crecimiento de la empresa.

La utilidad aritmética pasa por una gran crisis en su validez contable, en tanto se discute el impacto de la inflación y se manejan conceptos de costos de reposición. Se afirma - que las empresas se descapitalizan y que las utilidades son menores.

La utilidad social requiere considerar a los 7 grupos mencionados a continuación:

- 1) En cuanto a los consumidores o usuarios: precios calculados para permitir recuperación de los costos, pero con énfasis en la productividad, para garantizar precios estables.
- 2) Para los colaboradores; remuneraciones congruentes con el esfuerzo realizado que permitan la satisfacción de sus necesidades.
- 3) Cumplimiento oportuno de sus obligaciones fiscales.
- 4) En el caso de la comunidad haber realizado las inversiones que garanticen servicios generales que preserven la calidad de la vida.
- 5) Para los inversionistas; dividiendo razonables y proporcionales que no agoten la utilidad producida.
- 6) En caso de haber iniciado sus operaciones la empresa requiere de reinversiones constantes.
- 7) En cuanto a los acreedores, no se debe exceder el uso de los pasivos, que inciden en la utilidad, y en caso de res

tricciones económicas ponen en peligro la continuidad de la empresa.

Eficiencia en la Empresa Pública

Eficiencia pragmática Es frecuente debido a que las personas que se designan para ocupar los principales puestos cuentan normalmente con más méritos políticos que técnicos generando de esta manera problemas, pero aquí observamos otra peculiaridad, en lugar de derivar los recursos financieros sobrantes hacia el concepto de utilidad se convierte en un hecho ilícito en el fraude de dineros públicos.

Eficiencia aritmética, suele presentarse en la empresa pública en cuanto que se quiere hacer una competencia con la empresa privada y que se utilizan supuestos planteados por técnicos que solamente les interesan resultados aparentes que justifiquen sus servicios.

La Eficiencia social, que requiere el equilibrio de interacciones de los 7 grupos, se encuentra en muy pocas empresas públicas y su integración es sumamente compleja, ya que los elementos políticos condicionan considerablemente la solución con respecto a alguno de los grupos.

LA EFICIENCIA EN LA EMPRESA PRIVADA

La eficiencia pragmática se presenta predominantemente en las empresas pequeñas y medianas, existen ejemplos de empresas ineficientes pero con grandes utilidades y esto es posible porque pueden existir deficiencias estructurales en la economía de un país.

La eficiencia aritmética, es más común en la gran empresa — privada que cuenta con asesoramiento de profesionales especializados. La adopción de técnicas extranjeras, condicionan la operación ya que en la mayor de las veces están lejanas de las realidades nacionales e incluso son antagónicas, generándose así, desperdicio de recursos.

La eficiencia social, aplicada en muy pocas empresas, implica un complejo análisis que debe contemplar las interacciones de los 7 grupos, pero dentro de un equilibrio tal, que permite resultados armónicos y que se cumplan los supuestos enunciados al desglosar los objetivos.

En conclusión, los conceptos utilidad-eficiencia — se complementan y apoyan debido a que no es posible pensar — en la empresa pública o privada con utilidades pero sin — eficiencia, o con una aparente eficiencia que no genera las utilidades necesarias para lograr las adecuaciones sociales — que permitan buenas actitudes políticas y sanas relaciones — económicas.

III EL REGIMEN DE CONTROL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

1. CONCEPTO DE CONTROL

El control es el efecto directo del uso de la descentralización administrativa, pues como ha sido mencionado ya, con el surgimiento de las entidades paraestatales la Administración Pública Centralizada ve reducidos en gran medida los poderes que se le derivan de la relación jerárquica - y que tienden a lograr unidad y cohesión administrativa.

Según Waline, "el control se puede definir como la verificación de la conformidad de una acción con una norma... que puede ser jurídica (se hablará ahora de control de regularidad) o una norma de buena ejecución (se hablará ahora de control de rentabilidad o de eficacia)". (63)

De acuerdo al tipo de los actos de las empresas y la finalidad que persigue el Estado al vigilarlas, se distingue entre el control de legitimidad y el control de oportunidad. Para Canasi, "El control de la legitimidad de los entes autárquicos lo ejerce el poder central... no en todas sus decisiones, sino solamente en aquellas que todavía las unen al poder ejecutivo... v.gr.: aprobación de su presupuesto - cumplimiento de un reglamento dictado por el poder ejecutivo, con carácter general, adecuación de las decisiones del ente autárquico al cumplimiento de su estructura orgánica y funcional conforme a la ley que lo crea... (64)". En lo referente al control jerárquico de oportunidad, continua diciendo Canasi, "el margen de examinar su conveniencia o su mérito, es aún más reducido que en la administración jerárquica o centralizada"... (65)

El control de mérito presupone la medición del rendimiento y por tanto la práctica de auditorías de eficiencia que siempre corren el riesgo de la contaminación o desvirtua

miento político, e implica consecuentemente el contar con un organismo independiente formado por expertos reconocidos e imparciales.

Es recomendable que los controles empleados sean del tipo ex-post a diferencia de los controles a priori, que encasillan la gestión y dificultan el cumplimiento de los objetivos.

El tipo de control varia en relación al ente paraestatal en cuestión, si se trata de un organismo descentralizado; por ser persona de derecho público y haber sido creado mediante un acto soberano debe ser sujeto a un control riguroso, en cuanto a los fideicomisos públicos establecidos por el Ejecutivo Federal, esta regulado por un decreto presidencial relativo a su constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción, (66) el control de las empresas de participación estatal esta condicionado al porcentaje que represente el aporte gubernamental.

2. EVOLUCION DEL REGIMEN JURIDICO DEL CONTROL (67)

Como hasta el momento se ha mencionado en los capítulos anteriores, la vastedad del Sector Paraestatal y las diversas formas que ha asumido desde su creación; implicaron el establecimiento de mecanismos de control de las más diversas índoles. En este apartado se presentará una sucesión cronológica de los mecanismos instrumentados hasta nuestros días para el control de los entes paraestatales.

La primera instancia jurídica de control, fue la ley para el control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, de 1947, la cual puso bajo el dominio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el control financiero y administrativo de las entidades y de terminó que la recién creada Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa revisará los contratos de obras y la inspección de las que realizarán las dependencias y organismos públicos.

Para 1965, se expidió una nueva ley en la materia, que confió al poder ejecutivo funciones de coordinación y control por medio de las Secretarías de Hacienda y Crédito, Presidencia y Patrimonio Nacional, asentadas en la ley de Secretaría y Departamentos del Estado, de 1958. Precisaba que la Secretaría de Patrimonio Nacional sería el órgano de control y vigilancia de las operaciones de las entidades paraestatales, y vigilaría el cumplimiento de las disposiciones dictadas por la Secretaría de la Presidencia en materia de inversiones y el de las normas que para el ejercicio presupuestal estableciera la de Hacienda y Crédito Público. Además, se facultó a la dependencia primeramente citada para designar y remover libremente al personal técnico y al auditor externo de las entidades, y para proponer la modifica-

ción, la liquidación y la disolución de éstas. Además esta ley señaló que las entidades incluidas en el presupuesto de egresos de la Federación, debían concentrar sus ingresos en la Tesorería Federal, conforme a las disposiciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En 1970 fue promulgada otra ley para el control de organismo y empresas, que incluía en el régimen de vigilancia a las sociedades de participación estatal minoritaria y a los fideicomisos cuya cantidad era para 1974 de 423 entes.

Con la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en diciembre de 1976, surgió la reestructuración de diversas Secretarías y la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto de gran importancia en el nuevo esquema de la Administración Pública Federal.

Paralela a esta nueva ley se promulgaron: la ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal y la ley General de la Deuda Pública.

La primera, aborda los capítulos de planeación, programación, presupuesto, contabilidad e información estadística. La segunda entiende a la necesidad de programar la deuda, contemplando la conveniencia, en cuanto a estructura y monto, al empleo racional de este instrumento y a su congruencia en la capacidad de pago del sector público y del país.

3. Control del Poder Ejecutivo

El control que el ejecutivo impone a los organismos paraestatales se desprende del Programa de Reforma Administrativa, en lo general, y en lo particular, con la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (68) y la Ley General de la Deuda Pública, (69) con las cuales como ha sido referido anteriormente y en base a las transformaciones ocurridas en la administración central y con el fenómeno de agrupación sectorial de las entidades paraestatales en torno a un coordinador sectorial (es decir a las Secretarías de Estado y Departamentos administrativos que fungen como cabezas de sector) se ha logrado que además de la Secretaría de Programación y Presupuesto a la que le compete la función global de control y de las Secretarías que ejercen el control especializado (Hacienda y Crédito Público, Asentamientos Humanos y Comercio) todas las demás dependencias centralizadas sean órganos controladores respecto de las entidades paraestatales que constituyen su sector administrativo.

Asimismo a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos les corresponde:

- Planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades agrupadas en el sector correspondiente en los términos de la multicitada ley.
- Orientar y coordinar la planeación, programación, presupuestación control y evaluación del gasto de las entidades listadas en el sector respectivo. Para lo cual, los coordinadores presentarán ante la Secretaría de Programación y Presupuesto los proyectos de presupuesto anual de las entidades agrupadas en su sector en los términos contemplados por los artículos 6, 17 y 21 de la Ley del Presu-

puesto, Contabilidad y Gasto Público.

- Presentar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debidamente aprobados por la Secretaría de Programación y presupuesto los proyectos y programas de actividad de las entidades agrupadas en el sector bajo su coordinación que requieran financiamiento para su realización en los términos del Artículo 2 de la Ley General de la Deuda Pública.
- Vigilar la utilización de los recursos provenientes de financiamientos autorizados a las entidades bajo su coordinación con la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme a la Ley General de la Deuda Pública.
- Vigilar el cumplimiento de los presupuestos y programas anuales de operación, revisar las instalaciones y servicios auxiliares e inspeccionar los sistemas y procedimientos de trabajo y producción de las entidades agrupadas en el sector correspondiente.
- Finalmente, someter a la consideración del Ejecutivo Federal las medidas administrativas que se requieran para instrumentar la coordinación de las entidades agrupadas en el sector respectivo.

Cabe mencionar que la ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976 no abrogó a la ley de 1970, sino que solamente derogó las disposiciones que se le oponían. (70)

Es menester mencionar otros ordenamientos legales de inferior jerarquía, a través de los cuales se facilita el control administrativo y financiero de las empresas públicas; el acuerdo presidencial que obliga a los organismos descen-

tralizados y empresas de participación estatal a presentar bimestralmente a sus organismos internos (consejos, juntas, comités ejecutivos) informes sobre el cumplimiento de acuerdos, situación financiera, avance de los programas, ejercicio de los presupuestos, inversiones y adquisiciones. (71) - También el acuerdo presidencial que establece que en las instituciones nacionales los consejos de administración deben sesionar, por lo menos mensualmente. (72)

Finalmente, un decreto del Ejecutivo por el que se establecen bases para el funcionamiento de los fideicomisos-constituidos por el Gobierno Federal (73) y que tiende a definir las esferas de competencia de las Secretarías de Hacienda y de Programación, así como de las cabezas de sector.

En conclusión, la técnica de agrupamiento sectorial, (instrumentada por la ley Orgánica de la Administración Pública Federal) al convertir a todas las dependencias centralizadas en órganos de control significa una variación fundamental; anteriormente las diversas secretarías y departamentos sólo participaban en las decisiones de las empresas públicas a través de sus representantes en los órganos de gobierno, en tanto que ahora, además de que sus funcionarios siguen integrando esos órganos, los asuntos de mayor envergadura se presentan a su consideración en una relación bilateral.

4. Control del Poder Legislativo

El control que el poder Legislativo ejerce sobre las empresas públicas le es conferido por disposiciones enmarcadas en la Carta Magna. Así tenemos que en 1974 fue reformado el artículo 93 constitucional para ampliar las facultades congresionales de citación de funcionarios administrativos, (74) debido a que originalmente sólo podían ser citados por el Congreso de la Unión los Secretarios de Estado cuando se discutiera una ley o se estudiara un negocio de su incumbencia; y ahora se establecía que también podían ser requeridos por el Legislativo los jefes de Departamento Administrativo así como los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria.

Para 1977 fue adicionado nuevamente al citado artículo y se otorgó al Congreso General una facultad por la cual: Las cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados y de la mitad, en caso de tratarse de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de tales organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Haciéndose del conocimiento del Ejecutivo Federal los resultados de las investigaciones. (75)

Estas dos nuevas facultades del legislativo son de carácter político y se agregan a las de índole presupuestal, financiera y contable ya vigentes antes de 1974.

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 69 constitucional el Legislativo conoce la marcha de las empresas públicas a través del informe que el Presidente de la República le presenta a la apertura de sus sesiones ordinarias y

que se refiere sobre el estado que observa la Administración Pública del país. (76) Así como lo dispone el artículo 93 de la Constitución, por los informes que le rinden las Secretarías de Estado y jefes de Departamento Administrativo sobre el estado que guardan sus respectivos ramos (77)

El poder Legislativo no tiene competencia para designar a los titulares de las empresas públicas ni para vetar, ratificar o aprobar los nombramientos que efectúe el jefe del ejecutivo, alguno de sus auxiliares o los órganos internos de las propias entidades paraestatales.

