

205  
26



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**

**LAS EMPRESAS CONTROLADORAS EN EL SECTOR  
PUBLICO PARAESTATAL, UN CASO: GRUPO TEXTIL  
CADENA, S. A. DE C. V. 1980 - 1983**

**TESIS PROFESIONAL**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACION PUBLICA  
( ADMINISTRACION PUBLICA )**

**P R E S E N T A :**

**GONZALO ARTEMIO MONTAÑO LOPEZ**

**MEXICO, D. F.**

**1986**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está 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.

## C O N T E N I D O

### INTRODUCCION

### CAPITULO -I-

#### PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA, SU MODERNIZACION, SU PLANTEAMIENTO Y CONSECUENCIAS PARA EL SECTOR PUBLICO PARAESTATAL.

- I.1. La Administración Pública Paraestatal, dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).
- I.1.1. La Conceptualización de la Administración Pública Paraestatal.
- I.1.2. Estructura de la Administración Pública Paraestatal.
- I.2. La Reasignación de Responsabilidades y Funciones por Secretarías y Departamento Administrativo.
- I.2.1. Modificaciones a la Administración Pública Federal 1983.
- I.2.2. Importantes Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).
- I.2.3. En lo que se Refiere a la Administración Pública Paraestatal.
- I.3. La Agrupación Sectorial de las Entidades Paraestatales.
- I.3.1. Criterios Para la Agrupación Sectorial.
- I.3.2. Criterios Políticos Para la Sectorización.
- I.3.3. Limitantes y Posibilidades de la Sectorización.

## CAPITULO -2-

### EMPRESAS CONTROLADORAS EN EL SECTOR PUBLICO PARAESTATAL.

- 2.1. Antecedentes de las Empresas Controladoras.
- 2.2. Conceptualización de las Empresas Controladoras.
- 2.3. Justificación para la Creación o Implantación de una Empresa Controladora.
  - 2.3.1. Combinación y Expansión de las Empresas.
  - 2.3.2. Control de las Operaciones en las Empresas.
  - 2.3.3. Objeto Social de las Empresas Controladoras.
  - 2.3.4. Tipos de Empresas Controladoras
  - 2.3.5. Consecuencias Políticas para la Creación de Empresas Controladoras.
  - 2.3.6. Posibilidades y Limitaciones de las Empresas Controladoras.
- 2.4. El Proceso de Coordinación y Control de las Empresas Públicas por medio de una Empresa Controladora, (Breve Análisis de las Empresas Públicas)
  - 2.4.1. Solución para Coordinar la Controversia Entre las Empresas Públicas y el Gobierno.
  - 2.4.2. Empresas Controladoras, como Reintegradoras del Sector - Empresarial Público.
  - 2.4.3. La Articulación de las Relaciones entre las Empresas Controladoras y las Empresas Públicas, (Jerarquía y Tutela)
  - 2.4.4. Relación Entre las Empresas Controladoras y las Empresas Operativas.

**CAPITULO -3-**

**UN CASO: GRUPO TEXTIL CADENA, S.A. DE C.V., COMO EMPRESA CONTROLADORA DEL SUBSECTOR TEXTIL PARAESTATAL.**

- 3.1. La Industria Paraestatal Textil y del Vestido.
- 3.1.2. Generalidades.
- 3.1.3. Diagnóstico General.
- 3.2. Controladora Textil (Marco de Referencia)
- 3.2.1. Objetivos Generales.
- 3.2.2. Organos de Gobierno.
- 3.3. Grupo Textil Cadena, S.A. de C.V., Entidad Controladora del Subsector Textil Paraestatal.
- 3.3.1. Organización
- 3.3.2. Relaciones Funcionales.
- 3.4. Acuerdo, por el que se Integran Bajo la Coordinación de la Entidad Controladora, Grupo Textil Cadena, S.A. de C.V., las Empresas del Subsector Textil Paraestatal que se Mencionan.

**-ANEXOS**

**-CONCLUSIONES**

**-NOTAS**

**-BIBLIOGRAFIA**

## INTRODUCCION

El presente trabajo, tiene como principal objetivo, proponer a un mecanismo administrativo, que teniendo una función operativa y -- una delimitación conceptual marcadamente definida dentro del Sector Privado, es retomado, aparecer como una necesidad y posibilidad de -- encausar al conglomerado empresarial público. La Controladora, o Empresa Controladora Pública, y es aquí, donde reside lo importante -- -que sea pública-, se presenta con toda su complejidad de adaptación dentro del Sector Paraestatal, para adecuar la grave diversificación de: políticas, objetivos económicos, giros productivos, gestión administrativa, y un sin número de anomalías que el sector productivo público padece y ha padecido desde su origen.

Por lo tanto, el análisis de este mecanismo administrativo se -- realiza teniendo en cuenta que: el desarrollo económico motivado por el Estado, ha obedecido a causas muy complejas y variadas; que la -- emergencia paraestatal, se originó en respuesta a un problema determinado de satisfactores sociales, ya que el Estado ha asumido una -- postura cada vez más importante en cuanto a su sociabilización dentro de este sector; que la problemática del Sector Público Paraestatal, debe de residir más que en analizar su origen, en evaluar su -- gestión y proponer mejores mecanismos de coordinación y control, tratando a su vez de actualizar las técnicas administrativas que se manejan desde hace tiempo en el Sector Privado, y por último, que no -- se trata de quitar mecanismos de un sector y pasarlos a otro, se -- trata de mejorarlos, adaptarlos y aplicarlos a las Empresas Públicas del País.

Por lo tanto, para que las Empresas Públicas cumplan adecuadamente su importante función, es necesario revisar las políticas y mecanismos de planeación, programación, control y evaluación, no solo -- del Sector Paraestatal, sino de la Administración Pública en su conjunto. Es decir: se debe formular una política general y una adecuada programación sectorial.

Para esto, se presentaron varios cambios originados por el Proceso de Reforma Administrativa y Modernización para el Sector Paraestatal, 1976-1982, estos son:

- La incorporación de un capítulo especial en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, LOAPF., dedicado a la Administración Pública Paraestatal.
- La reasignación de responsabilidades y funciones por Secretarías y Departamento Administrativo, y:
- La agrupación sectorial de las entidades paraestatales.

Es de esta forma, como el Proceso de Reforma Administrativa, se concibe como un cambio constante en beneficio de la Administración pública, y por ende, de las necesidades económicas, políticas y sociales de la población. De tal manera, los cambios originados, pretenden incrementar la eficiencia-eficacia de todo el Sistema Mexicano. Este proceso permanente de adecuación y adaptación del aparato gubernamental al medio dinámico en que opera, es la reafirmación de la función de la Reforma Administrativa, que indica, que esta, no es un fin, sino un medio para alcanzar los objetivos del Gobierno.

Por lo tanto, y para el desarrollo del trabajo, planteo cinco hipótesis de estudio, y son las siguientes:

- 1.- La Reforma Administrativa, abre la posibilidad de desarrollar Empresas Controladoras dentro del Sector Público Paraestatal, para que se logre cumplir con las directrices de política económica y eficiencia-eficacia operativa, bajo un control de gestión que evalúe de cerca las más importantes empresas del Estado mexicano.
- 2.- La Empresa Controladora Pública, es un mediador operativo -- entre las Empresas Públicas y el Sistema de Coordinación y control Gubernamental.
- 3.- Las Empresas Controladoras Públicas, al unir los esfuerzos -- públicos dispersos, puede materializar una política económica

ca activa, unitaria y coherente. Refuerza y mejora por lo tanto el papel del Estado como rector de la economía y administrador de las Empresas Públicas.

- 4.- Las Empresas Controladoras Públicas, ofrecen mejores posibilidades para obtener facilidades de financiamiento en el mercado de capitales, que las que podrian obtener las Empresas Públicas aisladamente.
- 5.- Las Empresas Controladoras Públicas, proporcionan y favorecen el proceso de racionalización administrativa.

Por otra parte, el contenido del trabajo, se encuentra dividido en tres capitulos que se desarrollaron de la siguiente manera:

En el primer capitulo, que se refiere al "Proceso de Reforma Administrativa, su Modernización, su Planteamiento y Consecuencias para el Sector Público Paraestatal", se escribe sobre la reestructuración que se dio a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; - se expone una base conceptual para el mejor entendimiento del tema; - se analizan las modificaciones que se dieron al interior y exterior de las Secretarías de Estado, así como la creación y transformación de otras; además, se trata de las atribuciones que corresponden a los coordinadores de agrupar sectorialmente a las entidades paraestatales, es decir, las funciones que Secretarías y Departamento Administrativo que como cabezas de Sector, deben llevar a cabo.

En el capítulo dos, que se refiere a las "Empresas Controladoras en el Sector Público Paraestatal", se hara mención de la problemática empresarial pública y su grave dispersión; se mencionan los antecedentes de las Controladoras en forma general, su implementación, - justificación y su creación dentro del Sector Público, de igual forma se hace mención de los principales conceptos que se generan a partir del concepto mismo de Controladora; se explica la forma de coordinación mediante un Sistema de Dirección Múltiple y un Sistema de Dirección Unitario; se explica además, la necesidad que tiene el

el Sector Público Paraestatal de unificarse mediante Empresas Controladoras Públicas.

Para finalizar, en el capítulo tres, donde se hace referencia al caso concreto de Empresa Controladora Pública, y más exactamente, en el Subsector Textil Paraestatal: se menciona en forma concreta los antecedentes de la Industria Textil y del Vestido; al Grupo Textil - Cadena, S.A. de C.V., como entidad Controladora del Subsector Textil Paraestatal, sus objetivos, organización, conceptualizaciones y funcionamiento, y el Acuerdo mediante el cual se integran a la Empresa Controladora, Grupo Cadena, las empresas del Subsector Textil Paraestatal.

**CAPITULO -I-**

**PROCESO DE REFORMA ADMINISTRATIVA, SU MODERNIZACION  
SU PLANTEAMIENTO Y CONSECUENCIAS PARA EL SECTOR PU-  
BLICO PARAESTATAL**

### 1.1. LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL, DENTRO DE LA LEY ORGANICA- DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL (LOAFP).

La Administración Pública en México, se encuentra dividida en dos grandes sectores: el Sector Centralizado y el Sector Paraestatal, los dos regidos y vinculados principalmente por la LOAFP. Al primero lo constituyen La Presidencia de la República, Las Secretarías de Estado, El Departamento Administrativo y La Procuraduría General de la República; El Sector Paraestatal, está constituido por los organismos descentralizados y Las Empresas de Participación Estatal (Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares, "Sociedades Nacionales de Crédito"<sup>1/</sup> Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas) y -- los Fideicomisos. Este vínculo propone una congruencia en el desarrollo de actividades de ambos sectores y fortalece los objetivos de la Administración Pública en general.

En la LOAFP, se establecen las relaciones que habrán de tener las Entidades Paraestatales con las diferentes dependencias del Ejecutivo y sus diversos mecanismos de coordinación y control, con el objeto de tener una mayor coherencia entre lo que se planea y lo que se hace, -- evitando pérdidas de recursos.

Con la aprobación de la LOAFP, en diciembre de 1976, la mayoría de los artículos de la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal de los Organismos y Empresas de Participación Estatal han perdido vigencia y precisión. Además de ser esta Ley la que tiene más importancia dentro del grupo de leyes que sancionan las actividades de control y vigilancia de las entidades paraestatales.

Además, la LOAFP, la Ley de Presupuestos, Contabilidad y Gasto Público y la Ley General de Deuda Pública regulan los aspectos estructurales y funcionales de las Empresas Públicas, es decir, también controlan sus operaciones.

De esta forma, el proceso de Reforma Administrativa, enmarcado jurídicamente por la LOAFP, en donde se encuentran los lineamientos mediante los cuales las dependencias y entidades conducirán sus actividades en forma programada, así como una serie de disposiciones legales --

de carácter específico, que se relacionan con diversos ámbitos en los cuales incide la acción del Estado, como es el caso de la Sectorización, el Programa para mejorar la Administración de personal al Servicio del Estado; el proceso permanente de Programación, Presupuesta — ción y Evaluación de Actividades, Programas para mejorar los Sistemas y procedimientos para la Atención del Público, etc.

La Administración Pública Mexicana encuentra en este planteamiento los aspectos más innovadores del Proceso de Reforma Administrativa, cuya idea fue tener una estructura central de planeación con ideas unitarias para proceder a contar con un sistema público homogéneo, pero a la vez ágil para permitir que todas las entidades participarán con el cometido que se les ha asignado.

#### 1.1.1. LA CONCEPTUALIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL.

Es necesario ubicar conceptualmente todas las más importantes definiciones que se manejan en torno al tema, no si antes entender los conceptos que se ubican dentro de la Administración Pública Centralizada, recurriendo a la definición que proponen varios especialistas.

##### ADMINISTRACION PUBLICA.

"Es el subsistema instrumental del Sistema Político, compuesto -- por un conjunto de interacciones, a través de las cuales se generan -- las normas, los servicios, los bienes y la información que demanda la comunidad, en cumplimiento de las decisiones del Sistema Político. La Administración Pública constituye siempre un instrumento que, al menos, formalmente, se encuentra al servicio de fines ulteriores: aquellos que una sociedad históricamente determinada, por medio de su instancia gubernamental, considera como políticamente valiosos"<sup>2/</sup>

Por otra parte, se tiene otra definición de carácter más sociológico.

"La Administración Pública, es una relación entre el Estado y la sociedad que las pone en contacto, al través de la acción gubernamental ante los individuos privados. Como bien lo ha dicho Wilson, la Administración Pública, es el Gobierno de acción, es decir, el movimiento del Estado cuando entra en contacto con la sociedad. Dimock, --

por su parte, afirmó que la Administración Pública es el Estado como-  
 constructor y Gulick sostuvo que es el trabajo del Gobierno"<sup>3/</sup>

#### ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA.

"La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los -  
 Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la Repúbli-  
 ca integran la Administración Pública Centralizada"<sup>4/</sup>

La forma centralizada de organización del Ejecutivo Federal, se -  
 lleva a cabo en las Dependencias, Departamento Administrativo o algu-  
 na organización central de la Administración Pública y se encuentran-  
 vinculadas por una estructura jerárquica directamente dependiente del  
 titular del Ejecutivo, a la cual se le atribuye el ejercicio de deter-  
 minados actos de autoridad que corresponden exclusivamente a la Fede-  
 ración.

#### LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL.

"Está integrada por una agrupación de organismos administrativos  
 de la más variada constitución: organismos descentralizados, empresas  
 de participación estatal mayoritaria, empresas de participación esta-  
 tal minoritaria y fideicomisos, se ha previsto la sectorización de --  
 las entidades paraestatales de acuerdo y bajo la titularidad de cada-  
 Secretaría de Estado. De este modo, se establece la relación y coordi-  
 nación entre el sector central y el sector paraestatal"<sup>5/</sup>

"Las empresas públicas que no son administradas en forma directa-  
 por el Gobierno Federal, han sido comprendidas en la vigente Ley Orgá-  
 nica de la Administración Pública Federal bajo el título -Administra-  
 ción Pública Paraestatal-.

En la legislación mexicana anterior no existía un título genérico  
 que comprendiera a los organismos descentralizados y a las empresas -  
 de participación estatal"<sup>6/</sup>

#### EMPRESA

La palabra Empresa, proviene del vocablo -emprender- es decir, -  
 iniciar algo: empezar un conjunto de actividades encaminadas a un fin  
 específico y predeterminado. "Es toda aquella organización formada -  
 por personas, cuyas acciones están armoniosamente coordinadas y apli-

cadras a materiales, herramientas, maquinaria, dinero o cualquier otro factor con el propósito de lograr un objetivo previamente definido. Las empresas u organizaciones pueden clasificarse atendiendo a su giro en: extractivas, fabriles, comerciales y de servicios"<sup>7/</sup>

"Unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios en el que se interrelacionan elementos humanos, físicos y técnicos para cumplir con un fin o actividad determinada. Es la organización de una actividad económica que reúne los elementos del capital y el trabajo para orientar sus relaciones hacia la producción de bienes y servicios o la distribución en el mercado"<sup>8/</sup>

"El Artículo 25 de la Ley Federal del Trabajo, expresa, para los efectos de las normas de trabajo: se entiende por Empresa, la unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios y por Establecimiento, la unidad técnica que como sucursal, agencia u otra forma semejante, sea parte integrante y contribuya a la realización de los fines de la Empresa"<sup>9/</sup>

#### EMPRESA PUBLICA

"Entidad de Derecho Público con personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propios, creada o reconocida, por medio de una Ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal para la realización de actividades mercantiles, industriales y otros de naturaleza económica cualquiera que sea su denominación y forma jurídica"<sup>10/</sup>

"En el caso de los países subdesarrollados, las Empresas Públicas tienen por objeto crear las condiciones llamadas -economías externas- que permiten el florecimiento de la inversión y la producción privada ya que las inversiones de infraestructura -por ejemplo energía y transporte- son básicas para el desarrollo de la agricultura, la industria y los servicios"<sup>11/</sup>

"Cuando se les nombra Empresas Estatales, Públicas, Organismos - Descentralizados y/o de participación estatal, se está hablando en sentido generosamente lato, de todos estos entes que forman nuestro sector paraestatal, ya de acuerdo con su contenido, es un grave error tal denominación. Permite el tratamiento general, cuando el rigor no lo exige, las características básicas comunes a todos ellos: sean de carácter autárquico, empresas de Estado, Empresas Nacionalizadas, etc.

Estas son: la personalidad jurídica propia; una asignación legal de -- recursos; patrimonio estatal; capacidad de administrarse asimismo, haber sido creados por el Estado y estar sometidos al control de la Administración Central" <sup>I2/</sup>

"La Empresa Privada es una unidad económica que se caracteriza por la organización, el pleno riesgo, patrimonio independiente, facturación propia dominada por el espíritu de lucro derivado de la inversión, por ello se afirma que quien corre un riesgo tiene derecho a recibir los beneficios o ganancias de su actividad, ya sea en forma limitada, según el liberalismo ultramontaña, o limitada, según las nuevas tendencias sociales" <sup>I3/</sup>

#### EMPRESA DE PARTICIPACIÓN ESTATAL

"Entidad de la Administración Pública Paraestatal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se constituye en virtud del contrato de sociedad que el Ejecutivo Federal, a través de las Secretarías correspondientes, celebra con particulares, para producir bienes o prestar servicios, y pueden ser: Empresas de participación estatal -- Mayoritarias y Empresas de Participación estatal Minoritarias" <sup>I4/</sup>

#### EMPRESA DE PARTICIPACION ESTATAL MAYORITARIA

"Además de los requisitos anteriormente señalados, estas empresas también están dotadas de personalidad jurídica privada, es decir, solo son sujetos de derechos y obligaciones del fuero común, así mismo, por ser personas morales --colectivas-- deben de contar con un patrimonio registrado legalmente. La finalidad que persiguen, la de realizar una o varias actividades económicas de producción o servicios (AHMSA, SICARSA), la forma jurídica que revisten puede ser cualquiera de las autorizadas por la Ley de Sociedades Mercantiles vigente en nuestro país, de los cuales utilizarán con mayor frecuencia la Sociedad Anónima y a su variedad de capital variable y la Sociedad de Responsabilidad limitada. Su creación se realizara como todas las sociedades mercantiles al momento de su inscripción en el Registro de la Propiedad, con la diferencia de que tal constitución deberá ser autorizada por acuerdo Presidencial o el órgano que éste determine" <sup>I5/</sup>

## EMPRESA DE PARTICIPACION MINORITARIA

Su finalidad, forma jurídica o modo de creación, responde a las mismas características señaladas para el caso anterior, sus requisitos particulares de creación ya se vieron con anterioridad.

"La diferencia entre las Empresas Mayoritarias y las Empresas Minoritarias, se plantea a partir de la proporción en la participación accionaria por el Gobierno Federal, o bien, por otros entes paraestatales, importa sobre todo para efectos de control. Es evidente sin embargo, que un grupo de Empresas Paraestatales Minoritarias no podrían dar origen a una Mayoritaria"<sup>16/</sup>

## ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS.

Los organismos descentralizados, son creados por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adoptan, tiene capacidad jurídica para ser sujeto de Derecho, que en este caso será tanto público como privado.

En cuanto a su patrimonio -atributo de la personalidad- será constituido total o parcialmente con: "A) Fondos o bienes Federales o de otros organismos descentralizados, B) asignaciones, subsidios, concesiones o derechos otorgados por el Gobierno Federal y C) el rendimiento de un impuesto específico.

Su finalidad es especializada, fundamentalmente: A) la prestación de un servicio público o social (IMSS Y CFE), B) la explotación de bienes o recursos de la Nación (PEMEX), C) la investigación científica o tecnológica (CONACYT) o, D) la obtención o aplicación de fondos para fines de asistencia o seguridad social (LOTERIA NACIONAL), y finalmente puede adoptar diversas formas jurídicas tales como: Comisiones (CONASUPO), Consejeros (CONACYT), Instituto Mexicano del Petróleo Patronatos (Patronato del Ahorro Nacional) y otras que su Ley de creación determine"<sup>17/</sup>

## ORGANISMOS DESCONCENTRADOS.

"Se llama desconcentración administrativa, a la transferencia, a un órgano inferior de una competencia, o un poder de decisión ejercido por los órganos superiores, disminuyendo relativamente, la relación de jerarquía y subordinación.

En la descentralización administrativa se crean personas morales, a las cuales se les transfiere una cierta competencia. En la desconcentración, por el contrario, no se crean personas morales, sino que a un organo se le asigna determinada competencia, sin que se rompan los vinculos jerárquicos"18/

#### INSTITUCIONES NACIONALES DE CREDITO.

"Empresas financieras públicas, que tienen por objeto el ejercicio habitual de la banca y del crédito dentro del territorio de la República Mexicana, se constituyen con aportación del Gobierno Federal, o en las cuales éste se reserva el derecho de nombrar la mayoría del Consejo de Administración o la Junta Directiva, o de apoyar o vetar los acuerdos que la asamblea o el Consejo adopten"19/

"Es la Institución de Crédito, de Finanzas o Seguros, en la que el Gobierno Federal ha aportado total o parcialmente capital social o en la que tiene facultades para designar a los directores generales o a la mayoría de los miembros de sus órganos colegiados o bien que pueden vetar o aprobar sus resoluciones"20/

#### SOCIEDADES CIVILES Y ASOCIACIONES CIVILES.

"Se asimilan a las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades Civiles así como Asociaciones Civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de las mencionadas en el inciso a) del Artículo 46 de la (LOAPF), o alguno o varios de ellos se obligen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes" 21/

Estas Sociedades son entes constituidos sin objetivo de lucro, ya que se fijan como metas el desarrollo cultural o social. Su patrimonio, se forma por aportaciones de sus miembros o productos de colectas sociales. Finalmente, gozan de personalidad jurídica del orden común y nacen a la vida en el momento de su registro.

## FIDEICOMISO

Se dice que una persona presta a otra un servicio cuando realiza una función de orientación, asesoramiento o dirección, al carecer ésta de las habilidades necesarias y disponer aquélla de la pericia que el caso requiere. También consiste en auxiliar o colaborar en la ejecución de ciertos materiales.

"Por Servicios Fiduciarios, deben de considerarse las actividades realizadas por una Institución de este carácter en favor de su cliente para el asesoramiento, orientación o dirección en operaciones de esa índole y en la ejecución de los actos que materialmente sea menester. Al efecto, debe recordarse que las Instituciones de Crédito, in dependientemente de estar organizadas como Sociedades Anónimas, lo -- que por esta sola circunstancia les da el carácter de mercantiles, -- son empresas, organizaciones dedicadas a la prestación de bienes y -- servicios al público en general.

El titular del patrimonio fiduciario, lo será siempre la Institución de crédito que desempeñe el cargo de fiduciaria, el fideicomitente y en su caso, los fideicomisarios, solo tendrán derecho a los rendimientos que produzca el patrimonio, o en su caso, a los remanentes que quedaran una vez cumplido el fin para el cual fue creado, a los derechos que expresamente se hubieren reservado en el acto constitutivo".<sup>22/</sup>

En síntesis, el Fideicomiso, implica siempre la existencia de un patrimonio que se trasmite por el Fideicomitente, al Fiduciario, para la realización de un fin lícito y que éste se convierta en el titular del mismo, con modalidades y limitaciones que se establezcan en el acto constitutivo.

## PERSONALIDAD JURIDICA

Es la capacidad de actuar en al ámbito del Derecho como ente físico-colectivo, capaz de detentar y adquirir obligaciones. Tanto el Estado como los entes Paracostatales deben de gozar de Personalidad Jurídica.

Nuestro orden jurídico ha aceptado que el Estado goza de personalidad jurídica y que esta es tanto pública como privada, es decir; -- aopta la Teoría de la Doble Personalidad del Estado. "La Teoría de la Doble Personalidad del Estado, es la técnica que nos permite explicar que el Estado detenta una personalidad de Derecho Público y otra de Derecho Privado, la primera como titular del Derecho subjetivo de soberanía; la segunda como titular de derechos y obligaciones de carácter patrimonial.

En este sentido, la Administración Pública como Institución centralizada, dispone de la misma personalidad del Estado para realizar numerosos actos jurídicos con todas las finalidades a su cargo. En cuanto a las personas jurídicas descentralizadas o en general las personas jurídicas especiales, ellas son una creación de la Ley que las dota de personalidad jurídica. Así mismo, el Estado en su carácter de persona jurídica privada, puede participar como cualquier particular en la constitución de personas morales o colectivas sujetas al régimen jurídico privado -sociedades civiles o mercantiles- siempre y --- cuando cumplan con lo establecido por el orden jurídico común"<sup>23/</sup>

En síntesis, los entes paraestatales gozan de personalidad jurídica propia y diferente del Estado, lo cual le es atribuida por la Ley que los crea (en el caso de organismos descentralizados y otras figuras) y tiene un carácter público. Es adquirida por el hecho del registro de una persona moral -sociedad civil o mercantil- en la dependencia gubernamental determinada para ello, es el caso de las empresas de participación estatal, en la inteligencia de que en ellas participa el Estado como particular.

