

22



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA NORMATIVIDAD Y EL CONTROL
EN LAS EMPRESAS PÚBLICAS
(PLANTEAMIENTO TEÓRICO-REAL)

T E S I S

Que para obtener el título de:
Lic. en Ciencias Políticas y
Administración Pública
p r e s e n t a

JOSE JUAN ENCISO OSUNA

México, D. F.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1989



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.

I N D I C E

PAG.

PRESENTACION

1

CAPITULO I

LAS EMPRESAS PUBLICAS

INTRODUCCION

7

1.1.	DEFINICION DE EMPRESA PUBLICA	8
1.1.1.	CONCEPTO GENERAL DE EMPRESA PUBLICA	8
1.1.2.	ADECUACION AL CONTEXTO MEXICANO	12
1.2.	ORIGENES DEL SECTOR PARAESTATAL	16
1.2.1.	ETAPAS DE CRECIMIENTO	16
1.2.2.	LA PERSPECTIVA HISTORICA DEL SECTOR	18
1.2.2.1.	SECTORIZACION 1976-1982	20
1.2.2.2.	RACIONALIDAD EN EL SECTOR PARAESTATAL	22
1.3.	EVALUACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS	27
1.4.	REGULACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS	31

CAPITULO II

MECANISMOS DE CONTROL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES

2.1.	ANTECEDENTES	39
2.2.	MECANISMOS DE CONTROL	41
2.2.1.	CONTROL ADMINISTRATIVO	44
2.2.1.1.	CONTROL JERARQUICO	44
2.2.1.2.	CONTROL DE TUTELA	51
2.2.1.3.	CONTROL POR MEDIO DE ORGANOS E INSTRUMENTOS ADMINISTRATIVOS DE PLANEACION Y COORDINACION.	72
2.2.2.	CONTROL POR EL CONGRESO	100
2.2.3.	CONTROL POR LA COMUNIDAD	110
2.2.3.1.	CONTROL EJERCIDO POR REPRESENTANTES OBREROS Y PATRONALES.	112
2.2.3.2.	CONTROL EJERCIDO POR GRUPOS ORGANIZADOS DE LA COLECTIVIDAD.	116

	PAG.
2.2.3.3. CONTROL EJERCIDO POR LA COMUNIDAD A TRAVES DE LOS MECANISMOS LEGALES CREADOS POR EL ESTADO.	117
2.2.3.4. CONTROL EJERCIDO POR LOS MEDIOS MASIVOS DE COMUNICACION E INFORMACION.	121

CAPITULO III

EL SECTOR CENTRAL Y EL CONTROL

<u>INTRODUCCION</u>	125
3.1. MECANISMOS DE CONTROL	126
3.1.1. CONTROL FINANCIERO	126
3.1.2. CONTROL COMERCIAL	137
3.1.3. CONTROL PERSONAL	138
3.1.4. INFORMACION DIVERSA	140
3.2. SISTEMA DE PLANEACION	141
3.2.1. PROBLEMAS PARA SU ALCANCE	143
3.3. LA EMPRESA PUBLICA	151
3.3.1. ASAMBLA DE ACCIONISTAS Y EL CONSEJO DE ADMINISTRACION	151
3.3.2. DIRECTIVOS	156

CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS

1. CONTROL	165
1.1. CONTROL EX-POST	165
1.2. CONTROL DE ACUERDO AL USUARIO	166
1.3. LIBERTAD DE ACCION	167
2. PLANEACION	168
2.1. PLANEACION SEGUN LOS NIVELES	170
2.1.1. NIVEL MACROECONOMICO	170
2.1.2. NIVEL SECTORIAL	171
2.1.3. NIVEL EMPRESA	173
2.2. INTEGRACION DE LOS NIVELES	179

	PAG.	
2.3.	LA PLANEACION MOVIL	182
3.	EMPRESA PUBLICA	184
3.1.	EL CONSEJO DE ADMINISTRACION	184
3.2.	EL DIRECTOR GENERAL	186
3.3.	LOS ESTATUTOS DE LAS EMPRESAS PUBLICAS	189
	ANEXO I	192
	ANEXO II	198
	BIBLIOGRAFIA	216

P R E S E N T A C I O N

El estudio de la empresa pública es uno de los temas más discutidos en los principales foros políticos, académicos y económicos de la vida nacional, ya que lo conciben como el origen de los problemas que aquejan a la economía mexicana, -- como es el déficit fiscal, la deuda pública y la inflación. -- Por otro lado se presenta como medio indispensable para resolver de manera definitiva situaciones como serían el aumento -- de precios de los artículos básicos, la transferencia de divisas al exterior, la dependencia tecnológica, etc.

La participación directa del Estado en el capital u patrimonio de alguna empresa es condición suficiente para definirla como pública, sin embargo cuando se profundiza en el tema, se advierte que esta conceptualización es demasiado amplia, y no permite ubicar a cada una de ellas en el contexto económico y político donde se desenvuelve, y menos aún para establecer la razón que dió origen a su carácter público, o la misión que desempeña dentro de las funciones del Estado, y como éstas están siendo controladas y supervisadas.

Dentro de esta enorme heterogeneidad, no se reconocen, ni se expresa el papel que juega la empresa pública, lo -- que tiende a producir generalizaciones que propician polémicas superficiales, puesto que sus conclusiones no tienen aplicación

se consideran en la actualidad, para con ello tener un punto de donde partir, siendo un marco visto de lo general a lo particular, lo que nos permitió aproximarlo a lo que es la realidad mexicana.

Nos remontamos a los orígenes que se tienen del sector paraestatal en donde nos permite vislumbrar su perspectiva histórica; pero haciendo énfasis en los mecanismos de control que han permitido llegar a crear una sectorización que es parte fundamental de la Reforma Administrativa, ya que en el presente se plantean a las empresas como un todo; y son objeto de que se les apliquen políticas que permiten racionalizar al sector para obtener una mayor eficiencia, y alcanzar una consolidación e integración con los sectores social y privado.

Sin pretender desviarnos de los aspectos legales que sirven para normar a las empresas, y que a la vez permiten establecer el control de las mismas, se han recopilado todas las disposiciones que las regulan, y se presentan en un anexo al final de la tesis; cabe hacer aclaración que sólo se obtiene esta información para ilustrar, como hay un gran número de disposiciones a que están sujetas las empresas públicas, y que deben de ser consideradas por éstas.

Lo que nos sirve de entrada para el segundo capítulo, en donde como sabemos el Estado maneja numerosas empresas, mis

mas que deben ser coordinadas, y que sirven para planear la --
economía del país; teniendo que éste debe entonces de asumir -
el papel de vigilante de los intereses públicos. dictando para
ello medidas de protección y seguridad jurídica, por lo que ha
cen que se creen un sinnúmero de mecanismos de control y vigi-
lancia que traten de sistematizar y uniformar la información -
que generan las empresas públicas.

Estableciendo para ello una clasificación diferente-
en cuanto a las disposiciones legales y reglamentarias, que --
fueron dictadas al respecto de los mecanismos de control en --
México a través de los años; misma que es analizada en sus as-
pectos más relevantes del control para dejar claro cómo actúa-
cada una de ellas y lograr una visión precisa de los controles
que se utilizan para vigilar el desempeño de las empresas pú-
blicas.

Dejando establecida la conceptualización de la Empre-
sa Pública y el marco legal que sirve de sustento para operar-
los mecanismos de control que regulan a las empresas, se trata
rá de abordar en el tercer capítulo a ésta de una manera amplia
para conocer cómo se vincula en la realidad con el sector cen-
tral; lo cual nos permitirá realizar un análisis de la forma -
en que se relaciona y la manera en que esto la afecta. Se toca
de una manera integral los puntos que afecten a la empresa y -
cómo las instancias decisorias intervienen en este proceso pa-
ra agilizarlo o entorpecer el desempeño de las funciones asig-
nadas.

Con esta finalidad el eje central es el aspecto del control, pero no se descuidan otros que están íntimamente interrelacionados con él, como son la planeación y a la empresa como tal.

Una vez destacados los problemas y limitaciones que se consideran relevantes para el mejor desempeño de la empresa, en este último apartado nos permitimos dar una serie de sugerencias que permiten integrar a la empresa al desarrollo nacional y tratar de simplificar los mecanismos de control -- para obtener un enfoque diferente con respecto a la administración de la empresa pública.

CAPITULO I
LAS EMPRESAS PUBLICAS

Introducción.-

El presente capítulo se funda en la convicción explícita de -- considerar a la empresa pública como una de las más valiosas - herramientas de que dispone el Estado Mexicano para promover - el desarrollo justo y equilibrado, propósito compatible con un sector paraestatal dinámico y eficiente. Sin embargo, participar en la economía a través de empresas públicas no debe considerarse como condición suficiente y necesaria para remediar deficiencias o corregir desviaciones. No es la intervención del Estado por sí, lo que modificará para bien un hecho específico, sino la forma de hacerlo.

De ahí que explicar el marco conceptual con que se opera no es sólo una preocupación académica o un tema para discutir. Los directivos de empresas públicas y funcionarios del sector paraestatal, que no tienen claro el concepto de empresa pública y las múltiples vías para abordar el estudio, explicación y fundamentalmente la inserción de su empresa en el contexto socio-político-económico, navegan sin rumbo y trabajan sin convicción.

Las carencias conceptuales no resultan necesariamente de desviaciones ideológicas. En unos casos provienen de orientaciones académicas que estudian el fenómeno teóricamente y con poca referencia de nuestro país; y en otro extremo, de aquellas que por énfasis excesivo en la práctica administrativa dejan -

a otros la tarea de discutir y dar contenidos a los fines últimos. En otros casos se trata de los responsables de las empresas públicas, a quienes la presión de lo cotidiano deja poco tiempo de reflexión sobre este tema.

Por lo que se pretende sistematizar los elementos mínimos de una empresa, para estar en condiciones de avanzar en su análisis y defender sustantivamente los aspectos positivos que tienen las empresas públicas, y así encontrar solución a sus problemas.

1.1.- Definición de Empresa Pública.-

Muchas de las definiciones de empresa pública utilizadas son descriptivas y/o contienen demasiados criterios jurídicos. Las primeras por su naturaleza casuística no aportan claridad al concepto y su validez es muy limitada. Las segundas constituyen un punto de partida necesario, aunque también muy condicionado a circunstancias de tiempo y de lugar. Para los fines de este trabajo es necesario contar con conceptualizaciones que sean claras dada la complejidad e importancia del tema y que respondan a la orientación teórica-metodológica adoptada.

1.1.1.- Concepto General de Empresa Pública.-

Conceptualmente el término empresa pública comprende dos dimensiones, lo " público " y " lo empresarial ", que aclaramos aquí brevemente.

La dimensión " pública " del concepto de empresa pública alude fundamentalmente a su propiedad y control por parte de autoridades públicas.

- La propiedad debe de ser por lo menos 50%.
- El control implica el ejercicio de las funciones de dirección superior por personal designado por las autoridades gubernamentales propietarias y la responsabilidad de la empresa pública.
- Los propósitos de las empresas públicas, deben responder al interés general y a las políticas públicas diseñadas para -- operacionalizarlo.

La dimensión " empresarial " se puede caracterizar básicamente por la presencia de las siguientes condiciones:

- Su campo de actividad es mercantil o de negocios, debiendo entenderse entonces que están excluidas las actividades siguientes que no corresponden a este carácter: administración pública, defensa nacional, actividades puramente regulatorias y promocionales, servicios sociales y comunitarios incluyendo salud y educación, por último organizaciones culturales y de investigación.
- La idea de excedente o rentabilidad sería esencial para el concepto de empresa, que debería orientarse a obtener sobre la inversión.

- La producción se coloca en el mercado, obteniendo de los clientes o usuarios un ingreso con el cual se mantendrá básicamente la organización (y no con fondos públicos, aunque aquí la existencia de subsidio puede complicar el panorama).

En resumen, considerando los elementos expuestos se define conceptualmente a la empresa pública como una organización que:

- Es propiedad o copropiedad del Estado.
- Está bajo el control gerencial superior de las autoridades públicas, incluyendo en ese control el derecho de designar a la dirección superior y a formular decisiones de política;
- Es establecida para el logro de un conjunto definido de propósitos públicos, que pueden ser de carácter multidimensional;
- Está colocada bajo un sistema de responsabilidad pública;
- Implica las ideas básicas de inversión y rendimiento;
- Y que comercializa sus productos en forma de bienes y servicios.

Esta conceptualización puede aportar claridad al tema y servir para enmarcar los límites del sector paraestatal, y articular sobre una base concreta las políticas públicas que lo rijan y las estrategias para cada empresa.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se considera como empresa de participación estatal mayoritaria, - -

aquellas que satisfacen alguno o varios de los siguientes requisitos:

- a) Donde participa el Gobierno Federal directa e indirectamente con 50% o más de capital social.
- b) Que en su constitución de su capital se establezca una porción especial del capital que sólo puede ser suscrita por el Gobierno Federal.
- c) Que corresponde al Gobierno Federal nombrar:
 - A la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, Junta Directiva u Organó de Gobierno.
 - Al Director General.
- d) Donde el Gobierno Federal tiene la facultad de vetar acuerdos de la Asamblea de Accionistas, del Consejo de Administración, de la Junta Directiva u Organó de Gobierno equivalente.

Como se aprecia, la caracterización legal de la empresa pública mayoritaria va más allá de la participación accionaria y comprende además aspectos de calidad como el nombramiento de directivos, miembros de los Organos de Gobierno y la capacidad de vetar acuerdos tomados por estos últimos.

En el presente documento nos referiremos a estos tipos de empresas, ya que las hace automáticamente sujetas a los procedimientos de control, vigilancia, planeación, evaluación, etc., que establece el Ejecutivo Federal, descartando a aquellas entidades que tienen fines sociales, educativos o de investigación.

1.1.2.- La Adecuación al Contexto Mexicano

En el proceso histórico que lleva de un tipo de Estado a otro (del Estado Policía al Estado de Servicio), se amplía, en consecuencia, su espacio jurídico, su espacio político y -- también su espacio económico tradicional, y rebasa los moldes ortodoxos tradicionales del derecho, la política y la economía; y en el trayecto, utilizando en parte el derecho administrativo y en parte el derecho común, el Estado crea nuevas entidades jurídicas que son las empresas públicas, y que formal o -- teóricamente, quedaban fuera del esquema estatal ". (1)

Esta heterodoxia teórica y novedad jurídica del fenómeno que nos ocupa ratifican por una parte la necesidad del enfoque interdisciplinario, y por la otra, requieren una adaptación y/o confirmación de la conceptualización general, ofrecida en el apartado anterior, en términos del marco histórico, político, económico y social propio de México.

(1) De la Madrid, Miguel, "La Participación de la Empresa Pública en el Proceso de Desarrollo Económico y Social del País. Plan Global de Desarrollo", en ciclo de Conferencias CENAPRO, 1981 P. 10.

En una obra reciente del Dr. Sergio García Ramírez, muestra como la " paraestatalidad " surge de las disposiciones constitucionales que refrendan y justifican la vocación social del Estado mexicano, y como ella otorga sustantividad jurídica a la " economía mixta ". Todo ello se concreta, en sus palabras, -- " Cuando la Nación reasume el dominio directo de algunos bienes, cuando interfiere el curso normal, competitivo de las unidades industriales o mercantiles, cuando resuelve planes y programas de desarrollo, y por todo eso (. . .) hace aparecer una entidad a cargo de la administración (. . .), establece e impulsa un nuevo ámbito jurídico (. . .) " (2).

El autor citado proporciona así una caracterización sustantiva de la Empresa Pública en el contexto mexicano, pero se plantea también la necesidad de una definición jurídica más precisa -- (que frente a las dificultades inherentes y la confusión prevalecte, cumpla con las condiciones mencionadas). Propone la siguiente: La Empresa Pública es " (. . .) una unidad de producción de bienes o prestación de servicios, que poseen una contrapartida patrimonial directa, formada por decisión inmediata del Estado (. . .), con recursos que éste o sus conductos paraestatales reciben (. . .), y sujeta al cumplimiento forzoso y directo de los planes y programas gubernamentales y a un régimen específico de control autoritario " (3). Su no-

(2) García Ramírez, Sergio. Derecho Social y Económico y la Empresa Pública en México, Ediciones INAP, Estudios, Serie - II Administración Pública Mexicana, No. 3, 1982, P. 69.

(3) García Ramírez, Sergio, 1982, Op. Cit. P. 73.

ción de Empresa Pública comprende entonces como elementos: el interés público, la unidad productiva, el patrimonio del Estado y el control por el mismo; todos ellos compatibles con los planteamientos del apartado anterior.

Ruiz Massieu, complementa la caracterización con elementos como la colocación de los bienes y servicios en el mercado (en lo que también coincide con la definición propuesta en el apartado anterior) y el status de socio para el Estado o para un ente paraestatal. Este autor concluye que " (...) se trata de una entidad económica personificada en la que el Estado ha contribuido con capital por razones de interés público, social o general" (4).

En cuanto a los propios instrumentos legales, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (del 22 de diciembre de 1976), incluye en su Título Tercero (De la Administración Pública Paraestatal), "organismos descentralizados", "empresas de participación estatal mayoritaria" y "fideicomisos". Los primeros son instituciones creadas por el Legislativo o el Ejecutivo " (...) con personalidad jurídica y patrimonio propio (...)" (Art. 45).

Para definir las empresas de participación estatal mayoritaria (que serían las EP propiamente dichas), (5), la Ley citada --

(4) Ruiz Massieu, José F. "La Empresa Pública: Un Estudio de Derecho Administrativo Sobre la Experiencia Mexicana". Ediciones INAP, 1980, P. 30.

(5) Ruiz Massieu, José F. "La Empresa Pública Mexicana: Diez-Cabos Sueltos", INAP, Serie Praxis, No. 33/IA PEM, México-1980 (a) P. 30.

pone condiciones de propiedad o de control. En efecto, pide que se satisfagan" (...) algunos de los siguientes requisitos (...) " (Art. 46): que el Gobierno Federal, otras EP, etc., "(...) - - aporten o sean propietarios del 50% o más del capital social", - que en su capital se incluyan " (...) acciones de serie espe- - cial que sólo pueden ser suscritas por el Gobierno Federal; o - (...) que el Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, Jun ta Directiva u Organo de Gobierno, designar al presidente, al - director, al gerente, o cuando tenga facultades para vetar los- acuerdos(...)" de los mismos. En esto se aparta de la defini- ción conceptual que hemos adoptado, en la que se exigen ambas - condiciones (aunque la diferencia puede resultar sólo formal, - ya que en la práctica dichos elementos se suponen).

Chanes Nieto hace notar, que la Empresa Pública no está defini- da explícitamente como tal ni en el texto legal analizado ni en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.(6) -- Esa " (...) indeterminación conceptual y falta de caracteriza- ción de las diversas instituciones paraestatales " (en lo que- respecta a su creación, organización y funcionamiento), resulta de "(...) recurrirse únicamente a criterios formales " (en los conceptos legales respectivos). Es decir, que estamos de acuer- do en la necesidad de utilizar definiciones más sustantivas y - operacionalizables.

(6) Chanes Nieto, José. Insuficiencia del Marco Jurídico de la- Denominada Administración Pública Paraestatal en México ", - Revista Latinoamericana de Administración Pública, No.8-9, - México 1979, P. 161.

1.2. - Orígenes del Sector Paraestatal

1.2.1.- Etapas de Crecimiento.

El grupo de empresas públicas que forma el llamado Sector Paraestatal se ha ido conformando en el tiempo por un amplio y variado número de razones que surgieron al amparo de muy distintas circunstancias, Carrillo y García Ramírez distinguen tres etapas que, referidas básicamente al aspecto de control, sirven para ilustrar el crecimiento del sector. (7):

Primera Etapa, 1925-1946: Crecimiento Coyuntural.

Esta primera etapa que abarca el período post-revolucionario se caracteriza por " el establecimiento coyuntural por agregación, aleatorio y sistemático de las empresas públicas..."(8) Puede decirse que durante esta época se establecieron fundamentalmente aquellos organismos y empresas que integran buena parte de la infraestructura institucional que sirvió de base para el desarrollo posterior del país. En ese sentido se afirma -- que en dicho lapso se mantuvo con claridad el concepto paraestatal de las organizaciones mencionadas, en cuanto al apoyo y complementariedad que establecen con el sector central. El significado del término " empresa descentralizada ", de uso corriente hasta hace quince o veinte años, definían precisión -- que, no obstante estar subordinada ésta a los fines del Estado, gozaba de cierto grado de autonomía.

(7) Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio, Las Empresas Públicas en México.-Miguel Angel Porrúa, México,-1983, Págs. 36-51.

(8) Carrillo Castro, op. cit. pág. 37.

Segunda Etapa, 1947-1958: Establecimiento de mecanismos de Control.

Esta etapa coincide con el inicio del proceso de industrialización del país a través de una política de sustitución de importaciones que inicialmente fue inducida por el conflicto bélico mundial, para después adoptarse como objetivo explícito de la política industrial.

En ese contexto, el Estado empieza a participar más amplia y directamente en los procesos de formación de capital, ya no sólo como facilitador, mediante el establecimiento de la infraestructura física e institucional requerida, sino a través de una clara actitud empresarial. Sin embargo, ello ocurrió sólo a través de proyectos aislados sin que formaran parte de, o existiera, un planteamiento general respecto a su participación directa en la economía.