En conclusión y de acuerdo a lo referido líneas arriba, el control del Poder Legislativo sobre los organismos paraestatales es raquítico, en virtud del desequilibrio existente entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, favorable para éste último.

5. Control de Poder Judicial

El Poder judicial, como responsable del control de la legalidad, conoce de los actos de autoridad violatorios - en que incurran las empresas públicas, al igual que cuando se trate de actos imperativos de la Administración Central.

Independientemente del control jurisdiccional que tiene a su cargo el poder judicial, han ido surgiendo en el seno del Ejecutivo, tribunales que también controlan jurisdiccionalmente ciertos actos de empresas públicas. (78)

Asimismo el control contencioso - administrativo - es mínimo, porque está asentado en el concepto de actos de imperio y sólo un número limitado de empresas públicas está revestido de funciones de autoridad; como fue mencionado anteriormente en el apartado de "empresa pública y actos de autoridad" del capítulo referente al marco conceptual de la Administración pública paraestatal. Además, el poder judicial conoce los conflictos en los que sea parte una empresa.

6. Control Presupuestal

De acuerdo a lo establecido en el artículo 74 — constitucional los presupuestos de ingresos y egresos de la Federación son aprobados, a propuesta del Ejecutivo Federal, por la Cámara de Diputados.

Siendo de la competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público formular los proyectos de disposiciones impositivas y de leyes de ingresos federales así como el cobro de impuestos, derechos productos y aprovechamientos federales y manejar la deuda pública de la federación. (79) — En tanto que a la Secretaría de Programación le corresponde elaborar el plan general de gasto público de la Administración Pública Federal; proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y los egresos de las entidades paraestatales; hacer la glosa preventiva de los ingresos y egresos del Gobierno Federal; formular el programa del gasto público federal; elaborar el proyecto del presupuesto de egresos de la Federación; llevar a consolidar la contabilidad federal; — elaborar la cuenta pública, disponer la práctica de auditorías externas a las entidades paraestatales y planear, autorizar, coordinar, vigilar y evaluar los programas de inversión pública. (80)

La Secretaría de Programación y Presupuesto programa, presupuesta, controla y evalúa el gasto público federal como un todo en tanto que a los coordinadores de sector les corresponde realizarlo en cada agrupamiento. Las empresas — turnan sus proyectos de presupuesto de gastos a la Secretaría de Programación por conducto y con la conformidad de los coordinadores sectoriales. A esta misma Dependencia le compete autorizar el gasto que corresponda a la creación de una empresa pública a la participación en alguna otra empresa — sea cual fuere su forma jurídica.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 19 de la ley General de Deuda Pública, si una empresa pública requiere de financiamiento luego de la aprobación de la Secretaría de Programación, el crédito tendrá que ser autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (81)

Tal como lo establece el artículo 37 de la ley del presupuesto la Secretaría de Programación y Presupuesto, puede designar auditores externos permanentes o temporales que examinen a las empresas públicas, aun cuando no estén sujetas al control directo del Poder Legislativo. (82) En cuanto a las empresas públicas no controladas directamente por el Congreso de la Unión es autorizado en forma indirecta por éste a través de las asignaciones a las distintas ramas del gasto del Gobierno Federal y en consecuencia es mediante las dependencias centralizadas que el Poder Legislativo controla esas erogaciones.

Al Poder Legislativo le compete revisar la cuenta pública, remitida por el Ejecutivo, a través de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados. (83)

La Contaduría es un órgano técnico de carácter permanente que tiene a su cargo funciones de Contraloría y que verifica si el gasto federal se apega a lo establecido en la ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, en la ley de ingresos y en el presupuesto aprobado por el Legislativo, (84) La Contaduría, a través de la Comisión de Vigilancia, rinde un informe previo a la Comisión de Presupuestos y Cuenta, en el cual se determinan las desviaciones presupuestales, la contabilidad, el cumplimiento de objetivos y metas. Además la Contaduría rinde a la Cámara de Diputados un informe sobre la revisión de la cuenta pública señalando las irregularidades en las que el Gobierno Federal ha incurrido.

Asimismo establece coordinación con la Secretaría de Programación y Presupuesto para estandarizar las normas, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y las normas de auditoría gubernamentales y de archivo contable. (85)

Finalmente y de acuerdo al artículo 19 de la ley Orgánica de la Contaduría, la Cuenta Pública es revisada por la Contaduría, que rinde su informe a la Cámara a más tardar el 10 de Septiembre del año siguiente a la recepción de tal cuenta. Para efectuar eficazmente tal revisión, la Contaduría puede recabar toda clase de elementos e información de las empresas y tener acceso a todo género de documentos de las mismas. (86)

7. Control del Endeudamiento

El control del endeudamiento del Sector Central y Paraestatal está regido por la Ley General de Deuda Pública el cual puede derivarse por la suscripción o emisión de títulos de crédito; adquisición de bienes o contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos; pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados o por la celebración de otros actos similares. (87)

Debido a que la Secretaría de Hacienda le corresponde elaborar el programa Financiero del sector público, le concierne también autorizar a las entidades paraestatales para que gestionen y contraten créditos. (88) cuando éstos sean destinados a proyectos que apoyen los planes de desarrollo, sean autoliquidables o mejoren la estructura del endeudamiento público en cuanto al acreedor, plazo o tasa de interés.

La Secretaría de Hacienda supervisa la trayectoria financiera de las empresas y la aplicación de los créditos obtenidos y lleva un registro de la deuda pública.

El congreso de la Unión tiene la facultad de definir la capacidad de endeudamiento del sector público quien autoriza su monto en lo referente a la Administración Centralizada y las empresas incluidas en la ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos aprobado por él mismo.

La aprobación de un crédito por parte de la Secretaría de Hacienda a una empresa pública implica que esta última compruebe que el proyecto que se desea financiar está incluido en los planes y presupuestos aprobados, (89) y proporcionar información periódica sobre su situación financiera.

Es facultad de la Secretaría de Hacienda, vigilar que las empresas acreditadas hagan las provisiones presupuestales necesarias para amortizar la deuda en los términos pactados. (90)

En conclusión, el control que ejercen la Secretaría de Hacienda y las dependencias cabezas de sector, sobre la actividad financiera de las empresas públicas sujetas a la ley General de la Deuda Pública, tiene como objetivo que el endeudamiento paraestatal sea racional y acorde con las condiciones y propósitos financieros del sector público.

8. Control de Bienes

De acuerdo a lo establecido por la Ley General de Bienes Nacionales, el patrimonio nacional se compone de bienes de dominio público y de bienes de dominio privado. Entre los primeros, este ordenamiento incluye a "los inmuebles — destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para tal fin y los equiparados a éstos, conforme a la ley, así como a los bienes de dominio — privado que sean destinados al uso común, a un servicio público, o a alguna de las actividades que se equiparan a los servicios públicos o de hecho se utilicen en esos fines".(91)

Según lo dispuesto por el artículo 10 de la citada ley, los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles y no están sujetos a acción reivindicatoria y los de dominio privado son inembargables. Mediante decreto el Ejecutivo puede incorporar al dominio público un bien de dominio privado o desincorporarlo en ciertos casos.

Asimismo en los artículos 10 y 17 se determina que los bienes de dominio privado si pueden enajenarse, pero los de dominio público sólo que sean desincorporados. Los bienes de dominio público de las empresas públicas reguladas — por la ley en cuestión solo pueden enajenarse si la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas así lo autoriza y han sido ya desincorporados.

Además el artículo 61 de la referida ley determina que los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria sólo podrán enajenar o donar bienes muebles si estan autorizados por la Secretaría de Comercio.

Finalmente el artículo 57 de la misma ley, establece, que si una de esas entidades no desea determinados-

bienes muebles porque los considere inútiles, deberá solicitar a la Secretaría de Comercio que se den de baja para que esa dependencia disponga de ellos. Cada una de las empresas deberá llevar sus inventarios de acuerdo a las normas y procedimientos acordados por tal Secretaría.

9. Control de Obras

Con la publicación de la ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas en el diario oficial en 1966 (92) se instrumenta un estricto control sobre los contratos relativos a las obras de construcción, instalación, conservación, reparación y demolición de bienes inmuebles, así como sobre la ejecución de tales contratos cuando los celebren la Administración Central o las empresas públicas. (93)

Quedan excluidos de este ordenamiento los fideicomisos públicos, las instituciones nacionales de crédito, auxiliares de crédito, de fianzas y de seguros y las empresas en que esas instituciones nacionales tengan la mayoría del capital, así como las empresas de participación estatal minoritaria. (94)

Se establece que las empresas públicas sólo pueden concertar contratos de obra con personas inscritas en el padrón de contratistas que lleva, en los términos establecidos por esta ley, la Secretaría de Programación y Presupuesto. (95)

De acuerdo con los artículos 14 y 15 de esta ley, las empresas públicas acuerdan los contratos, pero la Secretaría de Programación supervisa tanto la contratación y ejecución de las obras así como la celebración de las subastas y previamente esta Secretaría debió haber autorizado la inversión correspondiente.

Además el artículo 34 de la citada ley, establece que el pago de las estimaciones a los contratistas sólo procede cuando se cuenta con la autorización de la Secretaría de Programación, y las empresas deben informarle sobre el estado de avance de la obra cuya ejecución en todo momento,

puede ser inspeccionada. Las empresas deben obtener de la -
Secretaría de Programación y Presupuesto autorización para -
cualquier modificación que sufra el contrato y juntas debe-
rán recibir la obra, salvo que en ésta no se designen repre-
sentantes.

Como resultado de la redistribución de competen-
cias entre las distintas dependencias centralizadas despre-
ndida con la expedición de la Ley Orgánica de la Administra-
ción Pública Federal, el control de las empresas públicas -
en materia de obra se ha simplificado. Al centrar la autori-
zación y control del gasto aplicado en una obra, en la Secre-
taría de Programación y Presupuesto, a diferencia de como se
efectuaba anteriormente en que intervenían; las Secretarías-
de Hacienda, Presidencia y Patrimonio Nacional.

Asimismo según el artículo 4 de la ley General de -
Deuda Pública. La Secretaría de Hacienda sólo interviene --
cuando la obra se va a realizar total o parcialmente con fi-
nanciamiento, es decir, encomendada a alguna empresa situada
en su sector.

10. Control del Comercio Exterior.

La ley de adquisiciones de 1979, deroga las disposiciones que se le oponen del reglamento de la ley del Instituto de Comercio Exterior, el cual regulaba hasta entonces las importaciones del sector público. Este reglamento era aplicable a los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal e instituciones nacionales de crédito, auxiliares de crédito, seguros y fianzas (96) y establecía que para el cumplimiento de sus atribuciones debían emplearse bienes producidos en México de manera que sólo por excepción se podrían realizar importaciones y siempre que se contará con la autorización del Comité de importaciones del Sector Público. (97)

De esta manera el artículo 8 de este reglamento, establece que toda empresa que deseaba un bien en el extranjero debía presentar su solicitud al Comité que la resolvía luego de evaluar los siguientes factores: tendencias de la producción, ocupación, precios nacionales y extranjeros, tendencias del comercio exterior y de la política comercial; saldo de la balanza comercial y de pagos; capacidad de pago y finalmente las condiciones financieras del sector público. (98) El Comité además, valoraba la oferta y la demanda nacionales de los bienes que se solicitaban, su calidad y su precio, y se cercioraba también que la solicitante hubiera previsto la adquisición en su programa de inversión aprobado por la Secretaría de Programación.

De acuerdo al artículo 20 del referido reglamento, cuando la adquisición fuera a efectuarse a través de operaciones crediticias de carácter comercial debe ejecutarse por conducto del Banco Nacional de Comercio Exterior. Asimismo el artículo 26 del mismo ordenamiento determina que las em—

presas adquirientes deben contratar con la Aseguradora Mexicana, S.A. (empresa pública) los seguros correspondientes y utilizar medios de transporte nacionales según lo enmarcado en el artículo 25 del anterior ordenamiento.

Es competencia de las Secretarías de Comercio, Hacienda y Programación así como de las cabezas de sector supervisar que las empresas públicas observen el procedimiento señalado líneas arriba.

En lo referente a la exportación, la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica, determina que éste, se encuentra autorizado para imponer restricciones a la importación y exportación, cuando así lo requieran las condiciones de economía nacional y el mejor abastecimiento de las necesidades del país (100) y además que los productores que efectuen la exportación de materias primas o artículos manufacturados están obligados primeramente a satisfacer la demanda del consumo nacional antes de realizar exportaciones, (101), el Gobierno Federal, puede restringir las exportaciones cuando estime conveniente en razón del interés público.

Finalmente, debe mencionarse que hay empresas públicas que regulan las actividades de comercio exterior, que efectúan las empresas públicas o privadas: Compañía Nacional de Subsistencias Populares, Instituto Mexicano de Comercio Exterior, Comisión Nacional de la Industria Azucarera, Instituto Mexicano del Café.

11. Control de Precios y Tarifas

La Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica, otorga al jefe del ejecutivo facultades para imponer precios máximos al mayoreo y menudo y a fijar las tarifas de los servicios, en su caso, siempre sobre la base de reconocimiento de una utilidad razonable, y establece que no podrán elevarse los precios de mercado y tarifas vigentes en fecha determinada, sin la previa autorización oficial. (102)

En cuanto a los precios y tarifas de los bienes y servicios proporcionados por las empresas públicas al mercado, debe considerarse que una de las funciones de la empresa pública es la de apoyar por vía de subsidio el desarrollo de la empresa privada así como el sostener el consumo popular amenazado por las ineficiencias de la economía y por la desigualdad en la distribución del ingreso.

La Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica se complementa con el reglamento de sus artículos 2,3,4,8,11,13,14 y 16 a 20. (103). En el reglamento se prevee que la Secretaría de Economía (actualmente de comercio) estudie el proceso de formación de los costos antes de modificar los precios máximos y que cuente con la Comisión Nacional de Precios como órgano consultivo para determinar la conveniencia de hacer modificaciones en los mismos. Esta comisión comenzó a funcionar en 1977. (104) Previo a esto se había reformado el Reglamento para establecer que podrían constituirse comités especiales por ramas de la producción o distribución para analizar sus problemas, en los que participarían dependencias centralizadas y las empresas que produjeran los satisfactores involucrados. (105)

12. CONTROL DE ADQUISICIONES Y ARRENDAMIENTO

El ejecutivo Federal a través de la ley sobre adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, (109) faculta a la Secretaría de Comercio, para contratar y vigilar la adquisición de mercancías, bienes muebles y materias primas efectuados por los sectores central y paraestatal.

El objetivo de este control es el óptimo aprovechamiento de los recursos que destina la administración a adquisiciones y arrendamientos. Para lo cual la Secretaría de Comercio exige a las empresas sus presupuestos y programas de compras y de adquisiciones de servicios; revisa sus sistemas de adquisiciones y de almacen; unifica las demandas de alta incidencia; fija las normas y especificaciones; investiga el mercado, verifica la capacidad técnica y financiera de los proveedores, establece comités de compras de las empresas; formula las bases para celebrar los concursos; revisa los contratos y sistemas; presta auxilio a las negociaciones e inspecciona a las empresas. (110)

Esta Secretaría lleva un registro de los proveedores, y si se efectúa, algún contrato con una empresa no registrada, este será nulo, (111) además las empresas no podrán adquirir bienes a precios superiores a los máximos registrados por la Secretaría.

Asimismo le compete autorizar el arrendamiento de bienes inmuebles y la celebración de contratos de prestación de servicios relacionados con dicha clase de bienes respecto a instalación, reparación y mantenimiento; tecnología, cuando se vincule con la adquisición o uso de tales bienes; procesamiento de datos maquila y los demás servicios que se determinen en los instrumentos relativos. (112)

Además la Secretaría de Comercio debe autorizar la adquisición de bienes provenientes del extranjero y si requiere de financiamiento se deberá obtener autorización de la Secretaría de Hacienda. (113)

La importancia de la Ley sobre Adquisiciones Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, radica en concentrar las funciones contraloras en la dependencia especializada en materia comercial, y permite al mismo tiempo que las adquisiciones del Sector Público se engloben en la política económica del Estado.

13. CONTROL DE LA LOCALIZACION ESPACIAL

Con el objeto de corregir la desigual distribución territorial de la riqueza, de la población, de la actividad económica y del bienestar, se formuló al programa de desconcentración territorial de la Administración Pública Federal. (114). en el cual tienen competencia la SAHOP, la Secretaría de Programación y la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia.

La concentración administrativa en unas cuantas -- entidades de la República, principalmente en el D.F., ha originado graves desequilibrios regionales y sectoriales en el desarrollo económico del país y que la escasez entre otros -- servicios esenciales; del suministro de agua y energéticos -- educativos, sanidad, transporte, asistencia social y seguridad, constituyen manifestaciones de los agudos problemas generados por la tendencia de aplicar el gasto y la inversión pública y privada en unas cuantas entidades del territorio nacional. Para la elaboración del programa se consideraron -- los siguientes criterios. (115)

- 1.- Las dependencias y entidades deberán establecerse en las zonas que efectuen sus funciones.
- 2.- Cuando existan varias alternativas de ubicación deberán instalarse en donde cumplan mejor sus cometidos y al mismo tiempo contribuyan para el desarrollo equilibrado.
- 3.- Las entidades cuyas funciones se interrelacionen deben localizarse en la mayor proximidad.
- 4.- Debe evitarse el estímulo a las Conurbaciones.

A la Secretaría de Asentamientos le compete; realizar inspecciones, evaluar el proceso de desconcentración, -- efectuar convenios con otras dependencias y empresas públi--cas y con los estados y municipios dirigidos a promover la -- desconcentración de la Administración Pública Federal y controlar y coordinar la ejecución del programa.

Considerando que los comisarios de un plan sólo se responsabilizarán de su cabal ejecución si les asignan las -- atribuciones para conducir a los agentes, es importante señalar que para arrendar, ubicar, adquirir, ampliar o construir oficinas públicas es necesario el dictamen de localización -- física de SAHOP sin el cual Programación y Presupuesto no -- asignará recursos ni autorización alguna. (116)

El logro de los objetivos que se pretenden con desconcentrar la Administración Pública Federal depende de la -- capacidad de organización, coordinación y acción conjunta de las dependencias centralizadas y empresas públicas y de la -- actitud de los trabajadores involucrados.

Siendo necesario que cada medida desconcentradora-- se complemente con acciones de apoyo de otras empresas públicas en materia de vivienda, infraestructura, recreación y -- educación.

14. CONTROL DE POLITICA LABORAL

A través del control presupuestal obtiene la Administración Centralizada un mecanismo para influir en la política laboral de las empresas públicas. Pues en el presupuesto de egresos se estiman los gastos por partida y por programa, logrando que una empresa por ejemplo, no pueda aumentar la partida de operación del personal autorizado, salvo que haya obtenido de la Secretaría de Programación y Presupuesto la aprobación correspondiente.

En cuanto al régimen laboral prevaleciente en las empresas públicas. Este no es uniforme, debido a que su estatuto depende de su tipo legal y de su objeto de actividad. Por lo tanto algunas están sujetas al apartado "B" del artículo 123 constitucional y otras al apartado "A" del mismo.

De esta manera la ley reglamentaria del apartado "B" se aplica a las relaciones jurídicas de trabajo establecidas, entre la Administración Centralizada y los trabajadores de base a su servicio, entre éstos y las entidades paraestatales que expresamente se señalen en este ordenamiento y entre los trabajadores y otros organismos descentralizados que tengan a su cargo función de servicios públicos. (117) - En este apartado "B" se establecen las condiciones y prestaciones mínimas que deben otorgarse a los trabajadores de base de las empresas públicas reguladas por el mismo ordenamiento.

La ley reglamentaria del apartado "B" restringe a las empresas públicas que regula en ciertos aspectos, comparándolas con las que se rigen por la ley federal de trabajo - así por ejemplo: no pueden celebrar contratos colectivos con las organizaciones sino que las condiciones generales de trabajo son establecidas unilateralmente cada tres años por la-

empresa, quién únicamente recaba la opinión sindical. Finalmente los trabajadores regidos por el apartado "B", gozan de la protección del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. (118)

Mientras que las ~~empresas~~ de participación estatal, regulan sus relaciones laborales por el apartado "A" del artículo 123 constitucional y por la Ley Federal del Trabajo, en virtud de ser el apartado "B" una excepción que rige las relaciones de los Poderes de la unión, de los organismos que expresamente se mencionan y de los organismos descentralizados que prestan un servicio público.

Por su parte, a los trabajadores que prestan sus servicios a instituciones nacionales se les aplica el estatuto bancario el cual restringe las garantías otorgadas por el apartado "A" y en algunos casos el referido estatuto es aplicado a fideicomisos públicos.

**IV EL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA (1977-1982)
Y SU INCIDENCIA EN LA EMPRESA PUBLICA.**

" ANTECEDENTES " (119)

El primer intento por eficientar los servicios públicos se efectúa en 1932, fecha en que se confirió a la oficina técnica fiscal y del presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la facultad de realizar estudios para organización administrativa, coordinación de actividades y sistemas de trabajo.

Posteriormente, es en 1943 cuando el poder Ejecutivo crea una comisión intersecretarial cuyo objetivo era la formulación de un plan de mejoramiento de la organización pública.

Es hasta 1947, con la promulgación de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que se otorgan a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, funciones de órgano Central de organización y métodos para coordinar y promover el correcto desempeño administrativo de las dependencias, elaborar estudios de macro-organización, sugerir al presidente de la república alternativas para el mejoramiento de la administración pública, así como para asesoramiento en la materia a entidades gubernamentales que lo solicitaran.

Para 1958 la facultad de promover y sugerir las reformas administrativas requeridas por el sector público se transfirió de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa a la Secretaría de la Presidencia, al crearse esta última por la Ley de Secretarías y Departamentos de estado del 23 de Diciembre de 1958. De esta manera, por primera vez se establecía una entidad específicamente en cargada de auxiliar al ejecutivo, en la planeación, coordinación y evaluación del desarrollo económico y social, así como en la programación del Gasto Público; facultándose además,

para coordinar los programas de inversión de las distintas dependencias de la administración pública, asimismo para estudiar modificaciones que debieran efectuarse.

Fundamentada en esta facultad, se creó en su interior el 9 de Abril de 1965 la Comisión de Administración Pública. Esta Comisión fue presidida por el Director Jurídico consultivo, e integrada por los Directores de Planeación, de inversiones públicas, el Subdirector Jurídico Consultivo y dos Asesores Técnicos del Instituto de Administración Pública.

En enero de 1968 se estableció un Secretariado Técnico, con objeto de contar con un órgano operativo que profundizara en los análisis realizados para promover y coordinar los trabajos a nivel operativo, manteniendo un contacto estrecho y permanente con las dependencias públicas.

Se institucionalizan en 1971 algunas recomendaciones emanadas de los trabajos de la Comisión de Administración Pública, a través de los acuerdos Presidenciales del 28 de enero y 11 de marzo del año mencionado, que promueven la creación de Comisiones internas de Administración y de unidades de programación y de organización y métodos en las dependencias del ejecutivo.

Con objeto de otorgar estas tareas a un órgano más idóneo, se creó la Dirección General de Estudios Administrativos, dependiente de la Secretaría de la Presidencia, que inicia sus actividades el 1 de febrero de 1971, sustituyendo a la Comisión de Administración Pública. Esta Dirección elaboró las bases para el programa de Reforma Administrativa -- del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976.

Durante el Régimen 1977-1982 (materia de este estudio) obedeciendo a los criterios de adecuación de la administración a la dinámica del desarrollo Nacional, desaparece la Dirección General de Estudios Administrativos, absorbiendo -- sus funciones en materia de reforma administrativa la coordinación general de estudios administrativos dependiente de la Presidencia de la República, creada mediante acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial del 3 de Enero de -- 1977 y cuyas atribuciones son: estudiar y promover las modificaciones que deban hacerse a la Administración Pública, -- así como para coordinar y evaluar su ejecución.

Finalmente, es importante señalar que por el fin -- que persigue esta investigación (la empresa pública) únicamente son materia de estudio las tres primeras etapas del -- Programa de Reforma Administrativa 1977-1982.

2. " P R I M E R E T A P A " (120)

Durante esta primer etapa, iniciada en diciembre de 1976, el objetivo fundamental fue el de organizar al gobierno para organizar al país.

El sector central del ejecutivo federal quedó integrado por 16 secretarías y 2 departamentos administrativos de estado, lo que permitió reagrupar funciones afines a una sola entidad, evitar las duplicaciones y crear las bases para una mejor racionalización de la función administrativa, siendo los cambios más significativos los siguientes:

A N T E S

A H O R A

- | | |
|--|--|
| <p>1. Las Secretarías de la Presidencia, Hacienda y Patrimonio Nacional eran las encargadas de elaborar el programa y el presupuesto de las entidades públicas y de la Industria y Comercio y Estadística que se requiere para ello.</p> | <p>Todas estas funciones se encargaran a una sola Secretaría que se llama de Programación y Presupuesto.</p> |
| <p>2. Se producian interferencias entre las secretarías de: Agricultura y Ganaderia y de Recursos Hidraulicos.</p> | <p>Para que la producción de alimentos reciba un apoyo más efectivo promovido desde un único centro de decisiones y para manejar no solo los distritos de riego sino constituir en la práctica, distritos de temporal, será responsable exclusivamente la Secretaría de: Agricultura</p> |

3. Del aprovechamiento de nuestros recursos naturales, su industrialización y en general del fomento de las actividades industriales del país eran responsables tres Secretarías: Industria y Comercio, Patrimonio Nacional y Marina.

4. Las comunicaciones por tierra y por aire dependían de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en tanto que la de Marina se hacía a cargo de las comunicaciones civiles por mar.

5. El suministro de agua potable y la instalación de alcantarillado a las poblaciones del país eran responsabilidad de dos Secretarías: la de Recursos Hidráulicos y la de Asistencia. Por otra parte las de patrimonio Nacional, Obras Públicas y la de Presidencia, compartían la función de controlar las juntas federales de mejoras materiales. y los programas de desarrollo urbano.

ra y Recursos Hidráulicos.

Estas tres importantes funciones quedarán unificadas en la secretaría de: Patrimonio y Fomento Industrial.

Todas las comunicaciones, por tierra, aire y mar, son responsabilidad de una sola Secretaría, la de Comunicaciones y Transportes.