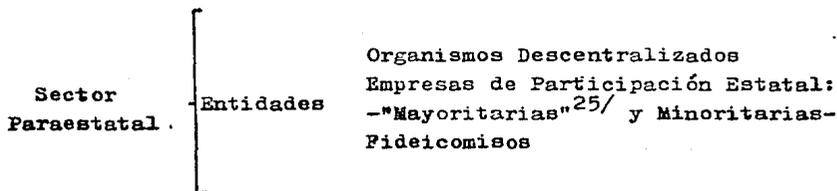
#### ENTIDAD

"Es una denominación genérica para calificar cualquier unidad administrativa y describir los órganos ubicados en el Sector Paraestatal"<sup>24/</sup>

En el Artículo 3o. de la LOAPF, se señala que el Poder Ejecutivo de las unidades se auxilia en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las Entidades de la Administración Paraestatal.

## I.1.2. ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL

Para que se comprenda con mayor precisión la organización de la - Administración Pública Paraestatal, se expone a manera de análisis -- sinóptico, la estructura de función de las entidades que se mencionan en la LOAPP.



Organismos Descentralizados.

A los Organismos Descentralizados los crean:	{	El Congreso de la Unión El Ejecutivo Federal
---	---	---

Empresas de Participación Estatal (Mayoritarias), para su constitución se requiere:

Empresa de Participación Estatal Mayoritaria.	-El Gobierno Federal -El Gobierno del D.F. -Uno o más Organismos Descentralizados. -Otra u otras Empresas de Participación Estatal (Mayoritaria) -o uno o más Fideicomisos	Separados o conjuntamente	Aporten o sean propietarios del 50% o más del capital social
---	--	---------------------------	--

(A)

Empresa de Participación Estatal Mayoritaria	-Que en la constitución de su capital, se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal
--	--

(B)

Empresas de Participación Estatal Mayoritaria	-Al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del: .Consejo de Administración .Junta Directiva u Organó de Gobierno .Designar al Presidente, al Director, al Gerente. .O cuando tenga la facultad para vetar los acuerdos de la Asamblea General - de los accionistas, del Consejo de Administración o de la Junta Directiva u Organó de Gobierno equivalente
---	--

(C)

En lo que se refiere a las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, las Sociedades Nacionales de Crédito y a las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas.

Podrán ser Empresas de Participación Mayoritaria  $\left\{ \begin{array}{l} \text{Si cumplen con los requisitos anteriores, inci-} \\ \text{sos: (A), (B) y (C).} \end{array} \right.$

En lo que se refiere a:

Las Sociedades Civiles y las Asociaciones Civiles  $\left\{ \begin{array}{l} \text{Podran asimilarse a las Empresas} \\ \text{de participación mayoritaria,} \\ \text{siempre y cuando:} \end{array} \right. \left. \begin{array}{l} \text{Cumplan con} \\ \text{los requisi-} \\ \text{tos del inci-} \\ \text{so (A).} \end{array} \right.$

Para ser una Empresa de Participación Estatal Minoritaria, se requiere, que:

Empresas Minoritarias  $\left\{ \begin{array}{l} \text{Las Sociedades en las} \\ \text{que uno o más Organismos} \\ \text{Descentralizados, u otra u} \\ \text{otras Empresas de Participación} \\ \text{Estatal Mayoritaria} \end{array} \right. \left. \begin{array}{l} \text{Consideradas} \\ \text{conjunta o -} \\ \text{separadamente} \end{array} \right. \left. \begin{array}{l} \text{Posean acciones o parte} \\ \text{del capital que representen} \\ \text{menos del 50\% y hasta el} \\ \text{25\% de aquel} \end{array} \right.$

Una de las figuras más controvertidas, el "Fideicomiso"<sup>26/</sup> sera es tablecido por:

Fideicomiso	<p>La Administración Pública Centralizada, por medio de la Secretaría de Programación y Presupuesto</p> <p>Asi como los que se crean con recursos de las entidades a que alude el Artículo 3o y 49 de la LOAPF</p>
	<p>Fideicomitente -Es la persona física y jurídica que constituye el fideicomiso y destina ciertos bienes o derechos que disponen a un fin lícito determinado y expresa su voluntad de que se trasmita la titularidad de -- esos bienes o derechos a una institución fiduciaria, para que lleve a cabo la a -- fectación patrimonial. La "SPP"<sup>28/</sup> representa como fideicomitente único a la Ad -- ministración Pública Centralizada, en -- los fideicomisos que esta constituye.</p>
"Relación Fiduciaria" <sup>27/</sup>	<p>Fiduciario -Es la persona encargada por el fideicomitente de realizar el fin del fideicomiso. El fiduciario se convierte en el titular del patrimonio por los bienes o derechos fideicomitados destinados a la realiza -- ción de tal finalidad, dispone de lo ne -- cesario para la conservación del patrimo -- nio del fideicomiso.</p>
	<p>Fideicomisario -Es la persona física o moral que recibe el beneficio derivado de un fideicomiso. De acuerdo con la Ley, pueden ser Fidei -- comisarios las personas que tengan la ca -- pacidad necesaria para recibir el prove -- cho del fideicomiso.</p>

## I.2. "LA REASIGNACION DE RESPONSABILIDADES Y FUNCIONES POR SECRETARIAS Y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO"<sup>29/</sup>

Enmarcada en una semblanza general, en 1976-77, la Administración Pública se encontraba con diversos cambios en varias Secretarías de Estado, los cuales han seguido generándose con un ajuste al presente programa de gobierno del Presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado.

De las reestructuraciones principales que se dieron en 1976-77, - se pueden notar las siguientes:

- Las funciones de la Secretaría de Agricultura y Ganadería se integran a la recién creada Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- Se transforma la antigua Secretaría de Obras Públicas, en la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, concentrándose las funciones vinculadas con el desarrollo urbano, anteriormente adscritas a otras dependencias.
- Se crea el Departamento de Pesca, en lugar de la Subsecretaría respectiva adscrita a la antigua Secretaría de Industria y Comercio.
- Se divide esta última Secretaría para dar lugar a la Secretaría de Comercio, y las facultades en el área Industrial pasan a formar parte de la nueva Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.
- Se incorporan a la Secretaría de Comunicaciones y Transporte -- las funciones relativas al Fomento de la Marina Mercante, anteriormente ubicadas bajo la responsabilidad de la Secretaría de Marina.
- Se concentran en la Secretaría de Gobernación las facultades para regular el funcionamiento de la Radio, T.V. y otros medios de información.

- Se integran dentro de la recién creada Secretaría de Programación y Presupuesto, las funciones de programación, presupuestación, auditoría, control, evaluación e información estadística. Para esto, toda el área responsable de elaborar el presupuesto de egresos de la Federación, (anteriormente ubicada en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), pasan a formar parte de la SPP. Las actividades relacionadas con la capacitación y sistematización de información (que anteriormente dependían de la Secretaría de Industria y Comercio) pasan a la de Programación y Presupuesto, y las funciones de auditoría externa, establecimiento de normas para contratos y obras, e inspección de adquisiciones de las entidades del Sector Público (que anteriormente dependían de la Secretaría de Patrimonio Nacional), pasan a la SPP.

#### 1.2.1. MODIFICACIONES A LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, 1983.

Las reformas y adiciones a la Administración Pública Federal que se encuentran plasmadas legalmente en la LOAPF, sustentan la continuidad del proceso de congruencia y reafirmación estatal.

La reasignación de funciones y responsabilidades en las Secretarías de Estado y Departamento Administrativo, más que dar continuidad al proceso mismo, abre la posibilidad de redefinir y actualizar los procedimientos de evaluación y control.

Con la apertura de nuevas posibilidades en las funciones administrativas, se presenta la oportunidad de implantar mecanismos de coordinación y control que dado su desconocimiento aparecen como sofisticados.

Los reajustes tienden a dar coherencia clara y explicable dentro del Sector Central y las relaciones que éste tiene con el Sector Para estatal, es por esto que las medidas no son un cambio radical, sino el reflejo de las necesidades que tiene el Sector Público de renovarse.

En un comunicado expuesto por el Presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado, al Congreso de la Unión, en noviembre de 1983, refiriéndose a la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y al establecimiento de las bases para el desarrollo del Servicio Público de Carrera, dijo: "No se pretende que estas medidas sean la solución total y definitiva a las necesidades que en esta materia demanda la Administración Pública, pero sí en cambio, una base para una estructura moderna de control que requiere de un período de maduración, concientización y profesionalismo de los servidores públicos y la revisión constante de los procedimientos y prácticas de control".

Por lo tanto, es de esta forma que el Sistema de Control de la gestión pública dentro del que se inserta medularmente la Contraloría General de la Federación, se articula en los siguientes puntos fundamentales:

- 1.- "Una normatividad administrativa para el manejo de los recursos económicos del Estado, desarrollada por las dependencias globalizadoras: SPP en materia de programación y presupuestación, adquisiciones, enajenaciones, obras y servicios públicos; SHCP en materia de deuda, fondos y valores.

Además, el esquema sectorial, criterio integrador de la organización de la Administración Pública Federal, del cual son parte fundamental las dependencias de orientación y apoyo global, se refuerza con la adición de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación como globalizadora en materia de control.

- 2.- Un marco de vigilancia del cumplimiento de la normatividad anterior, mediante la vigilancia con base en la auditoría integrada en torno a la Contraloría General de la Federación.
- 3.- Un marco de investigación de responsabilidades y aplicación de sanciones derivadas del incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, establecidas por las normas sobre manejo y administración de los recursos económicos, así como por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos<sup>30/</sup>

En lo que se refiere a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tenemos que: a partir de enero de 1984 está vigente la actual Ley. Se encuentra dividida en cuatro títulos: El primero, destinado a las Disposiciones de Carácter General; el segundo, a Responsabilidades de tipo Político; el tercero a las Responsabilidades Administrativas y el cuarto, al Registro Patrimonial de los Servidores Públicos.

La Ley regula los diferentes tipos de responsabilidad en el servicio público, habiéndose suprimido las distinciones de altos funcionarios y empleados, sustituyéndose por la expresión de Servidores Públicos. Las responsabilidades en que pueden incurrir estos, son diferentes, atendiendo a la importancia de su jerarquía, pues podemos imaginarnos una figura piramidal en cuya base se encuentran todos los servidores públicos sujetos a responsabilidad penal, con la modalidad -- del procedimiento para la declaración de procedencia para quienes detectan fuero, y en la cúspide, a quienes se encuentran sujetos a la responsabilidad política en virtud de la importancia y trascendencia de su función. Estos servidores públicos están sujetos, podríamos decir, a una responsabilidad por triplicado, es decir, administrativa, penal y política.

### 1.2.2. IMPORTANTES REFORMAS Y ADICIONES A LA LOAPP.

- En primer término cabe hacer notar, "la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación"<sup>31/</sup> la que tendrá como función principal: "coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos y expedir las normas que aseguren su cumplimiento.

"Es importante resaltar que la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, no releva a las dependencias y entidades de su responsabilidad en cuanto al control y supervisión de sus propias áreas que manejan recursos económicos del Estado, ya que está continúa plenamente en vigor y lo que estará a cargo de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, será precisamente -

establecer la regulación que asegure el funcionamiento de sus respectivos sistemas de control y que sobre bases uniformes se cubra con una perspectiva completa de legalidad, exactitud y oportunidad, la responsabilidad en el manejo de los recursos patrimoniales de la Administración Federal"<sup>32/</sup>

- En lo que se refiere al establecimiento de las bases para el desarrollo del Servicio Público de Carrera, se ha considerado que se dote a la SPP, de facultades para regular la Administración de recursos humanos del Gobierno Federal, de ésta forma se llevaría a cabo el establecimiento de un Servicio de Carrera en el País, que tenga como objetivo, solucionar, desarrollar, capacitar, estimular, premiar y hasta sancionar al personal al servicio del Estado.

- "A la S.H. y C.P., se le adicionan las atribuciones de proyectar y calcular, además de los ingresos de la Federación y del D.D.F., los de las entidades de la Administración Pública Federal; establecer los criterios, precios y tarifas para la Administración Pública Federal, haciendo participar en su determinación a las dependencias competentes; coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país"<sup>33/</sup>

- En el Diario Oficial del 25 de diciembre de 1983 aparece que en la SPP las modificaciones que se proponen, pretenden simplificar los términos y establecer las diferencias de grado que existen entre la facultad de proyectar la planeación citada y aquella de proyectar y coordinar la ejecución de los programas, y señalan una directriz más clara en el sentido de orientar la coordinación de acciones del Ejecutivo Federal, con los ejecutivos locales, atendiendo a las necesidades de desarrollo integral que se presenten en las distintas regiones que conforman el territorio Nacional.

Se propone adicionar a las facultades que dan contenido al proceso de planeación, atribuido a la SPP, la reglamentación integral del gasto público, al concentrar en ésta la competencia para establecer las normas sobre planeación, la programación, la presupuestación, la ejecución y la evaluación de las obras públicas, así como de las adquisiciones de toda clase que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; la fiscalización y control de

las obras públicas y de las adquisiciones se transfieren a la Secretaría de la Centraloría General de la Federación, con la coordinación, en su caso, de las dependencias globalizadoras.

Dada su naturaleza de dependencia globalizadora, se complementan - sus facultades normativas con las correspondientes a la promoción de - la aplicación de políticas y directrices.

- "La Secretaría de Comercio, se transforma en Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, ésto se da porque se busca fortalecer al Gobierno y de ésta forma se impulsara el comercio exterior y se revitalizara la política económica para fomentar y desarrollar la industria nacional, así se desprenden de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial las atribuciones relacionadas con la promoción de la planta - industril del país"<sup>34/</sup>

- A la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, se le reasignan funciones y se le delimitan procedimientos. De SPFI, pasa a ser Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal (SEMIP), principalmente porque en la generación de recursos naturales, México es un país ampliamente dotado de ellos y además de ser un instrumento estratégico de desarrollo, es la principal entrada de divisas. Con este cambio se pretende fortalecer la función rectora del Estado y redistribuir de mejor forma lo que se obtenga de ello.

- "Se transforma la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDU E), y se integran en esta las funciones relativas a el medio ambiente, ordenamiento territorial de la República, asentamientos humanos y ecología, para que de esta forma se apoye y se dé congruencia al desarrollo socioeconómico, cuyo objetivo primordial lo constituye precisamente el mejoramiento de la calidad de la vida de la población"<sup>35/</sup>

Además de promover el desarrollo urbano de la comunidad, la (SEDU E), esta facultada para fomentar la organización de cooperativas de vivienda y materiales de construcción.

Se reubican algunas facultades que se responsabilizan cabalmente - de la conducción de la política de desarrollo del sistema de comunicaciones y transporte a nivel nacional y en su vinculación con el exterior.

- Se fortalece el papel rector de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, en materia de salubridad general, servicios médicos y asistencia social, complementando sus facultades normativas y de inspección<sup>36/</sup>

- "Se complementan las facultades normativas de la Secretaría de Gobernación, como responsable de definir políticas y directrices que orienten a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en el desarrollo de sus programas de comunicación social"<sup>37/</sup>

- "Se vigorizan las facultades de la Secretaría de la Reforma Agraria para que promueva de manera más eficaz, la organización agraria de los campesinos y aumentar su capacidad para resolver en forma más expedita la problemática jurídica y social que implica la tenencia de la tierra. Se pretende también sentar las bases para un proceso gradual de mayor participación de las actividades estatales y municipales en la administración de los problemas agrarios"<sup>38/</sup>

### 1.2.3. EN LO QUE SE REFIERE A LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL.

- El Artículo 46, tuvo una adición en lo que se refiere a considerar como Empresa de Participación Estatal Mayoritaria, aparte de las Instituciones Nacionales de Crédito y Organizaciones Auxiliares; Las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas, se incluyen "Las Sociedades Nacionales de Crédito"<sup>39/</sup>

- Se modifica el Artículo 48, "para adaptarlo con las funciones de Contraloría General, de esta forma se propugnará a que la vigilancia de la participación estatal corresponda a un Comisario o Comisarios designados por la Secretaría Coordinadora del Sector correspondiente, de común acuerdo con el Secretario de la Contraloría General de la Federación"<sup>40/</sup>

- "Se adicionan al Artículo 49 Bis."<sup>41/</sup> se refiere al registro de la Administración Pública Paraestatal en que se deben estar las entidades y que tal registro lo manejará la SPP, y de la responsabilidad que tienen los Directores o Gerentes, o quienes desempeñen funciones similares de hacer cumplir tales disposiciones.

- Se seguirá fortaleciendo el control de las entidades por parte - del Sector Central, de esta forma se le dará una mayor coordinación a las dependencias en el nivel sectorial. En el Artículo 50 de la LOAPF se faculta a las Secretarías de Estado y Departamento Administrativo a organizar a las Entidades Paraestatales que le correspondan, agrupán- dolas en subsectores que atiendan a la naturaleza de sus propias actividades.

- El desarrollo de la programación estratégica, la supervisión de la actividad normal de las entidades Paraestatales y la Facultad que tendrán los coordinadores sectoriales para establecer, cuando sea necesario, comités técnicos especializados, con dependencia directa de dichos consejos especializados o juntas directivas, para que los apoyen en el cumplimiento de ésta nueva responsabilidad, se verá establecida por los consejos, juntas directivas o equivalentes, expuesto en el artículo 55.

### 1.3. LA AGRUPACION SECTORIAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.

Una de las reformas más importantes que se plasmaron en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal LOAPF de 1976, radica en haber facultado al Presidente de la República, para que se determinen agrupamientos de entidades paraestatales por Sectores, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de las Secretarías y Departamento Administrativo que en cada caso designe como coordinador de Sector.

El 17 de enero de 1977 se publicó en el Diario Oficial, el primer acuerdo presidencial por el cual las entidades de la Administración Pública Paraestatal se deberían agrupar por Sectores definidos de actividad.

En la Sectorización, las unidades centralizadas adquieren responsabilidad a nivel sectorial, y ésto se encuentra, como ya se ha comentado en la LOAPF en los Artículos 50 y 51, modificados y aumentados.

Uno de sus objetivos primordiales de la Sectorización es: conducir la planeación, coordinación, control y evaluación de las operaciones y las erogaciones entre las paraestatales que para tal fin se agrupan en

el Sector que le corresponda; que cada una de las cabezas de Sector estudie a cada uno de sus entes sectorizados, proponiendo modificaciones, tales como, la creación, incorporación, fusión, liquidación, fortalecimiento de entes en el Sector correspondiente.

Actualmente, la Sectorización organiza la agrupación de 915 entes paraestatales en torno a las Secretarías de Estado y Departamento Administrativo. (VER CUADRO DE LA PAGINA POSTERIOR)

Con esta organización a nivel sectorial, se abre la posibilidad de redefinir las actividades paraestatales y crear mecanismos que coordinen aún más las funciones del Sector.

Se formaliza la coordinación de las entidades Paraestatales, por parte de las dependencias centrales que tengan que ver con su campo específico de actividad.

La dispersión existente dentro del Sector Paraestatal, crea problemas de coordinación entre si y con el Sector Central, estos problemas tienen su origen en el crecimiento constante y la deficiente programación que propició su operación al margen de los órganos que teóricamente debían ser unidades normativas sectoriales, pues los organismos descentralizados al crearse para atender funciones o servicios que el Estado se veía obligado a prestar, surgieron desvinculados de las unidades centrales, propiciando disparidad en las políticas, distinta concepción acerca de los problemas, formulación duplicatoria de programas e incremento notorio del aparato administrativo.

"La imputación Sectorial, no genera una relación de dependencia jerárquica directa entre los coordinadores de Sector y los titulares de las entidades que lo integran, implica una relación de responsabilidad, coordinación programática, eficiencia administrativa y elevación de la productividad, por lo tanto, es el pleno reconocimiento y la autonomía legal, patrimonial, técnica y orgánica que caracteriza a la Administración Pública Paraestatal, conforme a las diferentes modalidades de descentralización jurídico-administrativa que establece la ley: Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal y Fideicomisos"<sup>42/</sup>

-DATOS HASTA AGOSTO DE 1984-

-I-	ORGANOS ADMINISTRATIVOS DESCONCENTRADOS.	52
-----	--	----

-II-	ENTIDADES PARAESTATALES COORDINADAS SECTMTE.	
I.-	SECTOR GOBIERNO.	42
2.-	" RELACIONES EXTERIORES.	1
3.-	" HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.	107
4.-	" DEFENSA NACIONAL.	6
5.-	" AGRICULTURA Y RECURSOS H.	86
6.-	" COMERCIO Y FOMENTO IND.	32
7.-	" COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.	62
8.-	" EDUCACION PUBLICA.	50
9.-	" SALUBRIDAD Y ASISTENCIA PUB.	21
10.-	" TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.	5
11.-	" REFORMA AGRARIA.	6
12.-	" PESCA.	27
13.-	" P.G. DE LA REPUBLICA.	1
14.-	" ENERGIA MINAS E IND. PARTTL.	368
15.-	" DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA.	41
16.-	" TURISMO.	30
17.-	" PROGRAMACION Y PRESUPUESTO	22
18.-	" DEPARTAMENTO DEL DISTRITO EED.	8
	TOTAL	915

-III-	ENTIDADES PARTTL. NO COORDS. SECTMTE.	98
-------	---------------------------------------	----

-IV-	ORGANISMOS AUTOMOMOS	3
------	----------------------	---

\*\*\* Datos tomados, del "Catalogo para la Programación - Presupuestación, 1985" SPP.pag. 56.

La Sectorización, se propuso constituir a las dependencias centralizadas en unidades de responsabilidad sectorial o "cabezas de sector" es decir, la relación central-paraestatal, para dar congruencia a los programas sectoriales, esto es, coordinar, controlar y evaluar las -- operaciones de los órganos paraestatales agrupados en cada uno de los sectores en que incide la acción del Estado.

De ésta forma, la Sectorización es un proceso de centralización; y es aquí donde se ubica el "control político del Sector Paraestatal" y por tanto se da una reestructuración de acciones que realiza el sector paraestatal.

Con el aumento que ha tenido el Sector Público Paraestatal y la -- dispersión de actividades, la misma conceptualización de la Administración Pública tendrá necesariamente que cambiar y con ello retomar y actualizar conceptos que se adecuen a los nuevos procedimientos de coordinación y control estatal.

De esta forma, el concepto de Sector Administrativo, que más se maneja queda enmarcado dentro de los siguientes términos:

"Un Sector Administrativo, es una convención de análisis programático, que se emplea para obtener constancia en las acciones que realizan diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con objetivos comunes. Es un sistema de trabajo por medio del cual se interrelacionan las actividades de las dependencias centralizadas con las de aquellas entidades paraestatales que concurren al -- cumplimiento de los mismos objetivos para incrementar su eficiencia y eficacia global."<sup>43/</sup>

Esta definición se compone de tres elementos:

"Un sujeto activo, la dependencia centralizada que funge como coordinadora de Sector; los sujetos coordinados, el grupo de entidades -- paraestatales y una acción, coordinar"<sup>44/</sup>

### 1.3.1. CRITERIOS PARA LA AGRUPACION SECTORIAL.

Dado que la Sectorización implica llevar a cabo una agrupación -- homogénea y coherente de las entidades de la Administración Pública -- Paraestatal y teniendo en cuenta que éste sistema de control tiende a vigorizar el control central sobre el paraestatal, los criterios para

la agrupación sectorial se deberán ir adecuando, fomentando y actualizando aun más para el mejor manejo del universo que representan los entes paraestatales.

Uno de los criterios principales para llevar a cabo el proceso de Sectorización, radica en considerar las funciones de la dependencia centralizada que va a llevar la acción de sectorizar, esto para no crear duplicidad de funciones y que cada una de las entidades encajen dentro de la adecuada administración de su correspondiente ámbito de funciones.

Por otra parte, existen entidades que tienen que considerarse de manera muy especial, es el caso de "aquellas entidades donde sus actividades tengan relación con más de una dependencia centralizada"<sup>45/</sup> o en el caso de "las Instituciones Nacionales de Crédito, La Banca Mixta, Las Instituciones de Seguros y Pizanzas, se agrupan en el sector administrativo que coordina la SHCP, lo cual no implica que queden -- agrupadas en dicho sector las entidades paraestatales en cuyo capital participan mayoritariamente o minoritariamente las anteriores instituciones, si sus actividades no son afines a las de la SHCP"<sup>46/</sup>

El crecimiento desproporcionado, tanto de las dependencias centralizadas, como del sector paraestatal trajo consigo un desajuste programático, de evaluación y control de las crecientes actividades de ambos sectores y de esta forma no se pueda organizar a un sector si al que le corresponde esta función se encuentra en las mismas circunstancias y en ocasiones hasta peor.

Es de ésta forma, como la política fundamental del Presidente de la República, en 1976, fue tener "la programación como eje de las acciones del Gobierno"<sup>47/</sup> y que hasta la fecha se da, ahora aplicando criterios de control programático.

Es así como el agrupamiento de las entidades bajo una dependencia central que coordine sus acciones, constituye una relación de manejo de responsabilidades y no de jerarquía en la cual el sector paraestatal jugaría un papel de dependencia directa. En síntesis: "los secto-

res son agrupamientos que integran a las entidades dedicadas al mismo campo de actividad económico-social"48/

Por lo tanto, lograr congruencia entre las estructuras y los sistemas y procedimientos de trabajo para cada institución pública en particular, y para el aparato administrativo del gobierno en su conjunto, es una de las principales metas de la Sectorización.

### I.3.2. CRITERIOS POLITICOS PARA LA SECTORIZACION

La sectorización es un medio de convergencia de las políticas de gobierno, mediante la ordenación sistemática de los órganos de la Administración Federal, para posibilitar la coordinación adecuada en los procesos de planeación, programación, evaluación y control. El manejo de estas tareas estaba encomendado anteriormente al llamado --- "Triángulo de la Eficiencia"<sup>49/</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Presidencia y Secretaría de Patrimonio Nacional (SHCP.SP.SPN.), pero los criterios de su manejo no habían sido unificados de manera adecuada, lo cual estaba provocando desequilibrios, desperdicios y contradicciones en las acciones que realiza el aparato público.

Las nuevas técnicas presupuestales son una herramienta gubernativa que asigna recursos para destacar resultados obtenidos así como -- sus costos; con ello no sólo se va a comprobar el uso que se haga del dinero, sino también va a existir un control cualitativo de objetivos y metas.

La implantación del modelo sectorial viene a ser una nueva reestructuración de la Administración Pública Federal, por tanto, no es solamente un nuevo orden o esquema técnico en el que se ubique a los organismos y empresas públicas bajo la tutela de una dependencia central para compatibilizar acciones, proyectos, programas, presupuestos, etc, sino que se trata de una reestructuración del ejercicio del poder a través de la homogenización de acciones que realiza el sector paraestatal.