No obstante el número de empresas y organismos empezó a aumentar, lo que hizo necesario establecer esquemas de control que permitieran agruparlas y ordenar sus actividades. Para tal fin se expidió en 1947 la primera Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. (9).

Tercera Etapa, 1959-1982: Creación del Sistema para la Planeación y Control.

A partir de 1959 el número de empresas, organismos y fideicomis

(9) Diario Oficial de la Federación, Diciembre 31, 1947.

Los crece aceleradamente. Este aumento se explica por la incorporación al sector paraestatal de un gran número de sociedades privadas que por cierta causa en particular estaba en riesgo - su permanencia como unidades productivas y fuentes de empleo. - Algunas de ellas eran propietarias de numerosas filiales que - también ingresaron a dicho sector, lo que elevó en forma súbita la cantidad de entidades paraestatales, cuando en realidad sólo se incorporaron unas cuentas.

En relación a los mecanismos de control, los autores citados - distinguen dos subperíodos dentro de esta etapa: 1959-1976 y - 1977-1982. En el primero prevaleció un enfoque de control centralizado, mientras que en el segundo se aprecia algún grado - de descentralización distinguiéndose como parte de éste a la - división del sector paraestatal en varios sectores.

1.2.2. La Perspectiva Histórica del Sector.

Si observamos en forma analítica las características más destacadas de cada etapa, se concluye, como lo afirma García - Ramírez, que: " La empresa pública encuentra primero su fundamento, en una retención estratégica; luego en la necesidad de satisfacción y, por ello de crecimiento, y en la medida que la nación lo solicite, en el marco de sus previsiones de desarrollo." (10)

(10) García Ramírez, Sergio. "Organización y funcionamiento de la Empresa Pública. Marco Conceptual.- La Empresa Pública en México. Factor de Desarrollo Económico y Social del País." Centro Nacional de Productividad, México, D.F., - 1981, Págs. 127.

Es evidente además que en México, dada su condición de país en vías de desarrollo - el Estado ha intervenido en la economía - con mayores recursos y mecanismos que los tradicionales en materia fiscal y monetaria. (11) Así ha desarrollado por cuenta propia una serie de inversiones de carácter industrial y comercial. También en numerosas ocasiones, muchas más de las que hubiera deseado, se ha responsabilizado de mantener en operación y funcionamiento acervos productivos que inicialmente fueron creados por otros sectores y que por razones de índole diversa tuvo que asumir la tarea de administrar.

Por eso la actividad del Estado en la economía, como propietario de medios de producción, es un proceso dinámico y cambiante que varía según las circunstancias históricas del país. (12)

Considerar la perspectiva histórica del sector paraestatal tiene relevancia cuando se hacen juicios de valor sobre sus empresas. En efecto, a menudo la polémica sobre la empresa pública se centra sólo sobre hechos actuales, sin atender los motivos y causas que dieron origen a su presente carácter público, o las circunstancias que en ese entonces prevalecían, ni la influencia que éstas tienen en sus condiciones actuales.

(11) Martínez Corbalá, Gonzálo. " Los Campos de Actividad de las Empresas Públicas, su sentido social, económico y científico". Revista Latinoamericana de Administración Pública. Núms. 8-9. Pág. 2, México 1970, Pág. 276.

(12) IBID. Pág. 273.

Si todo esto se reconoce concluiríamos, como lo hace Kaplan, - que en esencia la problemática presente del sector paraestatal es el " producto del crecimiento ya logrado, de sus contradicciones, límites y de los requerimientos de su continuidad."(13)

Lo anterior puede representarse en un cuadro y diciendo que -- el presente sector paraestatal es un todo, que se ha integrado en el tiempo mediante la unión de diversas partes; lo que ocurrió en distintos momentos y circunstancias. Ejemplo de esta - heterogeneidad lo constituye la variedad de razones que explica la integración del sector industrial del Estado. (ANEXO I)

1.2.2.1.- La Sectorización

A partir de 1976, cuando se inicia la etapa llamada- " Creación de los Sistemas de Control ", (14) ocurre un hecho de suma importancia: la Sectorización de las empresas públicas. En efecto, uno de los aspectos de mayor trascendencia, relativo a la llamada Primera Etapa de la Reforma Administrativa desarrollada durante el régimen presidencial 1976-1982, fue el - agrupamiento de las empresas por ramos o sectores y la coordinación de éstos por parte de las llamadas cabezas de sector.

Anteriormente la vigilancia y control de empresas y organismos públicos correspondía a la extinta Secretaría del Patrimonio -

- (13) Kaplan, Marcos. " Intervención del Estado y la Empresa Pública en América Latina Contemporánea. Los aspectos políticos e institucionales. Revista Latinoamericana de Administración Pública Núms. 8-9, México, 1979, Pág. 249.
- (14) Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. Las Empresas Públicas en México. Miguel Angel Porrúa, México, 1983. Págs. 36-51.

Nacional, abarcando incluso cuestiones de índole operativa, técnica o administrativa. (15) Así dadas las atribuciones de dicha Secretaría en cuanto a ser custodio del patrimonio nacional, -- se aprecia con claridad que la vinculación entre el sector para estatal y el central enfatizaba el concepto de propiedad, siendo secundarios los aspectos funcionales del primero.

En cambio al ocurrir la distribución de empresas y organismos -- por sectores se alteró radicalmente este concepto, poniendo como aspecto más relevante de dicha vinculación la operación o -- propósito de las entidades sectorizadas. Asimismo, esta modificación replanteó de facto el papel del Estado como empresario -- público, colocándolo ya no como un ente relativamente pasivo -- captador de empresas problema, sino como uno activo; decidido a utilizar en forma racional, coordinada y planeada la fuerza y -- dinamismo del sector paraestatal, conceptualizándolo como un -- conjunto integrado funcionalmente al sector central y a sus propósitos nacionales.

En forma simultánea a la agrupación de las empresas públicas -- por sectores se llevó a cabo dentro del sector ámbito una reforma de gran trascendencia para la vida económica y social del -- país: La creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, que tiene como una de sus atribuciones más importantes "Proyectar la Planeación Nacional del Desarrollo" a través de un -- Plan Nacional. (16)

(15) Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados de Participación Estatal (D.O. 31-XII-70) y Ley de Secretarías y Departamentos del Estado, artículo 7 (D.O. 24-XII-58).

(16) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O. 29-II-76) Art. 32, Frac. I.

Desde 1930 cuando se expide la Ley Sobre la Planificación General de la República, que expone por vez primera en la historia del país la necesidad de un Plan Nacional, los trabajos de Planeación habrían sido desarrollados en el seno del Gobierno Federal por varias Dependencias y Secretarías: de Hacienda y Crédito Público, de la Presidencia y del Patrimonio Nacional, a través de Comisiones y Comités, entre los que destacó la Comisión de Inversiones. Sin embargo, a finales de 1976 aún no se contaba con un sistema integrado de planeación, presupuestación y control, (17) de ahí la gran importancia de las citadas reformas, cuyos alcances se han visto ampliados con la reciente expedición de la Ley de Planeación. (18)

1.2.2.2.- Racionalidad en el Sector Paraestatal.

La etapa de racionalidad del sector paraestatal, se lleva a cabo en la administración de Miguel de la Madrid Hurtado, la que observa cuatro acciones básicas en las políticas -- de las empresas públicas y que son:

A) Racionalizar el número de empresas de acuerdo con las áreas prioritarias del desarrollo nacional, eliminando -- así el crecimiento innecesario e injustificado en la economía.

(17) García Cárdenas, Luis, " Interrelación de la Programación Paraestatal con la Programación Global". Revista Latinoamericana de Administración Pública. Núms. 8-9, México, - 1979, Pág. 197.

(18) Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1983.

- B) Elevar la eficiencia, productividad y rentabilidad de las - empresas paraestatales, a través de su inscripción en el -- proceso de modernización y un mayor equilibrio en las relaciones de intercambio con el sector privado.

- C) Mejorar la integración vertical y horizontal de las empre-- sas paraestatales, entre éstas, y el resto de la economía, - con el objeto de apoyar la integración del aparato productivo.

- D) Consolidar un esquema de organización por ramas, bajo directrices comunes de política y mandos unificados, que permiti-- tan la integración sectorial, reordenar el crecimiento y la interacción con los sectores privado y social.

En la administración del Presidente de la Madrid, la empresa - pública se consolida como instrumento de rectoría económica del Estado. Sus funciones, sus mecanismos específicos de opera- - ción, tienen que coincidir y apoyar al objetivo fundamental -- del Plan Nacional de Desarrollo, que es el cambio de las es- - tructuras económicas, políticas y sociales.

En consecuencia, el sector paraestatal tiene que actuar en - - aquellas actividades que permitan el cambio estructural, den-- tro de un criterio de mayor eficiencia, productividad y renta- - bilidad. Proceso que sólo se puede lograr a través de una ma--

por capacidad de adaptación a los cambios tecnológicos y con el mejor aprovechamiento de los recursos físicos y materiales de la nación.

- La estrategia de desarrollo de la empresa pública se conforma con cuatro vertientes. En la primera, se identifican rigurosamente las actividades y ramas industriales con elevada incidencia en la formación de un aparato industrial moderno, exportador y con ventajas relativas en el mercado internacional, clave para el crecimiento sostenido y equilibrado de la economía. Se definen así como entre las más importantes prioridades públicas, a los que producen los bienes de capital, insumos -- críticos, bienes de consumo básico, las industrias de punto -- tecnológico, empresas ahorradoras y generadoras de divisas y a las empresas promotoras del desarrollo regional.

El resultado de la depuración de la intervención estatal en la economía ha sido la política de desincorporación. En la misma se han registrado acciones de liquidación, fusión, transferencia a gobiernos locales y venta a los sectores social y privado.

Se liquidan o extinguen las empresas que ya cumplieron con los objetivos para los que fueron creados. Se fusionan dos o más entidades con el objeto de lograr una mayor integración productiva, comercial y gestión administrativa; permitiéndose así un

mejor uso y ahorro de recursos. Se transfieren a gobiernos estatales aquellas que tienen una gran importancia local y con una gran vinculación a sus programas de desarrollo. Se venden, las empresas no prioritarias ni estratégicas, pero que por sus condiciones de viabilidad económica son susceptibles de ser adquiridas por el sector privado.

- La segunda vertiente es el de modernización de la planta productiva en operación. Se le introduce así a las actividades -- prioritarias y estratégicas de niveles más adecuados de productividad, eficiencia y desarrollo tecnológico.

El cambio positivo en productividad y eficiencia sólo se puede dar con la introducción de tecnologías más avanzadas. Sin embargo, el propósito es aún más ambicioso; se quiere incorporar con el menor rezago posible las innovaciones tecnológicas que se producen en la economía mundial y desarrollar tecnología -- propia cuando la escala y rama de la producción así lo permita.

Otro gran propósito es el de generar bienes intermedios o de capital en la proporción de la demanda interna. Dentro de la lógica de nivelación productiva con respecto al mercado internacional, esto exige el mejorar la calidad de los bienes y -- equipos de producción.

- La tercera vertiente se refiere a la incursión estatal en -- nuevas ramas industriales o de desarrollo incipiente. Tres son los factores básicos que explicarían la participación del Estado: el apoyo en capacidad de inversión, el de incorporación en desarrollo tecnológico y el de las negociaciones con el exte--rior en materia de mercados y transferencia de tecnología.

De esta forma, se persigue en el mediano plazo contribuir en el cambio de la estructura industrial y consolidar al país en una potencia industrial media. La conclusión debe ser un nuevo -- peso específico en las ramas de la economía, así como el intro--ducir los cambios que sostengan el crecimiento y equilibrio -- económico en un futuro próximo.

- La cuarta vertiente es el de reorganización sectorial y reor--denación de su desarrollo. El objetivo es lograr una integra--ción horizontal y vertical del aparato productivo, a partir de dos mecanismos: relaciones de inversión, producción e intercam--bin más planificadas con el sector social y privado y la orga--nización sectorial por ramas.

Las relaciones con el sector social y privado se instrumentan--a partir de la concertación de intereses. El resultado es la--dotación de infraestructura y de inversión más racional a las--empresas de los particulares; la adecuada distribución de re--cursos físicos y materiales y la generación más óptima de bie--nes de consumo e intermedios para las mayorías.

Con la organización sectorial, se refortalecen los vínculos entre la orientación central y la operación estructural. Se hace así más viable el cumplimiento de los objetivos macroeconómicos con la consecuente evolución de productividad y rentabilidad de las empresas paraestatales.

1.3. Evaluación de las Empresas Públicas.

Gran parte de la polémica sobre empresas públicas se ha desarrollado a través de comparaciones con las privadas, concentrándose básicamente en el concepto de rentabilidad, medida ésta en función de unidades.

La posición que prevalece entre quienes apoyan a las empresas públicas es que, a diferencia de las privadas, no es la optimización de sus resultados financieros el principal objetivo que persiguen. (19)

En el otro extremo están aquellos que critican las pérdidas de algunas empresas del Estado aduciendo que ellas gravitan en las finanzas públicas, lo que tiene implicaciones macroeconómicas. A su vez, arguyen que son resultado de una mala administración o bien demuestran que no existe interés por la productividad, lo que se traduce en una forma de competencia desleal, puesto que pueden acometer acciones o proyectos sin importar las pérdidas en que incurran, evento que un accionista privado no soportaría.

(19) Ruiz Massieu, José Francisco. " La Empresa Pública: Un Estudio de Derecho Administrativo Sobre la Experiencia Mexicana ". INAP, México, 1980, P. 108.

Al respecto, cabría hacer los siguientes comentarios:

- . En la actualidad resulta difícil determinar con precisión el concepto de rentabilidad. Por ejemplo, si éste se evalúa en términos de utilidades, se encuentra que el nivel de inflación padecido por largo tiempo en la economía mexicana ha creado una enorme brecha entre valores corrientes e históricos, haciendo perder significancia al estado de resultados, cuyo saldo era tradicionalmente un punto de referencia para evaluar el rendimiento financiero de las empresas.
- . En segundo término cabría hacer una consideración de mucho mayor alcance que incluso podría parecer ingenua: ¿Es la maximización de utilidades el propósito básico de la empresa? En efecto, gran parte de la argumentación se ha centrado en suponer que el objetivo de ésta es obtener el mayor y cada vez más alto nivel de utilidades.

Este planteamiento sirvió durante mucho tiempo a la teoría microeconómica que exponía, como principio rector de la actividad de la empresa, la obtención del máximo nivel de utilidades, (20) objetivo que se alcanzaba de diferentes maneras según fueran las condiciones de mercado prevalecientes: competencia perfecta, monopolio, oligopolio, etc.

(20) Ferguson. " Teoría Microeconómica", FCE, México, 1973.P.- 201.

Sin embargo, la vida de la empresa moderna resulta en extremo diferente a la que prevaecía cuando los teóricos empezaron a discurrir sobre su teoría; pero podemos decir que la empresa moderna se desenvuelve en un medio interno y externo mucho más complejo al que originalmente la rodeó. Por ejemplo, en las modernas estructuras corporativas se aprecia con claridad la separación entre los responsables de la administración y los dueños del capital. Esta separación plantea la posibilidad de que los propósitos de ambos grupos no necesariamente coincidan. Así, el primero podría considerar como su principal objetivo la penetración de un mercado en particular, aún a costa de sacrificar ciertas utilidades, mientras que el segundo preferiría obtener un buen dividendo.

Este enfoque se complica más si se toma en cuenta también que las empresas pueden considerar necesario perseguir otros objetivos estratégicos para su desarrollo, como: la diversificación de productos, fusiones con otras sociedades, innovación tecnológica, etc., lo que no siempre conlleva a la maximización de utilidades, al menos en el corto y mediano plazo.

La suma de estos elementos establece la posibilidad de que una empresa persiga varios objetivos a la vez, que estructurados sistemáticamente forman la base de su estrategia, sin pretender que todos alcancen su máximo nivel, sino que cada uno se cumpla en un grado satisfactorio. Este planteamiento sintetiza la Teoría Conductista de la Empresa. (21)

(21) P.J. Devine, "The Firm Corporate Growth an Introduction-
To Industrial Economics". Caps. 3 y 4, George Allen Unwin
Ltd. London, 1974, Pág. 167.

Por otra parte, está la existencia de las empresas transnacionales, así como la función que el Estado asume en la economía con temporánea. Esto añade otro grupo de objetivos, que podrían denominarse políticos, cuya naturaleza impide evaluarlos cuantitativamente, pero que influyen en la actividad de la empresa en cuanto a que tienen que considerar el medio político dentro del cual realizan actividades.

De lo anterior puede obtenerse una conclusión importante: Los objetivos cuantitativos y cualitativos de cualquier empresa-pública o privada abarcan un amplio aspecto. La suma y congruencia de los mismos constituyen el aspecto fundamental de su estrategia. De esta forma la evaluación de sus actividades y de sus administradores, deben estar en función del grado de cumplimiento de cada uno de dichos objetivos.

Nos preguntaremos si esta afirmación equivale a decir que en esencia no importan las utilidades, o bien que el logro de ciertos objetivos justifica la existencia regular de pérdidas. Desde luego que la respuesta a esta interrogante es negativa. Puede aseverarse en cambio que no hay empresa productiva, e incluso sociedad, que sea viable en el mediano plazo si sus egresos-corrientes son sistemáticamente mayores a sus ingresos corrientes.

Esta diferencia negativa significa que los recursos que obtienen por la venta de bienes o servicios, no son suficientes para

cubrir los gastos en que incurren para producirlos, incluyendo la amortización y servicios de sus obligaciones crediticias. - Para cubrir este faltante podrá acudir a nuevos financiamientos, sin embargo, si ello se convierte en una acción recurrente su posición se agravará en forma paulatina.

En síntesis, una entidad crónicamente deficitaria tendrá en sí misma limitadas posibilidades de crecimiento, a menos que el resto de la sociedad decida, por algún motivo específico, sufragar mediante un subsidio dicha inferencia.

Por el contrario, aquella entidad que mantenga un diferencial positivo entre dichos rubros, es decir, genere ahorro corriente, podrá financiar total o parcialmente su crecimiento.

Es importante establecer que para efectos de flujo de efectivo egresos menos ingresos- no deben considerarse como deficitarias aquellas entidades cuyo ahorro corriente no cubra la totalidad de sus inversiones. Dado que es muy normal, y financieramente recomendable, que dichos gastos sean financiados con créditos a largo plazo, en cambio, su servicio y amortización deben ser cubiertos con ingresos corrientes.

1.4.- Regulación de las Empresas Públicas.

La mayor parte de las empresas públicas mexicanas están reguladas por dos tipos de disposiciones: las propias del dere

cho común o general, que serían aquellas a las que está sujeta cualquier tipo de sociedad mercantil, y las específicas del -- sector paraestatal, cuyo cumplimiento es obligatorio para todas las empresas de participación mayoritaria.

Sin embargo, aunque ambos tipos de derecho regulan a la empresa pública, cada uno de ellos ha seguido su propio camino. En particular el concerniente al sector paraestatal, parece fundamentarse más en el aspecto de la propiedad de la empresa que -- en el objeto social de la misma, como sería el caso de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Este fenómeno ha hecho que existan aspectos de las empresas -- públicas que están doblemente legislados, propiciando algunas contradicciones. Un ejemplo serían los concernientes a los consejos de administración.

Expertos juristas reconocen que el derecho regulatorio en la -- materia se encuentra en un proceso de transformación, (22) hecho explicable a la luz del proceso errático de incorporación y creación de empresas públicas, lo que sintetiza Chanes Nieto respecto a que: " La realidad administrativa (de la empresa -- pública) ha ido más aprisa que los teóricos para explicarla. -

(22) García Ramírez, Sergio. Organización y Funcionamiento de la Empresa Pública. Marco Conceptual. La Empresa Pública en México, Factor de Desarrollo Económico y Social del -- País. Centro Nacional de Productividad, México, D.F., 1981. Pág. 127-123-134.

los políticos para dirigirla y los administradores para comunicarla".(23)

Dicho traslape de ámbitos se observa también en la persona del administrador público. García Ramírez expone esta circunstancia de la manera siguiente: " No se ocurre encomienda más difícil de entrada, que la del empresario público. Esto simplemente por el hecho de que él tiene que ser y actuar como doble persona o, si se prefiere, con su doble cometido: persona dual y cometido doble que, sin embargo, tienen que fundirse en un solo individuo y orientarse, sintéticamente, por un sólo camino.(24)

El aspecto relevante es que, a diferencia de uno privado, el empresario público goza de un grado menor de libertad de acción. De hecho a menudo se enfrenta a un dilema: cumplir con una serie de trámites o simplemente operar. Encrucijada a veces ingrata, puesto que rara vez se reconoce la influencia de los controles en el cumplimiento de las metas operativas, o bien se establecen mecanismos heterodoxos para evitarlos, prefiriendo la explicación del acto consumado en lugar del permiso previo para realizarlo. Práctica que por insana tiende a propiciar irregularidades.

(23) Chanes Nieto, José. En la presentación del Libro de José-Francisco Ruiz Massieu, La Empresa Pública; Un Estudio de Derecho Administrativo Sobre la Experiencia Mexicana, INAP, México, 1980, Pág. 19.

(24) García Ramírez, Sergio. op. cit. 1981, págs. 134.

A efecto de exponer gráficamente el universo de normas jurídicas al que está sujeta la empresa pública, éstas se clasifican de la forma siguiente:

- i) Las de carácter general definidas en los términos expuestos.
- ii) Las específicas del sector parastatal, que cubren:
 - . Aspectos financieros
 - . Aspectos comerciales
 - . Aspectos de su personal

La síntesis de este trabajo contenido en el anexo 1 y se presenta en el diagrama de la figura 1.