Para desarrollar las nuevas ciudades, los nuevos poblados y garantizar que recibieran oportunamente los servicios elementales existe una nueva Secretaría, la de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

6. La promoción y coordinación de la radiodifusión, cinematografía y televisión, eran compartidas por las secretarías de: Gobernación y Comunicaciones y Transportes. La coordinación de estas actividades es responsabilidad exclusiva de la Secretaría de: Gobernación.
7. El fomento al comercio exterior dependía de 3 Secretarías y un instituto. Todas estas funciones se han unificado en una sola Secretaría, la de: Comercio. Los permisos de importación eran responsabilidad de la Secretaría de: Industria y Comercio, la Fijación de aranceles de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Promoción del Comercio Exterior estaba a cargo de la Secretaría de: Relaciones Exteriores y el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE), que a su vez dependía de la Secretaría de Industria y Comercio.
8. La explotación de la pesca, la comercialización del pescado y el fomento de la actividad pesquera estaban a cargo de las Secretarías de: Industria y Comercio y la de Reforma Agraria. A fin de dar un impulso a estas acciones para que el pueblo de México pueda consumir pescado barato y exportar lo que su potencial marítimo le brinda, se creó el Departamento de Pesca.
9. La Red ferroviaria Nacional estaba formada por ferrocarriles. Para mejorar la calidad del servicio y utilizar a su ma

medios nacionales, ferrocarriles del pacifico, ferrocarril Chihuahua Pacifico, ferrocarril Sonora-Baja California y Ferrocarriles Unidos del Sureste.

xima capacidad el equipo y las instalaciones ferroviarias, estas empresas se integran en un solo sistema: Ferrocarriles Nacionales de Mexico.

3. SEGUNDA ETAPA; LA SECTORIZACION. (121)

La característica primordial de esta etapa es la transformación de las dependencias centralizadas en unidades de responsabilidad sectorial, facultadas por el ejecutivo (a través de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal ARTS. 50 y 51) para orientar y conducir la planeación, coordinación, control y evaluación de la operación y el gasto de los entes paraestatales, que con tal motivo se agrupan en el sector de su competencia.

Pretendiendo lograr la congruencia de las actividades tanto intersectorial como globalmente en toda la Administración Pública, a través de programas que faciliten el establecimiento de políticas y la evaluación de resultados.

Dicha organización sectorial presupone la agrupación de 728 entes paraestatales alrededor de las Secretarías de Estado y departamentos administrativos correspondientes; - el cumplimiento de los lineamientos para el funcionamiento sectorial de la Administración Pública Federal, y de los mecanismos de coordinación definidos en la primera etapa de la Reforma Administrativa.

El 17 de enero de 1977 se publicó en el diario oficial un primer acuerdo presidencial por el que las entidades de la Administración Pública Paraestatal 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 correspondiente.

Como objetivos fundamentales de este acuerdo tenemos los siguientes: a) determinar agrupamientos de entidades de la Administración Pública Paraestatal, por sectores defi

nidos (art. 50 LOAFF); b) formalizar las facultades que el artículo 51 del citado ordenamiento otorga a los coordinadores de sector para planear, coordinar y evaluar la operación de tales entidades paraestatales.

El objetivo fundamental de la sectorización de los entes paraestatales es que la cabeza de sector estudie cada uno de ellos, proponiendo modificaciones, tales como la creación, incorporación, fusión, liquidación y fortalecimiento de entes en el sector correspondiente.

4. " T E R C E R E T A P A " (122)

El propósito primordial de esta etapa es el encuadre final de los esfuerzos de la administración pública en su conjunto, en un marco de coherencia global, el cual permitiera la utilización más eficiente y eficaz de los mecanismos e instrumentos de que dispone el poder público para el cumplimiento de los objetivos que le encomienda la constitución.

Se pretende lograr la coordinación de las acciones intersecretariales a través de reuniones del gabinete, con el establecimiento de los gabinetes económicos y agropecuario, además se creó la comisión de gasto y financiamiento.

Los avances de esta etapa permitieron institucionalizar el sistema nacional de evaluación, creado por acuerdo presidencial el 21 de octubre de 1977, así como el establecimiento de comisiones intersecretariales e interinstitucionales, como las comisiones de aranceles y controles de comercio exterior, nacional coordinadora de la industria naval, consultiva del empleo, nacional de desarrollo urbano, nacional de desarrollo de las franjas fronterizas y zonas libres, consultiva de estímulos fiscales, intersecretarial de investigación oceanográfica, intersecretarial para el fomento cooperativo y la nacional de precios.

V. CONCLUSIONES

" C O N C L U S I O N E S "

- 1.- LA CONFORMACION DEL SECTOR PARAESTATAL MEXICANO NO OBEDECIO A UNA ESTRATEGIA DE LARGO PLAZO QUE EXPRESARA CON CLARIDAD UN CONJUNTO DE METAS CUANTITATIVAS Y CUALITATIVAS.
- 2.- LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL (LOAPF), CARECE DE CRITERIOS INTEGRALES QUE TIPIFIQUEN EN FORMA PRECISA LA CONFORMACION DEL SECTOR PARAESTATAL, YA QUE TANTO ESTA, Y LA LEY PARA EL CONTROL POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL, DE LOS ORGANISMOS PUBLICOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL, HACEN UNA DIVISION BASADA EN UNA ESTRUCTURA LEGAL Y LA PARTICIPACION DEL CAPITAL CONSAGRANDO TRES FIGURAS: ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL (MAYORITARIAS Y MINORITARIAS) Y FIDEICOMISOS PUBLICOS, PERO NO SE ESTABLECEN LOS PRINCIPIOS ECONOMICOS Y SOCIALES QUE FUNDAMENTAN LA ACCION DEL ESTADO EN CADA UNA DE LAS TRES FIGURAS.
- 3.- EXISTE UNA MULTIPLICIDAD DE DISPOSICIONES JURIDICAS QUE RIGEN A LA EMPRESA PUBLICA QUE GENERA INDETERMINACION CONCEPTUAL Y FALTA DE CARACTERIZACION DE LAS DIVERSAS ENTIDADES QUE EN TAL DENOMINACION SE AGRUPAN, PROLIFERACION DE DENOMINACIONES Y DE CONTROLES QUE OBSTACULIZAN LA AUTONOMIA, LA DELIMITACION DE RESPONSABILIDADES Y AUN EL CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS.
- 4.- LA IMPRECISION NORMATIVA LINEAS ARRIBA MENCIONADA HA PROPORCIONADO LA PROLIFERACION DESORDENADA DE ENTIDADES EN EL SECTOR PARAESTATAL.
- 5.- LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL (LOAPF) OMITIÓ DEFINIR CONCEPTOS TALES COMO: DESCENTRALI-

ZACION ADMINISTRATIVA, ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL Y ORGANISMO DESCENTRALIZADO.

- 6.- EL ARTICULO 51 DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL DEFINE COMO ATRIBUCION DEL COORDINADOR DE SECTOR "EL CONDUCIR LA PROGRAMACION, COORDINAR Y EVALUAR LA OPERACION DE LAS ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PARAESTATAL QUE DETERMINE EL EJECUTIVO FEDERAL", POR LO QUE SE REQUIERE AVANZAR EN LA DEFINICION DE LO QUE IMPLICA LA CONDUCCION DEL SECTOR PARAESTATAL, NO SE INDICA ESPECIFICAMENTE SUS FUNCIONES, MECANISMOS E INSTRUMENTOS.
- 7.- LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, -- NO CONTEMPLA DISPOSICIONES QUE EXPLICITEN LA RESPONSABILIDAD DE LOS COORDINADORES DE SECTOR EN LO REFERENTE A LA CONFORMACION DE COMITES TECNICOS DE LOS CONSEJOS DE ADMINISTRACION.
- 8.- SE CARECE DE LINEAMIENTOS QUE PRECISEN LA RELACION ENTRE LOS COORDINADORES DE SECTOR Y LAS ENTIDADES PARAESTATALES, ASI COMO ENTRE ESTAS Y LAS INSTANCIAS DE REGULACION Y CONTROL GLOBAL DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.
- 9.- EN MATERIA DE COORDINACION ADMINISTRATIVA, EL MODELO ACTUAL EXIGE UNA SERIE DE TRAMITES BURDCRATICOS QUE SE TRADUCEN EN FORMALISMO Y SUPERFICIALIDAD EN LA TOMA DE DECISIONES.
- 10.- EL ACUERDO DE SECTORIZACION DEL 17 DE ENERO DE 1977 ESTA BLECIDO EN LO GENERAL LAS FUNCIONES DE LOS COORDINADORES DE SECTOR RESPECTO A LAS EMPRESAS PUBLICAS, MAS SIN EMBARGO SE REQUIERE DOTAR A LOS COORDINADORES DE LA AUTORIDAD Y CAPACIDAD ADMINISTRATIVA SUFICIENTE PARA EL CUMPLIMIENTO DE SUS OBJETIVOS.

- 11.- NO EXISTEN PROGRAMAS DE POLITICA SECTORIAL EN LOS QUE --
SE DELIMITEN LOS OBJETIVOS, METAS Y REQUERIMIENTOS ESPE-
CIFICOS DE LAS EMPRESAS PUBLICAS DE ACUERDO AL SECTOR --
EN QUE SE DESENVUELVEN.
- 12.- EXISTEN CONTROLES MERAMENTE BURDCRATICOS, QUE DEBERIAN--
SUSTITUIRSE POR OTROS ORIENTADOS A LA FIJACION DE METAS
CUALITATIVAS Y CUANTITATIVAS.
- 13.- LOS EXCESIVOS CONTROLES TIENDEN A GENERAR IRRESPONSABI-
LIDAD, LA ADMINISTRACION NO SE COMPROMETE A OPTIMIZAR --
SU GESTION PORQUE NO TOMA DECISIONES SOLO SE CONVIERTEN-
EN UN EJECUTOR DE INSTRUCCIONES.
- 14.- LA EVALUACION Y EL CONTROL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS NO-
DEBIERAN SER LIMITANTES DE SU OPERACION, DEBEN DARLE --
FLUIDEZ, CONSISTENCIA Y APOYO.
- 15.- EL COORDINADOR DE SECTOR NO PARTICIPA ACTIVAMENTE EN --
LOS PROCESOS DE PROGRAMACION-PRESUPUESTACION, LO QUE --
IMPIDE DEFINIR CON MAYOR PRECISION LAS ACCIONES Y COM--
PETENCIAS, GENERANDOSE POR ELLO PROBLEMAS DE CAMPOS DE-
AUTORIDAD.
- 16.- EL PROCESO DE PROGRAMACION, PRESUPUESTACION, CONTROL Y-
EVALUACION CARECE DE UNA METODOLOGIA UNIFORME, QUE HAGA
POSIBLE LA INTEGRACION Y ANALISIS DE LA INFORMACION EN-
FORMA COMPLETA Y CLARA.

VI. PROPUESTA

EL EVENTUAL ESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA HOLDING
COMO MECANISMO DE COORDINACION Y CONTROL DEL SEC
TOR PARAESTATAL MEXICANO.

1. ORIGEN Y DESARROLLO DEL HOLDING (123)

Generalmente se admite que las primeras manifestaciones del denominado "Holding" aparecen en los Estados Unidos a mediados del siglo pasado, sin embargo, su utilización en gran escala se produce en los primeros años del presente siglo.

Las causas del éxito logrado por el Holding residieron básicamente por dos razones: la primera, fue el deseo de eludir los inconvenientes de la legislación anti-trust y luego, en las ventajas de orden técnico que ofrecía sobre las demás formas de combinaciones entre empresas.

Concretamente, a mediados del siglo los Estados Unidos vivió la era de su desarrollo industrial, que genera el fenómeno de la concentración industrial a través de la creación de grandes entes que se constituyen siguiendo dos procedimientos distintos:

- I Mediante el trust los accionistas de varias sociedades que desarrollan industrias similares o complementarias, confían a determinados individuos o sociedades el derecho de voto de sus acciones, de tal manera que ellos pudiesen dominar las distintas empresas, imponiéndoles así una unidad de dirección y confiándoles la explotación de las mismas. A cambio de sus acciones, los accionistas recibían certificados (trust certificantes) por los que se les reconocía el derecho a las utilidades, pero no derecho a gestión o administración.
- II La fusión ya sea la forma de fusión propiamente dicha (compenetración) por la que dos o más sociedades se disuelven para constituir una nueva o mediante la absorción (incorporación) cuando dos o más sociedades se disuelven-

transfiriendo su patrimonio a otra, que aunque modificada permanece manteniendo su personalidad jurídica.

Debido a los excesos cometidos por los trusts el Estado-intervino, dictando en 1890 la Sherman act por la que se declara ilegal todo contrato o combinación, en forma de trust, asociación u otra que restrinja el tráfico o el comercio entre los diversos estados y declarandose culpable de una acción ilegal a toda persona que monopolice o intente monopolizar o que se combine o se asocie con cualquier parte del trafico o comercio entre los diversos estados o con las naciones extranjeras.

Así mientras el Trust crea un mecanismo poco ductil y basado aún mismo, según se ha afirmado sobre un vínculo contractual susceptible de ser violado, la fusión, por su parte, también presenta una serie de características y exigencias que la hacen notoriamente desventajosa como medio de lograr combinaciones entre empresas, ya que para llegar a ella es normalmente indispensable la conformidad de asambleas sociales expresamente convocadas al efecto, en las que se deben lograr especiales mayorías, no siempre fáciles de obtener cuando la sociedad posee su capital muy dividido entre una numerosa masa de accionistas.