Por otra parte, el "Control Globalizador"<sup>50/</sup> participa por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en materia de crédito público; la Secretaría de Programación y Presupuesto, en materia de -- regulación y planeación presupuestal y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en materia de control. La secretaría de Programación y Presupuesto, lleva a cabo las funciones que realizaba la desaparecida Secretaría de Patrimonio Nacional en lo que corresponde a la planeación; la Secretaría de la Contraloría, realiza las funciones que realizaba la Secretaría de Patrimonio Nacional en materia de control y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público continua reafirmando sus funciones de financiamiento público.

Lo anterior nos demuestra que el criterio múltiple de control llamado "Triángulo de la Eficiencia", no ha sido modificado sustancialmente. Sin embargo, la nueva estructura supera las anteriores, en virtud de que existe más congruencia en la planeación, programación y control entre los niveles macro y microeconómico. El manejo sectorial reduce el control en tanto que hay más comunicación entre entidades -- que por sus características son más homogéneas. "Actualmente, existen 18 sectores cuya distribución de entidades paraestatales es dispereja. Ejemplo de ello es el caso del Sector Gobernación, teniendo como funciones regular y administrar los medios masivos, por lo que en su sector se encuentran considerados la Compañía Operadora de Teatros, Películas Mexicanas, S.A. de C.V., etc, pero por las implicaciones de índole educativo, sus actividades deberían ser supervisadas por la Secretaría de Educación Pública, ya que la Secretaría de Gobernación -- ejerce más un control de tipo político que de índole cultural. Este es uno de los problemas que confronta el modelo sectorial del país, -- ya que no se ha unificado el criterio administrativo con el económico, pues algunas instituciones financieras controlan desde el punto de -- vista económico a instituciones que quedan ubicadas en otros sectores estableciéndose así un doble control: el financiero de las instituciones de origen y el sectorial de las cabezas de sector, aun cuando -- existe la política de los cruces intersectoriales, sin embargo no ha sido hasta ahora definida y delimitada"<sup>51/</sup>

Es de esta forma como las reformas sectoriales enfatizan la línea tecnocrática que tomo el Estado para reacomodar las fuerzas institucionales; fundamentalmente para ampliar la autoridad presidencial que iba perdiendo poder en el manejo desorbitado y complejo del Sector Paraestatal. Por lo tanto, la Sectorización, es un proceso de reafirmación central y de control político del Sector Paraestatal y mientras este sea uno de los fines de este último sector, su gestión económico-social seguira interrumpida.

### I.3.3. LIMITANTES Y POSIBILIDADES DE LA SECTORIZACION

La iniciativa de crear o delegar responsabilidades a las Secretarías de Estado y Departamento Administrativo, corre riesgos de adecuación político-económica y funcional del propio sector que tenga esta función, es por tanto, que se encuentran limitantes para la adecuada función de sectorizar, pero tambien posibilidades para seguir agilizando la estructura sectorial, que aunque compleja cuenta con opciones reales de implantar y desarrollar.

#### LIMITANTES

- Diversidad o amplitud de objetivos y actividades de algunas empresas.
- Ambigüedad en la selección de las Secretarías de Estado o Departamento Administrativo que fungieran como cabezas de sector.
- Participación reguladora en la economía, desigual en una y otra entidad.
- La falta de coherencia en el destino de la matriz y las filiales (cuando sus políticas no se encontraban vinculadas a las políticas de las dependencias en las que se les agrupo).
- Desproporción numérica de las entidades que conforman los sectores administrativos.

**POSIBILIDADES**

Tomando en cuenta que estamos en la apertura de nuevas posibilidades en la coordinación y control de la Empresas Públicas, tenemos que las más innovadoras son:

- Organizar a las entidades por Subsectores.
- Por rama de actividad.
- Por grupos o núcleos de empresas con objetivos y funciones similares.
- El empleo del enfoque de sistemas.
- La consideración de los giros productivos y objetivos de las -- Empresas Públicas.

Y por último, el que considero de más trascendencia:

- La agrupación de las entidades en función de su diversidad y tamaño, lo que llevaría a constituir Empresas Controladoras, como un nivel intermedio entre el Sector y las Empresas así organizadas, las cuales adoptarían la forma de Empresas Controladoras.

**CAPITULO -2-**

**EMPRESAS CONTROLADORAS EN EL SECTOR PUBLICO PARAESTATAL**

## 2.1. ANTECEDENTES DE LAS EMPRESAS CONTROLADORAS (INTRODUCCION)

Día a día se buscan formas más sofisticadas para adoptar como estrategia jurídica, política, financiera y administrativa dentro de las empresas del país, nuevas formas y usos de sociedades civiles y mercantiles de cooportunidad económica, etc, ya sea para cumplir con el deber de tipo: fiscal, laboral, etc; para minimizar aspectos administrativos y financieros, y así adecuarlas a la política macroeconómica del desarrollo conjunto.

Se dan diversas formas de organización jurídica para conseguir los fines anteriores, dentro de las cuales podemos constatar la consolidación, asociación en participación, sucursales, establecimientos permanentes, etc, pero una de las estructuras más completas que viene a satisfacer este tipo de necesidades, es el empleo de las Empresas Controladoras.

La proliferación de las Empresas Controladoras en el país, conocidas también como Holding o Empresas Tenedoras, ha alcanzado niveles espectaculares. Este crecimiento no solo se ha registrado en cuanto al número de Holding que se han venido creando en los últimos años, las mismas Empresas Controladoras han tenido incrementos realmente significativos en lo que se refiere al número de empresas que estarían integrando cada grupo industrial.

Así, no hay más que recurrir a las ediciones correspondientes de las 500 empresas más importantes de México (1979-1980), para constatar que ciertas entidades crecieron de 68 empresas del grupo, hasta comprender 90 organizaciones. Lo anterior estaría revelando que durante 1979, las Empresas Controladoras se habrían anexado un promedio de 1.8 compañías mensualmente. La Lista incluía solo 39 grupos, en 1980, participaron 90, además, esos primeros 39 grupos comprendían apenas 530 empresas. Al año siguiente, estas mismas organizaciones, las 90--

empresas, amparaban a mas de 1.100 compañías. A la Fecha al parecer se ha iniciado una cierta tendencia de crecimiento, almenos algun grupo - industrial habría optado por descentralizar sus resultados. Es decir, - por reducir, el tamaño (en numero de empresas de su propio grupo), e - integrar, paralelamente otro"<sup>52/</sup>

Por otra parte, la intervención del Estado como productor de bienes y servicios, es una constante en la evolución de los sistemas económicos capitalistas. De manera general se evidencia, que la acción -- progresiva estatal en el dominio económico, responde a una voluntad po lítico-ideológica. Esta variable es nítida en los países que no han -- planeado gran parte de su economía.

"En el campo del Derecho administrativo, esta emergencia estatal, - ha traído aparejada la ausencia de normas que contemplen el fenómeno - de la Empresa Pública, en forma total e integrada. En la mayoría de - los países de economía de mercado se observa la inexistencia de códi -- gos que regulen en forma global la actividad económica que el Sector - Público desarrollara a través de una variada gama de actividades de -- gestión"<sup>53/</sup>

Al ser la Empresa Pública una individualidad u órgano decisor, ac túa en la vida económica con relativa libertad. Es decir, tiene una ga ma de opciones de comportamiento frente a la coyuntura y al futuro. Di chas opciones implican preferencia que conlleven a valores o utilida -- des que son percibidas generalmente desde la óptica microeconómica de los ejecutivos de la propia empresa. Es decir, es indiscutible que la Empresa Pública, no obstante, los sistemas de controles ideados por el legislador, tiene un margen de autonomía que la hace optar y preferir determinadas líneas de acción.

Toda Empresa Pública como individualidad u órgano decisor posee opciones de comportamiento: predictibilidad de estados futuros, función de preferencia y relaciones con el medio sociocultural donde opera.

La presencia del Gobierno Central en la Empresa Pública, si bien - jurídicamente es definitorio, operativamente no lo es tanto. Cada vez la inversión pública se bifurca y diluye en una serie de mecanismos que-

alejan bastante al propietario asignado (estatal) con los gestores o Director, generalmente designados con criterios políticos por los Secretarios de Estado.

La administración central no obstante ser propietario del capital en la empresa pública, ve dislumbrar su ingerencia directa en la gestión misma de la empresa. Esta tendencia general a las economías de mercado, ha servido de base para señalar que la burocracia directiva del sector paraestatal va autominándose y adquiriendo más lealtades con los grupos empresariales privados y alejándose del compromiso público o social, que tradicionalmente esta implícito en la economía pública.

En busca de un criterio intermedio que conjugue la eficiencia-eficacia con los fines generales de tipo sociopolítico que pretende encontrar el Gobierno a través del sistema empresarial público, ha surgido una figura jurídica que en la práctica ha acercado ambos extremos. Se trata de las Controladoras Públicas, que debidamente implantadas podrían ser un instrumento de reordenación e integración del Sector Público Paraestatal. (FIGURA I)

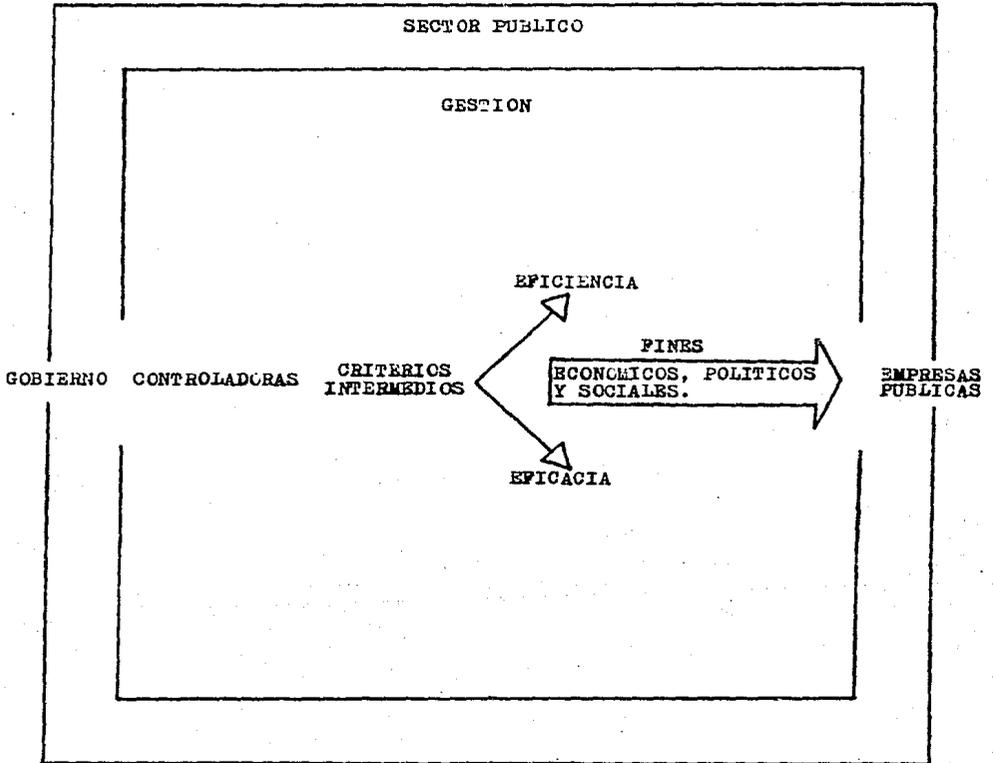
#### SU ORIGEN (HOLDING)

Los Holding Companies, nacieron a finales del siglo XIX en Inglaterra, España y sobre todo, en los Estados Unidos de Norteamérica, donde se han dado los avances técnicos más importantes en lo referente a la administración de empresas.

De esta forma es Estados Unidos de Norteamérica, el primer país que se preocupó por la legislación y concepto de estas compañías, el cual en el Estado de Nueva Jersey, en el año de 1889 se promulgó una Ley para asociaciones generales que permitieran a las sociedades constituirse con el propósito exclusivo de poseer las acciones de otra compañía. Esta Ley fue el origen de la Compañía Dominatriz (Holding Company).

Un año después, el Decreto Sherman de 1890, prohibía combinaciones o acuerdos desfavorables que condujeran a restringir el comercio, dio-

(FIGURA I)



ímpetu a las Compañías Dominatrices (concepto que se explicara posteriormente), así como a las empresas que realizaran diversas funciones debido a que las compañías podrían hacer en forma de una compañía lo que se les prohibía hacer en términos del Decreto en compañías separadas.

De este Decreto, se inició en los Estados Unidos de Norteamérica toda una nueva corriente, tanto administrativa como legal para el manejo de sociedades por sociedades, es decir, que una persona jurídica detenta el capital de otras personas jurídicas.

En nuestro país al hablar de Sociedad Dominatriz (Controladora) estaremos hablando de una combinación de formas y formulas jurídicas mediante las cuales procuraremos la coordinación de capitales y decisiones de una o varias sociedades por otra sociedad.

En el libro de Eduardo A. Johnson O. "Compañías Dominatriz Holding Company" se menciona que la primera organización que se estableció en México a principios de siglo con la estructura de Holding, fue la Banca, pero esta modalidad no tomó auge sino hasta los años 60s.

Concretamente, en 1973 tuvo un auge tremendo la creación de un tipo de Holding, la "Sociedad de Fomento".<sup>54</sup> "se define a estas unidades como la unidad económica formada por una Sociedad de Fomento (Compañía Dominatriz) y que cumpliendo con lo estipulado en el Decreto del 20 de junio de 1973 de las Unidades de Fomento obtienen ciertos beneficios fiscales y financieros". El concepto poco a poco se fue ampliando, — hasta llegar a los niveles de complejidad que la caracterizan actualmente.

Sin embargo, apunta el autor antes mencionado, "la Holding no es más que el fruto de la revisión de conceptos muy antiguos de administración que se han ido actualizando, según las modificaciones del Derecho Fiscal".

## 2.2. CONCEPTUALIZACION DE LAS EMPRESAS CONTROLADORAS

Antes de seguir adelante, es necesario definir la amplia gama de conceptos que se manejan en torno al tema, y precisar el concepto mis-

mo de CONTROLADORA, ya que la diversidad que gira a su alrededor, puede confundir antes que aclarar.

Es necesario por lo tanto, ubicarlo dentro de la Administración -- Privada, ya que es en ésta donde nace y se desarrolla, para después ubicarlo en la Administración Pública.

El nombre de Controladora, concepto que utilizamos como piedra angular de este trabajo, se deriva de la palabra en inglés "Holding", la cual se le han dado diversas traducciones, entre las que encontramos; Empresa Madre, Compañía Dominatriz, Unidad de Fomento y Empresa Tenedora.

Por otra parte, se encuentra que Holding quiere decir Trust, que agrupa intereses en diversas sociedades comerciales. 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, impidiéndoles así una unidad de dirección o confiándoles la explotación de las mismas. A cambio de sus acciones, los accionistas recibían Certificados (Trust Certificantes) -- por lo que se les reconocía el derecho a las utilidades, pero no derecho a gestión o administración.

"Debido a los excesos cometidos por los Trusts, el Estado de Nueva Jersey, Estados Unidos de Norteamérica, intervino, dictando en 1889 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 declarándose culpable de una acción ilegal a toda persona que monopolice o intente monopolizar o que se combine o se asocie con cualquier parte del tráfico o comercio entre los diversos estados o con las Naciones extranjeras"<sup>55/</sup>

"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 controlar las operaciones de esta última"<sup>56/</sup>

Por otra 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 preponderantemente en la administración de éstas"<sup>57/</sup>

En Italia, Messino, destaca que: "la Holding Company, es llamada también sociedad de contralor, es la que se propone dominar otras sociedades mediante la posesión de por lo menos la mayoría de las acciones de aquéllas"<sup>58/</sup>

"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. Ferro Astray la sociedad holding debería entenderse en sentido amplio como aquella que tiene por objeto único o preponderante, el adquirir y administrar participaciones en otras sociedades"<sup>59/</sup>

Dada la complejidad del concepto, muchos de nuestros directores de institutos especializados en administración fiscal que se dedican a impartir cursos sobre como constituir una holding, no se han puesto de acuerdo sobre la traducción más precisa del término, lo cual ha aumentado la confusión.

Podríamos decir que una holding es un término en inglés, que se utiliza para hacer referencia a una empresa creada con el fin de controlar o poseer las acciones de otras empresas. De ahí que se le llame "empresa Controladora".

La idea que da origen a la holding, se refiere a la adquisición de bienes o derechos, pero con la finalidad de centralizar las decisiones, para así poder coordinar a las empresas y crecer en forma conjunta.

La holding: ¿sinónimo de monopolio?. Algunos autores norteamericanos han establecido que la holding permite la creación de un desarrollo económico capitalista, en base a la reinversión y al crecimiento. Pero otros autores han manifestado que la misma creación de la holding implica la centralización de fuertes capitales en forma monopólica.

### MONOPOLIO

"El Monopolio es una forma privilegiada y discrecional de concentración capitalista en la industria o en el comercio, y aún en la propia actividad del Estado democrático, para lograr el control unificado de actividades económicas, de artículos o servicios, que le permiten por el dominio del mercado y el control de la oferta imponer los precios y un regimen exclusivista"<sup>60/</sup>

Por otra parte, hablando en comparación con los Monopolios que se conforman en los Estados Unidos de Norteamérica, tenemos que:

" El Monopolio es en aquel país, una superestructura de su propia organización económica, la culminación de un largo proceso económico que acabará por entregar al Estado el dominio total de la riqueza pública. Mientras tanto este país tendrá que vivir una profunda etapa de transición cuyas consecuencias son imprevisibles"<sup>61/</sup>

De esta forma tenemos, que una de las más importantes resoluciones de la Suprema Corte en materia de Monopolio es:

"Por Monopolio se entiende el aprovechamiento exclusivo de alguna industria o comercio, bien provenga de algún privilegio, bien de otra causa cualquiera, y el Artículo 28 Constitucional equipara al Monopolio, todo acto que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industrial o comercial, y, en general, todo lo que constituye una ventaja exclusiva e indebida a través de una o varias personas con perjuicio del público o de alguna clase social"<sup>62/</sup>

Y para referirnos más concretamente a lo que dice el Artículo 28 Constitucional tenemos que:

"En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase, ni exención de impuestos; ni prohibiciones a título de protección a la industria; exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radio telegrafía a la emisión de billetes por medio de un solo banco que controlará el gobierno federal y a los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la producción de sus obras, y a los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventos y perfeccionadores de alguna mejora.

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario, y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio, o servicios al público; todo acuerdo o combinación, de cualquier manera que se haga, de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transporte o de algún otro servicio, para evitar la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados; y en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses.

Tampoco constituyen monopolios las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan, y que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo la vigilancia o amparo del Gobierno federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas legislaturas, por sí o a propuestas del Ejecutivo, podrán derogar, cuando las necesidades públicas así lo exijan, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata"

No obstante lo antes expuesto, desde su aparición en México se ha tenido la preocupación de que el Holding, con su subsecuente control -- de grandes capitales, pudiese llegar a constituirse en un virtual Monopolio. Pero de alguna forma, la principal diferencia entre un Monopolio y una Controladora, radica en que: un Monopolio, controla todas -- las mercancías de un mercado determinado, y, una Controladora, controla las acciones representativas de un capital social.

Analizando y continuando con la deficiencia de origen, tenemos que: -- para efectos del Impuesto sobre la Renta, se consideran Controladoras -- aquellas sociedades que detentan más del 50% de las acciones con derecho a voto de otras sociedades. Este 50% puede tenerse en forma directa o indirecta, en este último caso cuando se tenga por conducto de -- otras sociedades que a su vez sean controladas por la Controladora.

Es requisito que el 50% o más de las acciones con derecho a voto -- de la Controladora se tenga por personas físicas, Gobierno u Organismos Descentralizados, ya que las sociedades sin importar su residencia no podrán nunca tener más del 50% excepto en el caso de sociedades cuyas acciones se coloquen entre el gran público inversionista.

En México, por Empresa Controladora, se entiende también como aquella -- sociedad cuya finalidad específica es ser Tenedora de las distintas acciones de un grupo de Empresas Operadoras. Por Tenedora, se entiende a la propietaria del 25% o más de las acciones ordinarias de -- otra empresa, por lo tanto, tener injerencia en la administración de -- otra empresa es requisito indispensable para ser considerada como Tenedora.

Aun cuando su finalidad específica es tener el control de las -- acciones de otras empresas, también se ha considerado dicha empresa como la tenedora de los inmuebles de las empresas del grupo, como una sociedad reguladora de los fondos de ellas, como una sociedad cuya finalidad es la reinversión de las utilidades que generen las empresas operadoras o como una sociedad que da su aval a las Empresas Operadoras.

Es de esta forma como se puede llegar a otra conclusión respecto de las Controladoras, entendiéndose que: las Empresas Controladoras permiten a sus accionistas, personas físicas o morales, no tener su inversión diversificada en distintas empresas, sino tenerlas en una sola, esto para lograr un mayor control de gestión.

Jesús Patiño Soto, Director General del Instituto de Estudios Fiscales y Administrativos, A.C., comenta por el contrario: "la traducción correcta es Empresa Tenedora, la Controladora es más bien una variante de la primera y designa generalmente a cualquier empresa que compone la mayor parte de sus activos con acciones o partes sociales de otras empresas, aun cuando su participación en ellas sea minoritaria"<sup>63/</sup>

Por su parte, el Contador Público Carlos Orozco Felgueres, Director General del Instituto de Especialización para Ejecutivos, A.C., prefiere traducir el concepto con términos más familiares y femeninos: el llama "Empresa Madre, a la Holding que tiene, aunque no necesariamente controla, las acciones de otras sociedades con una estructura legal distinta"<sup>64/</sup>

Más adelante, conforme se va complicando el término, bautiza como Empresas Hijas, a las conocidas como Subholding, y Empresas Nietas a las Empresas Operadoras.

En el libro  *Holding Company*, escrito por el Licenciado Eduardo Johnson Okhuysen, Presidente del Colegio Superior de Ciencias Jurídicas, S.C., se lee: "yo me aboqué por el concepto de Compañía Dominatriz; lo considero más adecuado porque encierra en este término la idea principal que surge como objetivo de este tipo de empresas, y que consiste en dominar, por medio de un centro de decisiones los movimientos de todas las empresas que forman parte de un grupo"

En resumen, la Empresa Controladora serviría para centralizar las decisiones de orden corporativo y para descentralizar la autoridad en un conjunto de empresas dado.

Aunque parezca lo contrario, la definición propuesta difiere de - de la noción que caracteriza a las sociedades de inversión, ya que en éstas la idea fundamental consiste en aportar capitales para la adquisición de acciones, bienes y participaciones, con el fin de obtener ciertos niveles de utilidades.

Mientras tanto, la idea que da origen a la Holding se refiere a - la adquisición de dichos bienes o derechos, pero con la finalidad de centralizar las decisiones, para así poder coordinar a las empresas y crecer en forma conjunta.

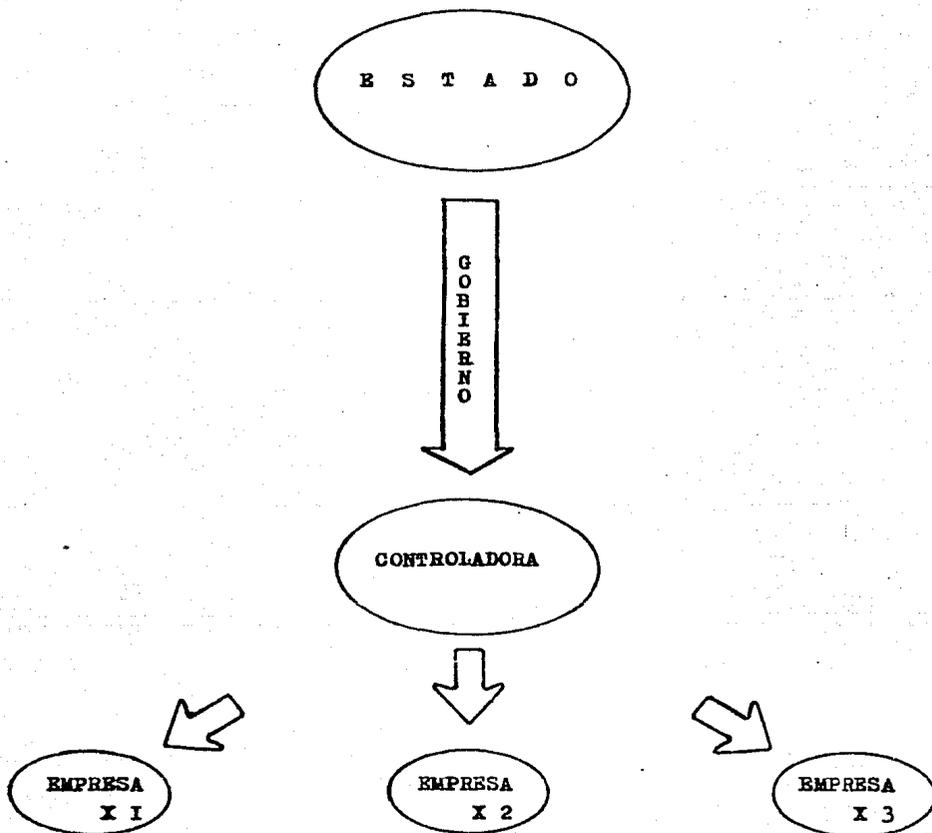
En conclusión, podríamos decir que una Empresa Controladora, identificada dentro del Sector Público, es una entidad constituida por el Estado con el objetivo de fundar directamente Empresas Públicas o agrupar las ya existentes mediante la adquisición de sus acciones, para de esta manera ejercer el control superior de sus medios financieros o el control operacional y de gestión de las mismas. (FIGURA 2)

El conjunto de empresas que constituyen la Empresa Controladora - se estructura en base a un sistema jerárquico en cuyo vértice está colocado éste ente matriz o ente de gestión, y en la base se encuentran las Empresas Operativas, cuya amplitud y composición dependerá del alcance que el poder público organizador quiera dar a esta concentración de empresas; es decir, depende de si lo que se pretende reintegrar son sectores económicos determinados o la totalidad de las empresas comerciales o industriales del Estado.