Antes de elaborar alguna conclusión, es importante hacer la aclaración de que se trata de un enfoque sui generis, dado que se atiende básicamente el aspecto cuantitativo no el cualitativo, lo que para normas jurídicas es mucho más relevante. No obstante nuestro propósito es sólo ilustrativo en cuanto a señalar el gran número de disposiciones a que están sujetas las empresas públicas.

Hecha esta aclaración pueden hacerse las siguientes conclusiones:

Número de Normas
Jurídicas

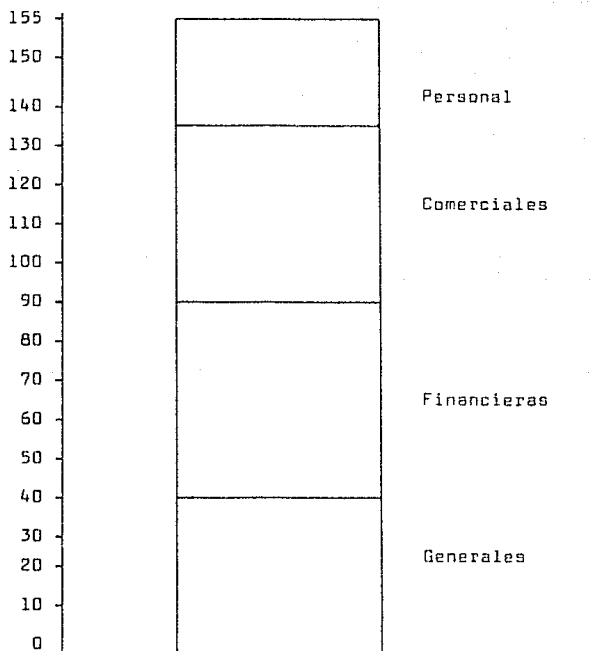


FIGURA 1 MARCO JURIDICO DE LA EMPRESA PUBLICA 1982/85

- . En primer término destaca la asimetría en el número de disposiciones de carácter específico con respecto a las de carácter general.
- . Gran parte de las normas relativas a la empresa pública se fundan en la intención de evitar el desvío de recursos, varía en función de los programas establecidos o lo que se clasificaría como actos ilícitos.

En esa medida se aprecia durante los últimos años un marcado acento en disposiciones encaminadas a evitar este tipo de acciones, lo que puede observarse por el aumento en el número de normas jurídicas relativas al control de personal del sector público y a las operaciones comerciales que éste realiza.

- . Vista en retrospectiva la evolución de las normas jurídicas se puede concluir que su tendencia ha partido de lo general a lo particular, avocándose a cubrir básicamente los mismos asuntos pero cada vez con mayor detalle.
- . Por último, un aspecto interesante es el relativo al costo de la administración de los controles establecidos mediante las normas jurídicas mencionadas, evaluándolos en función del objetivo que les dió origen. Consideramos que este tipo de análisis sería muy importante porque haría posible conocer la efectividad y costo de diversos controles y con

ello juzgar la conveniencia de seguirlos aplicando, reformarlos o retirarlos.

Partiendo de lo expuesto, nos proponemos realizar el análisis de las normas jurídicas específicas que afectan a las empresas públicas enfocando el presente trabajo al aspecto del control, y a los mecanismos que establece el Estado para supervisar el cumplimiento de las tareas específicas asignadas a cada empresa dentro del Plan Nacional de Desarrollo, y vigilar que operen los recursos en forma eficiente y coordinada con el resto de las demás entidades del Sector Público.

CAPITULO II
MECANISMOS DE CONTROL DE LAS ENTIDADES
PARAESTATALES

2.1.- Antecedentes

Las numerosas empresas que son manejadas por el Estado - tienen un largo alcance en su actividad económica que coordinando sus labores constituyen uno de los pilares más importantes, y la base necesaria para la planeación económica del país. Lo anterior implica, a su vez, que el Estado debe asumir el papel que le corresponde; vigilar los intereses públicos fundamentales, dictando las medidas de protección y de seguridad jurídica que en un verdadero estado de derecho representan los cimientos del sistema democrático que contiene la Constitución de 1917.

La creciente y progresiva intervención del Estado en la vida económica ha dado origen a distintas modalidades en la conformación de empresas públicas, lo cual a su vez, se ha traducido en diversas formas de constitución y normas jurídicas de actuación. Esta variedad de preceptos legales en juego implica un sinnúmero de mecanismos de control y vigilancia, siendo una de sus características su dispersión normativa, con una tendencia alentadora en cuanto a cierta sistematización con la puesta en marcha de la reforma administrativa del sexenio pasado, las reformas y adiciones a la Constitución Política y a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y a la promulgación de la actual Ley de Planeación, entre otras disposiciones legales dictadas a partir del inicio del actual gobierno.

El primer intento de organizar un sistema jurídico de control y vigilancia lo ubicamos en la Ley para el Control y Vigilancia de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal del año de 1947. Posteriormente fue aprobada la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, el 31 de diciembre de 1970; siendo derogada por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

El problema del control debe ser estudiado de acuerdo con los objetivos que se persiguen al implantarlo, con todas las implicaciones políticas, económicas, sociales y técnico-administrativas que se presentan en un sistema de economía mixta como el mexicano. Con esta perspectiva el objetivo principal será controlar el cumplimiento de las tareas específicas asignadas a las empresas públicas dentro del Plan Nacional de Desarrollo; después que operen eficientemente con el máximo aprovechamiento de los recursos, y que finalmente actúen coordinadamente -- con el resto de las entidades del sector público, dentro de -- una completa legalidad, exactitud, oportunidad en el cumplimiento de sus funciones administrativas y de estricta responsabilidad en el manejo de los recursos patrimoniales del Estado.

Esto plantea el problema clave del Estado frente a sus empresas, lo cual, según la mayoría de los autores y tratadistas, se presenta en dos alternativas extremas y peligrosas; determinar el grado de autonomía que debe concedérsele para lograr el

máximo nivel de eficiencia, evitando, por una parte la insuficiencia que consecuentemente provoca desorganización, irresponsabilidad, falta de coordinación y, por otra, el exceso que -- atenta contra la flexibilidad, iniciativa y debilita su acción frente a los entes privados que desarrollan actividades similares. (Figura 2)

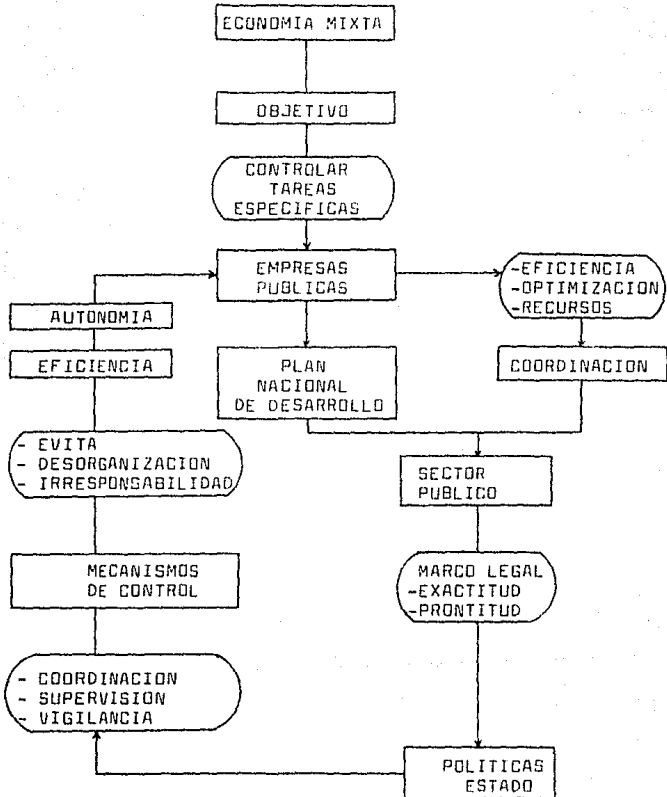
El dilema se resuelve en parte, mediante el uso de mecanismos de control que busquen los elementos de coordinación, supervisión y vigilancia que logren el justo equilibrio, teniendo --- que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación -- es importante para alcanzar estos objetivos.

2.2.- Mecanismos de Control

En la sistematización y clasificación de los mecanismos de control, es preciso encontrar un criterio que desde mi punto de vista es la normatividad legal, que nos permite presentar un cuadro coherente de este universo de disposiciones legales y reglamentarias, dictadas a través de los años.

De acuerdo con lo anterior y revisando, entre otras, las disposiciones en la carta fundamental, clasificaremos las distintas modalidades de control en tres grandes grupos: control administrativo, control por el Congreso de la Federación y control -- por la comunidad. (Figura 3)

CONTROL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES



(Figura 2)

MECANISMOS DE CONTROL

1.- Administrativo	-Jerárquico	-Organismos Desconcentrados -Organismos Descentralizados -Empresas de Participación Estatal Mayoritaria y Fideicomisos -Sociedades Nacionales de Crédito
	-Tutela	-Textos Legislativos -Ley Federal de Entidades Paraestatales.
	-Organos e Instrumentos Administrativos.	-Organos Secretaría General de la Contraloría de la Federación. -Instrumentos -Ley Presupuesto Contabilidad y Gasto Público. -Ley Sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal. -Obras Públicas
2.- Congreso	-Previo y Directo	Art. 93 Fracción II Constitucional.
	Posteriori	Art. 93 Fracción I Constitucional.
		Art. 47 Fracción IV Constitucional (creando la Contaduría Mayor de Hacienda.
3.- Comunidad	-Representantes obreros y patronales -Grupos Organizados de la Colectividad -Medios Masivos de Comunicación e Información -Mecanismos de Coordinación Administrativa	

(Figura 3)

2.2.1.- Control Administrativo

Podemos caracterizar este tipo de control como aquél - que se ejerce sobre las empresas públicas por los órganos de - la administración, de quien en definitiva éstas dependen.

Sus antecedentes y su procedencia legal se encuentran en las - disposiciones generales que conforman el Derecho Administrativo dispersos en diversos textos legales, reglamentos, acuerdos presidenciales, circulares, oficios en suma, en la jurisprudencia y práctica administrativa. Es una consecuencia inmediata del ejercicio de la función administrativa que en definitiva - corresponde ejercer y aplicar al Poder Ejecutivo Federal como máximo representante de la Administración del Estado.

Del análisis de los ordenamientos legales pertinentes podemos elaborar una nueva clasificación por las diversas modalidades - en que pueda expresarse: forma e intensidad con que se aplica. Así podemos distinguir un control jerárquico, uno de tutela y otro ejercido por medio de órganos administrativos de coordinación y planificación.

2.2.1.1.- Control Jerárquico

Esta modalidad del control administrativo es una consecuencia directa de la organización jerárquica que existe en la administración pública. La jerarquía administrativa, base de la unidad y coordinación del Ejecutivo Federal como adminis

trador, logra objetivos gracias a todo un sistema de controles que se manifiestan mediante actos administrativos; como la simple autorización, revisión previa o posterior, revocación, suspensión o diversos tipos de fiscalización en la actividad del funcionario subordinado. Puede definirse como aquél control que ejerce el jefe superior del servicio sobre los funcionarios -- subalternos. Se caracteriza por ser un control interno, o sea, que funciona con mecanismos que se generan dentro de la propia administración, y no condicionado, con lo que decimos que no existe norma expresa que lo defina, que en parte está sujeto a la discrecionalidad del funcionario que lo ejerce, quien podrá anular, enmendar, suspender o reformar las decisiones de sus subordinados.

El control jerárquico en sus modalidades e intensidad va a depender, en definitiva de la estructura jurídica que haya adoptado la empresa pública de que se trate. Para estudiarlo se -- realizará de acuerdo a la clasificación que existe de las empresas del Estado.

a) Organismos Desconcentrados

Estos Organismos en México no presentan caracteres idénticos ni uniformes, así la mayoría se dedican a actividades no -- productivas en el sentido económico, sino sólo a la producción de bienes y servicios de carácter industrial y comercial.

Como característica esencial, se puede señalar la relación que mantiene de la jerarquía con la autoridad central y su autonomía técnica. Por la falta de uniformidad en los instrumentos jurídicos que los han creado, hay algunos que dependen directamente de una Secretaría de Estado y se les autoriza en global su presupuesto, sin desglosarlo en las partidas normales de la dependencia. Entre estos casos podemos mencionar, la Dirección General de Correos, dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; la Comisión Constructora de Ingeniería Sanitaria, dependiente de la Secretaría de Salubridad y Asistencia. (25) - El Instituto Nacional de Bellas Artes, así como, los Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano (SENEAM) órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes encargado de proporcionar los servicios para ayuda a la navegación aérea.

El control jerárquico en este tipo de organismos desconcentrados es ejercido por el Director General del Servicio, - sin perjuicio del que corresponde al Secretario de Estado respectivo y que se refleja en el derecho a veto, respecto a las decisiones de los órganos directivos.

En otros casos, estos organismos desconcentrados, creados especialmente para el desarrollo integral de una cuenca - fluvial o para el aprovechamiento de las aguas, son dota-

(25) Extinguida por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 11 de marzo de 1982.

dos de personalidad jurídica y patrimonio propio. Las circunstancias de que estos organismos se les dote de personalidad jurídica no significa que pierdan su carácter de órganos dependientes de la Administración Central, ya que están desprovistos de toda autonomía orgánica y se encuentran sometidos a la autoridad jerárquica de la Secretaría de Estado que corresponda.

No está por demás, reiterar lo antes mencionado en el sentido de que, a partir de la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se ha creado e instituido formalmente la figura jurídica administrativa de la desconcentración administrativa, que antes de su vigencia sólo existía como consecuencia de sus prácticas administrativas y que recoge los principios de las comisiones citadas para la administración de las cuencas hidráulicas.

b) Organismos Descentralizados

Conforme a las reformas administrativas en estructura y - - operación dentro de la Administración Pública Paraestatal, los organismos descentralizados en función de su naturaleza jurídica han sido clasificados en dos tipos: Organismos -- descentralizados por servicio, que obedecen a la definición dada en el Artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y en el artículo 6 de la Ley Federal-

de Entidades Paraestatales en los que participan los gobiernos estatales y municipales. Estos últimos adquieren una fisonomía especial, a pesar de que la Secretaría de Programación y Presupuesto publicó en el Diario Oficial de la Federación del 21 de octubre de 1977, el Registro de la Administración Pública Paraestatal, en cuyo apartado 13 del número 1, se describen sus características particulares. Respecto al primer tipo de organismos descentralizados, debemos ubicar el control jerárquico en la Ley o Decreto del Ejecutivo Federal que los crea; en otras palabras, está inserto en el estatuto orgánico o texto legal que fijó su naturaleza jurídica, sus atribuciones, su estructura orgánica, sus órganos principales, su patrimonio y fuentes de financiamiento y sus relaciones con el gobierno central.

Como norma general, la autoridad suprema en estos organismos reside en un Consejo de Administración o Junta de Gobierno y un Director General. Estos órganos colegiados se integran con un Presidente y un número importante de Consejeros, la mayoría de designación exclusiva del Ejecutivo Federal o representantes directos del mismo, como es el caso de los Secretarios de Estado que en la mayoría de los casos, por derecho propio forman parte de estos órganos directivos. (26)

- (26) Art. 20 Ley Federal de las Entidades Paraestatales. "El Propio Órgano de Gobierno sesionará válidamente con la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus miembros y siempre que la mayoría de los asistentes sean representantes de la Administración Pública Federal."

En consecuencia, será la administración quien ejerza el control jerárquico sobre las actividades de la empresa, el cual está ligado a la ingerencia directa en la gestión y dirección de la misma. Sus modalidades y grados de intensidad variarán de un organismo a otro, según su estatuto orgánico y reglamentos internos.

Con respecto a los organismos descentralizados de carácter federal en los que participan los gobiernos estatales y municipales, no podemos hablar de un control jerárquico dadas las características jurídicas muy especiales que revisten estos organismos dentro de un contexto de concurrencia y coordinación de tres niveles de gobierno, en que deben respetarse los principios constitucionales de autonomía estatal y municipio libre. (27)

c) Empresas de Participación Estatal Mayoritarias y Fideicomisos.

Estas empresas adoptan, el régimen jurídico de la sociedad anónima; su ordenamiento legal se encuentra tanto en el Código de Comercio, la Ley General de Sociedades Mercantiles, Ley General de Instituciones y Operaciones de Crédito, en lo que se refiere a sus relaciones con los particulares, como en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de las Entidades Paraestatales y muchas otras, en sus relaciones con el sector público.

(27) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 115.

El adoptar la fórmula de sociedad anónima, el control jerárquico debería ser ejercido por el órgano supremo de la sociedad, esto es, la Asamblea General de Accionistas. Pero como sabemos esto no ocurre en la práctica en razón de las especiales características que asume este tipo de sociedad anónima estatal. En efecto, es sabido que la Asamblea General sólo existe en teoría, en la práctica no funciona; la suprema autoridad de la sociedad es ejercida por el Consejo de Administración que a su vez, delega su autoridad con el Director General u órgano de gobierno equivalente. Será, en definitiva, en los estatutos sociales donde encontraremos señaladas las facultades y obligaciones de los funcionarios encargados de la administración de la sociedad y en consecuencia las distintas formas y procedimientos para ejercer el control jerárquico.

Respecto a los fideicomisos estatales debemos ubicar el control jerárquico en el contexto del instrumento legal que lo crea. Es allí, donde se fija estructura interna del organismo y se determinan las atribuciones específicas de las autoridades técnicas y administrativas encargadas de la administración del fideicomiso.

d) Sociedades Nacionales de Crédito.

Estas sociedades de acuerdo con la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, son instituciones de derecho público, creadas por decreto del Ejecutivo Federal-

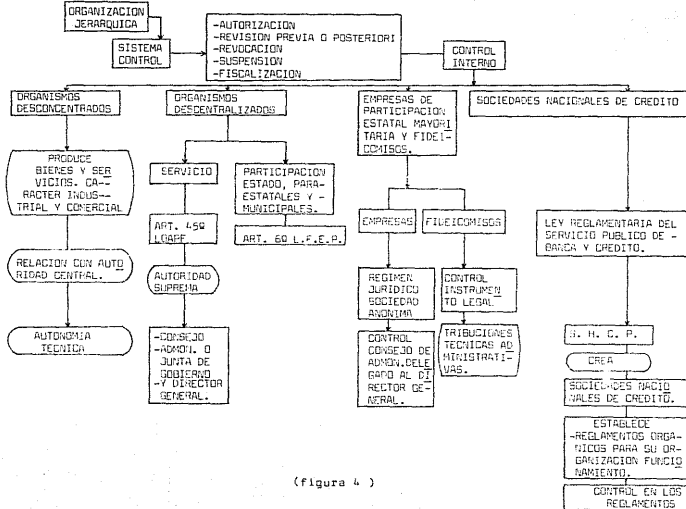
conforme a las bases que el mismo texto legal señala. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ordenamiento que crea a la Sociedad Nacional de Crédito, establecerá en los Reglamentos Orgánicos las bases conforme a las cuales se registrará su organización y funcionamiento. Debemos ubicar el control jerárquico en dichos reglamentos y en las disposiciones de la Ley Reglamentaria que especifica que la Administración de estas sociedades estará encomendada a un Consejo Directivo y a un Director General. (28).(Figura 4)

2.2.1.2.- Control de Tutela

El control de tutela surge principalmente como consecuencia del régimen de descentralización por servicio en la Administración Pública. En la medida en que la administración central transfiere facultades de poder a las instituciones descentralizadas, el Estado se ve en la necesidad de reglamentar debidamente el control y vigilancia de sus actos. La tutela administrativa sobre los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y en general sobre las entidades del sector paraestatal, tiene como finalidad fundamental garantizar la unidad, la coordinación y la buena ejecución de la política económica y de beneficio social que le corresponde desarrollar al Estado. Lo anterior no significa que, de acuerdo con las nuevas adecuaciones jurídicas -constitucionales, legales y reglamentarias - este tipo de control se aplique a todas

(28) Art. 22 y 23 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

A.1.- JERARQUICO



(figura 4)

las actividades del sector público, ya que, estas adecuaciones implican el establecimiento de un órgano general de vigilancia responsable con la perspectiva de fortalecer y hacer integral la función del control en la Administración Pública Federal entre otras medidas.

Este tipo de control es un poder condicionado que sólo actúa en los casos y bajo las formas previstas por la Ley; no se presume; no contiene la posibilidad de dar órdenes, sino de hacer respetar las normas legales y reglamentarias pertinentes. Si el control de tutela es por esencia una fiscalización y vigilancia externa ejercida por el Estado mediante diversos procedimientos técnico-jurídicos, como lo expresa Horacio Flores de la Peña. (29) " No sólo debe circunscribirse a materias netamente administrativas, sino que debe abarcar todas las acciones necesarias para transformar a la estructura de la producción y la distribución del ingreso en beneficio de la población mayoritaria del país. "

Desde nuestro especial punto de vista institucional y formal, este tipo de control tiene como finalidad procurar el respeto del orden jurídico por parte de los órganos de la Administración Pública Federal, y en definitiva obtener la subordinación de esa administración en todos los aspectos al estricto cumplimiento de los ordenamientos constitucionales y legales.

(29) Horacio Flores de la Peña, " El control de la Empresa Pública", Revista de Administración Pública, No. 27, 1975. - Citado en el Libro de Avances de Investigación. Serie Administración Pública CIDE No. 9, Enero 1985, P. 124.