Por el contrario la sociedad Holding posee en cambio, la ventaja de su sencillez e indiscutible efectividad para el logro de los fines señalados. La posesión de la mayoría (o de porcentajes notablemente menores) de acciones de una sociedad, permite ejercer sobre ella el contralor deseado sin que deba necesariamente disolverse como en el caso de la fusión, sino simplemente designando los miembros de su directorio e imponiendo la voluntad mayoritaria en las asam

bleas sociales, además, la sociedad Holding no sólo se adapta a los fines de la concentración industrial sino que sirve para la obtención de las ventajas derivadas de la descentralización de empresas exageradamente desarrolladas, que pueden de esta manera, usufructuar simultáneamente de las ventajas de la grande y pequeña empresa.

También en Europa alrededor de 1860 se sitúa el primer ejemplo de este tipo de sociedad y su desarrollo se produce en la última década del siglo pasado, sin embargo la Holding nunca logró la misma importancia que en Estados Unidos. Las causas se atribuyen; al uso más limitado de las sociedades por acciones como forma de empresa de negocios, al mayor grado de reglamentación legal y supervisión gubernamental sobre la formación de las sociedades, otorgamiento de garantías y todas las otras fases de actividad asociada. También, las líneas ferreas y servicios públicos, campos favoritos para las operaciones de las Holdings companies de los Estados Unidos eran y aun son propiedad del gobierno, además de eso, el objeto del contralor monopolístico que era la finalidad de muchos Holdings Companies en los Estados Unidos, podía en muchos países Europeos ser alcanzada a través de la organización de Carteles.

2. DIFERENTES CONNOTACIONES DEL HOLDING (124)

SIMONS, dentro del sistema jurídico anglo-sajón, expresa que "Un holding puede ser definido como una sociedad cuyo principal objeto es adquirir tantas acciones en otras compañías como sean necesarias para obtener la mayoría y el poder de control de las operaciones de estas últimas".

Por su parte Rosset en el derecho francés, dice -- que "La holding company es una sociedad cuya actividad esencial consiste en controlar otras empresas participando en sus capitales sociales en tal proporción que le confiera una influencia preponderante en la administración de éstas.

En Italia, MESSINEO destaca que "La holding company, llamada también sociedad de controlador, es la que se propone dominar otras sociedades mediante la posesión de por lo menos la mayoría de las acciones de aquéllas".

GARRIGUES, a su vez señala que en definitiva la sociedad de cartera (holding company) procura la compra de acciones de sociedades ya existentes o promueve la constitución de sociedades filiales, reservándose una participación en el capital de éstas que le permite tener en sus manos la dirección administrativa. Lo que caracteriza a estas sociedades es su voluntad de dominio, su propósito de señorío sobre otras sociedades. Por ello constituyen el ejemplo típico de la dominación por subordinación de una empresa a otra. Finalmente -- para el Dr. JOSE FERRO ASTRAY la sociedad holding debería entenderse en sentido "amplio," como aquélla que tiene por objeto único o preponderante, el adquirir y administrar participaciones en otras sociedades.

3. La controversia entre empresa pública y gobierno

Como ha sido mencionado anteriormente no existen códigos o reglamentos que regulen en forma global la actividad económica que el sector público desarrolla a través de diversos modos de gestión.

La empresa pública es un organismo individual y decisor que se desenvuelve junto con otros agentes empresariales privados efectuando transacciones económicas y con la administración central, esto es el gobierno que persigue objetivos globales, en consecuencia la empresa pública es un conjunto de elementos materiales y personales que ejerce una actividad económica que inserta su actividad en objetivos macroeconómicos de interés general.

Mas sin embargo, al ser la empresa pública un órgano decisor actúa en la esfera económica con cierta libertad es decir, cuenta con una diversidad de opciones de comportamiento en los momentos coyunturales, tales opciones involucran preferencias que presuponen valores o utilidades que son apreciadas por los ejecutivos de las empresas desde un marco de referencia microeconómico. Es decir, es indiscutible que la empresa pública, a pesar de los sistemas de control mencionados en el capítulo III, tiene un margen de autonomía que la hace optar y preferir determinadas líneas de acción.

En conclusión, la empresa pública como individualidad u órgano decisor posee opciones de comportamientos en función de preferencias y relaciones con el medio socio-cultural donde opera.

Asimismo la presencia de la administración central en la empresa pública con respecto a la naturaleza del capital, si bien jurídicamente es definitorio, operativamente no

lo es estrictamente debido a que la inversión se bifurca y diluye a través de una serie de mecanismos que alejan al propietario asignado (estatal) con los directores normalmente designados con criterios políticos por los secretarios de Estado, esto significa que la administración central no obstante de ser el propietario del capital en la empresa pública, ve restringida su influencia directa en la administración misma de la empresa.

El derecho administrativo ha abordado esta problemática a través de dos formas de control; sistema de dirección múltiple y el sistema de dirección unitaria.

El primero generalmente más practicado, consiste en vincular las empresas públicas a las distintas secretarías de Estado de manera que cada secretaría controle y sea responsable del grupo de empresas correspondientes a un sector determinado, aquel cuya actividad se relacione o incida con el ámbito de competencia del a secretaría respectiva (el control generado por la Reforma Administrativa se circunscribe a este sistema).

Por otra parte, el sistema de control unitario, característico del gobierno italiano, consiste en concentrar la coordinación de las empresas públicas en un ministerio, de tal manera que este ministerio aparece como un centro ordenador de las diversas tutelas que operan sobre las empresas y asimismo como centro coordinador del sistema empresarial público en su conjunto.

La premisa fundamental para que ambos sistemas funcionen es la existencia de un plan nacional de desarrollo o un proyecto nacional (Plan global de desarrollo) en el cual concurren los intereses de diversos sectores asignado prio-

ridades, metas de producción sectoriales, etc. Podemos concluir entonces en que la programación y planeación económica constituye el punto de partida sobre el cual es factible hacer operar ya sea el sistema de dirección múltiple y/o unitario.

4. EL SISTEMA HOLDING COMO RESPUESTA A LA NECESARIA MEDIACION ENTRE LA EMPRESA PUBLICA Y EL SISTEMA DE COORDINACION Y CONTROL GUBERNAMENTAL.

Tal como se mencionó en el apartado anterior un plan nacional de desarrollo y un sistema de coordinación y control del sistema empresarial público no son suficientes para superar la problemática de fondo que surge entre la unidad productiva "pública" de base y los objetivos globales que persigue la administración central. Existen criterios intermedios que establecen que aun cuando las empresas públicas, deben satisfacer objetivos sociales en forma primordial, no se justifica el prescindir de sistemas de medición apropiados para determinar si la utilización de los recursos es la óptima o si por el contrario se presenta un dispendio de los mismos en el logro de **los fines** preestablecidos.

Esta búsqueda de un criterio intermedio en el que concurren la efectividad o eficiencia con los fines globales de tipo socio político que pretende alcanzar el gobierno a través del sistema empresarial público ha generado el surgimiento de una figura jurídica que en la práctica ha acercado ambos extremos.

Se trata de los Holdings públicos de algunos países europeos que adaptados a la realidad específica en México podrían ser un instrumento de reordenación e integración del sector público nacional.

Su ubicación en el esquema generado por la Reforma Administrativa estaría situado entre las instancias o sociedades agrupadas, captando las directrices superiores (objetivos de política económica de la administración central) - transmitiéndolas a las empresas.

El conjunto de empresas que conforman el Holding -- se estructura a través de un sistema jerárquico en cuyo vértice está colocado este ente matriz y en la base se encuentran las empresas optativas cuya amplitud y composición dependerá del alcance que el poder público ordenador quiera dar a esta concentración de empresas, en conclusión depende de -- si lo que se agrupan son sectores económicos determinados a la utilidad de las empresas comerciales o industriales del -- Estado.

La vinculación directa del Holding con la administración central será con el secretario (coordinador cabeza -- de sector) cuyas funciones abarquen el sector unificado por -- el Holding, de acuerdo al sistema de dirección múltiple emanado de la ley orgánica de la administración pública federal -- (LOAFF).

En conclusión el Holding, como ente público de --- gestión con personalidad jurídica propia financia y dirige -- sus empresas con una autonomía derivada de su personifica--- ción independiente, más sin embargo el Estado se reserva una serie de facultades de supervisión última de la actividad eco-- nómica efectuada por el grupo público.

4.1. Sistema de relaciones interinstitucionales

Resultado de este esquema es el establecimiento de un sistema de relaciones que opera en dos niveles: del Holding con los organismos descentralizados de base y del Holding con el gobierno central.

Respecto al primer tipo de relaciones operan en forma de tutelas del Holding hacia las distintas empresas -- que lo integran, siendo función de éste realizar las valoraciones técnicas y fijar la estrategia que debe cumplir el -- conjunto de organismos paraestatales para lograr los objetivos económicos que le han sido conferidos.

Una forma más de tutela pudiera ser mediante el -- nombramiento estatal de los directivos del Holding por parte del gobierno central teniendo la prerrogativa de removerlos libremente.

Las relaciones entre el holding y las empresas -- operativas se rigen fundamentalmente por el derecho privado; esto es al poseer el Holding; el paquete accionario, total -- o parcialmente según se trate de empresas con capital ínte--gramente público o mixto, puede en su papel de accionista , -- asegurar la función de dirección y control, sobre la totalidad de empresas, lo cual implica la concentración de programas específicos de producción, abastecimientos y servicios, -- de las directrices instrumentadas a nivel superior.

Asimismo, al ejercer un control de tutela directo -- sobre cada una de las empresas que integran el Holding está -- en condición para evaluar los avances o retrocesos en el cum -- plimiento de los objetivos emanados del gobierno central.

En cuanto a las relaciones del Holding con el Estado, se efectúan mediante dos tipos de relaciones jurídicas - que coexisten simultáneamente: jerarquía y tutela.

Las relaciones de jerarquía las impone el Estado-- al prefijar los objetivos de política económica que debe -- cumplir el Holding. Para esto se vale de las directrices -- que son actos directivos de orientación político-administrativa a través de los cuales la administración central ejerce la función de supremacía política sobre el conjunto de las -- empresas agrupadas por el Holding, y que además contiene los fines que ella debe perseguir con la indicación de los me--- dios que han de ser utilizados.

Finalmente el control de gestión o control sobre -- resultados se obtiene mediante juicios y auditorías por par-- te de un órgano independiente, un consultor externo. Además de este control externo al Holding, éste está obligado a -- presentar los informes, balances, cuentas y documentos de la gestión efectuada por el grupo en general y por cada empresa en particular.

La bondad de este instrumento autoevaluatorio permite observar no solo el estado financiero de cada empresa -- pública, sino además su función económica en el contexto de la economía nacional en su conjunto. Lo cual permite al go-- bierno adoptar decisiones a largo plazo con mayores bases, -- incorporando las sugerencias importantes a las nuevas direc-- trices, logrando además con ello una visión realista de las-- perspectivas económicas de sus empresas, y en su caso, el me-- canismo con el cual exigir las correspondientes responsabi-- lidades de los ejecutivos.

5. EL EVENTUAL ESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA

De acuerdo a la ley orgánica de la administración pública federal, publicada en el diario oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, organiza en su título tercero, a la administración pública paraestatal, definiendo — que esta se integra por organismos descentralizados creados por el ejecutivo o por el congreso y que detenten personalidad jurídica y patrimonio propios, empresas de participación estatal (mayoritarias y minoritarias) y fideicomisos públicos.

El artículo 50 de este ordenamiento concede al — presidente de la república la autoridad para determinar agrupamientos de entes del sector paraestatal alrededor de los — secretarios de estado o los jefes de departamento administrativo, confiriendo a estos últimos funciones de coordinador — de sector.

De este modo, facultado, por el artículo 50 el Presidente de la república dictó el acuerdo con el cual los órganos de la administración pública paraestatal se agrupan — por sectores, tal acuerdo fue publicado en el diario oficial de la federación el 17 de enero de 1977.

Tal coordinación expresa la utilización del sistema de dirección múltiple como instrumento de integración del sector paraestatal público y cuya finalidad sería organizar el control tutelar que hasta antes de la Reforma se efectuaba en múltiples dependencias y funcionarios.

Asimismo, el artículo 9 de la citada ley enuncia — que tanto la administración pública central como la paraestatal desarrollarán sus actividades en forma programada y — con base en las políticas, prioridades y limitaciones que —

para el cumplimiento de los objetivos determine el Presidente de la República directamente o a través de las dependencias competentes.

Así de esta manera, se tendría en la práctica administrativa mexicana tres elementos operativos: 1) Un plan nacional de desarrollo; 2) Un sistema de coordinación múltiple que integre los distintos sectores económicos públicos; y 3) alrededor de 728 "empresas públicas", como Centros de decisiones autónomas funcionando en la economía nacional.

Consecuentemente, y mediante el análisis de las agrupaciones sectoriales, cuya tutela, control y vigilancia corresponda a las distintas secretarías de Estado y/o departamentos administrativos, se puede estructurar al interior de los sectores entes intermediarios que funcionando bajo el sistema Holding podrían operar.