### 2.3. JUSTIFICACION PARA LA CREACION O IMPLANTACION DE UNA EMPRESA CONTROLADORA

Falta de secuencia, descontrol, dispersión de recursos, objetivos divergentes, procedimientos irregulares, altos costos financieros y políticas distintas, han acarreado que existan empresas en que se encuentran confundidas las operaciones propias de su giro productivo. - Es necesario hacer un alto y ordenar por consiguiente el esquema de grupo mediante una Empresa Controladora.

(FIGURA 2)



Una Empresa Controladora, es una sociedad mercantil que poseyendo la mayoría de las acciones de un grupo de empresas dado, las relaciona entre sí y consigo mismas y que respetando sus características individuales, ordena sus aspectos: operacional, legal y financiero, para integrarlos y obtener para todas y cada una los beneficios del grupo.

La Empresa Controladora, desarrolla la planeación a mediano y largo plazo; dicha planeación tiende a ser estratégica más que táctica en virtud de que se analizan las oportunidades en cuanto al grupo en general y no para una empresa en especial. Es por esto que los grupos empresariales crecen en este país a través de la formación de nuevas empresas, éstas a su vez van generando otras y así sucesivamente.

La Empresa Controladora, obtiene los recursos de terceros (Bancos, emisiones de obligaciones y aumentos de capital) que requieran para su desarrollo; vigila y cumple de manera directa los compromisos contraídos y las condiciones pactadas. La imagen corporativa ante terceros, permite la contratación de mejores créditos en monto, tasa y término de pagos. El sólo hecho de decir "Grupo Equis" es distinto a decir "Equis". En este sentido, la controladora sirve para conseguir financiamiento, ya sea directamente, o como aval de una de las empresas del grupo, por lo tanto el capital que respalda a la empresa individual es, obviamente menor al que tiene la Empresa Controladora.

La Empresa Controladora, en cuanto a su función financiera puede tener una gran versatilidad, ya que de los préstamos obtenidos puede ser titular ella misma o alguna otra empresa de las que integran al grupo.

Mediante el manejo financiero centralizado, la Empresa Controladora revisa y acuerda con las empresas del grupo sus presupuestos de caja, lo cual permite efectuar trasposos de efectivo entre las compañías o determinar qué financiamiento de bancos se requieren o en su caso los sobrantes a los cuales será necesario dar destino.

La Empresa Controladora tiene gran facilidad para adquirir otras empresas (sobre todo cuando es productiva) mediante la emisión de -- nuevas acciones o por reinversión de dividendos percibidos de empre-- sas operadoras.

El efectivo que recibe por aumento de capital o por cobro de divi dendos lo puede destinar libre de impuestos, a la adquisición o for mación de una nueva empresa. La adquisición la puede efectuar por la compra de acciones de la empresa donde quiere invertir, o bien median te una aportación al capital de dicha empresa, recibiendo a cambio -- acciones.

La formación de la empresa la haría mediante suscripción y pago - del capital de ésta.

La Empresa Controladora, también ha tenido por objeto lograr que las empresas del grupo puedan financiarse con más facilidad, mediante la obtención de fondos de las subsidiarias que los tienen en exceso y proporcionándolos a las que lo necesiten.

Existen en México empresas que desde el punto de vista coorporati vonecesitan ser reordenadas. Una de las formas más adecuadas es me-- diante la creación o compra de nuevas entidades productivas. Guillermo Grinberg Damashevitzky y Héctor Tapia Salinas, ambos, miembros del Instituto Mexicano de Ejecutivos en Finanzas en 1977, propusieron -- dos formas de hacer crecer a las empresas: (FIGURA 3)

#### I.- Como Conglomerado.

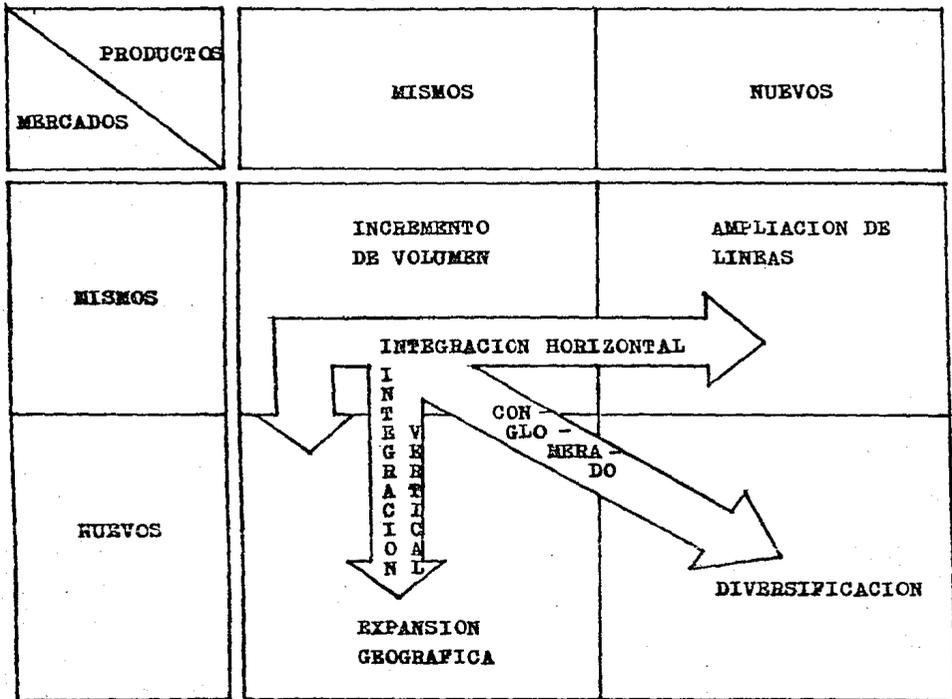
Crece mediante la producción de nuevos bienes y servicios di rigidos a mercados distintos, siendo por ende, el desarrollo de cada división independiente de los demás.

#### 2.- Integrandose.

Este crecimiento se da, mediante un incremento en actividades conexas a la original y presenta dos modalidades:

-Vertical. Las nuevas actividades del grupo se dirigen a com pletar el ciclo productivo de la actividad origi nal. La integración puede constituirse hacia las-

(FIGURA 3)



materias primas.

- Horizon Es logrado al crecer en la misma actividad desarrollada inicialmente, dando como efecto un incremento en volumen de producción o una ampliación en la de los bienes y servicios ofrecidos a un mismo mercado.

### 2.3.I. COMBINACION Y EXPANSION DE LAS EMPRESAS

Las combinaciones de las empresas, consisten en la unión o concentración de dos o más empresas bajo una dirección común, con la finalidad de cumplir de la mejor manera posible, el objetivo para el cual fueron creadas; en formas que pueden ir desde su fusión, una adquisición, ya sea total o con participación en el capital de otra compañía, hasta un simple acuerdo sobre alguna cuestión.

Una de las causas de la combinación de empresas, la más común es la del crecimiento y la expansión. Este crecimiento y expansión, no solamente explica a la combinación de empresas sino que es aplicable a todas las empresas en sí.

La empresa debido al sistema económica en el que se encuentra, presenta cierta tendencia a crecer. En muchos casos, esta tendencia puede estar ausente no porque no exista, sino que se ve limitada por la escasez de utilidades y la falta de inversión, pero por lo general se presenta como característica a todas las empresas.

#### Causas de la Expansión de las Empresas.

- Crecimiento de la demanda. El cual proviene del aumento de la población, del mayor consumo individual de sus componentes, los cambios de necesidades, etc.
- Cambios tecnológicos. Los cuales exigen cada vez un nivel de producción superior, y en cierto modo son la respuesta al estímulo del crecimiento de la demanda.

- Descubrimiento e innovaciones. Ya sea que la empresa los haya logrado, como que la empresa los necesite, debido a la competencia en la que las empresas se encuentran inmersas para llevar a cabo las investigaciones, este campo se ha restringido para las grandes empresas solamente
- Búsqueda de una mejor posición en el mercado. Este estímulo presenta varias facetas, como es el caso de asegurar materias primas, diversificar riesgos y algunos otros similares.

#### Formas de lograr la Expansión.

- Crecimiento interno. Se deriva del aumento de las operaciones de la empresa, el cual es el resultado del aumento de la demanda de los bienes o servicios de la empresa del establecimiento de nuevas líneas de producción, de nuevas áreas geográficas de venta, etc, financiados por las utilidades de los negocios, mediante pasivo, o mediante aportaciones de capital.
- Crecimiento externo. Es dirigido a la adquisición de empresas con operaciones preexistentes, pudiéndose llevar a cabo esta adquisición en forma total, por medio de la compra de la empresa, por medio de una fusión o bien logrando el control de la empresa en cuestión, mediante participación mayoritaria en su capital contable, también puede llevarse a cabo con la creación de nuevas empresas.

#### 2.3.2. "CONTROL DE LAS OPERACIONES EN LAS EMPRESAS"<sup>65/</sup>

El dominio o control de las operaciones en las empresas, se puede clasificar de la siguiente manera:

- I).- Control directo. En este tipo de control, una sociedad llamada Tenedora, Matriz o Controladora, participa en el capital contable de una subsidiaria o bien crea una nueva entidad económica denominada sucursal, pudiendo representarse esquemáticamente de la siguiente forma:

(FIGURA 4)

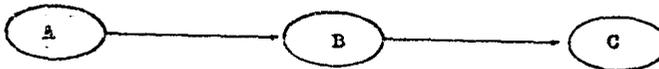


Donde A se le denomina a la empresa que domina o controla; B es -- empresa dominada o controlada; la flecha indica la dirección en la -- que se ejerce el control.

El dibujo anterior presenta una forma de dominación o control simple. El grado de dominación normalmente se presenta en forma de por--centaje sobre el capital de la empresa controlada.

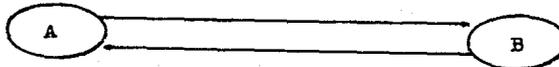
- 2).- Control indirecto. En este tipo de dominio aparece un estrato nuevo en la estructura del grupo; la empresa A participa en el capital de B; la cual a su vez participa en la empresa C. Como resultado de esto la empresa A domina indirectamente a la empresa C.

(FIGURA 5)

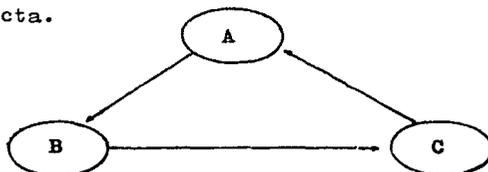


- 3).- Control recíproco. Este tipo de control se presenta cuando -- dos empresas se invierten o se participa en el capital contga ble simultáneamente. La empresa A participa en el capital de B, la cual a su vez participa en A.

(FIGURA 6)

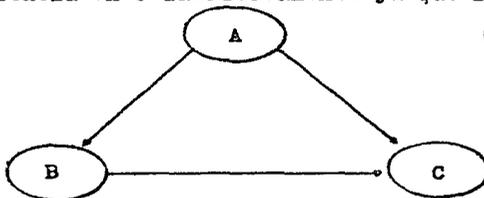


- 4).- Control circular. Este tipo de dominación surge de la dominación de un dominio de tipo indirecto y de un dominio recíproco. En esta estructura A tiene inversión de sí misma en forma indirecta.



(FIGURA 7)

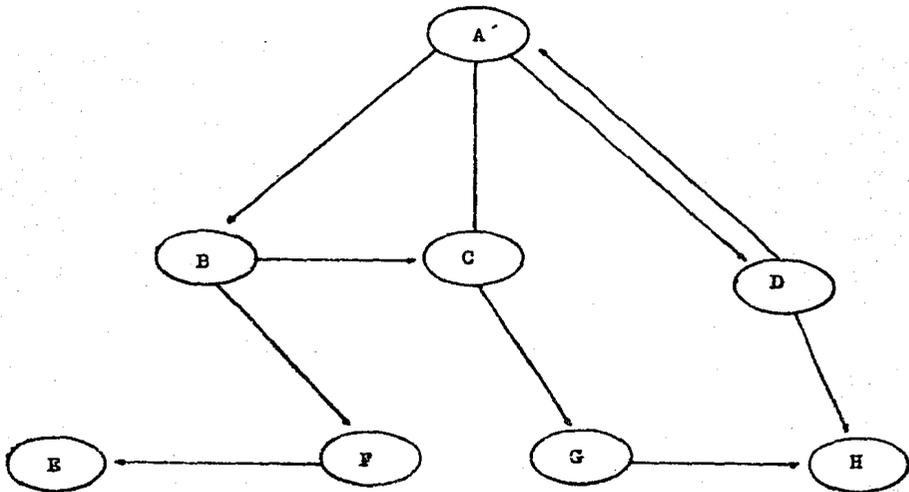
- 5).- Control triangular. Este tipo de dominación surge de una combinación de control directo e indirecto. La empresa A, participa en el capital de B y en el capital de C; y a su vez tiene injerencia en C indirectamente ya que B participa en C.



(FIGURA 8)

- 6).- Estructuras multiestratificadas. Cuando la estructura de la combinación de empresas se vuelve más compleja, surge lo que se conoce como Estructura Multiestratificadas, las cuales derivan su nombre por tener varios estratos. A partir de cuatro estratos y en adelante, las estructuras se van complicando pudiendo encontrar en la práctica combinaciones de empresas estructuradas en múltiples niveles o estratos; a continuación se grafica un ejemplo. (FIGURA 9)

## Estructuras Multiestratificadas



### 2.3.3. OBJETO SOCIAL DE LA EMPRESA CONTROLADORA

Uno de los puntos importantes al constituir una Empresa Controladora, es precisar perfectamente el objetivo social de la misma, y éstos son:

1. La compra-venta, adquisición y enajenación de acciones, partes sociales, bonos y demás valores mobiliarios, obligaciones y títulos de valor.
2. La administración y asesoramiento de todo tipo de empresas.
3. La celebración de actos y contratos de financiamiento.
4. La adquisición de los bienes muebles o inmuebles necesarios - para sus fines.
5. El otorgar garantías, previa aprobación del consejo de administración o del administrador único en su caso, en forma de fianza, aval, prenda, hipoteca o cualquier otro medio permitido en Derecho, con o sin contraprestación, a favor de cualquier persona moral, en la cual la sociedad tenga participación social o de otra manera nexos comerciales.
6. La celebración de actos, convenios y contratos para el desarrollo de sus fines.
7. La compra-venta y el comercio en general en toda clase de bienes corpóreos e incorpóreos.

### 2.3.4. "TIPOS DE EMPRESAS CONTROLADORAS"<sup>66/</sup>

**CONTROLADORA INDUSTRIAL.** Es la que tiene inversión en acciones de empresas industriales, agrícolas, ganaderas o de pesca, y para no causar el impuesto sobre ganancias distribuidas por los dividendos que les cobra los tiene que invertir en el ejercicio en que las cobre para cubrir sus gastos normales y propios, para formar o incrementar su reserva legal, para distribuirlos entre sus socios accionistas o trabajadores.

**CONTROLADORA COMERCIAL.** Es la que tiene su inversión en acciones de empresas comerciales, y para no causar el impuesto sobre ganancias distribuidas tiene que invertir los dividendos que cobre en el ejercicio para cubrir sus gastos normales y propios, para formar o incrementar la reserva legal, o bien para pagar dividendos a sus socios, accionistas o trabajadores.

**CONTROLADORA INMOBILIARIA O ARRENDADORA.** Es la que tiene inversión en acciones en distintas empresas industriales o comerciales y presenta la característica adicional de tener dentro de su activo, inmuebles que renta normalmente a las empresas donde tiene inversión en acciones. La ventaja principal que ofrece es evitar pérdidas fiscales para efectos del impuesto sobre la renta.

**CONTROLADORA FINANCIERA.** Se utiliza como una financiera o avalista de los préstamos del grupo. Cuando ésta controladora adopta la característica de financiera, normalmente obtiene préstamos de terceros para otorgarlos a las empresas donde tienen inversiones en acciones. Esta empresa tiene sus gastos normales y propios y por intereses de los préstamos de los préstamos que obtiene.

**CONTROLADORA ALCANCIA.** Se caracteriza porque su accionista mayoritario es una empresa operadora industrial, comercial, agrícola, ganadera o de pesca. Para lograr dicho financiamiento, cobra dividendos a las empresas que tienen sobrantes de efectivo y los reinvierte en alguna subsidiaria que tiene faltantes. El manejo de estas empresas subsidiarias es independiente de la empresa operadora original, y con ésta controladora alcancía se logra además evitar la retención del 21% del impuesto sobre ganancias distribuidas.

**CONTROLADORA MIXTA.** Se llama así debido a que no está destinada a un fin específico sino que se utiliza como controladora industrial, comercial, inmobiliaria o arrendadora y como financiera.

#### EN CONCLUSION:

La justificación para implantar e integrar una Empresa Controladora, a un grupo de empresas obedece, básicamente, a que se desea llevar un control absoluto de todas las operaciones desde un punto de vista jurídico, administrativo y financiero.

**JURIDICO.** No obstante que los socios son los mismos en todas las empresas, cada uno tiene personalidad jurídica propia, es decir, independiente.

**ADMINIS- TRATIVO** Se desea llevar una centralización de todas las actividades administrativas y contables para la toma de decisiones.

**FINANCIE RO** Estas empresas juegan un papel de reinversoras de utilidades al 100%, al mismo tiempo de que tienen una estructura más sólida a través de sus estados financieros.

Por otro lado, la imagen de grupo que se proyecta ante terceros le permite a la Controladora obtener sus recursos, ya sea del extranjero o de la bolsa de valores.

Esto se logrará consolidando y reexpresando sus estados financieros, los cuales servirán a las otras empresas del grupo como apoyo mutuo, como un aval para la obtención de créditos y para el otorgamiento de garantías; esto es de acuerdo con las acciones que detente la Empresa Controladora, ya que no hay que olvidar que sus activos son las mismas acciones del grupo.

Como se podrá observar, las Empresas Controladoras, son y representan una herramienta de crecimiento y desarrollo empresarial que permiten establecer una estrategia de protección patrimonial, así como una fiscal y financiera que contribuirá al fortalecimiento y desarrollo del país.

### 2.3.5. CONSECUENCIAS POLITICAS PARA LA CREACION DE EMPRESAS CONTROLADORAS.

La creación de Empresas Controladoras, viene a cambiar la imagen aislada y diversificada que el Sector Público Paraestatal tiene para con las Empresas Públicas. Por medio de una Empresa Controladora, la más insignificante de las Empresas Públicas no podrá ser manejada por intereses ajenos que quieran sacar provecho de su ubicación económica ya que será rígidamente vinculada a un grupo empresarial público quedado su enorme control la someterá para que no realice otras funciones fuera de las que el grupo le haya marcado.

Con la creación de Empresas Controladoras, la misma Sectorización tendrá que reajustar sus criterios sectoriales, ya que las empresas - que se agrupan en una Controladora funcionarán con criterios propios - y ésto obviamente dañaría el prestigio político y de poder que algunas Secretarías de Estado antes y después de su función sectorial habían adquirido. Es decir, la Empresa Pública dependerá directamente - de una Empresa Controladora y ésta a su vez, de la Secretaría de Estado que tenga la función de sectorizar.

No obstante que se quiere formar organizaciones altamente especializadas y que tengan un nivel de gestión muy por encima de lo que se ha venido realizando dentro del Sector Paraestatal, el poder para decidir sobre su creación caerá en las manos de las autoridades centrales, es decir: de las Secretarías de Estado o Departamento Administrativo que les compete su creación. En este sentido, muchos grupos políticos, pertenecientes a diversos sectores se pelearían la creación de un organismo que como una Empresa Controladora representaría el complemento ideal para detentar el poder económico y político, es por lo tanto que no se deben delegar facultades decisorias a los niveles medios, sino únicamente a los niveles altos.

No se trata de crear a un organismo despolitizado, ya que crearía una inestabilidad gubernamental, pero tampoco que sea una entidad de estrategia o juego político, se trata de que las Empresas Controladoras tengan una verdadera autonomía orgánica y técnica, para que así se manejen y decidan en torno de sus niveles internos tanto operativos como administrativos, creando como resultados finales una entidad eminentemente productiva.

Probablemente el sector que pueda ver afectados sus intereses, -- sea el Sector Privado, ya que al crear una real competencia, el Sector productivo público, evitará la creación de monopolios privados, -- ésto acarreará que grupos políticos financieros del Sector Público -- que tengan injerencia en el Sector Privado, traten de frenar el desarrollo de las Empresas Controladoras, valiéndose de las posiciones -- que ocupen dentro del gobierno, creando así lealtades a intereses minoritarios y de franco carácter expansionista, que en nada favorece -- la economía del país y a la población en su mayoría.

Las Empresas Controladora, tendrán que ser controladas a su vez - por un ordenamiento Constitucional que imprima una forma de operación-coherente dentro del marco de la Administración no solamente Paraestatal, sino de la Administración Pública en su conjunto. Ya un análisis-sobre el control de la Empresa Pública de A.H. Hanson, menciona a cinco organismos a través de los cuales se ejerce el control, estos son: "1) La Ley, 2) Los ministerios, 3) Organismos especiales financie -- ros, 4) Cuerpos especiales de control de eficiencia y 5) La legislatura misma"<sup>67/</sup>

De igual forma la diversidad de controles existentes para las Empresas Públicas se reduce a dos Instancias que en forma general pueden ser - las más importantes: "Al Estado como soberano, y al Estado como Administrador, la primera tiene cinco formas:

- La protección del patrimonio público.
- La administración de la política económica en áreas tales como el -- mercado de capitales, el balance del crédito interno y externo de la nación en su conjunto, y aspectos vinculados, tales como la emisión-de bonos.
- Para la instrumentación de política macroeconómica. Las Empresas Públicas tienen una responsabilidad hacia la nación en la provisión de ciertos bienes y servicios, la determinación de precios y tarifas que en ocasiones podrían aparecer como no rentables o incesarios a la Empresa Privada. Esto es resultado de la noción -- del Sector Público, como una área en la que el gobierno tiene poderes directos de control e influencia en la economía:y
- Para la protección o preferencia a determinados sectores de la población (regulación del mercado, subsidio, mantenimiento de fuentes de- empleo, desarrollo regional, etc.).

Y al Estado como Administrador de Empresas, incluyen:

- La promoción de la eficiencia y eficacia de la empresa.
- La previsión de corrupción administrativa y desperdicios de recursos y:
- La distribución de los recursos de las empresas (dividendos o pérdidas), fijación de reservas, adquisición de intereses, etc. El Go- -- bierno tiene el poder de determinar la estructura y funcionalidad patrimonial de la Empresa Pública"<sup>68/</sup>

Las empresas Controladoras tendrán que ser reconocidas como órgano de control, tanto "interno como externo"<sup>69/</sup> interno, porque tendrá un estrecho vínculo con cada una de las empresas que controle; externo, porque controlará un grupo de empresas y a la vez existirá un control de las Secretarías de Estado o Departamento Administrativo o cual -- quier organismo administrativo central que le toque sectorizarlas. Se desprende que será necesario reconocer que los controles que las Empresas Públicas necesitan son diferentes a los que se aplican a las Secretarías de Estado o a otro organismo central.. De esta forma, los intereses minoritarios se verán afectados, ya que éstos al crear lealtades con grupos u organizaciones de inspección burocrática verán reducidos sus ambitos de acción por una parte, ya que resultaría ineficaz que -- personal de bajo nivel trate de supervisar las operaciones de una Empresa Controladora de alto grado administrativo, tanto en sus elementos humanos como en sus labores operativas.

El propio desarrollo industrial del país requerirá de Empresas Públicas conjuntas, que desarrollen y sigan desarrollando el papel más -- importante dentro de la economía nacional, ya que la enorme influencia que las Empresas Públicas han jugado en la vida económica y política, -- se ha visto reflejado en que el Estado mantiene a las más importantes empresas, para la propia existencia y consolidación del mismo, ésto se demuestra en que: El grupo de organismos descentralizados, considerado en su conjunto tienen un presupuesto bastante más elevado que el de la Federación. En muchos aspectos estos organismos son incluso más potentes que algunas Secretarías de Estado por el monto de su inversión por el personal que ocupan, por sus activos, por sus ingresos y sus -- gastos, etc. En México, por ejemplo, tenemos verdaderos gigantes como el "Seguro Social, como Petróleos Mexicanos (consideradas como una de las sesenta negociaciones más destacadas del mundo por el orden de sus activos y las empresas no solo más importantes del país, sino de América Latina, o como Nacional Financiera (uno de los noventa bancos más grandes del planeta y también la institución de fomento industrial más importante de México y Latinoamérica)"<sup>70/</sup>

Por lo tanto, es necesario que se le dé un auge controlado y un -- apoyo total a las Empresas Públicas y a la creación de Empresas Controladoras, porque esto repercutiría favorablemente sobre la Administración Central.

Los cuestionamientos políticos ya sea en pro o en contra de desarrollar Empresas Controladoras se darán cuando en el panorama público del país, exista la necesidad de que surja un mecanismo capaz de dar una respuesta en lo que se refiere a control, tal es el caso, que cuando se intentaba crear la Secretaría de la Contraloría, se especulaba sobre su función y resultados, pero se ha visto que la "función de contralor fiscal que asume y que se encontraba repartida en cuatro Secretarías de Estado: Hacienda, Programación, Patrimonio y Asentamientos Humanos, la ha sabido llevar a cabo, y aparte que también conjunta las facultades del Ejecutivo así, se conjugan en la Contraloría las tres faces del proceso de control de la Administración Pública: el control preventivo, el fiscalizador, y el sancionador"<sup>71/</sup>

Es necesario que no se dé la imagen de que una Empresa Controladora, por el hecho de coordinar y controlar a otras empresas, se vea aislada del proceso operativo, pues siendo también una Empresa Pública, está obligada a desarrollarse eficientemente para obtener una eficacia de su propia gestión, para proteger el patrimonio público, la administración de la política económica y regulación social.

Adecuar las Empresas Controladoras al cumplimiento de las nuevas atribuciones del Estado en materia de política-económica y sustentar un concepto progresivo del papel que juegan las Empresas Públicas en el desarrollo económico-social frente a la creciente complejidad de la vida moderna, supera la etapa en la que, el crecimiento del Estado obedecía a contingencias puramente políticas y en que, por desgracia, se frustraban las acciones reivindicatorias por el desmedido afán de llevar las cosas al terreno de la politiquería. La etapa histórica es ahora propia para fortalecer al Estado con la consciente perseverancia de organizar y coordinar las Empresas Públicas por medio de Empresas Controladoras, aprovechando la experiencia de desarrollo planificado por la Administración Pública de países con diversas estructuras económicas.