Encontramos el control de tutela en diversos textos legislativos, destacando por su importancia en el tiempo la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; la Ley de Deuda Pública; la Ley de Obras Públicas; la Ley Sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal; la Ley de Planeación, etc. - (Figura 5).

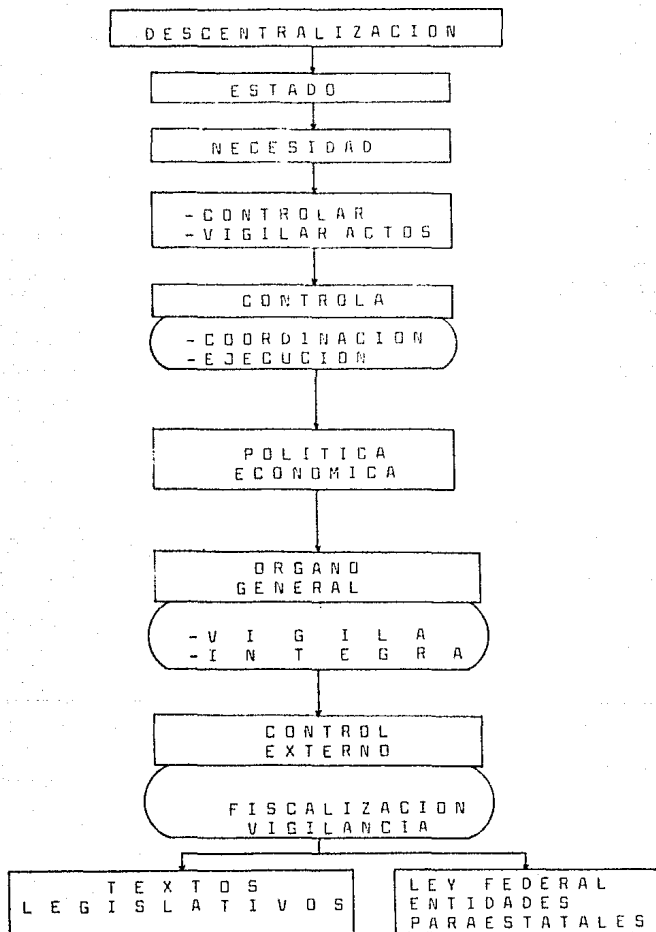
A- LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES

A partir del 31 de diciembre de 1947, fecha de vigencia de la primera Ley para el Control por parte del Gobierno de -- los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal; las Entidades Paraestatales adquieren su sanción - legal en el marco jurídico de la Administración Pública Federal, al ser reguladas por la antigua Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1959.

La Ley para el Control se sometió a diversas modificaciones en sus preceptos contenidos, hasta quedar por Decreto del - 31 de diciembre de 1970, regulando los siguientes capítulos:

Capítulo 10 de los Organismos Descentralizados y Empresas - de Participación Estatal.

A. 2.- T U T E L A



(Figura 5)

Capítulo 20, de los Fideicomisos

Capítulo 39 de las Empresas de Participación Estatal Minoritaria.

El 28 de abril de 1981, por Decreto del Congreso de la Unión - publicado en el Diario Oficial de la Federación de la misma -- fecha, se modificó el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedando como texto definitivo el siguiente: " La Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expide el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías - de Estado y Departamentos Administrativos y definirán las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos. (30). En consecuencia el - 14 de mayo de 1986, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que es - reglamentaria en la conducente del Artículo 90 Constitucional y abrogando a la Ley para el Control, por parte del Gobierno - Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

(30) Artículo 90 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta Ley se orienta a la consecución de los siguientes objetivos generales:

- a) Otorgar los controles previos gubernamentales a la única instancia del órgano o Junta de Gobierno de las Entida--des, en el cual se encuentran debidamente representadas-- las dependencias correspondientes del Ejecutivo Federal;
- b) Facilitar a dicho órgano para normar en cada caso a la - entidad o empresa de que se trate dentro de la sustanti- vidad del marco legislativo existente, tratándose así de evitar la indiscriminada aplicación de normas muy genera- les que por razones prácticas no resultan apropiadas para los diferentes tipos de entidades;
- c) Constituir una plataforma jurídica adecuada, congruente- con la realidad jurídica política mexicana, para que a - través de una correcta aplicación y de una respuesta adg- cuada a las dependencias del Ejecutivo Federal, se concii- lien, en un marco de armonía por una parte, la autonomía de gestión necesaria a toda empresa, y por otra la indis- pensable tutela que corresponde al gobierno de las enti- dades públicas que definen su intervención en la economía y la sociedad.

- d) Ser una instancia jurídica adecuada para otorgar plenitud de autonomía de gestión a los intereses de las entidades paraestatales, permitiendo por otra parte el ejercicio adecuado de los controles del Estado. Cuando hubieren omisiones o incumplimiento de las obligaciones -- que el ordenamiento señala a la Junta de Gobierno o al Director General, el Ejecutivo Federal, a través de las dependencias globalizadoras, en los términos que correspondan a cada una de ellas, según sus atribuciones y competencias respectivas suplirá tales omisiones y fincará las responsabilidades procedentes, y

- e) Establecer las bases para que se instrumentan los procedimientos y que se tomen las disposiciones y medidas que fueren necesarias, de manera paulatina y conveniente para ajustar a las entidades públicas, con las excepciones que el Ejecutivo Federal determine de conformidad con lo establecido en esta Ley.

Consecuentemente se establecen con mayor claridad las relaciones de las entidades paraestatales con el sector público central. La autonomía de gestión se refuerza mediante mecanismos que permiten establecer metas guiando el desempeño de las entidades paraestatales en lo fundamental a través del control de sus resultados y a su evaluación permanente.

Asimismo, se definen de manera amplia y categórica las responsabilidades del Director General de la Entidad, comprometiéndolas con los grandes objetivos nacionales.

Las entidades paraestatales se regulan ubicando los controles previos a que se contraen los numerosos dispositivos vigentes en el Organó de Gobierno. En este sentido, al regular de este modo al sector paraestatal, no renuncia el Estado a los -- controles que les corresponden en las entidades públicas, --- pues en el Organó de Gobierno quedan representadas las Dependencias del ejecutivo Federal que de acuerdo con la legislación existente deben intervenir en el control de la administración paraestatal. Los controles existen pero, de tal manera , que no afectan la autonomía de gestión que debe corresponder a las entidades públicas.

De este punto de vista se trata de ser congruente con los planes de descentralización. Se pretenden regular, pero de otra manera más efectiva, las relaciones entre el Gobierno Federal y las entidades paraestatales, con el objeto de hacer patente la armonía entre los dos elementos indispensables de aquellos, la autonomía de gestión y el necesario control.

En tal virtud, el peso específico del control de las entidades paraestatales se da en una nueva fórmula, acorde con el derecho público, de manera propia y especial, permitiendo a -

las entidades paraestatales una autonomía razonable, que se --- desempeñen de mejor manera, a fin de elevar su eficiencia y sus objetivos, robusteciendo sus responsabilidades frente al Estado y a la sociedad. A estos propósitos de orden genérico podemos- -adicionar no de menor importancia, que independientemente de -- los controles de los cuales se responsabiliza al Organó de Go- -bierno y al Director General se establecen los grandes linea- -mientos para el funcionamiento de los controles de cada entidad, y la intervención, en los casos en que corresponda, de las de- -pendencias globalizadoras y coordinadoras del sector.

-Esta Ley contempla en su Capítulo 1º lo relativo a las " Dispo- -siciones Generales ", que constituyen los principios que orde- -nan e ilustran los campos de regulación que se contienen en el- -cuerpo de la Ley.

En estos preceptos se instituyen de manera congruente con la -- Ley Orgánica de la Administración Pública vigente, las entida- -des paraestatales, reglamentando en su parte correspondiente al Artículo 90 de la Constitución, con el objeto de regular la cong- -titución, organización, funcionamiento, control, fusión, extin- -ción, transformación y disolución de las entidades paraestata- -les de la Administración Pública Federal, así como sus relacio- -nes con el Ejecutivo Federal o con sus dependencias. (Art. 1º- -L. F. E.P.)

En su cuerpo legal que guarda congruencia con la Rectoría Económica que otorgan al Estado las reformas a los artículos 26 y 28 de la Constitución, al regular de manera específica la intervención económica del Estado dentro de la economía mixta, estableciendo de manera clara el manejo de las áreas estratégicas, que la Carta Fundamental reserva al Gobierno Federal y de las áreas prioritarias en las que el Estado puede concurrir con el capital privado o social (Artículo 60 L.F.E.P.).

Establece mecanismos que tienden a introducir normas básicas -- y objetivos tanto en los organismos descentralizados como en -- las empresas de participación estatal mayoritaria. Excluye del campo de su regulación a las Universidades y a las Instituciones de Educación Superior con autonomía, en otro sentido, a -- aquellas sociedades mercantiles materia de inversiones temporales por la banca, como ya se dispone de igual manera en la Ley-Reglamentaria de la Banca de Crédito, previniendo que cuando lo considere el Ejecutivo Federal, aquellas sociedades se puedan -- incorporar al régimen de la Ley (Art. 30 y 40 L.F.E.P.)

De manera específica, dada la naturaleza especial del organismo descentralizado que constituye la Procuraduría Federal del Consumidor, lo excluye del campo de sujeción de la Ley y lo remite a su propia legislación (ART. 30). Así también, a fin de no generar conflictos en aquellos organismos descentralizados que -- respondan a estructuras propias de intervenciones bipartitas y-

tripartitas, en la constitución o creación de los mismos, tanto de trabajadores como patrones, cualquiera que sea su naturaleza, así como en aquellos organismos descentralizados que además de órganos de gobierno cuentan con patronatos, dada la importancia social, de algunos de éstos, se previene que deberán seguirse rigiendo, en cuanto a sus estructuras orgánicas por sus leyes específicas, pero en lo que respecta a su funcionamiento, operación, desarrollo y control se les sujeta a los dispositivos de la presente Ley. (Art. 119 L.F.E.P.)

Se robustece la intervención de las Secretarías a quienes se ha asignado la coordinación de sectores, instituyéndose que serán obligadamente miembros de los órganos de gobierno y en su caso de los comités técnicos de las entidades paraestatales. (Art. 80 L. F.E.P.). Se consigna de manera específica que en las sesiones de los órganos de gobierno dichas Secretarías, las globalizadoras y las demás así como las entidades que deban formar parte del respectivo órgano de gobierno, deberán pronunciarse sobre los asuntos de la entidad o empresa relacionados con sus respectivas facultades legales, para lo cual deberán contar con la oportunidad y adecuada información del caso. Con esto se persigue fortalecer tanto la intervención y decisiones del órgano de gobierno en la operación de las entidades como de las coordinadoras de sector y apoyar de manera clara la autonomía de gestión. (Art. 90 L.F.E.P.)

-El Capítulo Segundo contiene las normas para la constitución, - organización, funcionamiento y registro público de los organismos descentralizados.

En la Sección A de este Capítulo se contemplan, en primer término, dispositivos que de una manera uniforme tienden a definir - los objetivos y las formalidades de estos organismos, para el - manejo de áreas estratégicas del Estado, la prestación de servicios públicos y sociales, la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social y manejo en exclusiva de determinadas áreas prioritarias. (Art. 14º L.F.E.P.)

Para tal efecto se contienen los elementos mínimos que debe contener toda Ley o Decreto por el cual se establezca la creación de un organismo descentralizado, así como las obligaciones de fijar sus organismos, patrimonios, régimen laboral e inscripción en un Registro Público. (Art. 15º L.F.E.P.) Se sustentan - las bases para su administración (Art. 16º L.F.E.P.) y los requisitos para poder ser miembros de los órganos de gobierno o ser designados Directores Generales, principios que se orientan en razones de sana política y de idoneidad en el ejercicio de los -- cargos tanto en lo que respecta a condiciones subjetivas o personales como a capacidad o experiencia. (Art. 19º L.F.E.P.)

Como una norma necesaria se expresan las facultades legales de que deben estar investidos los directores generales para representar a los organismos, cubriendo en este sentido algunos as--

pectos no regulados hasta la fecha y, que han motivado algunos cuestionamientos de orden jurídico (Art. 229 L.F.E.P.).

En cuanto al ejercicio de determinadas facultades legales, -- como de dominio, intervención en títulos de crédito, suscripción de compromisos y otorgamiento de poderes, se establece -- que los directores generales deben sujetarse a las bases generales que para cada organismo autorice su Organismo de Gobierno.-- (Art. 229 L.F.E.P.)

A fin de evitar erogaciones innecesarias e intervención de fedatarios públicos, para acreditar la personalidad y facultades, según el caso, de los miembros del Organismo de Gobierno, del Secretario o Prosecretario de éste, o del Director General y de los apoderados generales, se previene que bastará exhibir una certificación de la inscripción de su nombramiento o mandato -- en el Registro Público del Organismo Descentralizado (Art.230 L.F.E.P.)

-En la Sección 8 de este Capítulo se previenen las bases para -- la creación del Registro Público de Organismos Descentraliza-- dos, así como los documentos y actos que deban inscribirse en -- el mismo, y facultades para dicho registro a fin de expedir -- certificaciones de su inscripción, a las cuales se otorga fe -- pública.

-El Capítulo Tercero regula las empresas de participación estatal mayoritaria, de manera congruente al texto de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (Art. 289 L.F.E.P.) Se establece de manera categórica que en estas empresas deben cumplirse los supuestos y objetivos de las áreas prioritarias que definen en el propio texto de la Ley (Art. 309 L.F.E.P.). Se busca de este modo delimitar el campo de acción de esta intervención del Estado para procurar que las empresas públicas - bajo esta forma de organización, correspondan de manera clara y congruente a la rectoría económica que la Constitución confiere al Estado en su articulado.

Así, en términos coincidentes con la Ley Reglamentaria del Servicio Público de la Banca y Crédito, se excluyen de este tipo de empresas a las sociedades mercantiles en las que el Estado - a través de la Banca de Desarrollo intervenga en operaciones - de fomento, con la salvedad de aquellos casos en que resulte - conveniente para el interés público y por cumplirse los supuestos de prioridad económica, deban ser incorporadas dichas empresas al sector paraestatal mediante acuerdo expreso y en cada caso del Titular del Ejecutivo Federal. (Art. 299 L.F.E.P.)

Por otra parte se establece que, cuando algunas empresas que - formalmente se consideren de participación estatal mayoritaria, no cumplan con los propósitos de las áreas prioritarias a que se refiere la Ley o no resulte conveniente conservarlas como -

entidades paraestatales desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, el Ejecutivo Federal procederá a la enajenación de la participación estatal o en su caso a la disolución o liquidación de la empresa de que se trate. (Art.- 329 L.F.E.P.)

Se contiene asimismo normas relativas al ejercicio de la titularidad de las acciones o partes sociales del Estado, organización, administración y vigilancia de este tipo de empresas, -- consignándose de manera clara además de las facultades que en los términos de sus estatutos correspondan a los miembros de -- sus consejos de administración o a sus directores generales, -- tendrán de manera compatible las facultades que la Ley establece para los órganos de gobierno y para dichos directores, con la única salvedad de aquellas facultades propias de las Asambleas Ordinarias o Extraordinarias que se regularán, según el caso, en la legislación civil o mercantil y en los propios estatutos. (Art. 330 L.F.E.P.)

-El Capítulo IV consigna normas específicas sobre los Fideicomisos Públicos, delimitando como tales a aquellos establecidos -- por la Administración Pública Federal, organizados de manera -- similar a los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal mayoritaria, que tengan como propósito -- auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades -- prioritarias y se excluyen los que no cumplan los supuestos -- señalados.

En cuanto a la administración de este tipo de fideicomisos se contienen normas de ajuste para que los comités técnicos y directores generales se compatibilicen con las normas de la Ley relativas al desarrollo y operación de las entidades paraestatales. (Art. 400 L.F.E.P.)

-El Capítulo V contiene las normas específicas sobre el desarrollo y operación de todas aquellas empresas que encuadren dentro de los supuestos de la Ley para ser consideradas entidades paraestatales, y a tal efecto se les sujeta en primera instancia a la Ley de Planeación, Plan Nacional de Desarrollo y Programas Sectoriales e Institucionales, en cuanto a su autonomía de gestión a objetivos y circunstancias concretas para su desarrollo y operación, con normas básicas para el programa institucional, presupuestos de egresos, manejo de recursos por los propios órganos de las entidades y programas financieros. - -- (Art. 470 L.F.E.P.)

Como regla destacada para el efecto de una normatividad propia del sector paraestatal en cuanto al ejercicio de presupuestos, registro de operaciones, informes sobre estados financieros y cuenta pública, sujeto a las entidades paraestatales, en primer término a lo dispuesto por la Ley y su Reglamento y de manera supletoria a las prevenciones establecidas en otras leyes y reglamentos. (Art.500 L.F.E.P.)

Por lo que se refiere a la administración dispone que estará a cargo de un Organó o Junta de Gobierno o equivalente, y un Director General, previniendo las formas de integrar aquél, -- la integración de comités especializados y el ejercicio de sus facultades con sujeción a las políticas, lineamientos y prioridades que sobre el particular se establezcan por el Ejecutivo Federal. (Art. 540 L.F.E.P.). En el Artículo 58, se instituyen como facultades que ahora se encuentran dispersas en numerosas dependencias del Gobierno Federal, vinculadas a la programación, presupuestación, ejercicio del presupuesto, dirección, operación y otras que se identifican con la autonomía -- de gestión.

Este precepto, concilla, por una parte, la autonomía de gestión que radica en el órgano fundamental de la entidad que es el órgano de gobierno, con aquellos controles que el Estado Mexicano ha estado regulando en los diversos ordenamientos a que se ha hecho referencia. Se prescribe, que el órgano debe reunirse, cuando menos 4 veces al año, lo cual se determinará en el estatuto orgánico de cada entidad, y la manera de tomar las resoluciones en sus sesiones, tutelando de modo relevante los derechos del Gobierno Federal. (Art. 350 L.F.E.P.)

En estos apartados se consignan los compromisos y obligaciones de los Directores Generales, (Art. 590 L.F.E.P.) como ejecutores de las decisiones del Organó de Gobierno, implicando de --

manera pormenorizada y detallada sus compromisos que deben corresponder a la autenticidad de servidores de la nación y consignando de manera particular que por encima de lo que señalen otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones administrativas, deberán aplicar lo que establece esta Ley.

-El Capítulo Sexto es relativo al control y vigilancia de las entidades paraestatales, en apoyo de la autonomía de gestión de las mismas, se prevén diversas normas correspondientes a los órganos internos de las propias empresas que están en el Artículo 61º y dice así:

" Artículo 61º.- La responsabilidad del control al interior de los organismos descentralizados se ajustará a los siguientes lineamientos:

- 1.- Los órganos de gobierno controlarán la forma en que los objetivos sean alcanzados y la manera en que las estrategias básicas sean conducidas; deberán atender los informes que en materia de control y auditoría les sean turnados y vigilarán la implantación de las medidas correlativas a que hubiere lugar.
- 2.- Los Directores Generales definirán las políticas de instrumentación de los sistemas de control que fueren necesarias; tomarán las acciones correspondientes para corregir

gir las deficiencias que se detecten y presentarán al --
Organo de Gobierno informes periódicos sobre el cumpli--
miento de los objetivos del sistema de control, su fun--
cionamiento y programas de mejoramiento, y.

3.- Los demás servidores públicos del organismo responderán--
dentro del ámbito de sus competencias correspondientes -
sobre el funcionamiento adecuado del sistema que contra--
te las operaciones a su cargo".

-A los comisarios públicos que los mencionan en el Artículo 600
segundo párrafo y a la letra dice: " Los Comisarios Públicos -
evaluarán el desempeño general y por funciones del organismo, -
realizarán estudios sobre la eficiencia con lo que se ejerzan -
los desembolsos en los rubros de gasto corriente y de inver- -
sión, así como lo referente a los ingresos y, en general, soli-
citarán la información y efectuarán los actos que requiera el-
adecuado cumplimiento de sus funciones, . . . "

-A las facultades directas de control de la Secretaría de la --
Contraloría General de la Federación que dice en el Artículo -
650: " La Secretaría de la Contraloría General de la Federa- -
ción podrá realizar visitas y auditorías a las entidades para-
estatales, cualquiera que sea su naturaleza, a fin de supervi-
sar el adecuado funcionamiento del sistema de control, el cum-
plimiento de las responsabilidades a cargo de cada uno de los-

niveles de la administración mencionada en el Artículo 61º, y en su caso, promover lo necesario para corregir las deficiencias u omisiones en que se hubiera incurrido.

-Se contienen normas que no dejan lugar a cuestionamiento sobre los controles que corresponden al Estado, a modo de intervención directa del Ejecutivo Federal, cuando el Órgano de Gobierno o el Director General no dieren cumplimiento a sus respectivas obligaciones legales, como lo estatuye el Artículo 66º de la Ley que dice: " En aquellos casos en los que el Órgano de Gobierno, Consejo de Administración o el Director General no dieren cumplimiento a las obligaciones legales que les atribuyen en este ordenamiento el Ejecutivo Federal, por conducto de las dependencias competentes, así como de la Coordinadora de Sector que correspondiera, actuará de acuerdo a lo preceptuado en las leyes respectivas, a fin de subsanar las deficiencias y omisiones para la estricta observancia de las disposiciones de esta ley u otras leyes. Lo anterior sin perjuicio de que se adopten otras medidas y se finquen las responsabilidades a que hubiere lugar ".