Asimismo, es un elemento de meditación que si el acuerdo de Coordinación sectorial reordena y agrupa el vasto sector paraestatal mexicano, la función tutelar de control y vigilancia aún aparece difusa e inorgánica; por ejemplo qué utilidad práctica representa el que la industria de Aceros Esmaltados, S.A. esté bajo la misma tutela de la Comisión Nacional de la Industria Azucarera.

Por tanto, en el sector que le corresponde a la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial cuyo titular cumple las funciones de coordinador podría crearse un Holding de las industrias petrolera y petroquímica que agruparía a cerca de 16 empresas públicas alrededor de una sola tutela organizada; en la misma forma podría crearse uno de las industrias minera y metalúrgica, en un apartado posterior se enumerarán una serie de posibles Holdings aplicables a la realidad administrativa mexicana.

En conclusión, es factible afirmar que la Reforma-Administrativa, sus variados mecanismos y la misma Carta Magna establecen la posibilidad real para crear Holdings sectoriales que permitan, por una parte, cumplir directrices de política económica en un entorno de eficiencia y eficacia operativa, bajo una tutela centralizada que evalúe próximamente la gestión de por lo menos las más importantes empresas públicas del Estado Mexicano.

5.1. LISTADO DE HOLDINGS PROPUESTOS

En base a los agrupamientos sectoriales coordinados por Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos (producto de la segunda etapa de reforma administrativa) como cabezas de sector de los organismos paraestatales nacionales, podrían diseñarse las siguientes corporaciones sectoriales gubernamentales en forma de Holding:

1. De las industrias Petrolera y Petroquímica.
2. De la Industria Minera-Metalurgica.
3. De la Industria Eléctrica
4. De la Transportación terrestre, Aerea, Marítima y de las Comunicaciones.
5. De la Actividad Agropecuaria y Forestal
6. De la Distribución y Comercialización
7. De Actividades Públicas de Financiamiento.
8. De la Actividad Pesquera.
9. De la Producción y Distribución Cinematográfica.

6. VENTAJAS Y DESVENTAJAS DEL SISTEMA DE HOLDING.

VENTAJAS

Las ventajas que generaría el establecimiento del sistema Holding serían las siguientes:

- a) Ser el instrumento idóneo para facilitar la dirección, -- coordinación y control de las empresas públicas que debido a una tutela incorrecta o efectuada con criterio, evidentemente político, convierte a éstas empresas en unidades económicas aisladas que compiten atomizadas con las -- empresas transnacionales existentes en economías capitalistas como la nuestra. El Holding al integrar los esfuerzos públicos dispersos puede materializar una política económica activa, unitaria y coherente, Refuerza y mejora, en consecuencia el poder negociador del Estado frente a los intereses privados nacionales y extranjeros.
- b) El Holding ofrece mejores posibilidades para obtener facilidades de financiamiento en el mercado de capitales -- que las que podrían obtener las empresas públicas aisladamente. Un ejemplo ilustra y refuerza esta tesis; Nacional Financiera constituye un Holding financiero que ha creado importantes empresas esencialmente de tipo mixto.
- c) Promueve la creación de múltiples servicios comunes a todas las empresas que en forma aislada difícilmente pueden sufragar, por ejemplo, centros de investigación científica, técnica, centralizar los fletes públicos, reduciendo-- considerablemente sus costos y abriendo la posibilidad de crear una empresa de servicios y transportes con altos -- rendimientos tanto técnicos como financieros.

- d) En materia de recursos humanos o gerenciales, la existencia del Holding, propiciaría el desarrollo de una verdadera profesión empresarial estableciendo institutos y escuelas de donde incluso el sector privado podría proveerse de cuadros técnicos en la materia.

" DESVENTAJAS "

Las desventajas del Holding pueden referirse a -- ciertos límites político-administrativos propios de nuestro sistema imperante que a continuación se enumeran:

- a) El reagrupamiento de empresas al efectuarse por actividades económicas trae aparejado problemas político reales.- Hay Secretarías que perderían el control de algunas empresas y que, lógicamente, por razones de prestigio y de poder no estarían en condiciones de aceptar tan simplemente estas desagregaciones.

Esta situación en nuestra realidad político-administrativa podrían neutralizarse con la absoluta hegemonía que el Ejecutivo Federal posee sobre las Secretarías.

- b) Carencia de Recursos Humanos a nivel gerencial, variable-común en América Latina, pues se utiliza no un criterio técnico sino político en su reclutamiento.
- c) Según el poder económico de concentración del o de los -- Holdings éstos pasan a ser un "Estado dentro del estado"- y la burocracia técnica desarrollada a su amparo crearía lealtades que se alejarían de los grandes objetivos nacionales.

NOTAS

- 1.- LOS PRESIDENTES DE MEXICO ANTE LA NACION 1821-1966, MEXICO, CAMARA DE DIPUTADOS, 1966, TOMO III, p.
- 2.- DECRETO DEL 7 DE JULIO DE 1920.
- 3.- ARTICULO 5o.
- 4.- OJEDA PAULLADA, PEDRO, LAS JUNTAS FEDERALES DE MEJORAS - MATERIALES, LOS MUNICIPIOS Y LOS CONVENIOS QUE CELEBRAN- ENTRE SI (TESIS PROFESIONAL), MEXICO, UNAM FACULTAD DE - DERECHO, SIN FECHA.
- 5.- LEY DEL 25 DE AGOSTO DE 1925.
- 6.- LEY DEL 24 de DICIEMBRE DE 1924.
- 7.- LA ESCRITURA CONSTITUTIVA SE OTORGO EL 7 DE NOVIEMBRE DE 1934.
- 8.- LA ESCRITURA CONSTITUTIVA SE OTORGO EL 30 DE JUNIO DE 1934.
- 9.- DECRETO QUE AUTORIZA EL EJECUTIVO FEDERAL PARA CONSTI- TUIR UNA SOCIEDAD QUE REGULE EL MERCADO INTERIOR DEL PE- TROLEO Y SUS DERIVADOS, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL- DEL 26 DE ENERO DE 1934.
- 10.- DECRETO QUE AUTORIZA AL EJECUTIVO FEDERAL PARA CONSTI- TUIR LA COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD, PUBLICADO EN - EL DIARIO OFICIAL DEL 29 DE ENERO DE 1934.
- 11.- LEY QUE CREA EL BANCO OBRERO DE FOMENTO INDUSTRIAL, PU- BLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DEL 24 DE JULIO DE 1937.

- 12.- LA ESCRITURA CONSTITUTIVA SE OTORGO EL 21 DE DICIEMBRE-
DE 1935.
- 13.- LA ESCRITURA CONSTITUTIVA SE OTORGO EL 22 DE ABRIL DE
1936.
- 14.- SILVA HERZOG, JESUS, HISTORIA DE LA EXPROPIACION DE --
LAS EMPRESAS PETROLERAS, MEXICO, INSTITUTO MEXICANO DE
INVESTIGACIONES ECONOMICAS, 1973.
- 15.- ACUERDO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DEL 24 DE JUNIO
DE 1937.
- 16.- DECRETO QUE CREA LA ADMINISTRACION GENERAL DEL PETROLEO
NACIONAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DEL 2 DE MAYO-
DE 1937.
- 17.- ACUERDO QUE CREA EL CONSEJO ADMINISTRATIVO DEL PETROLEO,
PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DEL 30 DE MARZO DE 1938.
- 18.- DECRETO QUE CREA LA INSTITUCION DISTRIBUIDORA DE PETRO-
LEOS MEXICANOS, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DEL 20 -
DE JULIO DE 1938.
- 19.- DECRETO QUE CREA LA INSTITUCION PETROLEOS MEXICANOS, --
PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DEL 20 DE JULIO DE 1938.
- 20.- DIARIO OFICIAL DEL 30 DE JUNIO DE 1937.
- 21.- LEY QUE CREA LA ADMINISTRACION NACIONAL OBRERA DE LOS -
FERROCARRILES PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DEL 30 DE-
ABRIL DE 1938.
- 22.- ESTA EMPRESA SE ESTABLECE EL 10. DE SEPTIEMBRE DE 1937.

- 23.- LA ESCRITURA CONSTITUTIVA SE OTORGO EL 10 DE SEPTIEMBRE DE 1935.
- 24.- LA ESCRITURA CONSTITUTIVA SE OTORGO EL 8 DE JUNIO DE 1937.
- 25.- LA ESCRITURA CONSTITUTIVA SE OTORGO EL 6 DE OCTUBRE DE 1941.
- 26.- LA ESCRITURA CONSTITUTIVA SE OTORGO EL 6 DE JULIO DE 1942.
- 27.- LA ESCRITURA CONSTITUTIVA SE OTORGO EL 8 DE ABRIL DE 1942.
- 28.- LA ESCRITURA CONSTITUTIVA SE OTORGO EL 17 DE JULIO DE 1943.
- 29.- LEY QUE CREA EL BANCO NACIONAL DE FOMENTO COOPERATIVO, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DEL 5 DE JUNIO DE 1941.
- 30.- DECRETO QUE CREA UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO QUE SE DENOMINA COORDINACION Y FOMENTO DE LA PRODUCCION, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DEL 26 DE OCTUBRE DE 1942.
- 31.- DECRETO QUE CREA EL ORGANISMO DESCENTRALIZADO COMISION FEDERAL DE FOMENTO INDUSTRIAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DEL 16. DE JULIO DE 1944.
- 32.- LEY DE LA SOCIEDAD NACIONAL DISTRIBUIDORA Y REGULADORA, S.A. DE C.V., PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DEL 18 DE JUNIO DE 1941.
- 33.- LEY DEL 19 DE ENERO DE 1943.

- 34.- LEY DEL 19 DE MAYO DE 1943.
- 35.- LEY DEL 31 DE MAYO DE 1943.
- 36.- DECRETO DEL 6 DE ABRIL DE 1945.
- 37.- DECRETO DEL 23 DE MARZO DE 1944.
- 38.- PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DEL 29 DE DICIEMBRE DE 1976.
- 39.- PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DEL 10 DE ABRIL DE 1970.
- 40.- PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1964.
- 41.- ARTICULO 17.
- 42.- PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DEL 21 DE NOVIEMBRE DE 1963.
- 43.- ARTICULO 127.
- 44.- DERECHO MERCANTIL MEXICANO, MEXICO, PORRUA, 1977, p. 28.
- 45.- MENEGAZZI GUIDO, "LAS CARACTERISTICAS FUNDAMENTALES - DEL MERCADO Y DE LA EMPRESA EN UNA ECONOMIA MIXTA " - EN LA EMPRESA PUBLICA, PUBLICACIONES DEL REAL COLEGIO DE ESPAÑA EN BOLONIA, 1970, TOMO I, p. 51, CIT., POR JOSE FCO. RUIZ MASSIEU: LA EMPRESA PUBLICA, MEXICO, - I.N.A.P., 1980.
- 46.- FRIEDMANN, W., "A COMPARATIVE ANALYSIS", IN THE PUBLIC CORPORATION: A COMPARATIVE SYMPOSIUM, LONDON, STEVENS-SONS LIMITED, 1954, p. 542.

- 47.- ACOSTA ROMERO, MIGUEL TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, MEXICO, UNAM, 1975, p. 109.
- 48.- MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, MEXICO, PORRUA, 1967, pp. 269-270.
- 49.- "LAS EMPRESAS PUBLICAS EN LA REPUBLICA FEDERAL ALEMANA", EN OP. CIT SUPRA NOTA 45., TOMO I. p. 753.
- 50.- DROIT ADMINISTRATIF, PARIS, DALLOZ. 1975, p. 287, CIT., POR JOSE FCO. RUIZ MASSIEU: LA EMPRESA PUBLICA, MEXICO, I.N.A.P., 1980.
- 51.- FORSTHOFF, ERNEST, TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, - MADRID, INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS, 1958, p. 620. CIT., POR JOSE FCO. RUIZ MASSIEU: LA EMPRESA PUBLICA, - MEXICO, I.N.A.P., 1980.
- 52.- LEY DE SOCIEDADES DE SOLIDARIDAD SOCIAL, PUBLICADA EN - EL DIARIO OFICIAL DEL DIA 27 DE MAYO DE 1976.
- 53.- LEY GENERAL DE SOCIEDADES COOPERATIVAS, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DEL 15 DE FEBRERO DE 1978.
- 54.- PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DEL 31 DE DICIEMBRE DE - 1976.
- 55.- ARTICULO 32, FRACCION XVII DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.
- 56.- LAUBADERE, ANDRE, TRAITE DE DROIT ADMINISTRATIF, PARIS, LABRAIRIE GENERALES DE DROIT ET DE JURISSPRUDENCE, --- 1973 pp. 598 ss. CIT. POR JOSE FCO. RUIZ MASSIEU: LA EMPRESA PUBLICA, MEXICO, I.N.A.P., 1980.