### 2.3.6. POSIBILIDADES Y LIMITACIONES DE LAS EMPRESAS CONTROLADORAS.

#### POSIBILIDADES

- Una de las grandes posibilidades en la constitución de Empresas Controladoras, desde el punto de vista administrativo, consiste en lograr la maximación del control de decisiones y la minimización de los costos.
- Las Empresas Controladoras, por el simple hecho de constituirse, trae consigo grandes beneficios financieros y fiscales, o sea: logra obtener la maximación del control administrativo y el desarrollo conjunto de las empresas que lo integran.
- Optimización del rendimiento del personal, de ésta manera, los altos ejecutivos podrían ocupar las direcciones y participar - de manera piramidal en la toma de decisiones. Igualmente posibilita la realización de reajustes de personal cuando la reestructuración de una empresa así lo exija, compensándolos con los aumentos de personal de otros que lo necesitan, evitando problemas de despido y paro forzoso.
- A nivel psicológico, es que da la solidez y proyecta una imagen de poder al grupo, como ya lo habíamos comentado; el solo hecho de decir "grupo equis", es diferente a decir "equis", éste sirve para conseguir financiamiento, ya sea directamente, o como -aval de las empresas operadoras.
- En sentido del punto anterior, tenemos, que es muy distinto que una Empresa Controladora pida crédito directamente al Banco, a que vaya una sola empresa, ya que el capital que respalda a la empresa individual es menor al de la Controladora.
- Es un medio adecuado que facilita la dirección, coordinación y control de las Empresas Públicas que por causa de una tutela -- mal dirigida o por una insuficiente coordinación se hayan convertido en unidades económicas aisladas.

- Permite la creación de múltiples servicios comunes a todas las empresas del grupo, que éstas aisladamente no lo podrían obtener, fundamentalmente pueden crear Centros de Investigación Científica o Técnica y en general, facilita todos aquellos estudios que regulen la actuación del Sector Público Económico: estudios de mercado para las nuevas iniciativas de evaluación económica de los proyectos de inversión que pretenda realizar el Gobierno, etc.
- Refuerza y mejora el poder negociador del Estado frente a los intereses privados extranjeros.
- Se podrán maximizar los recursos humanos y técnicos con las Empresas Controladoras, esto representa un ahorro sustancial de costos y una mayor eficiencia en elementos materiales.
- Se minimiza la carga tributaria en forma microeconómica, al crecer el grupo, se intensifica también la recaudación fiscal, la oferta de empleo y desarrollo económico.
- En lugar de hacer las provisiones sociales de manera individual para cada empresa, éstas se pueden realizar en grupo, lo cual representa un gran ahorro en este renglón.
- Los socios de las Empresas Controladoras, son los mismos de las Empresas Controladas
- La Empresa Controladora, desarrollara la planeación a mediano y largo plazo; dicha planeación tiende ser estratégica más que táctica en virtud de que se analizan las oportunidades en cuanto al grupo en general y no para una empresa en especial.
- Tiene gran facilidad para adquirir otras empresas (sobre todo cuando es productiva) mediante la emisión de nuevas acciones o por reinversión de dividendos percibidos de las empresas operadoras.

- Posibilidad de no causación del impuesto sobre dividendos, ya que las ganancias se podrían invertir en crear otras empresas o apoyar a las de su grupo, y es que el Artículo 10 de la Nueva Ley del Impuesto Sobre la Renta, promulgado a partir de 1981, (ISR) afirma, que "todos los dividendos que perciban las empresas no pagan impuestos siempre y cuando sean reinvertidos".

### LIMITACIONES

- Puede llegar a convertirse, debido al peso específico cada vez mayor que ira adquiriendo, en un centro autónomo de poder y de esta manera llegar a ser un Estado dentro del Estado. En este sentido, se destaca, que dada su flexibilidad y complejidad del sistema, puede ocurrir que las las Empresas Controladoras, se conviertan en organismos que persigan objetivos independientes o diferentes a los del Gobierno, y la técnica desarrollada a su amparo crearía lealtades que se alejarían de los grandes objetivos nacionales.
- Dada la facilidad de financiamiento de que normalmente gozarían, adquieran una actitud paternalista acudiendo indiscriminadamente a financiar o adquirir empresas defectuosas cuando sus dificultades produzcan situaciones urgentes de carácter social o regional, contribuyendo así a sociabilizar pérdidas.
- Carencia de recursos humanos al más alto nivel, pues se utiliza no criterio técnico sino político en su reclutamiento.
- También puede correr el riesgo de convertirse en un organismo burocratizado que vendría a agravar la situación de toda la administración central.
- Si el personal que trabaja en la Empresa Controladora, no se identifica con las funciones de esta y la toma de decisiones, solo se estaría creyendo estar en una Empresa Controladora sin que esta sea realmente.

## 2.4. EL PROCESO DE COORDINACION Y CONTROL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS POR MEDIO DE UNA EMPRESA CONTROLADORA

### (BREVE ANALISIS DE LAS EMPRESAS PUBLICAS)

La utilización de formas jurídicas diferentes para la concretización de los entes económicos, así como los diferentes fines que a estos se les han asignado, han contribuido a que el sector empresarial público por lo general aparezca como un conjunto disperso, heterogéneo y complejo que ha exigido en todas partes esfuerzos de reorganización, con el objeto de adecuarlo con sentido unitario al logro de los fines esenciales perseguidos por el Estado. Sin embargo, son muchos los países que todavía no han alcanzado una coordinación satisfactoria de todos los instrumentos de intervención en que se configura el Estado Empresarial.

Su sistematización en cada realidad concreta ha tropezado con numerosos obstáculos, debido en gran parte, al carácter eminentemente polifacético que los entes económicos presentan. Estas dificultades se manifiestan particularmente en el hecho de que en la hora actual todavía existen profundas dudas sobre los aspectos institucionales básicos de las empresas públicas. La casi inexistencia de estatutos jurídicos que en los distintos países regulen los aspectos fundamentales de ellas evidencia ésta afirmación y para mayor ilustración se destaca que en la actualidad no existe un concepto unanimemente de lo que debe entenderse por Empresa Pública.

"Por lo tanto, la delimitación conceptual de la Empresa Pública, parte de tres premisas"<sup>72/</sup>

Relación de actividad económica

Presencia de la administración

Personalidad jurídica

Concepción más económica que jurídica.

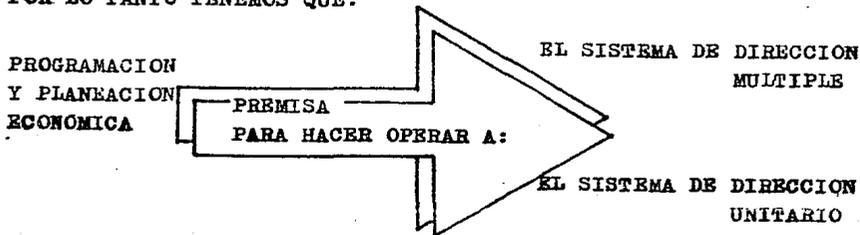
- La consideración de que la Empresa Pública se presente como una realidad económica y no jurídica; por lo tanto, no se le puede identificar con una forma determinada: aparece entonces como -- una unidad económica resultante de la organización de medios -- personales y materiales para el ejercicio de una actividad económica.
- Necesaria presencia de la administración, con lo cual se requiere significar que la propiedad y el control de la misma correspondan a una Administración Pública. Este dato es importante -- sobre todo para aquellos casos en que la Empresa Pública se presenta bajo la forma de Sociedad Anónima con participación accionaria pública y privada: para que exista Empresa Pública se requiere que el control ejercido por el Estado sobre ella derive de su calidad de accionista y que este control sea decisivo en el establecimiento de los objetivos y direcciones de la empresa; de lo contrario, estaremos en presencia de lo que se podría decir o se le conoce, empresas privadas patrocinadas por el Estado.
- En lo que respecta a la personalidad jurídica, muchos autores -- no lo consideran decisivo para la delimitación del concepto, -- pues según ellos, lo importante es que la actividad económica -- se desarrolle según cierta organización. A nuestros efectos, sólo nos referiremos a las Empresas Públicas con personalidad jurídica, pues son estas las que ofrecen problemas de encuadramiento dentro de la organización unitaria del Estado.

#### 2.4.1. SOLUCION PARA COORDINAR LA CONTROVERSIA ENTRE LAS EMPRESAS PUBLICAS Y EL GOBIERNO

Se puede organizar el conjunto de las Empresas Públicas, siguiendo o bien el sistema que podríamos denominar de "Dirección Múltiple, -- o bien el Sistema de Dirección Unitario"<sup>73/</sup>

- El primero, que es el más necesitado, 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 iniciada o se relacione con el ámbito de acción o de competencia del respectivo despacho secretarial. El alcance de esta vinculación, la graduación y articulación de los respectivos controles así como la combinación de los distintos sectores, varían de acuerdo a las distintas realidades concretas.
- Por su parte, el Sistema de Dirección Unitario, consiste en -- concentrar la coordinación de las Empresas Públicas en una Secretaría. En este sentido tal Secretaría aparece como un centro ordenador de las diversas tutelas que operan sobre las empresas y como un centro coordinador de la actuación del sistema empresarial público en su conjunto. (FIGURA 10)

POR LO TANTO TENEMOS QUE:



Ahora bien, independientemente de los distintos ejemplos concretos que existen y del grado de perfeccionamiento que se haya alcanzado en algunos casos, el hecho evidente es la preocupación constante de mantener en un nivel de organización racional a las Empresas Públicas en su conjunto, o de alcanzar una adecuada reorganización -- cuando tal nivel de racionalidad o coherencia no exista.

En estos esfuerzos de reorganización, al margen de que se sigan las líneas del Sistema de Dirección Múltiple o de Dirección Unitario es notoria la tendencia a utilizar cada vez con mayor frecuencia la figura de Empresa Controladora, como instrumento de reintegración del Sector Empresarial Público. Su configuración se realiza normalmente con Empresas Públicas típicamente comerciales e industriales con forma de Sociedad Anónima; las Empresas Públicas que desarrollan actividades con un mercado característico de servicio público por lo general adoptan formas jurídicas públicas, y la opinión dominante es que conviene mantenerlas vinculadas directamente a la Secretaría que les corresponde de acuerdo a la naturaleza del servicio. En estos casos, prevalece la prestación social sobre los fines económicos y ellos -- deben ser estrecha y constantemente vigilados.

#### 2.4.2. EMPRESAS CONTROLADORAS, COMO ESTRUCTURA REINTEGRADORA DEL SECTOR EMPRESARIAL PUBLICO

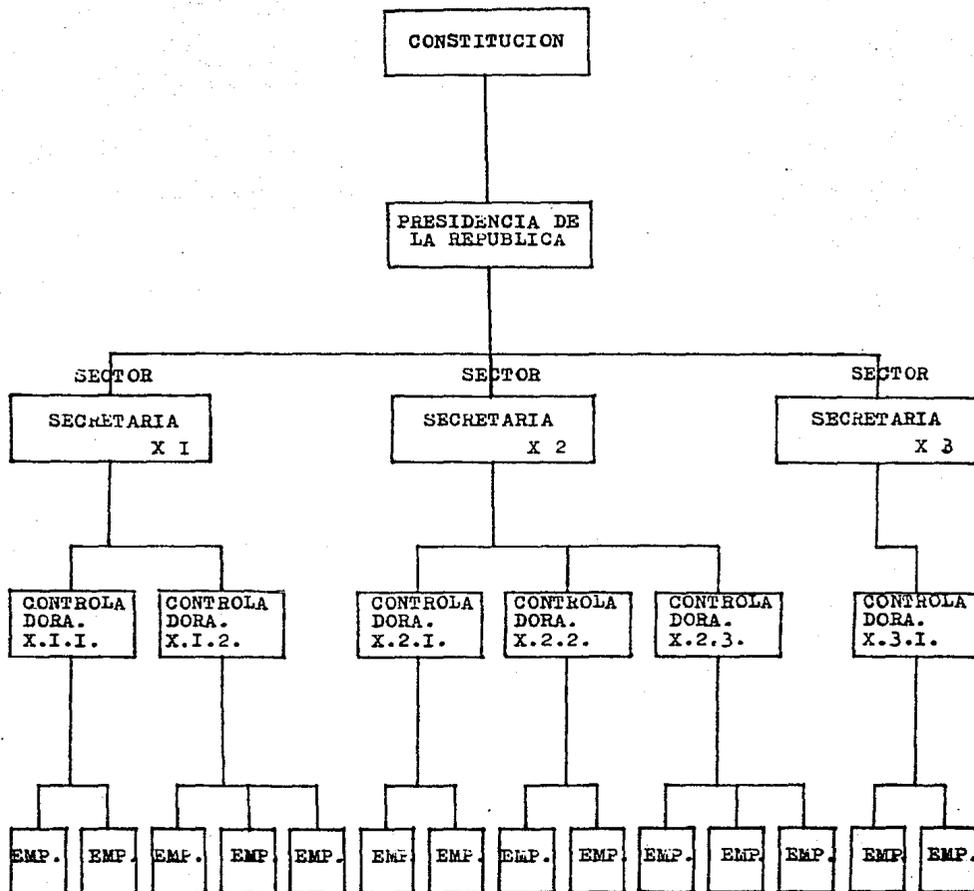
Las Empresas Controladoras, actúan como medios para que los extremos (Sector Central y Sector Paraestatal) puedan tener una interrelación constante y cumplir con los objetivos para los cuales -- fueron creados.

Por lo tanto, podemos decir que las Empresas Controladoras, sirven de entidad intermedia entre las instancias superiores o gubernamentales y las inferiores o sociedades agrupadas, recogiendo las directrices superiores, trasladándolas a las unidades operativas para finalmente reducir a la unidad la actuación de éstas y referirlas -- en última instancia al superior centro de dirección. ( FIGURA II)

Como ya se expuso en el punto 2.2. que se refiere a la "Conceptualización de las Empresas Controladoras"

"El conjunto constituye un sistema jerárquico en cuyo vértice es ta colocado éste ente matriz, o ente de gestión y en la base se encuentran las empresas operativas, cuya amplitud y composición dependerá del alcance que el poder público organizado quiera dar a esta -- concentración de empresas: es decir, depende de si lo que se preten-

(FIGURA II)



EMPRESAS SECTORIZADAS

de reintegrar son sectores económicos determinados o la totalidad de las empresas comerciales o industriales del Estado".

En éste sentido se pueden hacer Empresas Controladoras integrales o sectoriales. El primer tipo comprenderá empresas que operan en más de un sector económico, pudiendo igualmente agrupar sociedades financieras cuya tarea precisamente sea facilitar la financiación del grupo. El sectorial comprende solo empresas de un solo sector (energía eléctrica, petróleo, transporte, etc). Por su parte, la Empresa Controladora integral, puede a su vez organizar internamente empresas -- que operen en un mismo sector en forma de Sub-Controladora, convirtiéndose entoncés en una Empresa Controladora de Empresas Controladas. Normalmente este es el caso cuando se opta por un sistema de Dirección Unitaria de las Empresas Públicas. (FIGURA I2)

La vinculación directa de la Empresa Controladora con la Administración Central será o bien con la Secretaría que abarque a las Empresas Públicas, si el sistema de organización imperante es el de Dirección Unitaria, o con la Secretaría técnica cuyas funciones abarque el sector o sub-sector unificado por la Empresa Controladora, si lo que existe es el sistema de Dirección Múltiple. (FIGURAS I3,I4)

#### 2.4.3. LA ARTICULACION DE LAS RELACIONES ENTRE LAS EMPRESAS CONTROLADORAS Y LAS EMPRESAS PUBLICAS. (JERARQUIA Y TUTELA)

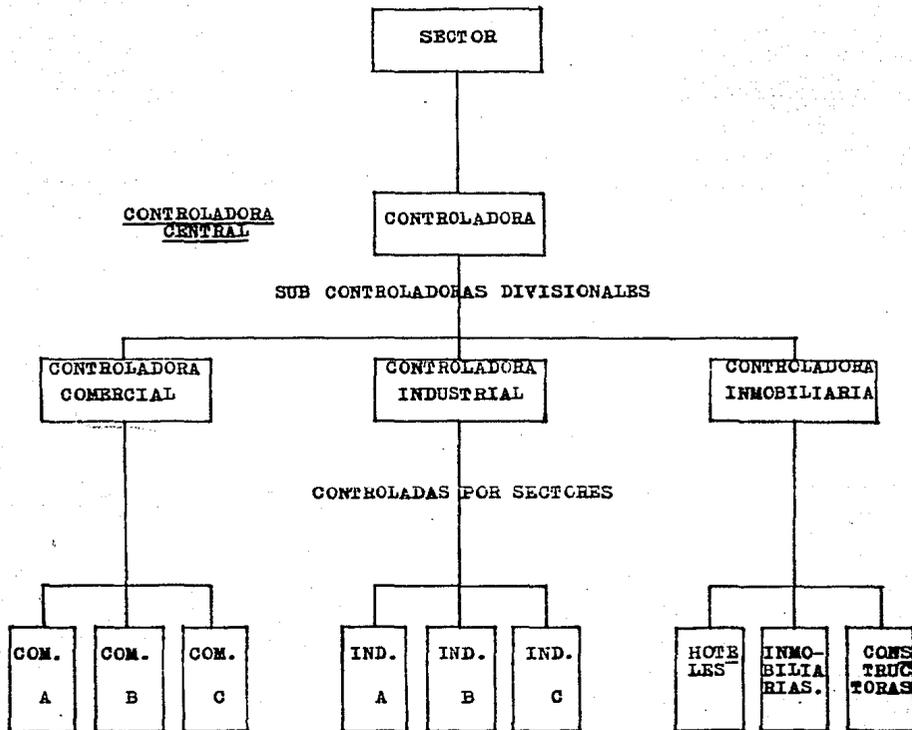
La articulación del conjunto, opera fundamentalmente en base a -- las relaciones que se establece entre el ente matriz, tanto con el órgano gubernamental de tutela, como con las unidades económicas operativas de la base.

El nexo que une al ente matriz con el Estado se materializa mediante dos tipos de relaciones jurídicas que coexisten simultáneamente: Jerarquía y Tutela.

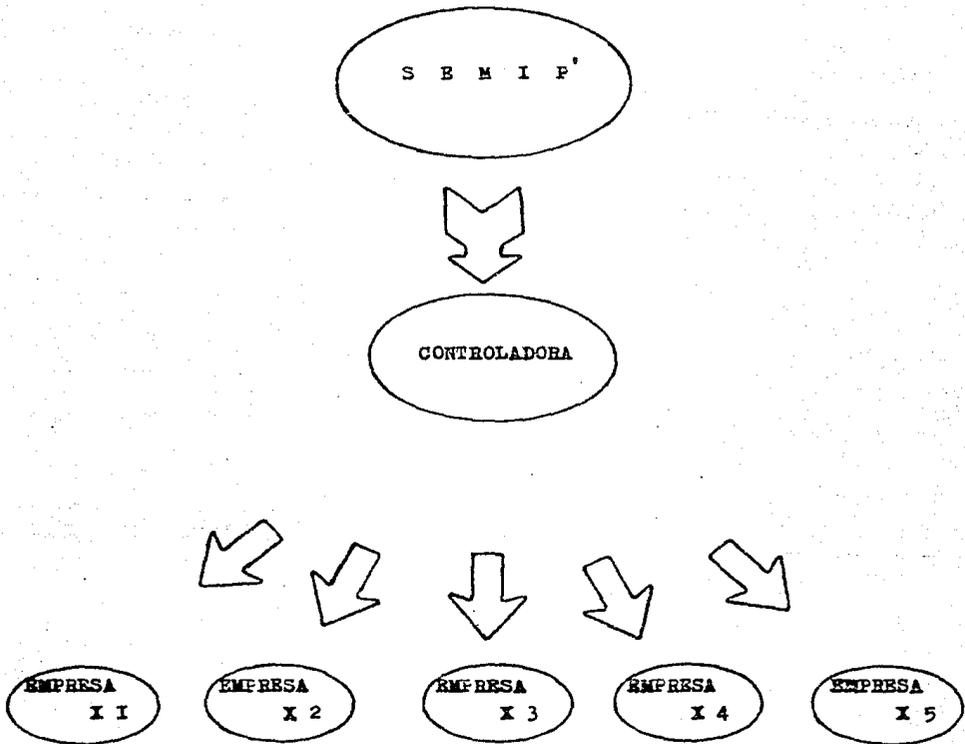
"Se entiende que la jerarquía es la relación de subordinación que existe entre órganos de una misma persona, y tutela, el nexo o rela--

(FIGURA 12)

## CONTROLADORA ESPECIALIZADA

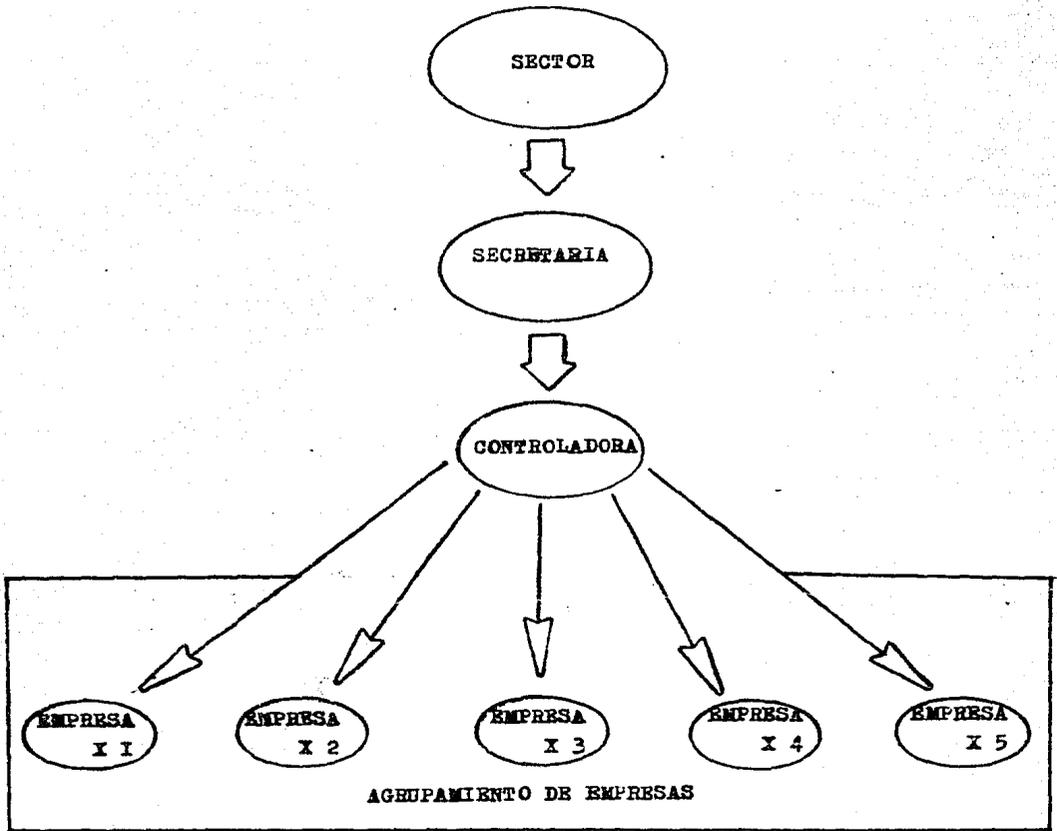


## SISTEMA DE DIRECCION UNITARIO (FIGURA 13)



SECRETARIA DE ENERGIA, MINAS E INDUSTRIA PARAESTATAL.

## SISTEMA DE DIRECCION MULTIPLE



ción de dependencia entre personas jurídicas distintas"<sup>74/</sup> por lo tanto, y de acuerdo con este criterio, tenemos que:

- Los entes creados por el Estado para desarrollar actividades en forma descentralizada, dotados de personalidad jurídica, sólo estarían unidos a la administración central por una relación de tutela.
- En la realidad, el mayor o menor grado de tutela o de dependencia que los distintos ordenamientos jurídicos han ido estableciendo, normalmente, varían de acuerdo a la forma jurídica utilizada en la creación del ente: Es normalmente más acentuada con respecto a los entes públicos con formas jurídicas públicas que con respecto a aquellos que adoptan formas jurídicas privadas.
- Ahora bien, una de las notas diferenciadoras de la relación de jerarquía y tutela, es la referente al poder de dirección y control:
- Se dice que el ente tutor no puede dar órdenes o directrices vinculantes al ente tutelado, solo podrá asesorarle, inspeccionarle u orientarle.
- Por el contrario, en la relación de jerarquía el superior ostenta un poder de dirección por medio de órdenes vinculantes con el consiguiente deber de obediencia por el inferior.

Por lo tanto, tenemos que:

- La jerarquía supone una valoración del interés público.
- La tutela no, esa valoración es misión exclusivamente del ente tutelado.

Estas diferencias no son las únicas:

- Los centros vinculados por una relación de jerarquía constituyen elementos encuadrados en una organización unitaria y persiguen los fines de ésta.

- La tutela en cambio se da entre centros situados en organizaciones distintas e independientes con fines y peculiares de cada uno.

Al parecer los entes económicos, se encuentran como unidades aisladas totalmente desvinculados de los superiores intereses públicos.-- Ante ésta situación, parte de la doctrina contemporánea ha reaccionado replanteando el tema de la distinción jerarquía-tutela, a fin de evidenciar que detras de la calificación de persona jurídica de los entes públicos, se encuentran realidades muy diferentes que impiden válidamente sostener que la relación que los une con la Administración Central sea únicamente de tutela. En este sentido se ha tratado de demostrar que no toda relación entre persona jurídica es una relación de tutela y que entre los organismos autónomos y el Estado o la Administración Central existen relaciones que en muchos aspectos están sometidos a jerarquía. Esto deriva fundamentalmente de la naturaleza de la autonomía que se les reconoce a los entes públicos descentralizados.

El conferimiento de personalidad jurídica a los entes públicos -- que cumplen funciones de manera descentralizada efectivamente conlleva el conferimiento de autonomía, pero que esta autonomía es de carácter eminentemente instrumental. El carácter de instrumentalidad indica la subordinación de la actividad del respectivo ente, a los fines del Estado.