Esto último, estatuye de manera que no permite dudas, la existencia de las facultades que el Estado se reserva para intervenir en las entidades públicas, sin perjuicio de la autonomía de gestión de las mismas, cuando sus acciones, operación o funcionamiento no se ajusten a los imperativos que el Estado mexi

cano requiere para el funcionamiento transparente de su intervención económica en los procesos de descentralización y en el ámbito de la economía que por ley o por prioridad le corresponden en el proceso y desarrollo de la sociedad mexicana. (Fig.6)

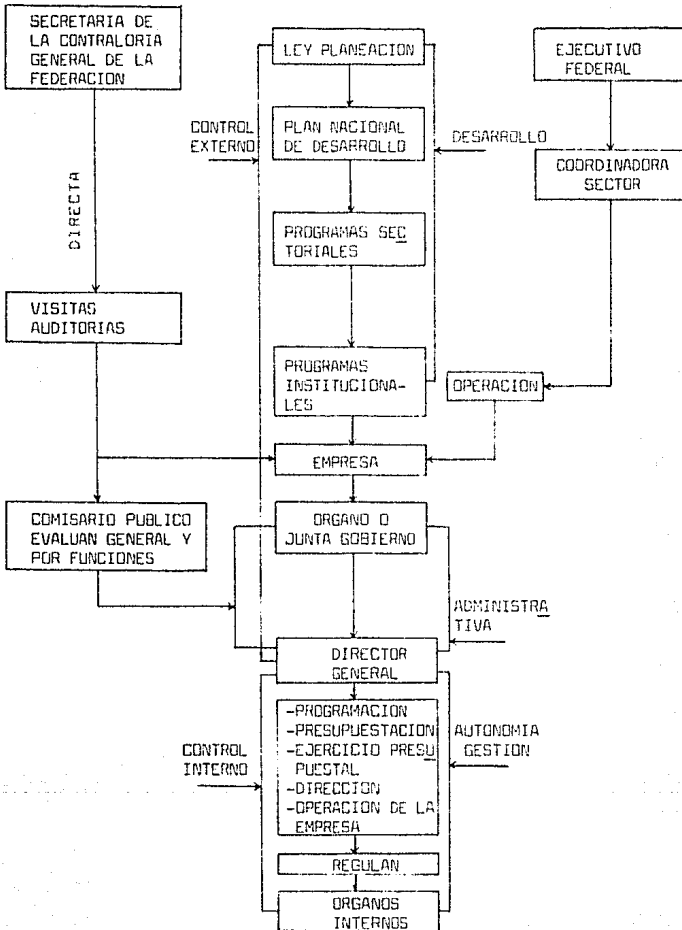
2.2.1.3.- CONTROL POR MEDIO DE ORGANOS E INSTRUMENTOS ADMINISTRATIVOS DE PLANIFICACION Y COORDINACION.

En un sistema de economía mixta, donde se combina la iniciativa privada y la planificación pública, el Estado está obligado a recurrir a la planificación cada vez que se entrega a una actividad económica, destinada a servir al interés general. La función del control tiene como meta orientar y garantizar el cumplimiento de los objetivos propuestos. Esto se realiza vigilando el uso de los recursos públicos, coordinando los planes de inversión, vigilando su cumplimiento, llevando un control del uso del crédito e interviniendo en todas las operaciones en que se haga uso del mismo. Cabe agregar, que también se requiere de la planeación del gasto público, mediante la elaboración de presupuestos y el control presupuestario. Anterior, debemos agregar la necesidad de asegurar los principios de seguridad jurídica que en un Estado de Derecho implica el sostén del sistema.

Este tipo de control sobre la administración pública, de acuerdo con las reformas y adiciones a los artículos pertinentes de la Constitución Política, (31) está claramente establecido en -

(31) Artículo 25, 26, 27, 28 y 73 Constitucionales.

LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES



(Figura 6)

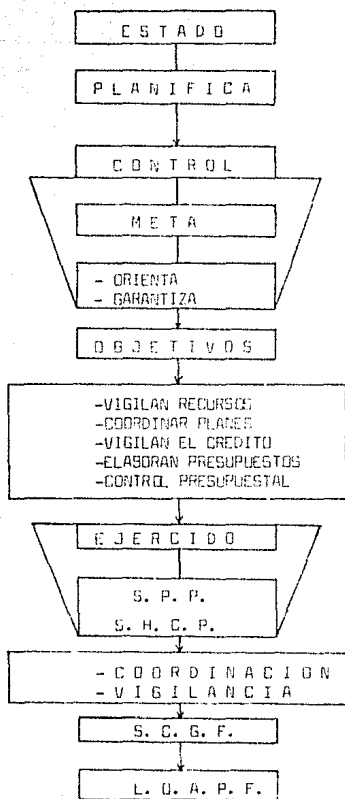
dichos preceptos y se ejerce por intermedio de las Secretarías de Programación y Presupuesto y Hacienda y Crédito Público, bajo la coordinación y vigilancia directa de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. En efecto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal faculta a dichas Secretarías para vigilar que el uso de los recursos públicos se lleve a cabo con apego a los lineamientos, normas, objetivos y metas de política económica y social del desarrollo del país.--- (Figura 7).

De conformidad con la misma Ley Orgánica, (32) y en concordancia con los artículos Constitucionales antes referidos, se ha establecido la organización sectorial de la Administración Pública, autorizando al Ejecutivo Federal para determinar las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos que se encarguen de la coordinación de los agrupamientos de las entidades de la Administración Pública Paraestatal por sectores o subsectores definidos, a los que corresponderá planear, coordinar y evaluar las operaciones de dichas entidades.

Al establecer que las entidades del Ejecutivo Federal se constituyen en unidades con responsabilidad sectorial se pretende, entre otras cosas, contribuir a una simplificación de los mecanismos de control, duplicación y contradicciones en las funciones de los organismos públicos. Las Secretarías de Estado cabezas de sectores conjuntamente con la Secretaría de Programa-

(32) Artículos 2 y 9 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

A.- 3.- ORGANOS E INSTRUMENTOS ADMINISTRATIVOS



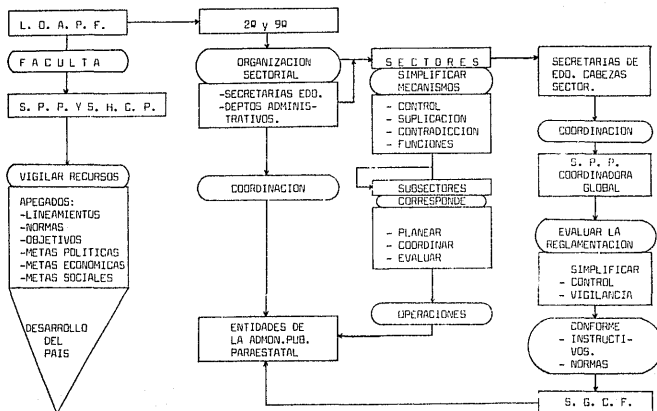
(Figura 7)

ción y Presupuesto como coordinadora global, deberán evaluar una reglamentación adecuada para simplificar el control y vigilancia sobre las empresas paraestatales, conforme a las instrucciones y normas que imparte al respecto, la Contraloría General de la Federación. En otras palabras, armonizar las políticas, estrategias y acciones de las entidades paraestatales entre sí y en sus relaciones con la Administración Central. (Figura 8).

A.- SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION.

En la exposición de motivos contenido en el mensaje con el cual se envió al Congreso de la Unión el proyecto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre otros conceptos, se expresa que la Administración Pública debe adecuarse para hacer frente a los retos que plantea la evolución dinámica de un Estado Moderno, reto que debe apoyarse en la necesidad de reafirmar nuestra nacionalidad; -- planear de una manera democrática todos los aspectos de la vida nacional, con énfasis en su descentralización que permita, a su vez alcanzar un desarrollo integral y lograr una sociedad igualitaria " y moralmente renovada ". Más adelante, agrega: -- Respecto a la renovación moral de la sociedad en el ámbito de la Administración Pública se traduce en dos medidas fundamentales: La creación de la Secretaría de la Contraloría de la Federación y el establecimiento de bases para el desarrollo del -- Servicio Público de Carrera.

LEY ORGANICA ADMINISTRACION PUBLICA
FEDERAL



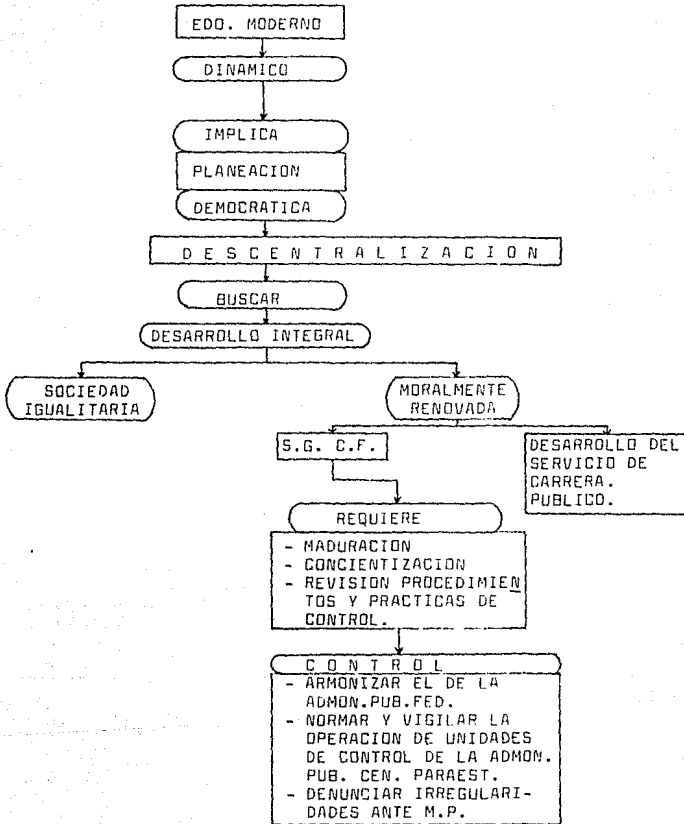
(Figura B)

Refiriéndose a la primera de estas medidas, se expresa que "se rá para una estructura moderna de control que requiere de un período de maduración, concientización y la revisión constante de los procedimientos y prácticas de control. Respecto al control se dice que " se propone armonizar el sistema de control de la Administración Pública Federal al integrar en una Secretaría de Estado (Art. 32 Bis) facultades para normar y vigilar el funcionamiento y operación de las diversas unidades de control con que cuenta la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, y sanciona o en su caso denuncia las irregularidades ante el Ministerio Público ". (Figura 9)

Se trata de sistematizar, ordenar, clasificar, coordinar y adecuar los diversos instrumentos legales que en el transcurso -- del tiempo se han dictado en materia de control, creando así -- un órgano administrativo a nivel de Secretaría de Estado que -- sea a su vez un instrumento integral y coordinador de la actividad total de la Administración Pública en sus tres aspectos -- fundamentales: El control previo o preventivo, el de vigilancia o fiscalizador y el jurisdiccional o sancionador.

La creación de esta Secretaría de Estado no releva a las dependencias y entidades de sus responsabilidades en cuanto a la -- aplicación de las normas de control y supervisión de sus propias áreas y que manejen recursos económicos del Estado, suposiciones legales que quedan plenamente en vigor . (Figura 10)

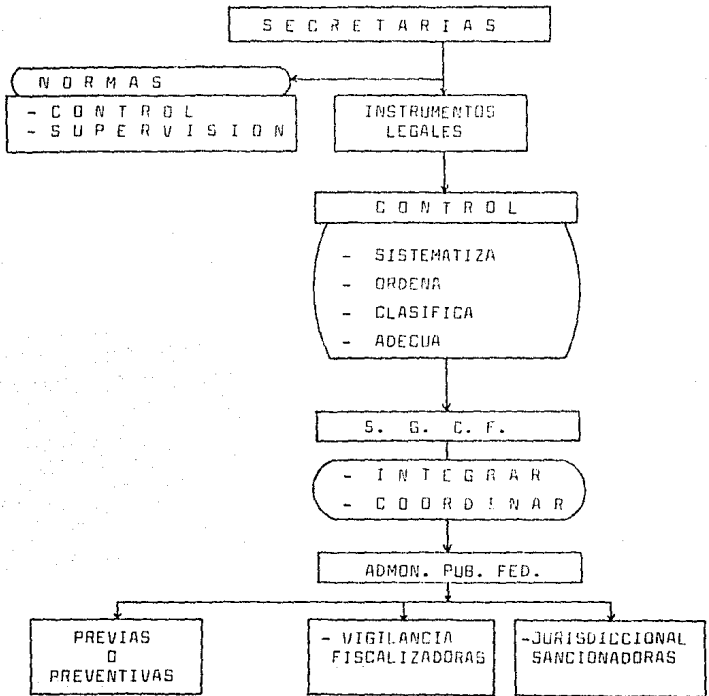
SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION



(Figura 9)

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION



(Figura 10)

Este sistema fue definido en el Programa General de Trabajo de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación como: " El instrumento integral de control de la gestión pública en sus tres bases: El control preventivo, el fiscalizador, el cual es planeado, organizado y coordinado por la Contraloría, como medio imprescindible para regular y verificar el desempeño correcto de la Administración Pública Federal, así como en general todos los recursos federales independientes de la entidad que los administre ". Hay facultades que se desarrollan en particular en el Reglamento Interior de la misma Secretaría, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1983.

El análisis del artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, nos permite advertir que hay un repertorio de diversas normas que concurren a integrar un sistema de control, y que se clasifica propedéuticamente así como:

Normas de planeación y organización; normas de coordinación; - de asesoría; normas de inspección y vigilancia; y normas de carácter sancionador.

I.- Normas de Planeación y Organización.- Se encuentran señaladas expresamente en la fracción I del artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y en la fracción II y IV del mismo artículo. En efecto, en la -

primera parte de la fracción I, se asume la función básica de esta Secretaría al decir: " Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental ".

Se trata de que este Organismo administrativo sirva de apoyo básico al Poder Ejecutivo en el esfuerzo de modernización del aparato administrativo del Estado planeando y organizando el sistema de control y evaluación gubernamental.

II.-Normas de Coordinación.- Estas normas están enunciadas en la fracción I del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en forma general y en forma específica en las fracciones V, IX y XIII de la misma Ley.

En la fracción I, como antes se expresó, se menciona conjuntamente con las funciones de planear y organizar, la de coordinar. En la fracción V se especifica que deberá: - -
" comprobar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingreso, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos, y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal.

En la fracción XIII se estatuye que deberá " coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos -

órganos el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades. Así es facultad de la Cámara de Diputados la revisión de la Cuenta Pública y cuyo exámen corresponde a la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano de la Cámara de Diputados.

III.- Normas de Asesoría.- Las encontramos en las fracciones VI, IX, XI y XII del artículo que se está comentando.

En la fracción VI se dice: Sugerir normas a la Comisión -- Nacional Bancaria y de Seguros en relación con el control y fiscalización de las entidades bancarias y de otro tipo que formen parte de la Administración Pública Federal". -- En otras palabras aconsejar a dicha Comisión la aplicación de normas de control y se usa el término sugerir, en atención a que se trata de otro órgano de fiscalización que -- tiene atribuciones específicas y concretas con respecto a las Sociedades Nacionales de Crédito que se contienen en -- las disposiciones de la Ley General de Instituciones de -- Crédito y Organizaciones Auxiliares.

Con respecto a los proyectos de normas de contabilidad y control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros que le corresponde elaborar a la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y manejo de fondos y -

valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación según la fracción IX, está facultada para opinar a estos respectos, previamente a la expedición de los mismos.

Según las fracciones XI y XII esta Secretaría puede en un caso proponer la designación de comisarios o sus equivalentes en los órganos de vigilancia, en los Consejos o Juntas de Gobierno y, administración de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, y en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades.

IV.- Normas de Inspección y Vigilancia.- Están expresamente señaladas en las fracciones III, VII, VIII, X, XV y XVIII que se transcriben textualmente:

-III.- " Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal ".

-VII.- " Realizar por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto o de la Coordinadora del Sector corres-

pondiente, auditorías y evaluaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con el objeto de promover la eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas ".

-VIII.- "Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistema de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservaciones, uso destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal ".

-X.- " Designar a los auditores externos de las entidades y normar y controlar su actividad ".

-XV.- " Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores de la Administración Pública Federal, y verificar y practicar las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las leyes y reglamentos."

-XVIII.- " Vigilar el cumplimiento de las normas internas de la Secretaría, constituir las responsabilidades administrativas de su personal, aplicándole las sanciones que correspondan y hacer al efecto las denuncias a que hubiere lugar. ".

V.- Normas de Carácter Sancionador.- Pertenecen a esta categoría las señaladas en la fracción XVII que autorizan para " conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos, para constituir responsabilidades administrativas, aplicar las sanciones que correspondan -- en los términos que las leyes señalen, y en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándole para tal efecto, la colaboración que le fuera requerida ". Son, en última instancia facultades jurisdiccionales, administrativas, que permiten fincar responsabilidades administrativas de los servidores públicos, los -- procedimientos para aplicar las sanciones o medidas disciplinarias contempladas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y procedimientos para hacer efectivas las denuncias que revistan carácter penal. - --- (Fig. 11)

C.- LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO.

Esta Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, forma parte del paquete de disposiciones legales propuestas por el Ejecutivo Federal para reestructurar a la Administración Públi

SECRETARÍA DE LA CONTABILIDAD GENERAL DE LA FEDERACIÓN

ART. 32 BIS L. O. A. P. F.	NORMAS PLANEACIÓN Y ORGANIZACION	NORMAS COORDINACIÓN	NORMAS ASESORÍA	NORMAS INSPECCIÓN Y VIGILANCIA	NORMAS CARACTER SANCIONADOR
FRACCIÓN	I.-Función Secretarial, planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental.	I.- Controlar Forma General.	VI.- Sugirer normas a la Comisión Hac. Bancaria y Central Seguros en relación con el control y fiscalización de Bancos.	III.- Vigilar el cumplimiento de normas de control y vigilancia y asesorar a los Organos de Control Interno de los Org. y Ent. de la Adm. Pub. Fed.	XVII.- Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para aplicar sanciones en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos.
FRACCIÓN	II.- Se expiden normas que regulan el funcionamiento de los instrumentos de control de la Adm. Pub. Fed.	V.- Controlar el cumplimiento de la planeación, presupuestación, ingreso, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores de los propietarios o del gobierno federal, en forma específica.	IV.- La Contabilidad y control de la programación, ejecución, administración de recursos humanos y materiales financieros correspondientes a SEP - los proyectos de deuda y manejo de fondos y valores a la S.H.C.P. Solamente la SOCF emite una vez expedidas estas normas.	VII.- A petición de S.H.C.P., SEP o del sector, realizan auditorías y evaluaciones a las S.H.C.P. para promover eficiencia y verificar cumplimiento de los programas.	
FRACCIÓN		XIII.- Coordinar con la Contaduría Mayor de Hacienda para establecer procedimientos que permitan cumplir a estas en forma específica.	XI y XII se designan a los Comisarios en los órganos de vigilancia, consejos técnicos o juntas de gobierno, y se solicita la renuncia de los titulares de los áreas de control de las dependencias o entidades.	VIII.- Inspeccionar o vigilar directa o indirecta a través de los órganos de control que se cumplen con las disposiciones que se dan en materia de administración.	
FRACCIÓN				X.- Designar a los auditores externos.	
FRACCIÓN				IV.- Recibir y Registrar declaraciones patrimoniales de los servidores de la Adm. Pub. Fed.	
FRACCIÓN				XVI.- Vigilar el cumplimiento de las normas internas de la Secretaría.	

ca, acorde con los planteamientos del proceso de Reforma Administrativa.

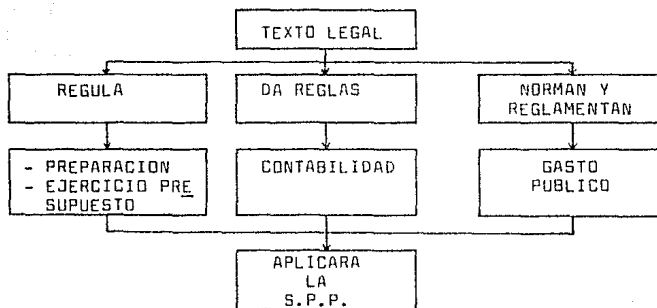
Entre otras cosas regula la preparación y ejercicio del presupuesto de egresos de la Federación y postula reglas con relación a la contabilidad de las distintas operaciones que efectúan todas y cada una de las entidades que comprende la Administración Pública Federal.

En su Artículo 19 dispone que el presupuesto, la contabilidad y el Gasto Público Federal, se norman y reglamentan por las disposiciones de esta Ley, la que será aplicada por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto. (Figura 12)

En el Artículo 20 define el Gasto Público Federal y expresa -- que: " comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pago de pasivo o deuda pública, que realizan:

- I.- El Poder Legislativo
- II.- El Poder Judicial
- III.- La Presidencia de la República
- IV.- Las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.
- V.- El Departamento del Distrito Federal

LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD
Y GASTO



(Figura 12)

VI.- Los Organismos Descentralizados

VII.- Las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

VIII.- Los Fideicomisos en los que el Fideicomitante sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal o algunas de las entidades mencionadas en las -- fracciones VI y VII.