- 57.- HANSON, A.H., LA EMPRESA PUBLICA Y EL DESARROLLO ECONOMICO, MEXICO, I.N.A.P., 1978 pp. 351-352.
- 58.- OP. CIT., p. 77.
- 59.- ARTICULO 1o. DE LA LEY ORGANICA DE LAS SECRETARIAS DE ESTADO, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1917.
- 60.- CREADOS POR LEYES PUBLICADAS EN EL DIARIO OFICIAL DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1946 y DEL 3 DE FEBRERO DE 1939 RESPECTIVAMENTE.
- 61.- ARTICULO 57 DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DEL 22 DE DICIEMBRE DE 1975.
- 62.- FERNANDEZ ARENAS, JOSE ANTONIO. "EL CONCEPTO DE UTILIDAD Y EFICIENCIA EN LA EMPRESA PUBLICA Y PRIVADA", EN, MESA REDONDA: LAS EMPRESAS PUBLICAS EN AMERICA LATINA, (6 AL 10 DE NOVIEMBRE DE 1978).
- 63.- BARQUIN, MANUEL, EL CONTROL DEL EJECUTIVO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL SOBRE EL SECTOR PARAESTATAL, PONENCIA PRESENTADA EN EL "SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE REGULACION DE LA EMPRESA PUBLICA", UNAM, NOVIEMBRE 14 - 17 DE 1979.
- 64.- CANASI, JOSE, DERECHO ADMINISTRATIVO, BUENOS AIRES, EDICIONES DE PLAMA, 1972 p. 344. CIT, POR JOSE FCO. RUIZ MASSIEU: LA EMPRESA PUBLICA, MEXICO, I.N.A.P., 1980.
- 65.- IDEM, p. 345.

- 66.- DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DEL 27 DE FEBRERO DE 1979.
- 67.- GARCIA RAMIREZ, SERGIO, "PANORAMA SOBRE LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO, EN "COMUNICACION PARA EL SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE REGULACION DE LA EMPRESA PUBLICA", -- MEXICO 14-16 DE NOVIEMBRE DE 1979.
- 68.- PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1976.
- 69.- PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1976.
- 70.- ARTICULO PRIMERO TRANSITORIO DE LA LEY ORGANICA.
- 71.- PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DEL 7 DE ABRIL DE 1975.
- 72.- PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DEL 5 DE OCTUBRE DE 1966.
- 73.- PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DEL 27 DE FEBRERO DE 1979.
- 74.- REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DEL 31 DE ENERO DE 1974.
- 75.- REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DEL 6 DE DICIEMBRE DE 1977.
- 76.- ARTICULO 69 DE LA CONSTITUCION.
- 77.- ARTICULO 93 DE LA CONSTITUCION.
- 78.- EL TRIBUNAL FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE, JUNTA

FEDERAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE Y TRIBUNAL FISCAL --
DE LA FEDERACION.

- 79.- ARTICULO 39, FRACCIONES I Y II DE LA LEY ORGANICA.
- 80.- ARTICULO 32 FRACCIONES I, IV, VI, XII, Y XIII DE LA LEY ORGANICA.
- 81.- ARTICULO 19 DE LA LEY GENERAL DE DEUDA PUBLICA.
- 82.- ARTICULO 37 DE LA LEY DEL PRESUPUESTO.
- 83.- LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DEL 29 DE DICIEMBRE DE 1978.
- 84.- ARTICULO 3o. , FRACCION 1, DELA LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA.
- 85.- ARTICULO 3o., FRACCION VIII, DE LA LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA.
- 86.- IDEM ARTICULO 19.
- 87.- ARTICULO 2o. DE LA LEY GENERAL DE DEUDA PUBLICA.
- 88.- IDEM ARTICULO 19.
- 89.- ARTICULO 21 DE LA LEY GENERAL DE DEUDA PUBLICA.
- 90.- ARTICULO 24 DEL MISMO ORDENAMIENTO.
- 91.- ARTICULOS 2o. y 4o. DE LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.
- 92.- PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DEL 4 DE ENERO DE 1966.
- 93.- ARTICULO 1o. DE LA LEY DE INSPECCION.
- 94.- ARTICULO 2o. DEL MISMO ORDENAMIENTO.

- 95.- IDEM ARTICULO 5o.
- 96.- ARTICULO 1o. DEL REGLAMENTO.
- 97.- ARTICULO 2o. DEL MISMO ORDENAMIENTO.
- 98.- IDEM, ARTICULO 8o.
- 99.- PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DEL 30 DE DICIEMBRE DE - 1950.
- 100.- ARTICULO 9o. DE LA LEY DE ATRIBUCIONES.
- 101.- ARTICULO 10 DEL MISMO ORDENAMIENTO.
- 102.- ARTICULO 3o.
- 103.- PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DEL 10 DE ENERO DE 1951.
- 104.- POR REFORMAS AL REGLAMENTO CITADO, PUBLICADAS EN EL -- DIARIO OFICIAL DEL 20 DE OCTUBRE DE 1977, SE INSTRUMENTO LA CREACION DE ESA COMISION COMO ORGANISMO DE COLABORACION DEL EJECUTIVO PARA EL ESTUDIO Y PROPUESTA DE LOS PRECIOS MAXIMOS DE ARTICULOS DE CONSUMO GENERALIZADO. A SU VEZ, LA INTEGRACION DE LA COMISION NACIONAL DE PRECIOS FUE MODIFICADA POR NUEVAS REFORMAS AL PROPIO REGLAMENTO, PUBLICADAS EL 24 DE AGOSTO DE 1978.
- 105.- REFORMAS PUBLICADAS EN EL DIARIO OFICIAL DEL 17 DE ENERO DE 1977.
- 106.- ARTICULO 2o. DEL ACUERDO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DEL 24 DE ENERO DE 1977.
- 107.- ARTICULO 3o. DEL ACUERDO.
- 108.- IDEM, ARTICULO 4o.

- 109.- PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1979.
- 110.- ARTICULO 4o. DE LA LEY DE INSPECCION DE ADQUISICIONES.
- 111.- ARTICULO 15 DE LA LEY DE INSPECCION DE ADQUISICIONES.
- 112.- IDEM, ARTICULOS 21 y 22.
- 113.- ARTICULO 12 DEL MISMO ORDENAMIENTO.
- 114.- ACUERDO POR EL QUE LA SECRETARIA DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PUBLICAS, CON LA PARTICIPACION QUE CORRESPONDA POR PARTE DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO Y CON EL AUXILIO DE LA COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA FORMULARA EL PROGRAMA NACIONAL DE DESCONCENTRACION TERRITORIAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.
- 115.- ARTICULO 4o. DEL ACUERDO.
- 116.- ARTICULO 6o. y 7o. DEL ACUERDO.
- 117.- ARTICULO 1o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DEL 28 de DICIEMBRE DE 1963.
- 118.- LA LEY DEL ISSSTE SE PUBLICO EN EL DIARIO OFICIAL EL 30 DE DICIEMBRE DE 1959.
- 119.- CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO, "LA NUEVA LEY ORGANICA DE LA AMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, UNO DE LOS MEDIOS PARA ALCANZAR EL MODELO DE PAIS AL QUE ASPIRAMOS", ISSSTE, MEXICO 1977.
- 120.- CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO, "EVOLUCION DE LA REFORMA -

ADMINISTRATIVA EN MEXICO (1971-1979)", EDITORIAL - PORRUA, MEXICO 1980.

121.- OP. CIT. pp. 141-142-143.

122.- SINTESIS DEL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA, COLECCION C.N.C.A., SERIE DIVULGACION ISSSTE, MEXICO, S/F.

123.- FERRO ASTRAY, JOSE A., "EN TORNO AL CONCEPTO JURIDICO-DEL HOLDING", LECTURAS JURIDICAS No. 40 JULIO-SEPTIEMBRE, 1969, UNIVERSIDAD DE CHIHUAHUA CHIH. p.p. 5-10.

124.- IDEM, pp. 11-17.

VII ANEXOS

ANEXO 1
EMPRESAS PUBLICAS CREADAS ENTRE 1920 y 1946

<u>Nombre de la Empresa</u>	<u>Fecha</u>
Lotería Nacional para la Beneficencia Pública	7/7/1920
Juntas Federales de Mejoras Materiales	24/12/1924
Talleres Gráficos de la Nación	25/2/1925
Dirección de Pensiones Civiles de Retiro	12/8/1925
Banco de México, S.A.	10/3/1926
Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A.	10/3/1926
Banco del Trabajo, S.A.	20/1/1930
La Mutualista de México, Compañía de Seguros sobre la Vida, S.C.L.	21/5/1931
Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A.	20/2/1933
Asociación Hipotecaria Mexicana, S.A.	25/9/1933
Comisión Federal de Electricidad	29/12/1933
Sociedad Cooperativa de Obreros y Vestuario y Equipo, S.C.L. de P.E.	18/2/1935
Seguros de México, S.A.	8/5/1935
Productora e Importadora de Papel, S.A. de C.V.	21/8/1935
Nueva San Isidro, S.A.	3/10/1935
Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A.	3/12/1935
Almacenes Nacionales de Depósito, S.A.	22/4/1936
Chapas y Triplay, S.A.	23/6/1936
Ferrocarril de Sonora-Baja California	7/ 9/1936
Fábrica de Cementos Hidalgo, S.C.L.	28/5/1937
Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A.	7/6/1937
Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial	22/7/1937
Comisión Federal de Electricidad	24/8/1937
Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A.	1/9/1937
Talleres Gráficos de la Nación, S.C. de P.E. y R.S.	13/1/1938
Sociedad Cooperativa de Ejidatarios, Obreros y Empleados del Ingenio Emiliano Zapata	19/2/1938

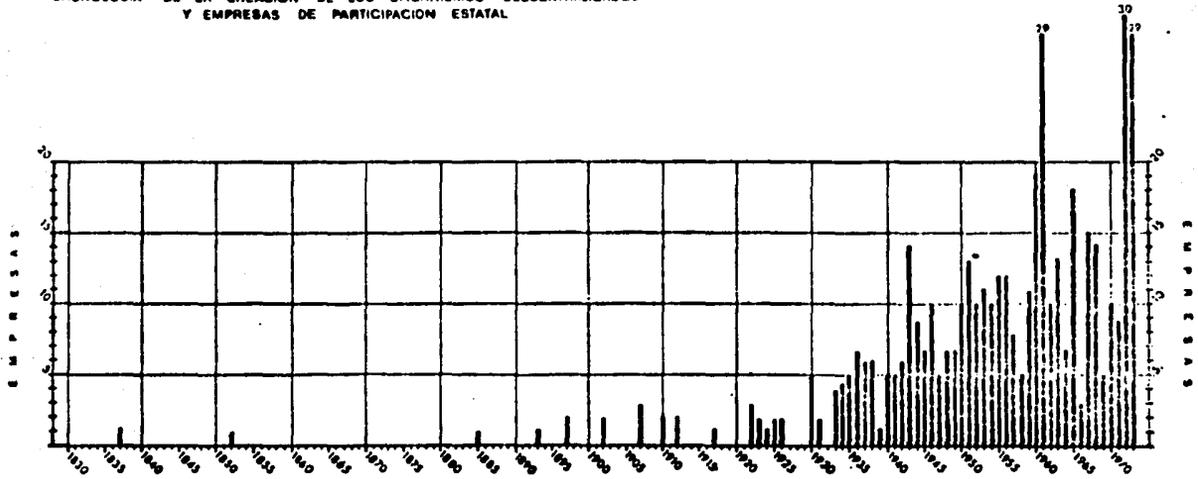
<u>Nombre de la Empresa</u>	<u>Fecha</u>
Exportadora Nacional de Petróleo	3/3/1938
Consejo Administrativo del Petróleo	19/3/1938
Administración Obrera de los Ferrocarriles Nacionales de México	30/4/1938
Distribuidora de Petróleos Mexicanos	8/6/1938
Petróleos Mexicanos	20/8/1938
Instituto Nacional de Antropología e Historia	31/12/1938
Sociedad Cooperativa de Ejidatarios y Obreros del Ingenio del Manté, S.C. de P.E.	18/2/1938
Nueva Compañía Eléctrica de Chapala, S.A.	11/3/1940
Unión Forestal de Jalisco y Colina, S.A.	14/9/1940
La Forestal, F.C.L.	20/12/1940
Nacional Distribuidora y Reguladora, S.A. de C.V.	18/6/1941
Cia. Industrial de Atenquique, S.A.	6/10/1941
Banco Nacional de Fomento Cooperativo, S.A.	30/4/1941
Banco Nacional Cinematográfico, S.A.	23/12/1941
Banco del Pequeño Comercio del Distrito Federal, S.A. de C.V.	9/1/1942
Beneficios Mexicanos del Café, S. DE R.L. Y C.V.	3/2/1942
Aseguradora Mexicana, S.A. DE C.V.	22/4/1942
Altos Hornos de México, S.A.	6/7/1942
Coordinación y Fomento de la Producción Afianzadora Mexicana, S.A.	26/10/1942
Comisión Impulsora y Coordinadora de la Investigación Científica	2/12/1942
Instituto Mexicano del Seguro Social	31/12/1942
Instituto Nacional de Cardiología	31/12/1942
Hospital Infantil	19/5/1943
Guanos y Fertilizantes de México, S.A.	31/5/1943
Establecimiento Público Federal Ingenio del Mante	17/7/1943
Alquiladora de Casas, S.A. de C.V.	5/10/1943
Compañía Minera de Guadalupe, S.A.	6/10/1943
Estudios Churubusco-Azteca, S.A.	11/2/1944
	23/2/1944

Nombre de la EmpresaFecha

Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas	23/3/1944
Comisión Federal de Fomento Industrial	1/7/1944
Beneficios Mexicanos del Café, S. DE R.L. Y C.V.	30/11/1944
Patronato del Puerto de Tampico	23/11/1944
Hospital de Enfermedades de la Nutrición	30/12/1944
Unión Forestal de Jalisco y Colina, S.A.	22/3/1945
Centro Materno Infantil General Maximino Avila Camacho	6/4/1945
Banco de Fomento de la Habitación, S.A.	1/3/1946
Centro de Salud Soledad O. de Avila Camacho	2/8/1946
Junta Directiva de los Puertos Libres Mexicanos	17/9/1946

ANEXO 2

CRONOLOGIA DE LA CREACION DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS
Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL



FUENTE: Carrillo Castro Alejandro, "La Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, uno de los medios para alcanzar el modelo del país al que aspiramos", ISSSTE México 1977.