Los fines que los entes descentralizados deben perseguir y que -- por lo general se encuentran fijados de manera extremadamente genérica en los estatutos y en las leyes funcionales, deben ser objeto de sucesivas especificaciones, que el Estado --particularmente el Gobierno-- debe regularmente realizar. Es la fijación de estos fines donde se ponen decisivamente de manifiesto las relaciones de jerarquía que deben existir entre el Estado y sus instrumentos personificados de acción. Las relaciones de tutela tendrían por objeto, la fiscalización y control de gestión que le corresponda desarrollar al ente para alcanzar los fines supremos que le han sido fijados.

#### 2.4.4. RELACIONES ENTRE LA EMPRESA CONTROLADORA Y LAS EMPRESAS - OPERATIVAS

Las relaciones entre el ente matriz y las empresas operativas son fundamentalmente aquéllas típicas del Derecho Privado. Al poseer el ente matriz el paquete accionario -total o parcialmente según se trate de empresas con capital enteramente público o mixto- puede, en su calidad de accionista, asegurar la función de dirección y control sobre el conjunto de empresas, lo cual implica la traducción y concreción en programas específicos, de las directrices impartidas a nivel superior.

La acción económica de cada empresa exige un marco amplio y flexible no sólo desde el punto de vista financiero sino también sustantivo en materia de bienes, contratos, recursos, personal, etc. Esto debe serles dentro de los límites, garantías y controles que debe presidir siempre la actividad de cualquier ente público.

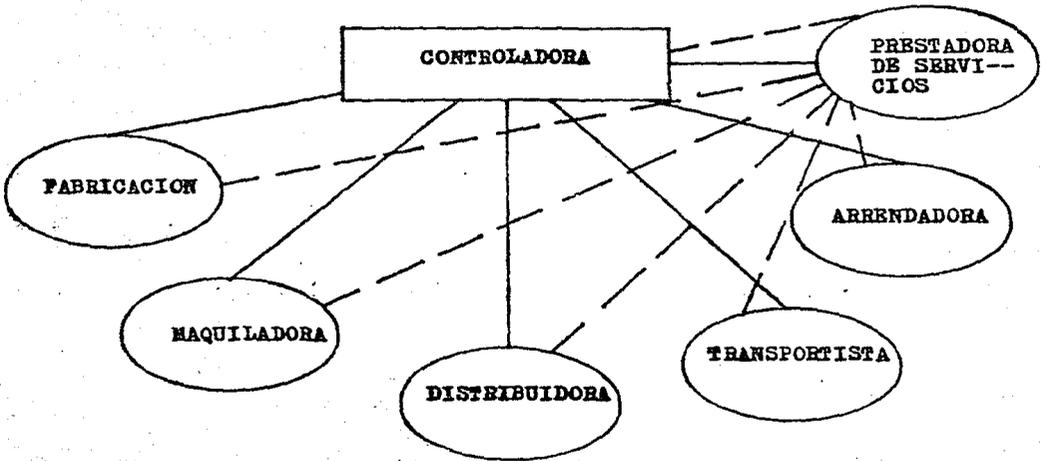
Corresponde al ente matriz asegurarse éste esquema de exigencias y garantías, impulsando de manera simultánea y coordinada la acción de todo el conjunto, para lo cual debe contar en todo momento con los instrumentos necesarios para llevarlo a cabo. La tutela debería centralizarla en el ente matriz para en última instancia referirla a los niveles superiores, tratando de encontrar la estructura de trabajo más óptima. (FIGURA 15)

Para asegurar el control y el constante mejoramiento de la actuación del conjunto, se señala la conveniencia de lograr periódicamente una auditoría sobre su gestión, por parte de un órgano independiente situado fuera del circuito.

Este control estaría fundamentalmente encaminado a examinar las cuentas del conjunto de empresas para comprobar que se ajustan a los requisitos legales; a comprobar que en todas existan sistemas contables y de control interno adecuados a valorar la eficiencia de las empresas y de su gestión.

(FIGURA I5)

ESTRUCTURA A ALCANZAR



En este sentido, el ente matriz obligado a presentar los informes balances, cuentas y documentos de la gestión realizada por el grupo - en general y por cada empresa en particular. Con fundamento en tal información y en los estudios y comprobaciones que podría realizar, el órgano de control lavantaría un informe no sólo desde el punto de vista financiero, sino también y principalmente desde el económico, acerca de la gestión realizada por el grupo. Su labor no debe reducirse a la simple comprobación de la regularidad de las cuentas y correcto empleo de los fondos e inversiones, sino que ésta, debe extenderse a todos los extremos de la gestión misma, de la organización y funciona-miento de las empresas, de sus programas de trabajo e incluso de las posibilidades de futuro y mejoras deseables.

Esto permitiría al propio Gobierno adoptar sus decisiones para el período siguiente con mayor conocimiento de causa, incorporando las - sugerencias importantes a las nuevas directrices, al mismo tiempo que le permitiría conocer mejor las perspectivas económicas de su empresa, y en su caso, exigir las correspondientes responsabilidades.

Normalmente en todos los países existen instituciones para la fiscalización financiera de la Administración, cuya labor progresivamente se ha ido extendiendo a las empresas públicas. Muchas veces estas instituciones aparecen como tribunales independientes, en otros casos existen organos dependientes directamente del parlamento o como auxiliar del mismo.

Por lo general estos órganos tradicionalmente se limitan al exá-men y control de cuentas. Sin embargo la tendencia actual es lograr - que igualmente cumplan un control de gestión sobre las empresas públicas. Un mecanismo factible sería la creación de organos ad hoc, con - personal altamente calificado por lograr establecer un verdadero con-trol de gestión.

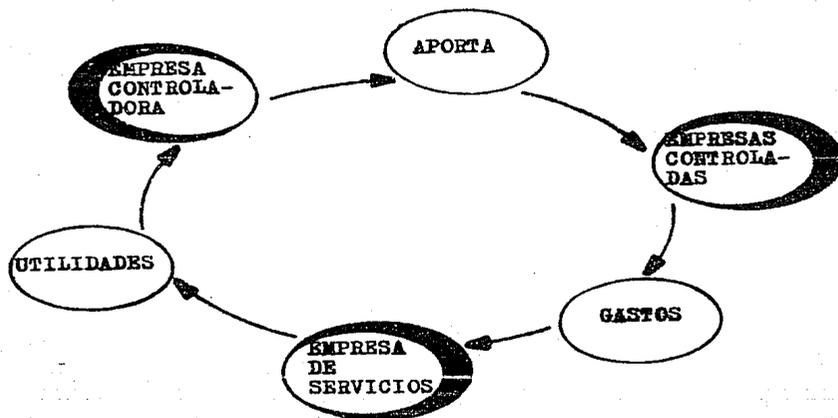
El control de gestión o sobre resultados exige como presupuesto - básico una definición y fijación de objetivos de una política de objetivos. Esta política de objetivos plantea tres problemas: 1. su definición de la manera más clara y concreta posible; 2. planteamiento de

de distintos objetivos según el tipo de empresa pública; y 3. establecimiento de un plan de preferencia y coordinación entre objetivos.

La labor de valoración de resultados se facilitaría enormemente -- si se lograra establecer de manera general una normalización de la -- contabilidad pública. Los estudios comparados o interempresas, los análisis sectoriales y la formación de las cuentas nacionales o cuadros macroeconómicos exigen que la contabilidad de las empresas, como fuente principal de la información, se apreste y se desarrolle conforme a criterios comunes de forma y de fondo para que las magnitudes -- procedentes de las distintas unidades económicas productivas, guarden la necesaria homogeneidad.

La normalización de la contabilidad en el grupo de empresas agrupadas por la Empresa Controladora, se presenta como una exigencia básica para permitir la adecuada valoración de su gestión económica. -- (FIGURA 16)

(FIGURA 16)



**CAPITULO -3-**

**UN CASO: GRUPO TEXTIL CADENA, S.A. DE C.V. COMO  
EMPRESA CONTROLADORA DEL SUBSECTOR TEXTIL PARA-  
ESTATAL, 1980-1983.**

### 3.1. LA INDUSTRIA PARAESTATAL TEXTIL Y DEL VESTIDO.

#### INTRODUCCION

Después de exponer en el capítulo pasado la base teórica de la con - formación de una Empresa Controladora en el Sector Público Paraestatal, es necesario exponer un caso concreto de esta situación, por lo tanto, se hace referencia a la creación de la Empresa Controladora del Grupo - Textil Cadena, S.A. de C.V.

La información expuesta en este capítulo, se obtuvo del informe de - creación del "Grupo Textil Cadena, S.A. de C.V." que la Subdirección de Planeación de la Industria Textil Paraestatal, de la Secretaría de Ener gía, Minas e Industria Paraestatal, maneja para fines administrativos y de control.

Por lo tanto, y dado que este trabajo no ha tenido una constante ac - tualización, al momento de su lectura, probablemente se hayan dado va - rias modificaciones a la estructura y funcionamiento del grupo. De esta forma se tendrá que someter cualquier juicio que se relacione con la in formación que aquí se encuentra al estricto apego de este capítulo.

#### ANTECEDENTES

La participación estatal en estas ramas de la actividad económica, está representada por catorce entidades, de los cuales trece se ubican - en el ramo de las fibras blandas, y una en el de las fibras duras.

Las empresas textiles paraestatales ubicadas en el ramo de las fi - bras blandas, están agrupadas en productoras de hilos, fabricantes de telas y confeccionadoras, encontrándose también una entidad comerciali zadora y una empresa administradora y operadora de empresas textiles.

Asimismo, dentro del Subsector se encuentra Ayotla Textil, S.A., - que actualmente está sin operar y en proceso de disolución y liquida - ción, y Cía. Industrial Jacaranda, S.A. de C.V., que se fusionó adminis trativamente a Hilados Guadalajara, S.A. de C.V., aunque prevaleciendo su razón social.

Para los efectos de este documento, y en todo lo que se refiere a la CONTROLADORA, se estará haciendo siempre referencia a las empresas del

ramo de las fibras blandas, integradas en el denominado SUBSECTOR TEXTIL PARAESTATAL. ( VER ANEXO 1 ).

EL SUBSECTOR TEXTIL PARAESTATAL es de reciente confirmación, pues - la gran mayoría de las empresas que comprende se incorporaron al régimen paraestatal durante la década de los setentas.

Todas las entidades tuvieron su origen en el Sector Privado, con - excepción de "Promotora Industrial del Balsas", creada por el Gobierno Federal.

Todas estas empresas, que en su mayoría fueron incorporadas al régimen paraestatal durante la última década, habían venido operando y - funcionando en forma totalmente aislada, provocando:

- Que el Subsector adquiriera un carácter productivo intermedio, salvo en lo que se refiere a los hilos de uso doméstico, lo cual limitaba su participación en el mercado y ocasionaba transferencias de recursos del Gobierno Federal a comerciantes y confeccionistas.
- Participación convergente o concurrente hacia algunos segmentos del mercado, como lo era el caso de las telas y la maquila de - confección, creándose una aguda competencia entre empresas del - mismo Subsector en deterioro de su posición comercial y financiera, y con las ventajas que esta situación siempre ha proporcionado a clientes.
- Escasas posibilidades de inscribir la operación y funcionamiento de las entidades, en el marco de políticas y estrategias de conjunto para la rama.

Cabe señalar además que esta situación se hacía más aguda, si se - considera el hecho de que algunas empresas eran administradas por - MAFINSA, otras eran de su propiedad, y algunas entidades ( COVE Y PIBSA ), además de que no se encontraban sectorizadas en la Industria Textil Paraestatal, obedecían a otros fines y propósitos, que si bien no eran contrarios a los de la Industria Textil Paraestatal, sí eran diferentes.

La creación de una entidad CONTROLADORA para las empresas textiles

paraestatales tiene ya antecedentes específicos en el segmento de producción de hilos.

Operativamente desde 1981, y formalmente mediante Acuerdo Presidencial del 5 de noviembre de 1982, la "Fábrica de Hilos La Aurora, S.A., cambió su razón y objeto social, surgiendo así "Grupo Textil Cadena, - S.A. de C.V.", teniendo como principal objeto:

- Promover, ampliar, fusionar, enajenar, liquidar, operar y administrar empresas textiles.

Es así que esta entidad se convirtió en la CONTROLADORA de: Hilados Guadalajara, Hilos Cadena, Cía Industrial Jacaranda y Cía. Textil Mexicana.

Cabe señalar que en este segmento productivo los problemas que se enfrentaban eran aun más graves, ya que éstas empresas además de ser filiales, son complementarias productivamente. Esto es, que al desarticularse una de ellas, fallaba todo el proceso de producción y ventas de hilos.

La estrategia de desarrollo del Sector Industrial Paraestatal, contempla la reorientación de las empresas que conforman el Subsector Textil hacia la producción de artículos básicos de consumo popular. Es de esta manera que se ha contemplado la integración funcional y operativa de las entidades en una CONTROLADORA, como condicionante fundamental para acceder a ello.

A partir del objeto social del Grupo Textil Cadena, S.A. de C.V., y de sus antecedentes y resultados como administradora y CONTROLADORA de empresas textiles, durante el mes de febrero del año de 1983, se determinó incorporar a su organización el resto de las empresas del Subsector, con excepción por el momento de NUNATEX y Confecciones de Occidente, entidades propiedad 100% de NAFINSA.

A partir de éste momento Grupo Textil Cadena, inició en su interior un rápido proceso de adecuaciones y/o modificaciones a su estructura organizacional, funciones y procedimientos, con el fin de hacer frente, a la coordinación de 5 empresas más: PIBSA, COVE, INTEXBE, COTESA y AVANTRAM.

Cabe señalar que para entonces, aún no se disponía del marco concep

tual, organizacional y funcional de las entidades CONTROLADGRAS.

### 3.1.2. GENERALIDADES.

Todas las empresas del Subsector son de participación estatal mayoritaria (VER ANEXO 2) la cual se da en tres variantes:

- 1 - El Gobierno Federal es propietario del 100% de las acciones. En este rubro se ubican la gran mayoritaria de las empresas.
- 2 - Nacional Financiera, S.A., es propietaria del 100% de las acciones. A este caso solamente corresponden: Nueva Nacional Textil Manufacturera del Salto, S.A., y Confecciones de Occidente, S.A.
- 3 - El Gobierno Federal posee la mayoría de las acciones, participando minoritariamente NAFINSA, el Sector Privado o el Sector Social, según sea el caso.

Cabe señalar que Avanzram Mexicana, es la única empresa que aún conserva participación privada, siendo del 6.8%, a pesar del propósito de los accionistas privados de venderle al Estado sus acciones.

Aunque todas las entidades se encuentran sectorizadas en la SEMIP, respecto a su administración, se dividen en los siguientes grupos:

#### ADMINISTRADAS POR NAFINSA.

- Ayotla Textil, S.A. ( ATSA )
- Avanzram Mexicana, S.A. ( AMSA )
- Nueva Nacional Textil Manufacturera del Salto, S.A. ( NUNATEX )
- Confecciones de Occidente, S.A. ( COSA ).

#### ADMINISTRADAS POR EL GOBIERNO FEDERAL.

- Sociedad Cooperativa de Obreros de Vestuario y Equipo, S.C.L. de P.E. ( COVE ).
- Promotora Industrial del Balsas, S.A. de C.V. ( PIBSA ).

#### DESDE SEPTIEMBRE DE 1980.

- Grupo Textil Cadena, S.A. de C.V. ( GTC )
- Hilados Cadena, S.A. de C.V. ( HICASA )
- Hilados Guadalajara, S.A. de C.V. ( HIGUSA )
- Cía. Industrial Jacaranda, S.A. de C.V. ( CIJASA )
- Cía. Textil Mexicana, S.A. ( CETEMEX )

A PARTIR DE DICIEMBRE DE 1982

- Industrial Textil Bellavista, S.A. ( INTEXBE )

A PARTIR DE ENERO DE 1984

- Comercial de Telas, S.A. ( COTESA )

En su conjunto, el Subsector cuenta actualmente con la siguiente capacidad productiva instalada (1983):

- 1.300 tons. de hilo para su uso doméstico e industrial
- 23 millones de metros de tela
- 12 millones de prendas
- 600.000 pares de zapatos

La participación de sus productos en el mercado es la siguiente:

- Hilos domésticos de algodón 60%
- Hilos industriales de algodón 20%
- Telas de algodón 15%
- Prendas de vestir 2%
- Calzado de piel 0.5%

EL SUBSECTOR TEXTIL PARAESTATAL, es proveedor de diversas entidades del Sector Público, de artículos tales como: uniformes médicos, militares y de trabajo; batas y ropa de cama para Sanatorios y Hospitales; zapatos médicos y botas industriales y militares; franelas y gabardinas para el DDF., Secretaría de Marina, y otras dependencias-

Proporciona 6.500 empleos directos, participa en promedio con el 10% del consumo nacional de algodón.

El capital invertido a diciembre de 1982, asciende a 4,751 millones sin considerar revaluaciones, por lo que el valor real de la inversión pública en estas empresas, es cuando menos cinco veces mayor.

Después de pagar impuestos y repartir utilidades en el ejercicio de 1982-1, las entidades obtuvieron los siguientes resultados financieros:

<u>E N T I D A D</u>	<u>MILLONES DE PESOS</u>
AYOTLA TEXTIL	633.3
AVANTRAM MEXICANA	2.4
NUNATEX	1.123.0
CONFECCIONES DE OCCIDENTE	64.0
GRUPO TEXTIL CADENA	67.4
HILOS CADENA	67.9
HILADOS GUADALAJARA	72.0
CIA. INDUSTRIAL JACARANDA	1.4
CIA. TEXTIL MEXICANA	71.4
INDUSTRIAL TEXTIL BELLAVISTA	74.9
COMERCIAL DE TELAS	87.0
COVE	228.0
PIBSA	228.0

### 3.1.3. DIAGNOSTICO GENERAL

Como resultado de las acciones emprendidas por el Gobierno Federal en los últimos años, ya para 1982 en la mayoría de las empresas se habían producido significativos cambios cuantitativos y cualitativos en sus aspectos productivos y financieros; tal es el caso de las entidades del Grupo Textil Cadena, que además de haber alcanzado niveles óptimos de eficiencia operativa, han logrado mejorar y consolidar su posición en el mercado.

En otro conjunto se ubican Comercial de Telas e Industrial Textil Bellavista, empresas que muestran viable su afianzamiento y desarrollo en el corto plazo.

Por otra parte se tiene a COVE y PIBSA, cuya problemática es de carácter estructural, y requieren de atención específica e inmediata.

En el caso de Avntram Mexicana, y con base en el análisis y evaluación de sus características y posibilidades en el corto y mediano plazo para inscribirse en la actual política y estrategia de participación es total en las ramas textil y del vestido, se ha determinado por parte del Gobierno Federal, dejar de participar en esa entidad, estando ya próximo a iniciarse el proceso de transferencia hacia otro sector, o bien su disolución y liquidación.

Finalmente están NUNATEX y su filial Confecciones de Occidente, que no obstante ser las entidades del Subsector con el más alto grado de modernidad, requieren de una revisión integral de su esquema operativo y de su estructura financiera, de tal forma que les permita alcanzar niveles de eficiencia satisfactorios.

Los principales problemas detectados en el Subsector son:

#### PRODUCTIVOS

- Deterioro y obsolescencia en los procesos productivos de algunas entidades.
- Reposición y refaccionamiento de maquinaria y equipo, en lo que se refiere a su importación y financiamiento.
- Disponibilidad de materias primas e insumos
- Desequilibrio de las diversas etapas del proceso. La capacidad de producción de telas es mayor que la de confección de prendas, lo cual se ha agravado al perder PIBSA el control de tres cooperativas del vestido, ahora intervenidas por el Banco Internacional, con motivo del incumplimiento de pago de adeudos.

#### FINANCIEROS

- Desequilibrio de la estructura financiera
- Liquidez

#### ADMINISTRATIVOS

- Operación desarticulada, con excepción de las entidades fabricantes de hilos del Grupo Textil Cadena, que desde septiembre de 1980 operan bajo una organización corporativa, el resto de las empresas del Subsector habían venido operando en forma desarticulada.

Esta situación implicaba entre otras limitantes las siguientes:

- . Que el Subsector adquiriera un carácter productivo intermedio
- . Participación concurrente hacia algunos segmentos del mercado
- . Ineficiencia en los programas productivos y en la estructura de la planta industrial.
- . Ineficiencia en el aprovechamiento de recursos humanos, materiales y financieros.

- . Subutilización de la capacidad productiva instalada.
- . Falta de aprovechamiento del poder de negociación conjunta para adquisiciones y ventas.
- . Escasas posibilidades de inscribir la operación y funcionamiento de las entidades, en un marco de políticas y estrategias de conjunto para la rama.

A lo anterior, había que agregar el hecho de que algunas empresas son administradas por MAPINAS, otras son de su propiedad, y algunas ( COVE y PIBSA ) se encontraban en otro Subsector diferente al textil

Esto es, la administración y conducción de las entidades, correspondía a coordinaciones sectoriales distintas.

### 3.2. CONTROLADORA TEXTIL ( MARCO DE REFERENCIA ).

La actuación de la industria paraestatal textil y del vestido, se inscribe en el marco de propósitos y prioridades de la planeación nacional, por su parte a la generación de empleos productivos, por su contribución al paquete básico de consumo popular, y por sus posibilidades para concurrir al mercado externo.

La estrategia de desarrollo del Sector Industrial Paraestatal, contempla la reorientación de las empresas que conforman el Subsector Textil, hacia la producción fundamental de artículos básicos de consumo popular a partir de su encadenamiento productivo y de su integración funcional y operativa.

Así también, se contempla como meta en función del grado de integración del Subsector, la actividad exportadora como importante soporte para coadyuvar a su autosuficiencia financiera y la generación de ahorro; buscando con ello asegurar su operación y desarrollo.

La entidad controladora para las empresas del Subsector Textil, surge como un requerimiento indispensable para el cumplimiento de los objetivos y estrategias de participación estatal en las ramas textil y del vestido.

Su organización y funcionamiento se inscribe en la estrategia general de desarrollo del Sector Industrial Paraestatal, que preve el diseño y fortalecimiento del sistema de vinculación de la SEMIP con las entida -

des coordinadas que permita que las funciones de Gobierno y de la Administración se realicen a través de mecanismos más expeditos, que hagan viable y congruente la política económica global y la política -- sectorial, con la administración de las empresas.

### 3.2.I. OBJETIVOS GENERALES

- Hacer congruente la estrategia de cada entidad con los objetivos secretariales y para la rama.
- Propiciar el funcionamiento integral del Subsector.
- Aprovechar integralmente los recursos tecnológicos del Subsector, promover la incorporación de la tecnología nacional disponible y fomentar el desarrollo técnico industrial para elevar la productividad y lograr autosuficiencia con autonomía de recursos públicos.
- Utilizar en forma eficaz el potencial de producción del Subsector para incrementar la oferta de bienes y servicios socialmente necesarios y generar mayores exportaciones que permitan un equilibrio adecuado en el balance de divisas.
- Lograr la combinación de los factores productivos del Subsector, a fin de abatir los costos de producción, distribución y comercialización de los productos obtenidos por las entidades del mismo.
- Simplificar procesos de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación de sus actividades, a través de una adecuada coordinación funcional y en su momento, consolidación presupuestal.
- Aprovechar el potencial de demanda de los bienes y servicios que consume el Subsector.
- Lograr las ventajas económicas de la integración vertical, horizontal o de conglomerado (QUE SE MENCIONA EN EL PUNTO 2.3. Y SE ILUSTR EN LA FIGURA 3) bajo la cual se organice el Subsector.
- Emplear el potencial del Subsector para negociar la contratación de financiamientos, los precios de los insumos y la transferencia de tecnología.
- Establecer mecanismos de coordinación que permitan a las entidades bajo su responsabilidad, recibir lineamientos y directrices oportunas y adecuadas a sus características.

### 3.2.2. ORGANOS DE GOBIERNO

El Organó de Gobierno será el Consejo de Administración, que reportará a la Asamblea de Accionistas, la cual, de acuerdo con las disposiciones de la Ley General de Sociedades Mercantiles, es el órgano supremo de la Sociedad.

Los objetivos, funciones, integración y operación, se establecerán y normarán, con base en las normas para la integración y funcionamiento de los Organos de Gobierno de las Entidades Paraestatales, coordinadas por la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, publicadas el 25 de enero de 1984 en Diario Oficial de la Federación.

### 3.3. GRUPO TEXTIL CADENA S.A. DE C.V., ENTIDAD CONTROLADORA DEL SUB - SECTOR TEXTIL PARAESTATAL.

#### CONFORMACION

La creación de una entidad controladora para las empresas del Subsector Textil Paraestatal, tiene ya antecedentes específicos en el segmento de producción de hilos.

Operativamente desde 1981, y formalmente mediante Acuerdo Presidencial publicado el 5 de noviembre de 1982, la "Fábrica de Hilos La Aurora, S.A., modificó su razón y objeto social, surgiendo así, "Grupo Textil Cadena, S.A. de C.V.", teniendo como principal objetivo: promover, ampliar, fusionar, enajenar, liquidar, operar y administrar empresas textiles.

Es así, que esta entidad se convirtió en la controladora de las empresas: Hilados Guadalajara, Hilos Cadena, Cía, Industrial Jacaranda y Cía. Textil Cadena.

A partir de su objeto social y de sus antecedentes y resultados como administradora y operadora de empresas textiles se determinó que -- Grupo Textil Cadena, S.A. de C.V., sea la Controladora del resto de -- las empresas del Subsector Textil Paraestatal, propiedad del Gobierno Federal.

A esta entidad han sido integradas funcional y operativamente:

- Comercial de Telas, S.A.
- Industrial Textil Bellavista, S.A.
- Promotora Industrial del Balsas, S A. de C.V.
- Sociedad Cooperativa de Obreros de Vestuario y Equipo, S.C.L. de P.E. (proximamente Cía. de Vestuario y Equipo S.A. de C.V.).

Respecto a Avantram, S.A., como ya se ha mencionado anteriormente, está en proceso la definición de los mecanismos para su liquidación o transferencia a terceros.

La base general de conformación de la Controladora, radica en la - transferencia de acciones que el Gobierno Federal tiene en éstas empre - sas a Grupo Textil Cadena, teniendo como contrapartida la emisión de - acciones en igual número y valor por parte de esta entidad, a favor - del mismo Gobierno Federal, manteniéndose así adecuadamente la repre - sentatividad de la participación y posesión accionaria del Estado en - estas empresas.