Al referirse a la programación del gasto público federal, la - Ley establece en su artículo 40: " Que se basará en las direc- trices y planes nacionales de desarrollo económico y social -- que formule el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

En consecuencia, todas las actividades de programación, presu- puestación, control y evaluación del gasto público federal es- tará a cargo de esta Secretaría. A su vez, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos que actúen como cabeza de sector, orientarán y coordinarán estas funciones conforme - a las instrucciones que reciben de la Secretaría de Programa- ción y Presupuesto. Cada " entidad " contará con una unidad en cargada de planear, programar, presupuestar, controlar y eva- luar sus actividades respecto al gasto público . (33)

El Ejecutivo Federal, dispone el artículo 80, autorizará por - conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la -- participación estatal en las empresas, sociedades y asociacio- nes civiles o mercantiles, ya sea en su creación, para aumen- tar su capital o patrimonio o adquiriendo todo o parte de és- tas. (33) Art. 50, 60 y 70 de la Ley de Presupuesto, Conta- bilidad y Gasto Público.

Respecto a la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley en su Capítulo II de las normas fundamentales, al ordenar que el Gasto Público Federal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución y se fundará en costos, cuidando la Secretaría de Programación y Presupuesto que simultáneamente se defina el tipo y fuente de recursos para su financiamiento.

Las entidades que deban quedar comprendidas en el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación, elaborarán sus anteproyectos de presupuesto, con base a los programas respectivos, debiendo remitirlos a dicha Secretaría, de acuerdo con las normas, montos y plazos que el Ejecutivo establezca por medio de la misma.

Con relación al ejercicio del gasto público, las entidades deberán sujetarse a las prescripciones de esta ley y observar las disposiciones que al efecto expida la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Finalmente, en el Capítulo IV de la Ley se dan normas sobre la contabilidad que deberán utilizar las entidades entre las cuales debemos destacar las siguientes:

- a) Cada entidad llevará su propia contabilidad, la cual incluirá las cuentas para registrar tanto los activos, pasivos, capital o patrimonio, ingresos, costos y gastos, como las asignaciones, compromisos y ejercicios correspondientes a los programas y partidas de su propio presupuesto. Los catálogos de cuentas de las entidades paraestatales serán autorizados expresamente por la Secretaría de Programación y Presupuesto.
- b) La contabilidad de las entidades se llevará con base acumulativa para determinar costos y facilitar la formulación, ejercicio y evaluación de los presupuestos y sus programas con objetivo, metas y unidades responsables de su ejecución. Los sistemas de contabilidad deben diseñarse y operarse en forma que faciliten la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos, costos, gastos, avances en la ejecución de programas en general de manera que permitan medir la eficacia y eficiencia del gasto público federal.
- c) Las entidades suministrarán a la Secretaría de Programación y Presupuesto, con la periodicidad que ésta determine, la información presupuestal, contable, financiera y de otra índole que requiera; y,
- d) La Secretaría de Programación y Presupuesto girará las ins-

trucciones sobre la forma y términos en que las entidades -
deban llevar sus registros auxiliares y contabilidad y en -
su caso, rendirle sus informes y cuentas para fines de con-
tabilización y consolidación. Asimismo, examinará periódica-
mente el funcionamiento del sistema y los procedimientos --
de contabilidad de cada entidad y podrá, autorizar su modi-
ficación o simplificación. (34).

D.-LEY SOBRE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y ALMACENES DE LA -
ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

Dentro del control ejercido a través de sistemas administra-
tivos de coordinación debemos destacar la Ley de Adquisiciones,
Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Fede--
rel. (35) El texto legal se orienta a proporcionar una mayor -
eficiencia en el empleo de los recursos que destina el sector-
público para la compra de bienes de consumo y de inversión, --
arrendamiento de bienes muebles, contratación de servicios re-
lacionados con bienes muebles y almacenes.

Esta ley es de orden público y de interés social y tiene por -
objeto regular las operaciones antes referidas, su aplicación-
queda a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, -
escuchando la opinión de la Secretaría de Comercio y Fomento -
Industrial, así como las normas y procedimientos para el mane-
jo de almacenes, inventarios, avalúos y baja de maquinaria y -
equipo, instalaciones industriales y los demás bienes muebles-

que formen parte del patrimonio de la Administración Pública Federal, sin perjuicio de la intervención que corresponda a -- otras dependencias del Ejecutivo Federal, conforme a sus atribuciones legales. (Figura 13)

A fin de cumplir con lo dispuesto en esta ley, expresa el artículo 4º la misma, la Secretaría de Programación y Presupuesto -- tendrá las siguientes facultades:

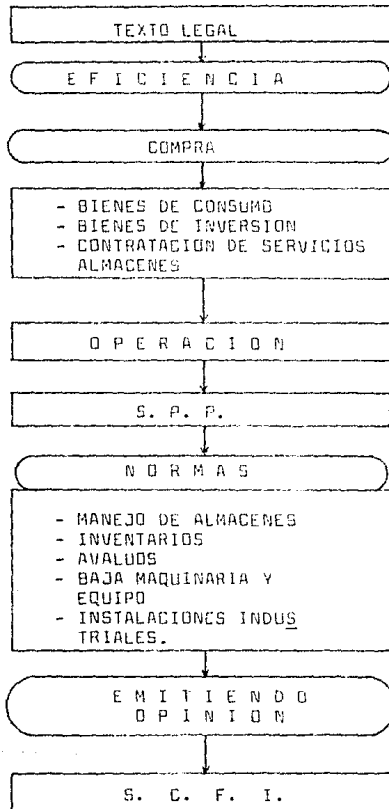
- I.- Fijar normas conforme a las cuales las dependencias y entidades adquirirán las mercaderías, materias primas y bienes muebles;
- II.-Expedir normas para contratar el arrendamiento de bienes -- muebles y la prestación de servicios que requieran las dependencias y entidades, cualquiera que sea la modalidad y -- forma que adopte para dichos fines; y,
- III.-Dictar normas conforme a las cuales las dependencias y -- entidades deberán operar los almacenes.

Las normas que deberán expedir la Secretaría de Programación y Presupuesto en materia de adquisiciones y arrendamiento de -- bienes muebles, están definidas en los artículos 5º y 6º de la Ley.

(34) Art. 39, 40, 41 y 42 de la Ley de Presupuesto y -- Contabilidad y Gasto Público.

(35) Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1979, modificada por el Artículo 32 Fracción XVIII.

LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y ALMACENES DE LA ADMON. -
PUBLICA FEDERAL.



(Figura 13)

En el aspecto que más nos interesa en relación al control debemos destacar el artículo 80 que obliga a las dependencias y entidades a:

- I.- Programar sus adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios, en razón de sus necesidades reales;
- II.-Presentar a la Secretaría de Programación y Presupuesto -- sus proyectos de Presupuesto y Programas de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, así como en su cargo sus modificaciones.
- III.-Realizar estudios sobre fuentes de suministro.
- IV.-Celebrar contratos o pedidos con relación a las adquisiciones, arrendamientos, materias primas y contratación de servicios, únicamente con proveedores registrados en el Patrón de Proveedores de la Administración Pública Federal.

Finalmente, el Capítulo IV de la Ley se refiere a los Almacenes. A este respecto se establece que las mercancías, materias primas y bienes muebles que adquieran las dependencias y entidades conforme esta ley, quedarán sujetos al control de almacenes a partir desde el momento en que los reciban.

Este control de almacenes comprenderá, como mínimo, los siguientes aspectos:

- I.- Recepción
- II.- Registro o Inventario
- III.- Guarda y Conservación
- IV.- Despacho
- V.- Servicios Complementarios y
- VI.- Baja

En el último capítulo el VI se establecen normas sobre vigilancia, inspecciones; sanciones y recursos por infracciones de la misma.

E.- LEY DE OBRAS PUBLICAS.

La Ley de Obras Públicas (36) dispone que todos los contratos relativos a las obras de construcción, instalación, conservación, reparación y demolición de bienes inmuebles, así como la inspección y vigilancia de éstas, que lleven a cabo las Secretarías de Estado, Departamento Administrativo y el Sector - Paraestatal, se registrarán por las disposiciones de esta Ley, - - además se aplica a las Unidades de la Presidencia de la Repú--blica, la Procuraduría General de la República y de Justicia - del Distrito Federal y el Departamento Federal. Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social y el Eje cutivo Federal la aplicará por conducto de la Secretaría de -- Programación y Presupuesto, sin perjuicio de la intervención -

(36) Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1980, entró en vigor el 10 de enero de 1981, y abroga la Ley de Inspección de Control de Obras Públi--cas del 21 de diciembre de 1965.

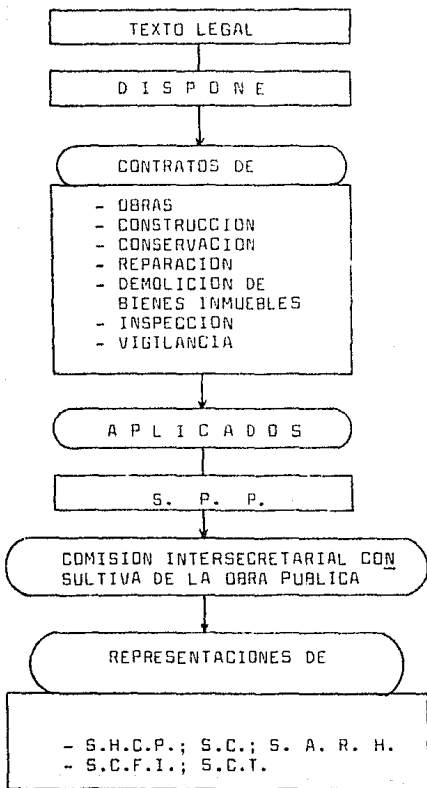
que se atribuya a otras dependencias del propio Ejecutivo, - - conforme a ésta o a otras normas legales.

Conforme al Artículo 11 de la Ley, se crea la Comisión Intersgretarial Consultiva de la Obra Pública, como órgano de asesoría y consulta por la aplicación de la misma que se integrará bajo la Presidencia del Secretario de Programación y Presupuesto con representantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Patrimonio y Fomento Industrial, Comercio, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes y Asentamientos Humanos y Obras Públicas. (Figura 14)

La planeación de las obras públicas está expresamente reglamentada y para ello se imparten las siguientes normas:

- I.- Ajustarse a las políticas y prioridades señaladas en los planes que elabore el gobierno federal, a nivel nacional, sectorial y regional de desarrollo social y económico a corto, mediano y largo plazo, de acuerdo con los recursos asignados a los mismos planes y en observancia de las normas y lineamientos que de ellos se deriven;
- II.- Respetar las disposiciones legales y reglamentarias y tomar en consideración los planes de desarrollo económico y social de los Estados y Municipios.

LEY DE OBRAS PUBLICAS



(Figura 14)

Se contemplan otras normas que, por ser de carácter técnico y presupuestarias, no estimamos mencionarlas.

En el título tercero, capítulo único, de esta Ley, se dan las normas referentes a las infracciones de la misma y sanciones aplicables en su caso.

2.2.2.- CONTROL POR EL CONGRESO.

El Poder Legislativo Federal es uno de los órganos del Estado, por medio de los cuales el pueblo ejerce su soberanía. De ahí que se reconozca al Congreso la facultad de controlar, fiscalizar las actividades económicas que asume el Estado, - en especial, a través de las entidades del Sector Paraestatal de la Administración Pública Federal.

Este control puede asumir las características de un control -- previo y directo, desde el momento en que el Artículo 93 Constitucional, Fracción Segunda autoriza a cualquiera de las -- " Cámaras para citar a los Secretarios de Estado y a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los Directores y Administradores de los Organismos Descentralizados Federales o de las empresas de Participación Estatal Mayoritaria, para que informen cuando se discute una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades. - -- " Decimos previo y directo, porque el Control del Parlamento se ejerce en ocasión de los debates que tienen lugar cuando se

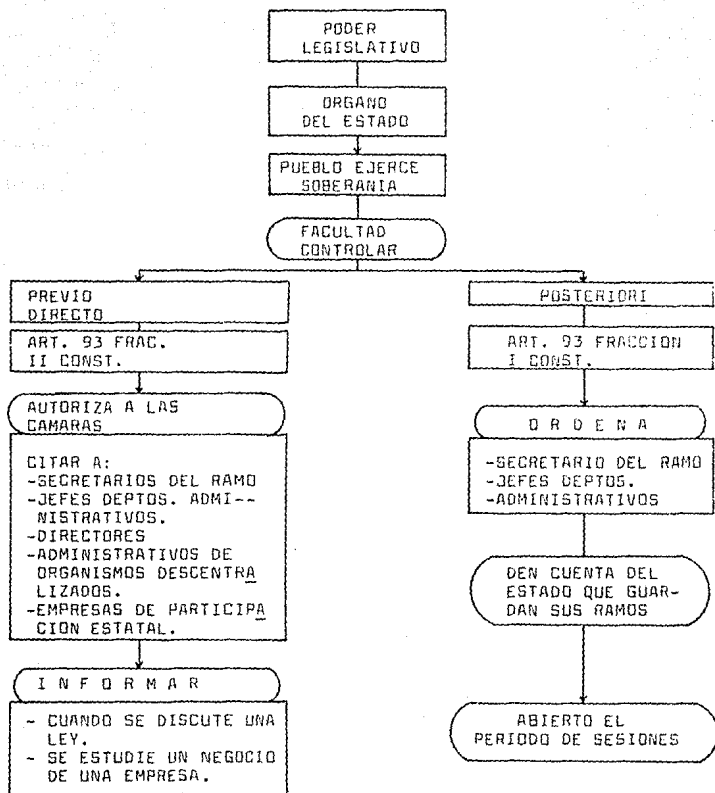
presenta un proyecto de ley que crea o modifica de algún modo a una empresa del Estado.

Por otra parte, el Congreso está facultado y ejerce un control a posteriori. En efecto, la misma disposición constitucional - en su fracción primera, ordena que luego que esté abierto el período ordinario de sesiones, los Secretarios del Despacho -- y los Jefes de los Departamentos Administrativos, den cuenta - al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos. Esta disposición constitucional está reiterada en el Artículo 23 de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

De acuerdo con la modificación introducida al artículo 93º - - constitucional por Decreto del Congreso de la Unión, publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 6 de diciembre de 1977, " las cámaras a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tiene la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento -- del Ejecutivo Federal ". (Figura 15)

Por otra parte, se manifiesta el control a posteriori fundamentalmente en su aspecto financiero con la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, conforme al Artículo 74 Fracción IV, -

CONTROL PARLAMENTO



(Figura 15)

en su actual redacción, que dice: " Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto Federal, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrir las; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior. Más adelante agrega: " La revisión de la Cuenta Pública tendrá -- por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, - comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas " .

Si el exámen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda apreciara discrepancias entre las cantidades gastadas y las -- partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las regponsabilidades de acuerdo con la Ley.

El Congreso de la Unión aparte de las facultades legislativas tiene otras, entre las que destacan, las facultades de la Cámara de Diputados en materia hacendaria, que se ejercitan a través de tres actuaciones:

- 1.- Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y el del Departamento del Distrito Federal.

2.- La expedición de la Ley de Ingresos de la Federación; y,

3.- La aprobación y revisión anual de la Cuenta Pública.

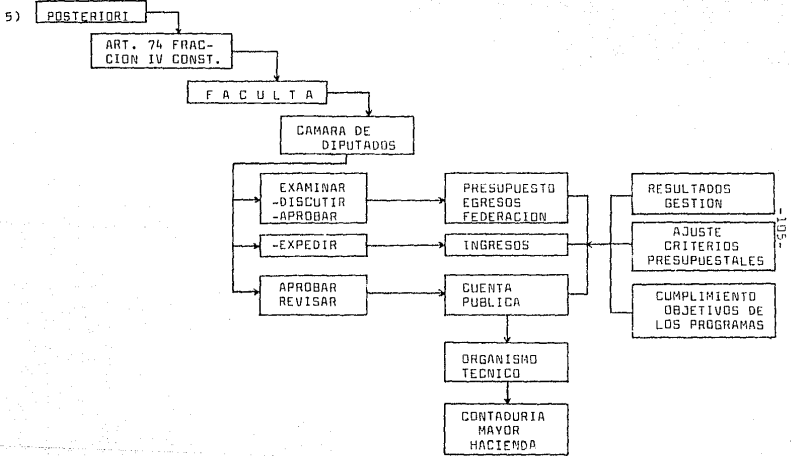
El exámen y revisión de la Cuenta Pública precisa de conocimientos técnico-contables que exigen la intervención de un organismo capacitado para esta función. Para estos efectos el Congreso de la Unión de acuerdo con la Constitución (37) está facultado para crear un organismo técnico-administrativo llamado Contaduría Mayor de Hacienda, y que con fecha 29 de diciembre de 1978 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Según lo expresa la propia Ley de Contaduría Mayor de Hacienda, es el órgano técnico de la Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal, estando en el desempeño de sus funciones bajo el control de la Comisión de Vigilancia, nombrado por la propia Cámara. (Figura 16)

Su organización y estructura interna es la siguiente: Un Contador Mayor, como autoridad ejecutiva, auxiliado por un Subcontador Mayor; los Directores, Jefes de Departamento, Auditores, Asesores, Jefes de Oficina, de Sección y de Trabajadores de Confianza y de base.

(37) Artículo 73 Constitucional, Fracción XXIV: " Para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor ".

- CAMARA DE DIPUTADOS (CONTROL POSTERIORI)



(Figura 16)

Con el objeto de uniformar los criterios en materia de contabilidad gubernamental y archivo contable- expresa el artículo 11 de la Ley. La Secretaría de Programación y Presupuesto dará a conocer, las normas, procedimientos, métodos y sistemas que emita e implante, de acuerdo con las facultades que les confieren las Leyes Orgánicas de la Administración Pública Federal y de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, debiendo tomar en cuenta las recomendaciones que sobre el particular - le formule la Contaduría Mayor de Hacienda.

La Contaduría Mayor de Hacienda, tendrá las siguientes atribuciones:

I.- Verificar a las entidades a que se refiere el artículo 20 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público -- que estén comprendidas en la Cuenta Pública.

a) Realizaron sus operaciones, en lo general o en lo particular, con apego a las Leyes de Ingresos y a la del Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal y, si cumplieron con las -- disposiciones respectivas de las Leyes General de la -- Deuda Pública; de Presupuesto, Contabilidad y Gasto -- Público; Orgánica de la Administración Pública Federal y demás ordenamientos aplicables en la materia.

b) Ejercieron correcta y estrictamente sus presupuestos - conforme a los programas y sub-programas aprobados.

c) Aplicaron los recursos provenientes de financiamiento- con la periodicidad y forma establecida por la Ley.

II.- Fiscalizar los subsidios concedidos por el Gobierno Fedegal a los Estados, al Departamento del Distrito Federal, a los Organismos de la Administración Pública Paraestatal.

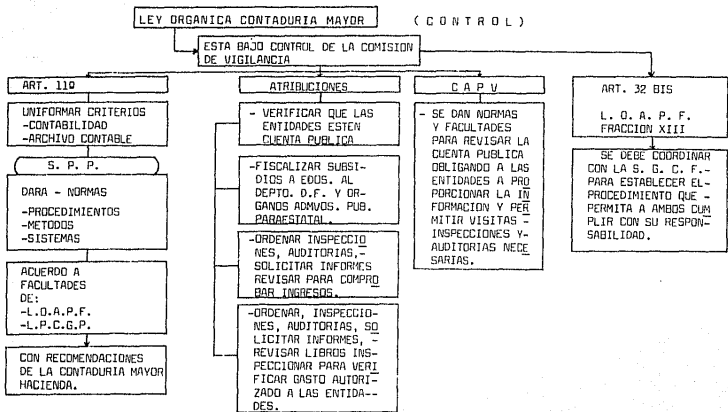
III.- Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros y documentos para comprobar si la recaudación de los ingresos se ha realizado de conformidad con las leyes aplicables en la materia y, además, eficientemente.

IV.- Ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, solicitar informes, revisar libros, documentos, inspeccionar obras para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a las " entidades ", se han aplicado eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas y sub-programas aprobados y, en general, realizar las -- investigaciones necesarias para el cabal cumplimiento de sus atribuciones.

En el capítulo quinto de la Ley se dan las normas específicas y las facultades de este organismo contralador para la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y de la del Departamento del Distrito Federal; obligando a las entidades a proporcionar la información que se solicite y a permitir la práctica de visitas, inspecciones y auditorías necesarias para el esclarecimiento de los hechos.

Cabe agregar, que de acuerdo con las disposiciones contenidas en el Artículo 32 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Fracción XIII, debe coordinarse con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.

Todo lo anterior, como se advierte claramente, importa un mecanismo de control de parte del Parlamento sobre las actividades de las empresas públicas, cuyo grado de eficiencia tendrá mayor a menor intensidad según la correlación de fuerzas políticas imperantes en el momento, pero que en todo caso presenta una importante oportunidad para una crítica y revisión parlamentaria de la marcha, eficiencia y desarrollo de dichas empresas. (Figura 17)



(Figura 17)

2.2.3.- CONTROL DE LA COMUNIDAD.

En un Estado de Derecho donde la carta fundamental -- consagra las garantías individuales entre las cuales, debemos destacar el ejercicio del derecho a petición, el derecho de - asociarse o reunirse para cualquier fin lícito y la libertad de expresión, los grupos que integran la comunidad tienden a asociarse por sectores afines de intereses.