ANEXO 3

REGISTRO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL PARAESTATAL
CUADRO ESQUEMATICO

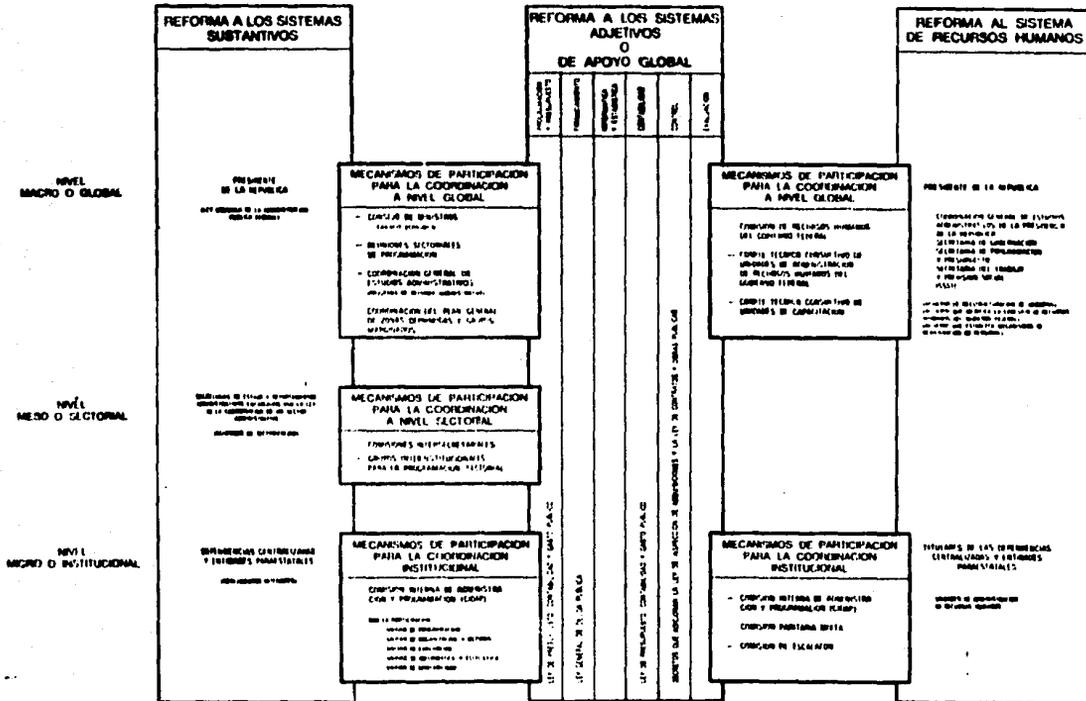
	1976 ¹	1977	1978	1979	1980	1981	1982
ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	176	146	117	10	77	78	73 EN LIQUIDACION ²
EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIA	387	422	420	420	420	425	420 60 EN LIQUIDACION
EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL MINORITARIA	11	9	9	9	9	9	9 EN LIQUIDACION
FUNCOMISOS	109	127	201	178	129	200	142 49 EN EXTINCION
TOTAL	780	818	769	761	700	840	743 109 EN LIQUIDACION

1. ESTA COLUMNA SE INTEGRÓ CON EL NUMERO DE ENTIDADES QUE EN 1976, ESTABAN INSCRITAS EN EL REGISTRO, BAJO LA RESPONSABILIDAD DE LA ENTONCES SECRETARIA DEL PATRIMONIO NACIONAL.

2. ESTA ANOTACION NO PRESUPONE QUE EN 1982 SE HAYA INICIADO EL PROCESO DE LIQUIDACION O EXTINCION-CORRESPONDIENTE, SINO QUE AUN ESTA PENDIENTE DE CONCLUIR DICHO PROCESO.

FUENTE: DIARIO OFICIAL 19-11-82.

NIVELES Y MECANISMOS DE LA NUEVA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL



FUENTE: Carrillo Castro Alejandro "Evolución de la Reforma Administrativa en México (1971-1979)", Porvenir México 1980

DISTRIBUCION SECTORIAL DEL GASTO PUBLICO FEDERAL

(1969-1980)

(MILLONES DE PESOS)

SECTOR	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
CENTRAL	49,775.1	52,656.10	55,785.80	77,230.00	102,216.2	135,795.2	200,616.20	238,061.70	311,097.3	430,671.3	571,781.0	839,817.0
PARAESTATAL	56,858.1	63,547.3	72,782.6	82,007.5	117,116.9	163,615.2	239,539.1	274,235.0	417,207.7	548,269.8	552,568.0	844,394.0

1.- Integrado por: Los Poderes Legislativo, Judicial, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos que conforman el Poder Ejecutivo.

2.- Constituido por: Petroleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Compañías de Luz y Fuerza del Centro S.A., Ferrocarriles Nacionales de México, Ferrocarril del Pacífico S.A. de C.V., Ferrocarriles Unidos del Sureste, S.A. de V.B., Ferrocarril Sonora Baja California, Caminos y Puentes Federales y Servicios Conexos, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Aeronaves de México S.A., Compañía nacional de Subsistencias Populares, Guanos y Fertilizantes de México S.A., Productos Forestales Mexicanos, Forestal Vicente Guerrero, Productos Pasqueros Mexicanos S.A. de C.V., Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad rural y de la vivienda popular, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, Diesel Nacional, Lotería Nacional para la Asistencia Pública, Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril S.A., Instituto Mexicano del Café, Instituto Mexicano de Comercio Exterior, Productos Pasqueros Mexicanos, Fertilizadora e Importadora de Papel S.A., Siderúrgica Lesano Cardenas "Las Trochas" S.A.

FUENTE: INFORMACION SOBRE GASTO PUBLICO 1969 - 1980 SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO:

VIII BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

- 1.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.
(D.O. 29 DE DIC. DE 1976).
- 2.- LEY PARA EL CONTROL DEL GOBIERNO FEDERAL, DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL.
- 3.- LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO.
- 4.- LEY GENERAL DE DEUDA PUBLICA.
- 5.- LEY DE SOCIEDADES DE SOLIDARIDAD SOCIAL.
- 6.- LEY GENERAL DE SOCIEDADES COOPERATIVAS.
- 7.- LEY DE SOCIEDADES DE INVERSION.
- 8.- LEY GENERAL DE SOCIEDADES MERCANTILES.
- 9.- LEY DE SOCIEDADES DE RESPONSABILIDAD LIMITADA DE INTERES PUBLICO.
- 10.- CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO, LAS EMPRESAS PUBLICAS EN MEXICO, EDICIONES I.N.A.P., MEXICO 1976.
- 11.- HANSON A.H. LA EMPRESA PUBLICA Y EL DESARROLLO ECONOMICO, EDICIONES I.N.A.P. MEXICO 1978.
- 12.- SHAR KANSKY, IRA. ADMINISTRACION PUBLICA ED. ASOCIADOS, - MEXICO, 1971.
- 13.- CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO, LA REFORMA ADMINISTRATIVA - EN MEXICO, ED. I.N.A.P. MEXICO, 1978.
- 14.- B.I.D., ESCUELA INTERAMERICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA FUNDACION GETULIO VARGAS, ADMINISTRACION DE EMPRESAS PUBLICAS, ED. LIMUSA, MEXICO, 1979.

- 15.- RUIZ MASSIEU, JOSE, LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO, UN ESTUDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, ED. I.N.A.P. MEXICO, 1980.
- 16.- VARGAS DOMINGUEZ SERGIO, "EL ESTADO EMPRESARIO", EN REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO No. 41-42, MEXICO 1970.
- 17.- PINTO ANIBAL, EL ESTADO COMO ENTE ECONOMICO, ENSAYOS DE POLITICA FISCAL, F.C.E. MEXICO 1976.
- 18.- ACOSTA ROMERO MIGUEL, TEORIA GENERAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO U.N.A.M. MEXICO 1973.
- 19.- CARRILLO CASTRO ALEJANDRO, "LA EMPRESA PUBLICA Y LA REFORMA ADMINISTRATIVA" EN EMPRESA ESTATAL Y SISTEMA ECONOMICO, UNAM, MEXICO 1979.
- 20.- LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO, EVOLUCION DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MEXICO (1971-1979). ED. PORRUA. MEXICO 1980.
- 21.- CHUYFFET CHEMOR EMILIO, DERECHO ADMINISTRATIVO, INTRODUCCION AL DERECHO MEXICANO. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, U.N.A.M., MEXICO 1981.
- 22.- ALEGRIA ROSA LUZ - ALEJANDRO CARRILLO Y OTROS, EMPRESAS PUBLICAS, COLECCION SEMINARIOS No. 7, PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS, MEXICO, 1978.
- 23.- FRAGA GABINO, DERECHO ADMINISTRATIVO, PORRUA, MEXICO -- 1980.

- 24.- VILLARREAL RENE Y VILLARREAL, ROCIO R. DE, "LA EMPRESA-PUBLICA", EN OPCIONES DE POLITICA ECONOMICA EN MEXICO,-TECNOS, MEXICO 1976.
- 25.- VILLARREAL RENE, y VILLARREAL, ROCIO R. DE, "LAS EMPRESAS PUBLICAS COMO INSTRUMENTO DE POLITICA ECONOMICA EN-MEXICO", EN EMPRESA ESTATAL Y SISTEMA ECONOMICO, UNAM., MEXICO 1979.
- 26.- PLAYA VIESTA, JACINTO, "DE LA ADMINISTRACION PUBLICA - PARAESTATAL", EN SU ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, --PORRUA, MEXICO 1979.
- 27.- MANTILLA MOLINA ROBERTO, "SOCIEDADES DE ESTADO", EN ESTUDIOS DE DERECHO PUBLICO CONTEMPORANEO, F.C.E., - - - U.N.A.M., MEXICO 1972.
- 28.- RETCHKIMAN, BENJAMIN, "ECONOMIA DE LAS EMPRESAS PUBLI--CAS", EN SUS ASPECTOS ESTRUCTURALES DE LA ECONOMIA PU--BLICA, UNAM, MEXICO, 1975.
- 29.- FLORES DE LA PEÑA HORACIO, "EMPRESA PUBLICA Y DESARRO--LLO" EN TEORIA Y PRACTICA DEL DESARROLLO, F.C.E. MEXICO, 1976.
- 30.- ARRIAGA MAYAS EUGENIO, "EL CONTROL DE LOS ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS, EN EL DERECHO COMPARADO", EN REVISTA DEL-TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, SEGUNDO NUMERO EXTRAOR-DINARIO, MEXICO D.F. 1960.
- 31.- INTAL. ESTUDIO SOBRE EL REGIMEN LEGAL DE LAS EMPRESAS - PUBLICAS LATINOAMERICANAS Y SU ACCION INTERNACIONAL, RE-VISTA DE DERECHO DE LA INTEGRACION BIO-INTAL, BUENOS - AIRES, ARGENTINA.

- 32.- CORBALA MARTINEZ GONZALO, "LOS CAMPOS DE ACTIVIDAD DE LAS EMPRESAS PUBLICAS, SU SENTIDO SOCIAL, ECONOMICO, CIENTIFICO, CULTURAL Y POLITICO", EN REVISTA LATINOAMERICANA DE ADMINISTRACION. MEXICO 1974.
- 33.- ARANCIBIA ARMANDO Y WILSON PEREZ, LA POLEMICA EN TORNO A LA EMPRESA PUBLICA EN AMERICA LATINA, No. 3 CIDE, MEXICO, 1979.
- 34.- PEREZ WILSON, EMPRESA PUBLICA: ELEMENTOS PARA UNA TEORIA ENSAYOS PARA DISCUSION AP/5 CIDE, MEXICO, 1979.
- 35.- GINESTER ANGEL, "EMPRESA PUBLICA VERSUS EMPRESA PRIVADA UN REPLANTEO DE LA CONTROVERSIA EN TERMINOS DE EFICIENCIA, RESUMEN Y CONCLUSIONES", EN REVISTA LATINOAMERICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA No. 2, BOGOTA 1974.
- 36.- LAS EMPRESAS PUBLICAS EN AMERICA DEL SUR, 2 VOL. ESCUELA INTERAMERICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA, FUNDACION GETULIO VARGAS, ED. LIMUSA, MEXICO 1979.
- 37.- ARRONTE CARRILLO RICARDO, EL PAPEL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN LOS PROGRAMAS DE GOBIERNO, EN REVISTA LATINOAMERICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA.- ORGANO DE ASOCIACION LATINOAMERICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA, No. 8 - 1973.
- 38.- BASE LEGAL Y LINEAMIENTOS PARA EL FUNCIONAMIENTO INSTITUCIONAL Y SECTORIAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. COLECCION LINEAMIENTOS, PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS, - MEXICO, 1977.