Este procedimiento es aplicable en todos los casos de las empre - sas a incorporarse a la Controladora. Cabe señalar que NUNATEX posee - el 43% de las acciones de INTEXBE, lo cual queda sujeto al acuerdo y - concertación entre la Coordinadora Sectorial y NAFINSA.

A partir de diciembre de 1982, se han venido realizando las si - guientes acciones de reorganización sectorial, ya encaminadas hacia la integración de la entidad Controladora.

- En diciembre de 1982, se acordó la incorporación operativa de In - dustrial Textil Bellavista, S.A., a Grupo Textil Cadena, con lo - cual se logró su reactivación después de haber permanecido duran - te ocho meses, totalmente inactiva.
- La COVE y PIBSA fueron reubicadas en el Subsector Textil, encon - trándose anteriormente sectorizadas en el de la Industria Metal - mecánica. Con esta medida ha sido posible además de lograr la integración productiva del Subsector, atender adecuadamente sus principales problemas en el contexto subsectorial al que desde - el punto de vista productivo pertenecen.
- En el mes de febrero de 1983, esta Coordinación Sectorial, giró - instrucciones a los directores de Avantram Mexicana, Comercial - de Telas y Pibsa, a fin de que a partir de entonces coordinarán

- todas sus actividades con la Controladora, pretendiendo así iniciar la concertación, planificación y racionalización de su operación, en tanto se efectúan las gestiones que culminarán con su formalización.
- En la COVE se efectuó el restablecimiento de la Administración del Gobierno Federal, por conducto de Grupo Textil Cadena, con lo cual se logró su reactivación inmediata. El 30 de noviembre de 1983, la Asamblea de Cooperativistas, acordó por unanimidad la transformación de la Sociedad en Sociedad Anónima de Capital Variable, modificando su denominación social a "Compañía de Vestuario y Equipo, S.A. de C.V." ( COVE ).
  - En el mes de septiembre de 1983, se llevó a cabo la formal integración de PIBSA a Grupo Textil Cadena, iniciándose de inmediato el proceso de rehabilitación y reactivación, así como el análisis y evaluación de sus alternativas de reestructuración.
  - El 30 de noviembre de 1983 se informó el Convenio de Garantía de Pago de Pasivos y Extinción de contrato de Administración de acciones, suscrito por Nacional Financiera, S.A., Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Tesorería de la Federación y Comercial de Telas. S.A., mediante el cual el Gobierno Federal retoma la administración de esa empresa, integrándose a Grupo Textil Cadena a partir de enero de 1984.

### 3.3.1. ORGANIZACION

A partir de la estrategia para el Subsector Textil, y de las disposiciones para que el resto de las empresas textiles propiedad del Gobierno Federal, fueran administradas o coordinadas, según sea el caso, por Grupo Textil Cadena, esta entidad ha venido realizando una serie de adecuaciones y modificaciones a su organización y funcionamiento.

Esta reestructuración administrativa atiende asimismo, a las características y concepción de la conformación de la Controladora Textil, consistente en el agrupamiento de empresas, en su carácter de unidades productivas, preservando su razón social.

Cabe mencionar que en el caso específico de la Controladora Textil, el mismo proceso de agrupamiento conlleva a la integración productiva del Subsector.

A continuación se presenta la estructura organizacional y funcional de la Controladora, que se refiere en un 90% al actual esquema operativo de Grupo Textil Cadena, y corresponde a la etapa de conformación en que se encuentra el grupo corporativo.

- ASAMBLEA DE ACCIONISTAS

Presidida por la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, en nombre del Gobierno Federal.

- CONSEJO DE ADMINISTRACION

Integrado de acuerdo a la normatividad señalada.

- DIRECCION GENERAL

- CONTRALORIA INTERNA

- GERENCIA CORPORATIVA DE INFORMATICA

- SUBDIRECCION DE COORDINACION DEL PROGRAMA DE PRODUCTOS BASICOS

- DIRECCION CORPORATIVA DE PLANEACION

- DIRECCION CORPORATIVA TECNICA Y DE PRODUCCION

- DIRECCION CORPORATIVA DE ADMINISTRACION

- DIRECCION CORPORATIVA DE ASUNTOS JURIDICOS

- DIRECCION CORPORATIVA DE FINANZAS

- DIRECCION CORPORATIVA DE COMERCIALIZACION

- SUBDIRECCIONES DIVISIONALES, HILOS, TELAS Y CONFECCION

- TITULARES DE LAS EMPRESAS FILIALES

- COMITE INTERNO DE ADMINISTRACION Y PROGRAMACION ( CIDAP )

### 3.3.2. RELACIONES FUNCIONALES

De la Dirección General dependen directamente:

- Las relaciones Corporativas de: Planeación, Técnica y de Producción, Administración, Asuntos Jurídicos, Finanzas y Comercialización.

- La Contraloría Interna

- Las Subdirecciones Divisionales de: Hilos, Telas y Confección.

- La Subdirección de Coordinación del Programa de Productos Básicos

Cabe señalar que esta área desaparecerá cuando tanto la empresa Controladora como las controladas hayan reorientado parcialmente o total -

mente su operación hacia la producción y distribución de básicos, lo -  
cual se provee para principios de 1985.

La Dirección Corporativa de Planeación no cuenta aún con unidades -  
administrativas adscritas, pero de ellas dependerá la Gerencia Corpora-  
tiva de informática a partir de 1984.

La Dirección Corporativa Técnica y de Producción está integrada por

- La Gerencia Corporativa de Programación de la Producción
- La Gerencia Corporativa de Procesos Químicos
- La Gerencia Corporativa de Mantenimiento

La Dirección Corporativa de Asuntos Jurídicos está integrada por:

- La Gerencia Corporativa de lo Mercantil
- La Gerencia Corporativa de lo Civil y Fiscal
- La Gerencia Corporativa de lo Laboral

La Dirección Corporativa de Finanzas está integrada por:

- La Gerencia Corporativa de Estudios y Gestión Financiera
- La Gerencia Corporativa de Costos y Presupuestos
- La Gerencia Corporativa de Contabilidad
- La Gerencia Corporativa de Tesorería
- La Gerencia Corporativa de Informática ( En tanto está se adscri-  
be a la Dirección Corporativa de Planeación ).

La Dirección Corporativa de Comercialización no cuenta con unida -  
des administrativas adscritas, pues su titular tiene el recargo de la -  
titularidad de la filial comercializadora Compañía Textil Mexicana, S.A

La Contraloría Interna cuenta con las siguientes unidades adminis-  
trativas:

- La Gerencia Corporativa de Auditoría Financiera
- La Gerencia Corporativa de Auditoría Administrativa y Legal

La Subdirección de Coordinación del Programa de Productos Básicos,  
cuenta con las siguientes unidades:

- De Seguimiento de Producción
- De seguimiento de Comercialización

3.4. ACUERDO POR EL QUE SE INTEGRAN BAJO LA COORDINACION DE LA ENTIDAD CONTROLADORA GRUPO TEXTIL CADENA, S.A. DE C.V., LAS EMPRESAS DEL SUBSECTOR TEXTIL PARAESTATAL QUE SE MENCIONAN.

MIGUEL DE LA MADRID HURTADO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que el Ejecutivo Federal confiere la fracción 1 del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 31, 32, 33, 51, 52 y 53 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y:

C O N S I D E R A N D O

- Que la política para las empresas públicas, pretende entre otros propósitos, lograr su participación en la oferta de bienes y servicios socialmente necesarios; modernizar su organización, elevar sus niveles de productividad y propiciar su reestructuración de acuerdo a la dotación interna de factores y a las condiciones actuales de la economía, y adoptar mecanismos y políticas que garanticen el cumplimiento de sus objetivos y la moralidad en su administración, sujetándose a un esquema claro de relaciones que defina mecanismos de conducción, coordinación y comunicación para evitar duplicidades y darles una mayor coherencia operativa y directiva:
- Que el Plan Nacional de Desarrollo concibe a las industrias Textil y del Vestido, como ramas prioritarias, por su importancia en el incremento de la oferta de básicos, en el empleo y en la generación de divisas.
- Que el Gobierno Federal ha venido participando directamente en estas industrias, mediante el rescate, la adquisición, la modernización y reestructuración de diversas empresas textiles:
- Que con fecha de abril de 1975, el Gobierno Federal constituyó un fideicomiso con la finalidad de mantener en operación al grupo de empresas del ramo de manufactura y comercialización de textiles denominado Grupo Hilos Cadena, Fideicomiso cuya extinción se ordenó por Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la

- Federación, el 7 de septiembre de 1982 por haber cumplido con su finalidad, instruyéndose a la Secretaría de Programación y Presupuesto realizar los actos para tal fin:
- Que siguiendo con este propósito, por Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de noviembre de 1982, al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto dispuso lo conducente a efecto de que la empresa de Participación Estatal Mayoritaria, Fábrica de Hilos - La Aurora, S.A., se transformara en sociedad anónima de capital variable, modificando su objeto social y cambiaría su denominación por Grupo Textil Cadena, S.A. de C.V., a efecto de ser una entidad controladora de las empresas del citado grupo:
- Que además de las empresas agrupadas de la antedicha manera, --- existen otras entidades textiles paraestatales que aún operan de manera aislada, por lo que para el logro de un uso más racional de sus recursos y de la planeación integral de sus actividades - deben coordinarse bajo una sola dirección, con el resto de sociedades textiles en que participa el Gobierno Federal.
- Que a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, - corresponda la función de promover la organización e integración de las entidades industriales paraestatales, coordinadas bajo su sector con base en esquemas jurídicos administrativos idóneos para lograr una mayor coordinación, eficiencia y productividad:
- Que la Secretaría de Programación y Presupuesto a propuesta de - la de Energía, Minas e Industria Paraestatal, ésta última en su carácter de coordinadora del sector dentro del que se encuentran agrupadas las empresas de la rama Ejecutiva Federal a mi cargo, la iniciativa para proceder a integrar bajo la coordinación de - la entidad paraestatal controladora denominada Grupo Textil Cadena, S.A. de C.V., se mencionan en este ordenamiento o que en lo futuro éste adquiera, he tenido a bien dictar el siguiente:

#### A C U E R D O

ARTICULO 1o. La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, con la participación de la Secretaría de Programación y Presu

puesto y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dispondrá lo conducente para transferir a la empresa de la participación estatal mayoritaria Grupo Textil Cadena, S.A. de C.V., las acciones o los certificados de aportación, propiedad del Gobierno Federal - en las sociedades Comercial de Telas, S.A., Promotora Industrial - del Balsas, S.A. de C.V., Industrial Textil Bellavista, S.A., y la Sociedad Cooperativa de Obreros de Vestuario y Equipo, S.C.I. de P.E.

ARTICULO 2o. Grupo Textil Cadena, S.A. de C.V., emitirá en favor - del Gobierno Federal acciones por el mismo importe del incremento - que en el patrimonio de esa entidad se refleje con motivo de la -- transferencia mencionada en el artículo anterior.

ARTICULO 3o. El objeto social de Grupo Textil Cadena, S.A. de C.V. será en lo sucesivo:

- I. Instrumentar la política sectorial y por rama que defina el Gobierno Federal a través de la Coordinadora Sectorial, en las - empresas de participación estatal de las ramas textil y del -- vestido integradas a Grupo Textil Cadena, S.A. de C.V.
- II. Operar como sociedad tenedora de acciones o de partes sociales de las entidades paraestatales dedicadas a actividades propias o las relacionadas con las industrias textil y del vestido, -- que le sean adscritas por gestión del coordinador sectorial.
- III. Elevar la productividad de las entidades de la industria paraestatal textil y del vestido bajo su responsabilidad, mediante el aprovechamiento integral de los recursos humanos, físicos y financieros, y la introducción de técnicas modernas de producción, comercialización y distribución de los productos y sub-- productos de la industria.
- IV. Fungir como órgano de conducción, coordinación y vigilancia -- técnica, administrativa y operacional de las entidades de participación estatal adscritas a su responsabilidad.
- V. Elaborar y proponer al coordinador de sector los criterios de política en materia de producción, comercialización, financiamiento y en generalaquellas que requiere el desarrollo particu

- lar y de conjunto de la industria paraestatal textil y del vestido adscrita a su responsabilidad, así como vigilar su cumplimiento, una vez aprobadas.
- VI. Promover el desarrollo de la industria paraestatal textil y del vestido, con base en los objetivos y prioridades de la programa ción sectorial y la planeación nacional.
- VII. Orientar a la industria paraestatal textil y del vestido, funda mentalmente hacia la producción de artículos básicos de consumo popular
- VIII. Establecer los lineamientos específicos complementarios de las políticas establecidas por el coordinador sectorial, que requie ran la operación de las entidades paraestatales adscritas a su responsabilidad.
- IX. Proporcionar la información y facilidades que la Coordinadora - Sectorial y además dependencias de la Administración Pública Fe deral, requieran para el ejercicio de sus funciones.
- X. Coordinar la elaboración de los programas y presupuestos de las entidades paraestatales bajo su responsabilidad, promover los - ajustes que se requieran, así como proponer al coordinador de - sector la distribución de los recursos entre dichas entidades.
- XI. Realizar el seguimiento de los programas y presupuestos de las - empresas controladas, así como analizar y dictaminar las modifi caciones que se demanden en el curso del ejercicio y proponer - las al coordinador sectorial y al Consejo de Administración.
- XII. Integrar aquellos aspectos relativos a programas y presupuestos de las entidades paraestatales bajo su responsabilidad, que re quieran un tratamiento coordinado.
- XIII. Establecer con base en los lineamientos de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, y de la entidad Coordina dora de sector, los mecanismos de control de gestión, auditoría interna e información, que permitan el seguimiento permanente y el diagnóstico de las actividades programático presupuestales, - de las entidades adscritas a su responsabilidad.

- XIV. Fomentar el desarrollo y la investigación tecnológica en las empresas del Grupo Textil Paraestatal.
- XV. Fomentar, instrumentar y promover el programa de capacitación y adiestramiento en la industria textil paraestatal.
- XVI. De acuerdo a lo establecido por la Coordinadora Sectorial - - crear, promover, modernizar, fusionar, enajenar y transformar - toda clase de empresas, sociedades mercantiles y organismos cuyo objeto sea la producción textil, así como aquellas actividades propias o relacionadas que complementen en cualquier forma a la industria textil paraestatal, previas las autorizaciones - correspondientes.
- XVII. Comprar, vender, producir, distribuir, importar y exportar toda clase de artículos textiles, materias primas e insumos que se - utilicen para el logro de sus fines y los de las entidades para estatales adscritas a su responsabilidad.
- XVIII. Comprar, vender, importar, exportar, instalar y explotar sistemas, procedimientos, aparatos, maquinaria y equipo destinados a la actividad textil.
- XIX. Obtener o conceder préstamos, otorgar y recibir garantías específicas, emitir obligaciones, aceptar, girar, librar, endosar, - avalar toda clase de títulos de crédito, incluso fianzas o ga - rantías de cualquier clase respecto de las obligaciones contraidas o de los títulos emitidos o aceptados por terceros, todo -- ello de conformidad con los lineamientos específicos de la controladora y con la autorización de las dependencias competentes
- XX. Prestar servicios técnicos, administrativos, financieros y jurídicos a las entidades adscritas a su responsabilidad.
- XXII. Vigilar el funcionamiento de los comités mixtos de productivi - dad de la industria textil paraestatal.
- XXIII. Contratar toda clase de prestaciones de servicios, aceptar y -- conferir comisiones, así como obtener por cualquier título, pa - tentes y marcas industriales o de comercio, nombres comerciales opcionales y preferencias, derechos de propiedad industrial y - concesiones de toda clase de actividades.

- XXIV.** Establecer oficinas, agencias, representaciones y sucursales en la República Mexicana y en el extranjero para el desarrollo de las actividades de la empresa y de las entidades paráestatales adscritas a su responsabilidad.
- XXV.** Ejecutar, celebrar y cumplir toda clase de actos mercantiles o civiles, laborales, administrativos o de cualquier otra naturaleza, relacionados con las actividades de la sociedad en forma directa o indirecta, por lo que asimismo podrá adquirir, poseer arrendar, usar, enajenar y en general ser parte en cualquier contrato relativo a la adquisición, posesión, arrendamiento, -- uso y enajenación de bienes muebles o inmuebles.

**ARTICULO 4o.** El Consejo de Administración de Grupo Textil Cadena, S.A. de C.V., se integrará en lo subsecuente por siete Consejeros Propietarios y sus respectivos suplentes, actuando como propietario el Secretario de Energía, Minas e Industria Paraestatal, quien lo presidirá; un representante de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; un representante de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social; un representante de Nacional Financiera, S.A., y el Subsecretario de la primera de las Secretarías que designe -- su titular, quien presidirá el Organó de Gobierno en ausencia del Presidente Propietario.

Los consejeros suplentes serán designados por los propietarios -- respectivos.

**ARTICULO 5o.** La vigilancia estará a cargo de un Comisario Propietario y su suplente, quienes serán propuestos por la Secretaría -- de la Contraloría General de la Federación.

**ARTICULO 6o.** El Consejo de Administración de Grupo Textil Cadena, S.A. de C.V., se reunirá en sesión ordinaria bimestralmente, y en sesión extraordinaria en casos urgentes, en cualquier tiempo. El Director General deberá concurrir personalmente a todas las sesiones del consejo y será ponente en éstas, de los temas de su competencia.

El Consejo de Administración de las entidades paraestatales a que se refiere el párrafo anterior, se reunirá en sesión ordinaria bi mestralmente, y en sesión extraordinaria en caso urgente, en cual quier tiempo.

ARTICULO 8o. La Secretaría de Programación y Presupuesto, con la participación de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Para estatal, dispondrá lo conducente a efecto de que las empresas de participación estatal mencionadas en el artículo lo modifiquen -- sus estatutos de conformidad con lo que establece el presente -- acuerdo.

ARTICULO 9o. Las demás modificaciones que sean consecuentes con -- la reestructuración a que se refiere este Ordenamiento, se definirán en el Acta de Asamblea General de Accionistas que modifique -- los estatutos de las citadas empresas de participación estatal, -- los que deberán contener cláusulas de exclusión de extranjeros.

ARTICULO 10o. Las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Energía, Minas e Industria Paraestatal, en el ámbito de sus respectivas competencias, procurarán y vigilarán el exacto cumplimiento de este acuerdo.

#### T R A N S I T O R I O S

PRIMERO. El presente Acuerdo entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

A N E X O S

106  
SUBSECTOR TEXTIL PARAESTATAL

CONFORMACION

(ANEXO I)

ENTIDAD	LOCALIZACION	CAPACIDAD PRODUCTIVA INSTALADA	I/
<u>PRODUCTORAS DE HILOS</u>		<u>TCNELADAS</u>	
HILADOS GUADALAJARA, S.A. DE C.V.	GUADALAJARA. JAL.	I.500	2/
HILOS CADENA, S.A. DE C.V.	DISTRITO FEDERAL.	900	
CIA. INDUSTRIAL JACARANDA, S.A. DE C.V.	GUADALAJARA JAL.		
<u>FABRICA DE TELAS</u>		<u>MILLONES DE ML</u>	
AVANTRAM MEXICANA, S.A.	SAN LUIS POTOSI, SLE.	I.3	
COMERCIAL DE TELAS, S.A.	ATLIXCO, PUEBLA	II.5	
INDUSTRIAL TEXTIL BELLAVISTA, S.A.	BELLAVISTA, NAY.	2.4	
NUEVA NACIONAL TEXTIL MANUFACTURERA DEL SALTO, S.A.	EL SALTO JAL.	8.0	
AYOTLA TEXTIL, S.A. 4/	AYOTLA, EDO. DE MEX.	-	
<u>CONFECCIONADORAS</u>		<u>MILLONES</u>	
SOCIEDAD COOPERATIVA DE OBREROS DE VESTUARIO Y EQUIPO, S.C.L. DE P.R. 5/	DISTRITO FEDERAL	2.1 PRENDAS	
PROMOTORA INDUSTRIAL DEL BALSAS S.A. DE C.V.	6/	0.4 PARES DE ZAP.	
CONFECCIONES DE OCCIDENTE, S.A.	GUADALAJARA, JAL.	8.0 PRENDAS 7/	
		0.2 PARES DE ZAP.	
		I.9 PRENDAS	
<u>COMERCIALIZADORA</u>			
COMPANIA TEXTIL MEXICANA, S.A.	DISTRITO FEDERAL	-	
ADMINISTRADORA Y OPERADORA			
GRUPO TEXTIL CADENA, S.A. DE C.V.	DISTRITO FEDERAL	-	

- 1/ 1983, CALCULADA A SU MAXIMA EFICIENCIA.
- 2/ COMPRENDE I.500 TCN. DE HILO CRUDO Y 330 TON, DE HILO ACABADO
- 3/ FUSIONADA OPERATIVAMENTE A HILADOS GUADALAJARA, S.A. DE C.V.
- 4/ EN LIQUIDACION
- 5/ EL 30 DE NOVIEMBRE DE 1983, LA ASAMBLEA DE LA SOCIEDAD ACORDO SU TRANSFORMACION EN SOCIEDAD ANONIMA DE CAPITAL VARIABLE, CAMBIANDO SU DENOMINACION SOCIAL A "COMPANIA DE VESTUARIO Y EQUIPO, S.A. DE C.V.
- 6/ LA LOCALIZACION DE LAS SOCIEDADES COOPERATIVAS CORRESPONDE A DIFERENTES ENTIDADES FEDERATIVAS.
- 7/ COMPRENDE LA OPERACION DE LAS SOCIEDADES COOPERATIVAS ADMINISTRADAS Y - COORDINADAS, ASI COMO LA DE LAS TRES INTERVENIDAS POR EL BANCO INTERNACIONAL SNC.

107  
SUBSECTOR TEXTIL PARAESTATAL

INTEGRACION DEL CAPITAL SOCIAL (ANEXO 2)

ENTIDAD	CAPITAL I/ SOCIAL MI- LLONES DE PESOS	PARTICIPACION ACCIONARIA					
		GOBIERNO FEDERAL	GRUPO TEXTIL CADENA 2/	NAFINSA	NUNATEX	SECT PRIVA DO	OTROS
AVANTRAM MEXICANA, S.A.	285.2	3/ 77.6 %	-	15.0 %	-	6.8 %	-
AYOTLA TEXTIL, S.A.	75.6	100.0 %	-	-	-	-	-
COMERCIAL DE TELAS, S.A.	116.4	100.0 %	-	-	-	-	-
CIA. INDUSTRIAL JACA- RANCA, S.A. DE C.V.	14.3	-	100.0 %	-	-	-	-
CIA. TEXTIL MEXICANA	0.4	-	100.0 %	-	-	-	-
CONFECCIONES DE OCCI- DENTE, S.A.	0.5	-	-	-	100.0 %	-	-
GRUPO TEXTIL CADENA, - S.A. DE C.V.	519.5	100.0 %	-	-	-	-	-
HILADOS GUADALAJARA -- S.A. DE C.V.	333.5	-	100.0 %	-	-	-	-
HILCS CADENA, S.A. DE C.V.	224.8	-	100.0 %	-	-	-	-
INDUSTRIA TEXTIL BELLA- VISTA, S.A.	35.0	57.0 %	-	-	43.0 %	-	-
NUEVA NACIONAL TEXTIL MANUFACTURERA DEL SAL- TO, S.A.	100.0	-	-	100.0 %	-	-	-
PROMOTORA INDUSTRIAL -- DEL BALSAS, S.A. DE C.V.	40.0	-	100.0 %	-	-	-	-
SOCIEDAD COOPERATIVA -- DE OBREROS DE VESTUARIO Y EQUIPO, S.C. DE P.E.	196.8	5/ 94.0 %	-	-	-	-	6.0% 6/

1/ REGISTRADO EN ESTADOS FINANCIEROS AL MES DE OCTUBRE DE 1983.

2/ POR CUENTA Y ORDEN DEL GOBIERNO FEDERAL.

3/ CIFRAS PRELIMINARES A DICIEMBRE DE 1983. INCLUYE 68.7 MILLONES APORTADOS POR EL GOBIERNO FEDERAL A TRAVES DEL FONDO DE APOYO A LA EMPRESA PUBLICA.

4/ EN SESION DEL CONSEJO DE ADMINISTRACION Y DE LA ASAMBLEA DE ACCIONISTAS - CELEBRADA EL 14 DE SEPTIEMBRE DE 1983, LAS ACCIONES FUERON ENTREGADAS A - GRUPO TEXTIL CADENA, S.A. DE C.V.

5/ SEGUN ESTADOS FINANCIEROS AL MES DE NOVIEMBRE DE 1983

6/ APORTACIONES DE SOCIOS COOPERATIVISTAS.