Así el Artículo 123 Constitucional, Fracción XVI, Apartado I - reconoce " tanto a los obreros como a los empresarios el derecho para conligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc. En la - Fracción X del apartado B del mismo artículo, se reconoce - igual derecho, al permitírseles asociarse para la defensa de sus intereses comunes.

En otros casos, las respectivas leyes que crean empresas públicas, llámense organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritarias, fideicomisos, etc. le dan -- representación en los Consejos Directivos a estos sectores de la comunidad, lo que en una u otra forma, sea directa o indirectamente va a determinar una participación y un control sobre la administración de la Empresa Pública.

Otras veces es el propio Estado el que crea a través de disposiciones legales expresas, mecanismos de control cuyo ejerci-

cio de entrega al usuario o consumidor de las empresas tanto del sector público o privado, ya que éste es el que en definitiva sufre directamente las consecuencias de una mala gestión de las empresas destinadas a la presentación de bienes y servicios.

Finalmente, la prensa, a través de toda sus expresiones periódicas, revistas, radio y televisión ejerce un control indirecto, denunciando fraudes, mala administración, deficiencias y - en general, vigilando la marcha de estos organismos y con la - tendencia que reflejan sectores de opiniones que representan - o pretenden representar. Podemos afirmar que en el hecho existe un control sobre las empresas públicas ejercido por la - comunidad y que se manifiesta en formas diferentes, por lo que se podría agrupar en los siguientes aspectos:

- a) Control ejercido por sectores de la comunidad que por disposición de la Ley tienen representación en la administración de la empresa pública;
- b) Control que se ejerce a través de grupos organizados de la colectividad, que pueden ser organizaciones obreras y campesinas y organizaciones patronales;
- c) Por medio de mecanismos legales que crea el propio Estado, - a fin de proteger a la población consumidora, otorgándole -

los medios para ejercer estos derechos, y,

d) Control ejercido por los medios masivos de comunicación.

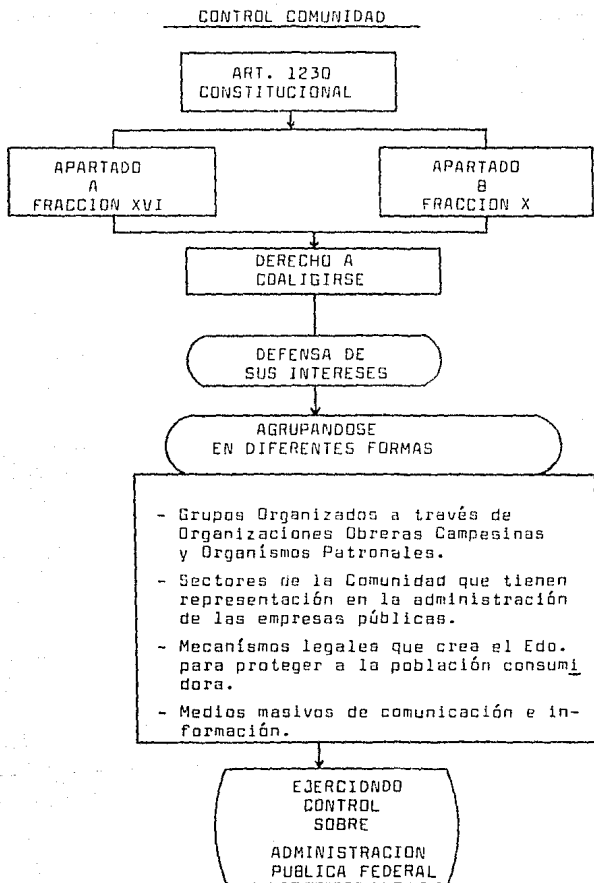
(Figura 18)

2.2.3.1.- CONTROL EJERCIDO POR REPRESENTANTES OBREROS PATRONALES.

La creación de la empresa pública, es una institución jurídica que tiende a transformar en propiedad colectiva empresas que están en poder de los particulares, a fin de que sea el Estado directamente o a través de organismos estatales especiales, el que se haga cargo de su gestión. Las empresas nacionalizadas pasan, en consecuencia a ser propiedad de la Nación lo que significa empleando los términos de la Constitución, el pueblo mexicano. De este modo, en las empresas de este tipo, los diversos sectores de la colectividad, tienen cierta ingerencia en la gestión y control de las mismas.

-Se menciona en primer término dentro de este tipo de empresas paraestatales a Petróleos Mexicanos, organismo público descentralizado del Gobierno Federal, creado por Decreto del 7 de junio de 1938.

De acuerdo con su Ley Orgánica Petróleos Mexicanos será dirigido y administrado por un Consejo de Administración y un Director General. El Consejo de Administración se compondrá de-



(Figura 18)

11 miembros; 6 de ellos que representarán al Estado, designados por el Ejecutivo Federal y los 5 restantes por el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, de -- entre sus miembros activos que sean trabajadores de planta de Petróleos Mexicanos .(38)

-Ferrocarriles Nacionales de México nos demuestra otro caso en que grupos organizados de la colectividad participan en la -- gestión y control de una empresa pública; ya que por Decreto- Presidencial de fecha 6 de diciembre de 1946, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 25 de enero de 1947, se -- creó la institución Pública Descentralizada del Ferrocarril - Mexicano. Por otro Decreto Presidencial del 19 de diciembre- de 1960, desapareció la anterior institución y se creó el or- ganismo público descentralizado, que pasó a denominarse Ferro- carriles Nacionales de México.

La Ley Orgánica de los Ferrocarriles Nacionales de México se- publicó en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciem- bre de 1948, la que, con las modificaciones introducidas por- la Ley de 27 de enero de 1960, que se refiere a la integra- -- ción de su Consejo de Administración, es la que actualmente - rige al organismo.

Los órganos principales de esta empresa lo conforman el Conse- jo de Administración y el Gerente General. Los miembros del -

(38) Artículos 4 y 5 de la Ley Orgánica de Petróleos Mexica- nos, Diario Oficial del 6 de febrero de 1971.

Consejo de Administración son designados de la siguiente manera: Uno por cada una de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones y Transportes, Energía, Minas e Industria Paraestatal. Comercio y Fomento Industrial, Agricultura y Recursos Hidráulicos. Uno por la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio, uno por la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos, dos por el Sindicato de Trabajadores de Ferrocarrilleros de la República Mexicana, designados por conducto de sus Comités Generales Ejecutivo y de Vigilancia.

-Finalmente, y sólo para señalar los más importantes nos referiremos al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, quedó por ley expedida el 29 de diciembre de 1959 como organismo descentralizado, que otorga jubilaciones, pensiones y otras prestaciones a los trabajadores del servicio civil de la Federación del Departamento del Distrito Federal y de los territorios federales.

Sus órganos principales del Instituto son: La H. Junta Directiva, el Director General y la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda.

La H. Junta Directiva se compone de siete miembros, tres de los cuales son designados por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

2.2.3.2.- CONTROL EJERCIDO POR GRUPOS ORGANIZADOS DE LA COLECTIVIDAD.

Los distintos sectores que conforman la comunidad, -
tienden a agruparse en defensa de sus propios intereses, haciendo
uso de un derecho y de una garantía constitucional.

Así tenemos, refiriéndonos a las organizaciones con más repre-
sentatividad en el sector obrero y campesino a la Confedera- -
ción de Trabajadores Mexicanos, la Confederación Nacional Cam-
pesina, en el Sector Patronal, la Confederación de Cámaras de-
Comercio (CONCANACO), Cámara Nacional de Industrias de Trans--
formación (CANACINTRA) y Confederación Patronal Mexicana (CO-
PARMEX).

Todos estos grupos sociales tienen la posibilidad de interve--
nir en el control de la actividad de la empresa y ya se han se-
ñalado algunos casos, en que la propia Ley determina su parti-
cipación directa a través de la designación de sus representantes
en los Consejos de Administración. En otras ocasiones, ac-
túan-directamente como asesores en lo que se ha dado en llamar
la descentralización por colaboración.

Finalmente, mencionaremos las Asociaciones Agrícolas que pue--
den formarse de conformidad a las disposiciones de la Ley del -
19 de agosto de 1932. Estas asociaciones tienen personalidad -

jurídica, su funcionamiento se considera de interés público y el Estado debe prestarle su apoyo. (39)

Las finalidades de estas Asociaciones, aparte de promover el desarrollo de las actividades agrícolas de la Nación, tienden a proteger los intereses económicos de sus asociaciones y conforme al Artículo 16 de la misma Ley, el Estado consideraría a las Asociaciones Agrícolas como organismos de cooperación.-- Es evidente, entonces, la inevitable participación que les corresponde a estas asociaciones, en el control de las empresas que en alguna forma participan de la actividad del sector agropecuario.

2.2.3.3.- CONTROL EJERCIDO POR LA COMUNIDAD A TRAVES DE MECANISMOS LEGALES CREADOS POR EL ESTADO.

De acuerdo con el Artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, " a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode siendo lícitos "; sin embargo desde el momento que el Estado asume un papel rector en el campo de las actividades económicas, ha debido establecer algunas limitaciones a esta amplia libertad por razones de seguridad, -- sanidad o de interés social.

Así en el Artículo 28 Constitucional, que prescribe y prohíbe la existencia de monopolios, prácticas monopólicas y los estan

(39) Artículo 18 de la Ley.

cos; agregando que la Ley castigará severamente, toda concentración o acaparamiento en unas pocas manos de artículos de consumo necesarios y que tengan por objeto obtener el alza de los precios, etc. 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.

Si bien es cierto que se dictó la Ley Reglamentaria del Artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolio, faltaba un mecanismo legal más ágil y eficaz que al margen de los problemas de monopolios, y estancos, protegiera en forma más concreta y directa los intereses y derechos del consumidor, entendiéndose por tal, a quien contrata para su utilización la adquisición, uso o disfrute de bienes o para la prestación de servicios.

Interpretando este sentir, con fecha 22 de diciembre de 1975 se dicta la Ley Federal de Protección al Consumidor, publicada en el Diario Oficial de la misma fecha y en vigor en toda la República a contar del 5 de febrero de 1976.

Con esta Ley se entrega al consumidor un poderoso instrumento para cautelar sus intereses y ejercer a su vez, un control sobre las empresas productoras de bienes y servicios. En efecto, según el Artículo 1º en relación con el artículo 2º -

las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y quedan obligados a su cumplimiento los comerciantes, industriales, prestadores de servicio, así como las empresas de participación estatal, organismos descentralizados y los órganos del Estado, en cuanto desarrollen actividades de producción, distribución o comercialización de bienes o prestación de servicios o consumidores.

La aplicación y vigilancia de esta Ley en la esfera administrativa, corresponde a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial a falta de competencia específica de determinada dependencia del Ejecutivo Federal.

Esta Ley en sus primeros siete capítulos, Artículos del 1º al 56º, establece las normas respecto de la obligación que tiene todo proveedor de bienes y servicios de informar veráz y suficientemente al consumidor sobre el origen, materiales, ingredientes, uso, características, peso, precio, conservación, etc. de los productos y servicios. Reglamenta además las operaciones a crédito, responsabilidades por incumplimiento y ventas a domicilio.

En el capítulo octavo, se crea la Procuraduría Federal del Consumidor, organismo descentralizado de Servicio Social, con funciones de autoridad, para promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora.

Conforme al Artículo 50 de la Ley, la Procuraduría del Consumidor, tiene entre otras funciones, las siguientes:

- I.- Representar los intereses de la población consumidora ante toda clase de autoridades administrativas, mediante el -- ejercicio de las acciones, recursos, trámites o gestiones que procedan, encaminadas a proteger el interés del consu midor.
- II.- Representar colectivamente a los consumidores en cuanto - a tales, ante entidades u organismos privados y ante los- proveedores de bienes o prestadores de servicios.
- III.- Representar a los consumidores ante autoridades jurisdic cionales, previo el mandato correspondiente, cuando a jui cio de la Procuraduría la solución que pueda darse al ca- so planteado, llegare a trascender al tratamiento de inte reses colectivos.
- IV.- Estudiar y proponer medidas encaminadas a la protección - del consumidor.
- V.- Proporcionar asesoría gratuita a los consumidores.
- VI.- Denunciar ante las autoridades competentes los casos de- violación de precios, normas de calidad, peso, medida y-

otras características de los productos y servicios - que lleguen a su conocimiento.

Podríamos agregar que vela en la esfera de su competencia por el cumplimiento de esta ley y las disposiciones que de ella emanen.

Sin embargo, debemos destacar por su relevancia, la disposición del artículo 629, que faculta a la Procuraduría para solicitar de la autoridad administrativa competente que regule la venta de productos o la prestación de servicios o a su empleo inadecuado o anárquico se deriven efectos perniciosos -- para la sociedad en general o para la salud física o psíquica de los consumidores.

La forma más usual como se ejercita este control por la población consumidora, es a través de las denuncias que formulan -- directamente a la Procuraduría Federal del Consumidor, o a -- sus delegaciones que existen en cada uno de los Estados.

2.2.3.4.- CONTROL EJERCIDO POR LOS MEDIOS MASIVOS DE COMUNICACION E INFORMACION.

No creemos que sea necesario destacar en este trabajo el papel que desempeña la prensa, a través de todas sus -- expresiones, como formadora y orientadora de la opinión pública.

Tampoco se profundizará en el análisis de la forma en que se concibe y organiza la función de informar dentro de lo que se ha dado en llamar la libertad de prensa.

Lo que sí debemos destacar es el manejo masivo de la información a través de agencias de noticias, de publicidad, radio, televisión, películas, revistas, diarios, etc., está siendo cuestionado especialmente en lo que se refiere a los países llamados del Tercer Mundo, por el control casi absoluto que sobre el mismo ejercen los países industrializados dueños de las más importantes empresas de este tipo.

En el ámbito nacional, también la prensa refleja el pensamiento de los grupos dominantes de la colectividad en el orden político, económico-financiero, industrial y comercial. Si bien es cierto la mayoría de las veces defienden sus propios intereses haciendo una crítica interesada y campañas para proteger los derechos de la población consumidora.

Estas pueden ser con diferentes finalidades, ya sea orientar al consumidor para que utilice su capacidad de compra en forma racional; auspiciar hábitos de consumo que protejan el patrimonio familiar, evitando se deje engañar por la propaganda publicitaria, induciendo a consumos superfluos; denunciando la mala calidad de los productos o servicios, alzas injustificadas de precios, escasez artificial de los mismos.

Otras veces, dirigirán sus campañas a la propia gestión de la empresa paraestatal ya sea por mala administración, bajos rendimientos, empleo inadecuado de los recursos disponibles y -- en general, vigilando el comportamiento de las mismas, a fin de obtener una participación real y un incremento en el proceso económico que permita acrecentar el desarrollo general del país.

CAPITULO III
EL SECTOR CENTRAL Y EL CONTROL

INTRODUCCION.-

El crecimiento del sector paraestatal no previsto, es uno de los elementos que indujo al Estado a establecer mecanismos para su control, lo que partió primero de la necesidad de coordinar sus actividades, segundo uniformar criterios, tercero evitar acciones aisladas y dispersas, que surgían de la relativa autonomía que tenían los directivos. Sin embargo, así como el crecimiento del sector no respondió a un proceso planeado, así tampoco la creación de dichos mecanismos (40).

Es explicable entonces, que la mayor parte de éstos sean extensiones de esquemas originalmente diseñados para el sector central y que tengan un carácter agregatorio que buscan integrar en un solo conjunto el sector central y paraestatal. Así mismo, su ámbito de aplicación se determina conforme a su propiedad y no a la funcionalidad de la empresa.

Así, a las finanzas del sector central se añaden los egresos, ingresos, deudas, obras y adquisiciones del sector paraestatal, con lo que se convierten automáticamente de carácter público, integrándose a lo que se conoce como el Sector Público Federal. Estos criterios integratorios repercuten en la empresa pública y afectan su funcionamiento y resultados.

Además, de la tendencia a homogenizar la aplicación de una serie de normas y disposiciones a un universo de por sí hetero-

(40) García Ramírez, Sergio. "Panorama sobre la Empresa Pública". Seminario Internacional de Regulación de las Empresas Públicas. I.I.J. de la UNAM, 14 a 16 de noviembre de 1980. Anuario Jurídico VIII. México UNAM, 1981. P.260-261.

géneo en su origen y con situaciones presentes muy diversas, - que limitan el alcance de las medidas de control implantadas.

3.1.- MECANISMOS DE CONTROL.

Como se dejó asentado en el primer capítulo, se observa que los mecanismos de control cubren fundamentalmente cuatro - aspectos como son: financieros, administrativos, personal y de información diversa.

3.1.1.- CONTROL FINANCIERO

En donde el aspecto financiero es el punto principal - de control que existe de la empresa pública en México. Esto - es explicable dado que los datos financieros son el instrumen- to útil y expédito para conocer la marcha de cualquier empresa.

Estos controles en la práctica se pueden dividir en dos: ex-an te y ex-post. Entendiéndose como controles ex-ante, aquellos - cuyo cumplimiento es necesario antes de proceder a realizar -- una acción específica; destacando entre estos la aprobación -- del presupuesto, que implica la autorización de los niveles de ingreso, gasto, inversiones y financiamiento, cubriendo la to- talidad del manejo financiero de la empresa; pero si alguna -- entidad no cuenta con la autorización respectiva su operación- estará muy limitada. También se incluirán los controles de fi jación de precios y tarifas; donde no sólo se manifiestan en - las finanzas de algunas empresas y organismos, sino que se - -

constituyen en sí mismos como un instrumento de la política económica.

Los controles ex-post se refieren a los mecanismos que analizan la situación de la empresa una vez que ha ocurrido un evento específico, como sería realizar auditorías y las funciones de la contraloría interna.

Los controles ex-ante inciden de manera decisiva en la marcha de una empresa pública, mientras que los controles ex-post son muy similares a los de cualquier empresa privada.

La fundamentación legal del control ex-ante parte del supuesto de que las erogaciones de las empresas forman parte del Gasto Público Federal. Así la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público establecen en el artículo segundo que:

" El Gasto Público Federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera así como pagos de pasivos o deuda pública que realizan.

VI Organismos Descentralizados

VII Empresas de Participación Estatal Mayoritaria".

En el artículo 10 de la misma Ley se establece que: " Sólo se podrán concertar créditos para financiar programas incluidos-

en los presupuestos de las entidades a que se refieren las --
fracciones III a la VIII del artículo segundo de esta Ley, --
que previamente hayan sido aprobados por la Secretaría de Pro-
gramación y Presupuesto. Estos créditos se concertarán y con-
tratarán por conducto o con la autorización expresa de la Se-
cretaría de Hacienda y Crédito Público. . . " .

Esto se ve reforzado por la Ley de Deuda Pública (41) que es-
tablece en su artículo primero que: " Para los fines de esta-
Ley, la deuda pública está constituida por obligaciones de pa-
sivo directo o contingentes derivados de financiamiento , a -
cargo de las siguientes entidades:

III.- Organismos Descentralizados

IV.- Empresas de Participación Estatal Mayoritaria

En el artículo segundo de esta Ley se entiende por financia--
miento la contratación dentro y fuera del país, de créditos -
empréstitos o préstamos de:

I.- La suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier
otro documento pagadero a plazo.

II.- La adquisición de bienes, así como la contratación de --
obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos.

(41) Diario Oficial 31-XII-76.

III.- Los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados.

IV.- La celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores.

Resumiendo podemos decir que:

- Los egresos de la empresa forman parte del gasto público.
- Los adeudos de las empresas públicas están incorporadas a la Deuda Pública Federal.

Estas conclusiones plantean cuestionamientos de carácter conceptual y dan pie, a un marco normativo de las empresas públicas que resultan de gran rigidez para la operación y desarrollo de las mismas, como:

3.1.1.1.- APROBACION PRESUPUESTAL.-

Los trámites de aprobación presupuestal se inician en junio del año previo (42) teóricamente, debe ser función de las cabezas del sector compatibilizar los requerimientos mediante una selección de prioridades. Después las globalizadas buscarán la congruencia macroeconómica de todos los sectores atendiendo a las prioridades nacionales y a la capacidad de financiamiento del país, ya sea con recursos propios o crediticios.

(42) Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (D.O. 18 de Noviembre de 1981) Artículo 25.

En la realidad este esquema no ha podido desarrollarse cabalmente. Ha sido tema tradicional de discusión entre globalizadoras y las cabezas de sector, que sean éstas últimas las que -- partiendo de un límite fijado por las primeras, asignen conforme a su criterio las prioridades dentro de su sector. En la -- práctica las globalizadoras intervienen de dicho y no de derecho en los presupuestos a nivel empresa.

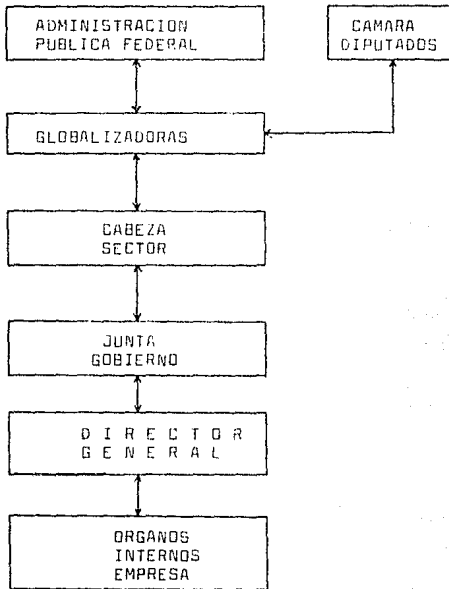
Finalmente, el presupuesto es enviado a la Cámara a finales de Noviembre y una vez aprobado por ésta, lo que ocurre a finales de Diciembre es remitido a las empresas para su ejercicio. (43)
(Figura 19)

3.1.1.2.- RECORTES INJUSTIFICADOS.-

Al definir como públicos los gastos o egresos de todas las empresas del Estado, se provoca que éstas sufran de manera innecesaria los problemas financieros que el gobierno federal pudiera padecer, por ejemplo, si por alguna causa es preciso reducir el gasto público, esto se traduce en una instrucción concreta para que todas las empresas mayoritarias reduzcan en un porcentaje su nivel de gasto corriente y de inversión.