## SUBSECTOR TEXTIL PARASTATAL

## RESULTADOS NETOS

( MILLONES DE PESOS )

( ANEXO 3 )

ENTIDADES	RESULTADOS ACUM. EN EL EJER. PRECEDEN- TE A LA PARTIC. ES- TATAL.	1977	1978	1979	1980	1981	1982	OCTUBRE 1983	1984
AVANTRAM MEXICANA, S.A.	(0.6) 1970	5.6	9.4	17.6	5.3	8.0	(24.8)	(2100.4)	124.3
AYOTLA TEXTIL, S.A.	N.D. 1968	(218.8)	(263.3)	212.8	(165.8)	(398.2)	(633.3)	(298.7)	3
COMERCIAL DE TELAS, S.A.	(40.4) 1965	(14.1)	(44.5)	10.2	19.1	24.9	39.6	35.5	23.4
CIA. INDUSTRIAL JACARANDA, S.A. DE C.V.	O.I. 1974	(2.8)	(4.1)	5.1	1.3	7.4	1.4	0.6	0.8
CIA. TEXTIL MEXICANA, S.A.	(7.2) 1974	(8.8)	(10.0)	(10.8)	2.1	11.5	44.7	45.8	40.2
CONFECCIONES DE OCCIDENTE, S.A.	(5.7) 1973	(2.3)	(0.4)	(4.0)	(13.1)	(4.2)	(64.0)	(50.0)	5.6
GRUPO TEXTIL CADENA, S.A. DE C.V.	O.I. 1974	(0.9)	(4.6)	(7.4)	0.8	6.3	54.4	25.4	P.E.
HILADOS GUADALAJARA, S.A. DE C.V.	(1.2) 1974	(0.9)	(12.2)	(9.5)	1.9	15.2	36.4	45.8	10.5
HILOS CADENA, S.A. DE C.V.	(41.2) 1974	(13.5)	(23.3)	(9.0)	8.4	17.9	41.7	76.1	28.9
INDUSTRIAL TEXTIL BELLAVISTA, S.A. I/	- 1979	-	-	-	-	(1.4)	(74.4)	3.4	28.4
NUOVA NACIONAL TEXTIL MANUFACTURERA DEL SALTO, S.A.	(77.2) 1972	(20.0)	(55.3)	(9.7)	9.1	1.5	(123.0)	121.9	4/999.3
PROMOTORA INDUSTRIAL DEL BALSAS, S.A. DE C.V.	- -	7.4	(16.9)	(6.0)	(11.2)	(50.1)	(23.9)	5/ 11.4	3/ 84.3
SOCIEDAD COOPERATIVA DE OBREROS DE VESTUARIO Y EQUIPO, S.C.L. DE P.E.	N.D. 1961	18.0	22.4	24.6	9.7	(44.7)	(103.0)	(48.2)	4/ 76.0

\* ( ANTES, FABRICA DE HILOS LA AURORA, S.A. )

\*\* ESTIMADO A DICIEMBRE

PUNTO DE EQUILIBRIO

1/ INICIO DE OPERACIONES A FINALES DE 1980

2/ A MAYO DE 1983

3/ A SEPTIEMBRE DE 1983

4/ A NOVIEMBRE DE 1983

5/ DESPUES DEL SUBSIDIO POR \$ 204.0 MILLONES

**GRUPO TEXTIL, CADENA, S. A. DE C. V.  
PLANTILLA DE PERSONAL DE LAS EMPRESAS INCORPORADAS  
(NOVIEMBRE DE 1983)**

(ANEXO 4)

EMPRESA	OBREROS	EMPLEADOS	TOTAL
GRUPO TEXTIL, CADENA, S.A. DE C.V.	-	108	108
HILADOS GUADALAJARA, S.A. DE C.V.	439	102	541
HILOS CADENA, S.A. DE C.V.	355	80	435
INDUSTRIAL TEXTIL BELLAVISTA, S.A.	177	29	206
COMERCIAL DE TELAS, S.A.	640	118	758
SOCIEDAD COOPERATIVA DE OBREROS DE VESTUARIO Y EQUIPO, S.C.L. DE P.E.	472	307	779
PROMOTORA INDUSTRIAL DEL BALSAS, S.A DE C.V.	-	148	148
COMPANIA TEXTIL MEXICANA, S.A.	-	185	185
<b>TOTAL</b>	<b>2.083</b>	<b>1.077</b>	<b>3.160</b>

FUENTE: GRUPO TEXTIL CADENA, S.A. DE C.V.  
INFORME AL CONSEJO DE ADMINISTRACION. DICIEMBRE 1983.

## CONCLUSIONES

Los mecanismos de coordinación y control utilizados por el Gobierno, están encaminados a someter políticamente la gestión administrativa del Sector Público en su conjunto, ya que al parecer no se respeta la autonomía técnica y legal, es decir: jurídicamente se reconocen o se deben reconocer estas capacidades, pero en la práctica sucede todo lo contrario, ya que los organismos centralizados que deberían tener una relación de asesoramiento o tutela para con los entes públicos, realizan una función de jerarquía, influyendo directamente para que estos lleven una actividad no económica, pero si estratégica o de juego político.

Es de esta forma, como el Proceso de Reforma Administrativa, ve limitado los resultados propuestos a mediano y largo plazo, ya que sin una funcionalidad de cambio conjunto, nunca se podrán dar reestructuraciones de fondo. No obstante, la constante anomalía vivida por la Administración Pública, es necesario que se den posibilidades de subsistencia administrativa para el aparato público, y que el problema de descontrol no se agrave y tienda a ser imposible su solución, por eso es necesario retomar los instrumentos que sean adecuados para primero ordenar y después ir corrigiendo las fallas del sistema en que se encuentra.

Es cierto que los mecanismos de planeación son los instrumentos de primera instancia para organizar las soluciones a las imperfecciones del sistema, pero en el caso de países como México, que desde su origen no han planeado gran parte de su economía, y que en la época actual se encuentra en una de las más graves crisis de su historia, sino la peor, y en el que además se dislumbra un futuro de desequilibrios constantes en la mayoría de sus actividades públicas, es necesario por lo tanto, que se adopten sistemas de control que detengan el desmedido paso de su dispersión e incoherencia administrativa, económica, política, ideológica y social.

Es así, como el mejoramiento o modernización de las estructuras administrativas en el Sector Público, sigue latente, generándose las posibilidades de resurgimiento mediante mecanismos más actuales de - coordinación y control, tanto a nivel central como paraestatal.

Estos resultados tendran que concretizarse si efectivamente se - implementan tales mecanismos y no quedan como meras especulaciones - técnicas. Es de esta forma, como el Proceso de Reforma Administrativa, abre la posibilidad de crear Empresas Controladoras dentro del - Sector Público, y no exclusivamente de crear a éstas, sino de continuar con el proceso y en su momento mejorarlas o crear otros mecanismos, dándole continuidad para su modernización.

Con la reasignación de funciones por Secretarías y la adecuada -- Sectorización, se estara apoyando a mecanismos intermedios que como las Empresas Controladoras, reforzaran el papel del Estado en la economía y fungiran como piedra angular en el proceso de eficiencia-eficacia que se pretende alcanzar para cada una de las Secretarías de - Estado y las Empresas Públicas en su conjunto. Es de esta forma como las Empresas Controladoras Públicas, se verán reflejadas más que como un intento de actualización de la Administración Pública, como -- una necesidad de subsistencia empresarial.

Por otra parte, la justificación o confirmación de las hipótesis expuestas al principio del trabajo, queda de la siguiente manera:

- I.- La Reforma Administrativa, si abre la posibilidad de crear - Empresas Controladoras Públicas, dentro del Sector Paraestatal, en tanto que uno de sus mecanismos, "La Sectorización", de como resultado agrupar a las empresas del Estado en la rama de actividad correspondiente, utilizando ahora, ya no un "Sistema de Dirección Unitario", sino un "Sistema de Dirección Múltiple", llevado a cabo por una Empresa Controladora Pública.

- 2.- La Empresa Controladora Pública, es un mediador operativo entre las Empresas Públicas y el Sistema de Coordinación y Control Gubernamental, por lo tanto, su función -mediadora acercara ambos extremos recogiendo las directrices superiores y trasladándolas a las unidades operativas mediante una relación de tutela.
- 3.- La Empresa Controladora Pública, al unir los esfuerzos -públicos dispersos, puede materializar una política económica activa unitaria y coherente. Al unir los esfuerzos públicos, mejora la situación de empresas que tienen confundidas las operaciones propias de su giro productivo, fortaleciera al conjunto de empresas públicas, ya que "desarrolla la planeación a mediano y largo plazo, y ésta, tiende a ser estratégica más que táctica en virtud de que se analizan las oportunidades en cuanto al grupo en general y no para una empresa en especial".
- 4.- La Empresa Controladora Pública, ofrece mejores posibilidades de financiamiento por la imagen de grupo que logra obtener, "el solo hecho de decir -grupo equis, es diferente a decir equis-", ya que la Empresa Controladora --sirve para conseguir financiamiento ya sea directamente, o como aval de una de las empresas del grupo, ya que el capital que respalda a la empresa individual es menor al que tiene la Empresa Controladora Pública.
- 5.- El proceso de racionalización que la Empresa Controladora Pública alcanza, se da en la acción económica que cada una de las empresas exige, y no sólo desde este punto de vista, sino desde el aspecto financiero, en materia -de contratos, recursos humanos y materiales, etc. De esta forma la responsable de llevar a cabo una racionalización y coordinación de las empresas en su conjunto es la Empresa Controladora Pública.

De la misma forma que se confirmaron las hipótesis anteriores, a continuación se presenta la conceptualización genérica de los tres niveles que atañen al esquema de Controladora: Secretaría, Controladora y Entidad.

- SECRETARIA. Dependencia del Gobierno Federal que en su carácter de coordinadora sectorial, realiza los actos de Gobierno relativos a la conducción y vigilancia de la operación de las entidades del Sector Industrial Paraestatal. Apoya a la Controladora en la esfera de su competencia y ante otras dependencias y entidades del Gobierno Federal.

Establece las líneas de política y estrategia de desarrollo -- por rama de actividad; emite las normas y lineamientos relacionados con funciones genéricas; consolida aquellos aspectos que requieren ser presentados y tramitados a nivel sectorial; ejerce la representación de los intereses conjuntos o particulares de las entidades coordinadas ante otras dependencias del Gobierno Federal; y diseña los sistemas y mecanismos de control y evaluación, operando los que le permitan comprobar a que nivel sectorial, la actividad del conjunto, responde a lo esperado.

- CONTROLADORA. Empresa u organismo de participación estatal mayoritaria, que funge como instrumento operativo de coordinación de un grupo de entidades del Sector Industrial Paraestatal, afines o pertenecientes a una rama de actividad económica. Apoya a las empresas controladas.

Tiene la responsabilidad de conducción y vigilancia directa de la actividad de las entidades agrupadas bajo su coordinación -- y, por tanto, dentro del esquema sistemático sectorial tiene un papel de intermediación entre la Secretaría y las entidades. Le corresponde proyectar hacia las entidades los lineamientos de política y estrategia de desarrollo establecidos por la Se-

cretaría; establecer las normas y lineamientos específicos para la operación de las entidades, complementar y adoptar los -- referentes a funciones genéricas y comprobar su aplicación; -- consolidar la información; realizar aquellas actividades que -- proporcionen mayores ventajas al grupo cuando se realizan centralizadamente, que cuando se desarrollan en forma individual, y, proponer a la Secretaría realizar, una vez aprobadas, las -- modificaciones estructurales y funcionales sustanciales en las entidades agrupadas, que le permitan alcanzar los objetivos es tablecidos para el grupo que coordina.

- ENTIDAD. Empresa u organismo de participación estatal mayoritaria, responsable de la producción de bienes y/o servicios, en la forma y terminos establecidos en la estrategia del grupo al que pertenece, sujetandose para ello a las directrices y lineamientos que establezca la Empresa Controladora.

Por otra parte, en lo que respecta al Grupo Textil Cadena S.A. -- de C.V., tenemos que: esta Empresa Controladora esta concebida como el agrupamiento de unidades de producción, de tal forma que sea vi-ble su integración productiva y su reorientación a la producción de artículos basicos de consumo popular; además de constituirse en un -- instruemnto que permita la racionalización de recursos y de esfuer-zos y la adecuada coordinación sectorial, al reducirse el tramo de -- control de SEMIP, de 14 entidades a solo dos: Grupo Textil Cadena -- (fibras Blandas) y Cordemex (fibras duras).

Con este marco de referencia y al analizar la estructura orgáni-zacional y funciones del Grupo Textil Cadena, se estima que es total-mente congruente en terminos generales con el marco conceptual y fun-cional definido por la propia SEMIP. Es de esta forma, como los re-- sultados que demuestra son viables y altamente satisfactorios: ini-ciación de la producción y distribución de artículos basicos de consumo popular; iniciación del programa de exportaciones, y racionali-

zación y eficiencia en la utilización de recursos, etc.

La posibilidad de seguir llevando a cabo este proceso, se encuentra condicionado a la voluntad política de un poder central, que en algunos casos vera dañados sus intereses al momento de desprenderse de empresas a su mando, más no obstante, es en la generosidad del -- cambio que se vera beneficiado el verdadero empresario público y por consecuencia la economía del país.

## N O T A S

- 1.- "Diario Oficial" del 30 de diciembre de 1983.
- 2.- Secretaría de Programación y Presupuesto. "Glosario de Términos Administrativos Básicos de la Administración Pública Federal". México.
- 3.- Guerrero, Orozco Omar. "La Administración Pública del Estado - Capitalista" Edi. INAP. México. 1979. pag. 395
- 4.- Poder Ejecutivo Federal "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal" Mexico. 1982.
- 5.- Guerrero, Orozco Omar. "El Estado y su Administración" Cuaderno, num. I. Serie, Ensayos. Centro de Investigaciones en Administración Pública. UNAM. FCPyS. México. 1980. pag. 40.
- 6.- Fraga, Gabino. "La Administración Pública Paraestatal" en Revista de Administración Pública. Conmemorativa del 25 Aniversario. INAP. México. 1980. pag. 21.
- 7.- FCPyS-UNAM. "Apuntes de Organización" Areas Funcionales de las Empresas.
- 8.- Secretaría de Programación y Presupuesto. "Glosario de Términos Administrativos Básicos de la Administración Pública Federal". México.
- 9.- Serra, Rojas A. "Derecho Administrativo" Tomo II. 6a edición.- Edi. Porrúa. México. 1974. pag. 672.
- 10.- Idem. pag. 676.
- 11.- Jeannetti, Dávila Elena. "Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal" en Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal. (autores mexicanos) Colección: - Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana-na. Serie B) Bibliográfica. num. 5. México. 1976. pag. 153.
- 12.- Navarrete, Alfredo. "El Crédito a las Empresas del Estado" en Idem. pag. 181.

- 13.- Serra, Rojas A. "Derecho Administrativo" Tomo II. 6a edición. Edi. Porrúa. México. 1974. pag. 325.
- 14.- Secretaría de Programación y Presupuesto. "Glosario de Terminos Administrativos Básicos de la Administración Federal" México.
- 15.- Espejel, D.C. Samuel "La Administración Paraestatal" Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Azcapotzalco.
- 16.- Idem.
- 17.- Idem.
- 18.- Serra, Rojas A. "Derecho Administrativo" Tomo II. 6a edición.-- Edi. Porrúa. México. 1974. pag. 500 y 501.
- 19.- Secretaría de Programación y Presupuesto. "Glosario de Terminos Administrativos Básicos de la Administración Federal" México.
- 20.- Idem.
- 21.- Poder Ejecutivo Federal. "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal" México. 1982.
- 22.- Banco Nacional de México. "Curso de Capacitación Fiduciaria" - impartido por la Dirección de Administración y la Dirección -- Corporativa Fiduciaria. México. 1981.
- 23.- Espejel, D.C. Samuel. "La Administración Paraestatal" Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Azcapotzalco.
- 24.- Secretaría de Programación y Presupuesto. "Glosario de Terminos Administrativos Básicos de la Administración Federal" México.
- 25.- "Incluidas las Instituciones Nacionales de Crédito y las Organizaciones Auxiliares y las Instituciones de Seguros y de Fianzas".
- 26.- Poder Ejecutivo Federal. "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal" México. 1982.

- 27.- Banco Nacional de México. "Curso de Capacitación Fiduciaria". impartido por la Dirección Corporativa Fiduciaria y La Dirección de Administración. México. 1981.
- 28.- "Es Fideicomitente unico, el Gobierno Federal, a traves de la SHCP (en sentido estricto), este concepto aparece más definido en el libro de Francisco Ruiz Massieu: La Empresa Pública, un Estudio de Derecho Administrativo sobre la Experiencia Mexicana . INAP. México. 1980. pag. 236. Por otra parte, en la LOAFF. 1984, aparece en el Artículo 49, que la SPP, representa como - Fideicomitente unico, a la Administración Pública Centralizada.
- 29.- Instituto de Investigaciones Jurídicas. "Seminario Internacional Sobre la Regulación de las Empresas Públicas". UNAM. 14 y-16 de noviembre. México. 1979.
- 30.- Robles, Raúl. "Politica de Control y Fiscalización para la Administración Publica" en Revista de Administración Pública.num, 57-58, enero-junio. INAP. México. 1984. pag. 68,69.
- 31.- "Diario Oficial" del 29 de diciembre de 1982.
- 32.- Poder Ejecutivo Federal. "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México. 1982
- 33.- Idem. pag. 14.
- 34.- Idem. pag. 16.
- 35.- Idem. pag. 17,18.
- 36.- Idem. pag. 18.
- 37.- Idem. pag. 18.
- 38.- Idem. pag. 18.
- 39.- "Diario Oficial" del 30 de diciembre de 1983.
- 40.- Poder Ejecutivo Federal. "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal" México. 1982. pag. 19.

- 41.- "Diario Oficial" del 30 de diciembre de 1983.
- 42.- Carrillo, Castro Alejandro y García Ramírez Sergio. "Las Empresas Públicas en México" Edi. Porrúa. México. 1983. pag. IOI.
- 43.- Idem. pag. IOO.
- 44.- Secretaría de Programación y Presupuesto. "Glosario de Términos Administrativos Básicos de la Administración Pública Federal".
- 45.- Carrillo, Castro Alejandro y García Ramírez Sergio. "Las Empresas Públicas en México" Edi. Porrúa. México. 1983. pag. IOI.
- 46.- Idem. pag. IO2.
- 47.- Ortega, Norma. "La Sectorización de la Administración Pública Federal 1976-1982". FCPyS-UNAM. México.-Tesis- pag. 65.
- 48.- Idem. pag. 66.
- 49.- Carrillo, Castro Alejandro y García Ramírez Sergio. "Las Empresas Públicas en México" Edi. Porrúa. México. 1983. pag. 62.
- 50.- Robles, Raúl. "Política de Control y Fiscalización para la Administración Pública Federal" en Revista de Administración Pública num 57-58, enero-junio. México. 1984. pag. 68,69.
- 51.- Ortega, Norma. "La Sectorización de la Administración Pública Federal, 1976-1982". FCPyS-UNAM. -Tesis- pag.87.
- 52.- Editorial. Revista "Expansión". 13 de mayo de 1981.
- 53.- Wither, Jorge. "El Holding como Instrumento de Control y Coordinación de las Empresas Públicas" en Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Instituto de Investigaciones Jurídicas. num.-- 54, enero-abril. México. 1979. pag. IO5.
- 54.- Johnson, Okhuysen Eduardo A. "Compañías Dominatriz, Holding -- Company" 3a edición. Edi. Humanitas. México. 1983. pag. 83.
- 55.- Soltero, Maldonado Ulises. "La Empresa Pública en México y sus Mecanismos de Coordinación y Control, 1977-1982" Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. pag. 82.

- 56.- Ferro Astray A. "En Torno al Concepto Jurídico de Holding" en Lecturas Jurídicas. num, 40, julio-septiembre, Universidad de Chihuahua. Chih. 1969. pag. 5 a 10.
- 57.- Idem.
- 58.- Idem.
- 59.- Idem.
- 60.- Serra, Rojas A. "Derecho Administrativo" Tomo II. 6a edición. Edi. Porrúa . México. 1974. pag. 312.
- 61.- Idem. pag. 314.
- 62.- Idem. pag. 324.
- 63.- Revista. "Expansión" 13 de mayo de 1981. pag.33.
- 64.- Idem.
- 65.- Gonzalez, H. Antonio y Melendez S Jose Manuel. "Holding, Compañías Tenedoras, Subsidiarias y Asociadas" Edi. Limusa. México 1982. pag. 16 y 17.
- 66.- De Icaza, Alejandro. "Conceptos, Tipos y Formación" en Ejecutivo en finanzas. febrero 1977. México. pag. 45,46.
- 67.- Hanson, A.H. "La Empresa Pública y el Desarrollo Económico" -- Edi. INAP. 1978. pag. 373 a 404.
- 68.- Valdez, R. Mauricio. "El Control de las Empresas Públicas" en Revista de Administración Pública. num. 59-60, julio-diciembre México. 1984. pag. 131.
- 69.- Sealtiel, Alatríste Jr. "La Estructura del Control Externo de los Organismos Descentralizados" en Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal. (autores mexicanos) Colección Fuentes para el Estudio de la Administración Pública mexicana. Serie. B) Bibliográfica. num. 5. Secretaría de la Presidencia. México. 1976. pag. 349.

- 70.- Martinez, Cabañas Gustavo. "El Control y la Coordinación del - Sector Público Descentralizado" en Idem. pag. 338.
- 71.- Franco, Guerrero Jesus. "El Sistema Nacional de Planeación y - la Integración del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental" en Revista de Administración Pública. num, 57-58. enero--
- 72.- Witker, Jorge. "El Holding, como Instrumento de Control y Coor dinación de las Empresas Públicas" en Boletín Mexicano de Dere cho Comparado. Instituto de Investigaciones Jurídicas. num, 54, enero-abril. México. 1979, pag. 105 a 118.
- 73.- Idem.
- 74,. Boscan de Ruesta, Isabel. "El Holding, en la Organización del Sector Económico Público" Procuraduría General de la República. Colección de Estudios Especiales. Caracas, Venezuela. 1975. -- pag. 21 a 25.

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

LIBROS

- Boscan de Ruesta, Isabel. "El Holding, en la Organización del Sector Económico Público" Colección de Estudios Especiales. Procuraduría General de la República. Caracas. 1975.
- Carrillo, Castro Alejandro y García Ramirez Sergio. "Las Empresas Públicas en México". Ia. edición. Edi. Porrúa. México. 1983.
- Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". Vigésimocuarta edición.-- Edi. Porrúa. México. 1985.
- Gonzalez, H. Antonio y Melendez S. Jose Manuel. "Holding" Compañías Tenedoras, Subsidiarias y Asociadas. (Aspectos Financieros). Ia edición. Edi. Limusa, México. 1982
- Guerrero Orozco Omar. "La Administración Pública del Estado Capitalista" Edi. INAP. México. 1979.
- Hanson, A.H. "La Empresa Pública y el Desarrollo Económico". Edi. INAP. México. 1978.
- Johnson, Okhuyesen Eduardo A. "Compañía Dominatriz, Holding Company" 3a edición. Edi. Humanitas. México. 1983.
- Pichardo, Pagaza Ignacio. "10 años de Planificación y Administración Pública en México" INAP. México. 1974.
- Ruiz Massieu Jose Francisco. "La Empresa Pública" Un Estudio de Derecho Administrativo sobre la experiencia Mexicana. Edi. INAP. -- México. 1980
- Salinas, Alberto. "La Reforma Administrativa" Edi. Fondo de Cultura Económica. México. 1975.
- Serra, Rojas A. "Derecho Administrativo" Tomos I y II. 6a edición Edi. Porrúa. México. 1974.

TESIS

- Alvarado, Calvo Hector. "Holding". Facultad de Contaduría y Administración. UNAM. 1982.
- Ortega, Norma. "La Sectorización de la Administración Pública Federal 1976-1982" Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM
- Soltero, Maldonado Ulises. "La Empresa Pública en México y sus Mecanismos de Coordinación y Control, 1977-1982" Facultad de Ciencias Políticas y Sociales . UNAM.

PUBLICACIONES ESPECIALIZADAS

- Secretaría de Programación y Presupuesto. "Glosario de Terminos - Administrativos Básicos de la Administración Pública Federal" --- México.
- Secretaría de Programación y Presupuesto. "Catalogo para la Programación Presupuestación" México. 1985.
- Secretaría de la Presidencia. "Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal" (autores mexicanos) Colección: Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana, serie B) bibliográfica. Num. 5. México. 1976.
- FCyA-UNAM. "Apuntes de Organización" Areas Funcionales de las Empresas.

ARTICULOS EN REVISTAS

- Balce, Kola. Organización Interna y Gestión de las Empresas Públicas". Traducción: Samuel Espejel D.G. Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Azcapotzalco.
- De Icaza, Alejandro. "Conceptos, Tipos y Formación" en Ejecutivo en finanzas. febrero 1977. México
- Espejel, D.C. Samuel. "La Administración Paraestatal" Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Azcapotzalco.

- Ferro, Astray A. "En Torno al Concepto Jurídico de Holding" en - Lecturas Jurídicas. num.40 julio-septiembre de 1969. Universidad de Chihuahua, Chihuahua.
- Fraga, Gabino. "La Administración Pública Paraestatal" en Revista de Administración Pública. Commemorativa del 25 Aniversario. INAP México. 1980
- Franco, Guerrero Jesus. "El Sistema Nacional de Planeación y la - Integración del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental" en Revista de Administración Pública. num. 57-58 enero-junio México 1984.
- Guerrero, Orozco Omar. "El Estado y su Administración" Cuaderno num. I. Serie: Ensayos. Centro de Investigaciones en Administración Pública. UNAM. FCPyS. México. 1980.
- Jeannetti, Dávila Elena "Organismos Descentralizados y Empresas - de Participación Estatal" en Aportaciones al Conocimiento de la - Administración Federal. (autores mexicanos) Colección: Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana, serie B) bibliográfica. num, 5. México. 1976.
- Martinez, Cabañaz Gustavo. "El control y la Coordinación del Sector Público Descentralizado" Idem.
- Navarrete, Alfredo. "El Crédito a las Empresas del Estado" Idem.
- Robles, Raul. "Política de Control y Fiscalización para la Administración Pública" en Revista de Administración Pública. num, 57-58 enero-junio. Mexico. 1984.
- Sealtiel, Alatríste Jr. "La Estructura del Control externo de los Organismos Descentralizados" en Aportaciones al Conocimiento de - la Administración Federal. (autores mexicanos) Colección: Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana, serie B) - bibliográfica. num. 5. Mexico. 1976.

- Valdés, R. Lauricio. "El Control de las Empresas Públicas" en Revista de Administración Pública. num. 59-60. julio-diciembre. México.
- Witker, Jorge. "El Holding Como Instrumento de Control y Coordinación de las Empresas Públicas" en Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Instituto de Investigaciones Jurídicas. num. 54, enero-abril. México. 1979.

#### CURSOS, SEMINARIOS E INFORMES

- Banco Nacional de México. "Curso de Capacitación Fiduciaria". impartido, por la Dirección Corporativa de Administración y la Dirección Fiduciaria. México. 1981.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. "Seminario Internacional Sobre la Regulación de las Empresas Públicas". UNAM. 14 y 16 de noviembre, México. 1979.
- Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. "Informe de Labores del Grupo Textil Cadena. S.A. de C.V.". México. 1984.

#### PUBLICACIONES OFICIALES

- "Diario Oficial" 31 de diciembre de 1970
- "Diario Oficial" 31 de diciembre de 1976
- "Diario Oficial" 17 de enero de 1977
- "Diario Oficial" 29 de diciembre de 1982
- "Diario Oficial" 31 de diciembre de 1982

- "Diario Oficial" 30 de diciembre de 1983
- "Diario Oficial" 14 de mayo de 1986
- Presidencia de la República. "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal". México. 1977.
- Poder Ejecutivo Federal "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal". México. 1982.
- Estados Unidos Mexicanos. "Constitución Política Mexicana". Edi.- Porrua. 1982.