(43) La Ley prevé ciertas autorizaciones parciales a efecto -- de que durante los primeros meses del año continúen desarrollando obras iniciadas el año anterior aprovechando -- con ello el tiempo de seca y evitando suspensiones (Art.36)

MECANICA DE APROBACION PRESUPUESTAL



(Figura 19)

Pero como sabemos los egresos de éstas son financiadas predominantemente con ingresos corrientes y los recursos crediticios, así que tratando de ser justo, lo que debería de reducirse serían las transferencias que van del sector central al paraestatal. De otra manera se provoca la suspensión de proyectos o gastos que pueden ser financiados por ésta.

3.1.1.3.- INFLEXIBILIDAD.-

Al establecerse con anticipación al ejercicio presupuestal, la vigencia de los supuestos internos y macroeconómicos son muy efímeros ya que a medida que pasa el tiempo y suceden acontecimientos no previstos, crea un divorcio entre lo presupuestado y lo real. Sin embargo, como el primero tiene carácter de ley, cualquier modificación al presupuesto de las empresas requerirá por disposición legal, de una serie de trámites, puesto que al ser sus egresos considerados como parte del gasto público en el monto que se modifiquen afectaría al Presupuesto de Egresos de la Federación.

En otras palabras, los presupuestos de las empresas aprobados en primer término por la Secretaría de Programación y Presupuesto y después por la Cámara pierden significancia a medida que transcurre el ejercicio e incluso antes de que se inicia. A su vez esto desemboca en una serie de explicaciones, que podrían obviarse, entre los poderes ejecutivo y legislativo al -

momento en que éste último analiza la cuenta pública del año anterior.

En ocasiones dicha discrepancia se agudiza porque durante las instancias de negociación entre las Secretarías de Programación y Presupuesto, y Hacienda y Crédito Público, la cabeza de sector y la empresa, los montos de gasto e inversión, aprobados - resultan al final menores a lo que éstas últimas hubieran deseado, propiciando con ello ampliaciones antes de que se envíe el presupuesto a la Cámara.

3.1.1.4.- FORMAS DE ADMINISTRACION DE UNA EMPRESA.-

El trámite necesario para modificar el nivel de gasto en inversión y el monto de endeudamiento adicional tiene se veras repercusiones en la operación de las empresas. La actuación de la empresa privada y la pública tienen diferente forma, y así si se tiene un atraso en los pagos de sus respectivos -- clientes por falta de liquidez y se requiere de un crédito para capital de trabajo; cada una actuaría de diversa manera.

En la empresa privada el gerente de finanzas percibe la necesidad de contar con capital de trabajo. Se le comunica a su director y le plantea la posibilidad de acudir a un banco para - solicitar los recursos necesarios. Este acepta y gestiona dicha operación y una vez cumplido los requisitos financieros y -

jurídicos, el problema es resuelto. Es pertinente enfatizar - que son única y exclusivamente los directivos de las empresas- quienes tienen la responsabilidad de resolver el problema, - - pero también la facultad de actuar con libertad.

En una empresa pública se presenta que entre el banco y el director hay tres instancias que salvar: la cabeza de sector que analizará la congruencia sectorial y la justificación de la pe tición; la Secretaría de Programación y Presupuesto, que estudiará el impacto en el gasto público, y por último la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que evaluará el efecto del endeudamiento neto del sector público.

Pero es probable que una empresa pública que tenga suficiente capacidad de crédito y disponibilidad de recursos en algún - - banco, no se le autorice contratar ningún financiamiento adicio nal al presupuestado, porque ello afecta el nivel de endeuda-- miento total del sector público, sin impartir que la negativa- esté basada en un presupuesto autorizado cuyos supuestos hayan perdido vigencia.

Esto nos permite hacer varias conclusiones importantes como -- que:

- En algunas funciones o decisiones coexisten en la empresa pú blica dos estructuras o niveles administrativos; el primero que se daría como formal, integrado por los directivos de la

empresa a quienes corresponde la responsabilidad de solucionar los problemas que ésta enfrenta, pero que en ocasiones no tienen la libertad de acción necesaria para lograrlo. Y el segundo nivel que es el vertical, formado por funcionarios del Sector Central quienes tienen en sus manos ciertas decisiones, pero que no comparten con los directivos la responsabilidad de las mismas, teniendo un conocimiento escaso de la problemática de la empresa.

El director de la empresa al perder ciertas atribuciones de importancia para la toma de decisiones, asume un papel de gerente y no de empresario. Donde se le asignan una cantidad de recursos y los eroga conforme a los lineamientos dados, en un plazo determinado. Pero si el enfoque fuera empresarial, él mismo decidiría la aplicación de los recursos y su visión tendería a ser de largo plazo. (44).

Procedimientos de control como el descrito tienden a multiplicar el número de instancias que intervienen, lo que termina por pulverizarlo. Pero a medida que es segmentado en varias instancias, se pierde la comunicación entre todas ellas, concentrándose cada una en aquél aspecto de la empresa que por su función les interesa, bloqueando en ocasiones por desconocimiento asuntos de gran relevancia para el logro de ciertos objetivos básicos de una empresa.

(44) Barenstein, Jorge, "La Gestión de la Empresa Pública en México". CIDE, México 1983. Pág. 169.

Dando pie a que alguna instancia se vea abrumada de trabajo -- distribuyendo jerárquicamente hacia su interior los asuntos -- según su importancia. Ello implica que personas de relativa -- experiencia y bajo nivel jerárquico, asuman cierto tipo de de- cisiones que puede ser de enorme trascendencia para la vida de la empresa.

3.1.1.5.- COSTO CONTROL.

Al establecer sistemas de control se incide en un -- costo para su administración referido tanto a recursos humanos como materiales, este es un aspecto que rara vez se considera. Asimismo, por lo general, no se revisan periódicamente dichos sistemas para verificar si cumplen con el propósito que les -- dió origen, tendiendo a mantener vigentes algunos de ellos --- que en la realidad ya no sirven.

En la práctica no está definida la frontera entre empresa, --- cabeza de sector y globalizadoras, lo que provoca desperdicio de recursos humanos calificados por cuanto que hay personas de dicadas exclusivamente a realizar la misma tarea. Es decir, -- para coordinar a una empresa de alguna rama específica es probable que la cabeza de sector tenga especialistas en la mate- ria, lo que es factible que también ocurra en las globalizado- ras e instituciones financieras involucradas con dicha entidad.

3.1.1.6.- LOS CONTROLES AD-HOC.

Al centralizarse el control ha surgido el control -- ad-hoc, que se da al margen de leyes, acuerdos, decretos, reglamentos internos, etc.; ya que si una Secretaría tiene como responsabilidad aprobar un trámite específico, función que -- ejecuta a través de una dirección determinada. Sin embargo, -- el procedimiento en detalle establecido por ésta para dar curso a dicha aprobación puede variar de acuerdo al criterio personal del director respectivo, en cuanto a los requisitos solicitados, lo que representa más gestiones y la creación de nuevas estructuras internas para realizarlas.

3.1.2. CONTROL COMERCIAL.

Otro tipo de control que existe respecto a la empresa -- pública es el llamado comercial, dado que se incluyen fundamentalmente transacciones de este tipo como: compra-venta de bienes muebles e inmuebles, contratación de obras y servicios, -- etc.

En este caso se ha dado una extrapolación de controles originalmente concebidos para el sector central, lo que en principio representa para la empresa pública cierta pérdida de flexibilidad y oportunidad debido a los trámites que es necesario -- realizar, además de que involucra cargos administrativos adicionales para su cumplimiento.

Puede decirse que estos controles tienen una serie de ventajas como: establecer y diseñar mecanismos de adquisición que permitan obtener mejores precios. Estos una vez asimilados en el funcionamiento de la empresa, resultan útiles tanto para ella como para sus contratistas y proveedores. Además es preciso reconocer que en varias Secretarías recientemente se han dado avances que aligeran dichos trámites.

3.1.3.- CONTROL DE PERSONAL.-

El control al personal de las empresas públicas se establece en diversos ordenamientos. El más específico es la Ley General de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que abarca aspectos jurídicos y administrativos señalando obligaciones y sanciones a que están sujetos. Asimismo, establece la obligatoriedad del Registro Patrimonial (45).

De reciente adopción ha sido el llamado tabulador de ingresos de los funcionarios públicos federales. Este hecho responde a la justificada inquietud por parte del Gobierno federal de que los ingresos de éstos estén en función de su nivel de responsabilidad, para evitar excesos que en algunos casos se presentaban.

Desafortunadamente, como en otros tipos de controles, se dió un proceso agregatorio o centralizante, al establecer desde el sector central las remuneraciones del personal de confianza --

(45) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos. --
(D.O. 31-XII-82).

de alto nivel de todo el Sector Público Federal, tarea que representa una serie de dificultades prácticas que incluso limitan sus propósitos ya que:

- Si tomamos en cuenta la heterogeneidad de las empresas públicas, la idea de un sólo tabulador establecido en función de la magnitud de las mismas, no es práctica, dado que cada una de ellas desarrolla sus actividades en distintos mercados y diferentes regiones geográficas, elementos vitales para determinar las remuneraciones del personal de cualquier empresa.

En este sentido resulta cuestionable un tabulador que agrupe al personal que labora en Secretarías con otro que lo hace en entidades dedicadas a la producción y venta de un variado tipo de bienes y servicios.

Aún la tarea de homogenizar es en extremo complicada, dado que intervienen una serie de factores muy difíciles de evaluar como son las prestaciones, lo que crea cierta injusticia.

La política de sueldos es uno de los instrumentos más importantes de que dispone la administración de cualquier empresa para el manejo y desarrollo de su personal. Si ella no es autónoma se le estará privando de algo que por naturaleza le corresponde.

3.1.4. INFORMACION DIVERSA.-

La solicitud de información a la empresa es una forma de control central. Cualquier Dirección, Subdirección o Jefatura de Departamento puede requerir el envío ocasional o periódico de ciertos informes, los que generalmente solicita mediante formatos especiales, estableciendo para ello plazos perentorios.

Es evidente que ante esta situación las duplicidades ocurren con mucha frecuencia, llegándose a extremos en que una misma información se remite a una misma Secretaría, pero en dos formatos diferentes.

Normalmente no es fácil precisar el alcance y utilidad de la información requerida. Las empresas se quejan de que es excesiva y que sólo su compilación y análisis posterior representa una actividad que demanda un número importante de personal; -- y por otro lado existe la inquietud de que los datos sirvan -- para instrumentar nuevos controles.

Es justo reconocer que dentro del sector central hay una preocupación por resolver este problema que se traduce en dispendio de recursos humanos y materiales, y se ha presentado un paquete básico de información que contenga los datos estadísticos y financieros más relevantes de cada entidad, por lo que las empresas sólo estarán obligadas a enviar información con -

la periodicidad que se determine a una sola instancia que compile y procesa las cifras recabadas, y que pueda ser consultada por cualquier dependencia gubernamental que requiera hacerlo.

3.2.- SISTEMA DE PLANEACION.

Debemos apuntar primero que el país ha experimentado durante los últimos años adelantos importantes, en sus procesos de planeación. Ello se ha debido al grado cada vez más complejo de las tareas de Gobierno y al propio desarrollo de un grupo creciente de funcionarios públicos que con buen nivel de -- preparación ha acometido la tarea de planear.

En diciembre de 1976 ocurren dos eventos importantes:

- El agrupamiento de empresas por sectores: industria, comercio, comunicaciones.
- La responsabilidad de coordinar a cada sector fue asignada a distintas Secretarías de Estado a las que posteriormente se les denominó cabezas de sector.

Así las funciones de algunas de ellas se ampliaron al tener -- no sólo una responsabilidad normativa, sino disponer de la posibilidad de actuar de manera más directa en el sector a su -- cargo a través de las empresas públicas vinculadas a éste. Ha
ta ese momento se pudieron presidir los Consejos de Administra

ción de éstas. funciones que recaían en las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y del Patrimonio Nacional.

El esfuerzo de planeación que se inclaba a nivel nacional hacía indispensable contar con una instancia dentro del sector central, cuya función, primordial fuera su desarrollo, su vinculación con los aspectos presupuestales y su seguimiento; así se modifica a la Secretaría de la Presidencia para que absorbiendo funciones asignadas a las dos Secretarías mencionadas, se transformara en la máxima instancia de planeación económica y social del país. (46).

Con las reformas anteriores, el Sistema Nacional de Planeación quedó integrado por tres niveles (47):

A) Nivel macroeconómico que corresponde por su naturaleza a las Secretarías, cuya función básica es la orientación y apoyo global como: Programación y Presupuesto y Hacienda y Crédito Público; a lo que se añadiría ahora la de la Contraloría General de la Federación. (48)

El alcance de sus planes y actividades es a escala nacional y debe nutrirse de los planes sectoriales, ajustando éstos a las posibilidades reales de la economía en términos de funcionamiento, ya sea con recursos propios o crediticios, del exterior o del interior del país.

(46) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Art.32 (D.O. 31-XII-76).

(47) Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. Op.-Cit. 1983, P. 67.

(48) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Art.32, Bis.

- B) Nivel Sectorial que está coordinado por las llamadas cabezas de sector. Su función, al igual que las de Programación y - Presupuesto y Hacienda y Crédito Público es de carácter integrador. Sin embargo, éstos comprenden a un sólo sector, - dentro del cual deberán asignar prioridades de acuerdo con - sus objetivos particulares.
- C) Nivel empresa, quien atendiendo a un nivel macroeconómico y siguiendo los objetivos planteados a nivel nacional, y sectorial, normará sus actividades y orientará sus programas - de gasto e inversiones.

3.2.1. PROBLEMAS PARA SU ALCANCE.

El esquema planteado representa un gran avance para el país, pero ha enfrentado desde sus inicios, una serie de problemas que limitan su alcance como:

3.2.1.1.- Integración de programas subsectoriales.- En la planeación se parte de una mecánica de desagregación que va de -- un nivel macro hasta uno microeconómico. Sin embargo, en lo -- práctico esta secuencia teórica le falta un eslabón que vincule a los planes nacionales con los propios de cada empresa, -- llevando implícito el reconocimiento de las condiciones particulares de esta última. La ausencia de este vínculo que podría denominarse como programas subsectoriales, produce los -- efectos siguientes:

Los objetivos macroeconómicos, a nivel empresa, representan propósitos muy generales, provocando que el esfuerzo de planeación pierda congruencia e integración, hecho - que se ve reforzado al no atender la problemática específica de cada rama y empresa, lo que en esencia sería una confrontación de abajo a arriba que permitiría conocer -- la capacidad de ésta para contribuir al logro de dichos - objetivos.

Algunas empresas aceptan la planeación como un trámite, - compromiso con el sector central sin que ello tenga en la práctica efecto alguno, ya que su propia realidad les impone otras prioridades más urgentes e inmediatas.

Propiciando lo anterior que exista un vínculo deficiente - entre planes nacionales y con objetivos de las empresas; - y carencia de que también en estas últimas haya alguna -- forma de planeación estratégica.

En otro caso, algunas empresas están más pendientes, o -- tienen mayor relevancia para ellos; la política que establezca para su rama el Ejecutivo Federal que los objeti-- vos que se deriven de su participación dentro del sector - público.

Teniendo como riesgo adicional de este tipo de situaciones indefinidas, en que algunos directivos pueden sentirse tentados por fines particulares a cumplir con tal o cual objetivo aún - si ello es oneroso para la empresa que dirigen.

3.2.1.2.- PROGRAMAS Y METAS

A partir de 1975 se adoptó el Presupuesto Programático o por Programas (49), se clasifican los egresos del Sector Federal conforme al propósito o programa que se persigue para su erogación, fijando ciertas metas que permitirán medir su -- grado de cumplimiento.

Este avance representa grandes beneficios para el país, sin -- embargo, los problemas empiezan a ocurrir cuando mecánicamente se traslada al sector paraestatal, en particular a la empresa pública, ya que la estructura programática del presupuesto es fijada por la Secretaría de Programación y Presupuesto (50). - Representando para la empresa que sus programas sean estableci dos por una instancia lejana a su realidad y con nula participa ción de su parte.

Generalmente dichos programas, sobre todo en lo relativo a inversión, obedecen a una división del proceso productivo en sus

- (49) El presupuesto por programas fue inicialmente adoptado en la Ley del Presupuesto Federal de Egresos correspondiente a 1976.
- (50) Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Artículo 14 (D.O. 18-XI-81).

distintas fases. Ejemplo: Tomemos el caso de una empresa minera cuya actividad es la extracción y beneficio de mineral de hierro. De acuerdo con la estructura programática fijada actualmente es probable que su presupuesto de inversión, clasificado por programas, para un año específico quede establecido en extracción, molienda, concertación y embarque.

Esta clasificación por programas permite conocer en cuál fase o etapa del proceso de producción de dicha empresa se invertirán los recursos $E=(A+A+B+C+D)$. Sin embargo, no es posible determinar a través de ella los objetivos estratégicos que se pretende lograr con dichas erogaciones.

Inclusive en términos de producción, el vínculo entre recursos y metas u objetivos operativos es impreciso. Esto último se comprende fácilmente si se precisa que las metas W, X, Y, Z serán el resultado del funcionamiento de todos los activos productivos de la empresa y no necesariamente de los que se adquieren en ese año en particular cuyo resultado podría no apreciarse sino hasta varios años después.

Pero quizás la clasificación e interpretación que se haga de los egresos del sector parastatal, se constituya en una seria restricción operativa que limita considerablemente a la administración de la empresa y a su cabeza de sector.

Va que como vimos estas dos últimas no están facultadas para -reassignar o transferir recursos de un programa a otro. Para --ello se requiere de una transferencia expresa de la Secretaría de Programación y Presupuesto (51). Encontrándose las empresas con inversiones clasificadas conforme a criterios que ellas --no establecieron y frente a una inflexibilidad para actuar de--manera ágil y oportuna.

3.2.1.3. OBJETIVOS CLAROS.-

El proceso de planeación se ve detenido al descender--de un nivel a otro, los objetivos a nivel empresa resultan ge--nerales o inexistentes, y el control que debería asegurar su --cumplimiento, queda desprovisto de significado convirtiéndose--en un fin en sí mismo.

Suponiendo que tengamos a una empresa pública, en un subsector específico; donde sus directivos conocen que sus presupuestos--deben ser aprobados por la Secretaría de Programación y Pre--supuesto; que es preciso contar con la contratación de crédi--tos; que sus compras están reguladas por varias disposiciones--y que si desean dar de baja algún activo fijo requerirán de un--permiso previo. Veremos que es muy posible que estos directi--vos o funcionarios del sector central, relacionados con esa --empresa, desconozcan la misión estratégica que dicha entidad --debe desempeñar.

(51) Ibid. Art. 153.

Se afirma entonces que " falta dirimir cuál es en lo sustantivo (el de la empresa pública), su papel social y económico - para fijar parámetros y evaluar su comportamiento, tanto en su gestión como en relación al grupo o sector al que pertenece y respecto a la colectividad que sirve ". (52)

3.2.1.4.- CORTO HORIZONTE DE PLANEACION.

En la planeación se han realizado cada vez planes mejor concebidos, pero subsisten situaciones que no han podido superar por el corto horizonte que abarcan y que una vez expedidos no se revisa su fecha límite, así:

El horizonte de sus años es corto, para que se propicie la ocurrencia y sobre todo la permanencia de ciertos resultados. Esto es claro a medida de que los problemas que enfrenta el Gobierno Federal y la complejidad administrativa y operativa de las empresas aumentan.

El fijar un plazo cuya fecha terminal no se revisa, y en donde el periodo de planeación se reduce a lo largo del sexenio hasta perder sentido, puesto que habrá actividades que no tengan objetivo cuando falten dos o tres años para que concluya el término de la administración.

Si el proceso de planeación requiere un tiempo para darse, - - ello va a reducir más el periodo de ejecución.

(52) Irueda, Salvador. Revista Latinoamericana de Administración Pública. Núms. 10-11 México 1980, Pág. 565.

Todo esto, propicia al cabo de varios sexenios una gran discontinuidad de planes y programas, lo que provoca un freno y -- arranque; y fomenta, la incertidumbre por parte de los sectores público y privado; generando en los últimos años de la administración una actitud irresponsable, sobrellevando y no resolviendo.

3.2.1.5. LOS RECURSOS DE LARGO PLAZO.

Al existir una planeación, a un plazo razonable y con todos los objetivos definidos, pero con una asignación presupuestal que sólo se da por un año, conforme a las normas en la materia (53). Se presenta que cada empresa pública deberá -- anualmente negociar sus presupuestos ante una cabeza de sector y las Secretarías Globalizadoras.

Este mecanismo además del desgaste que involucra, conlleva a -- interrupciones o retardos de proyectos e impide la continuidad de cualquier estrategia, lo que implica costos más elevados de los previstos.(54).

Por si fuera poco, la complejidad de las empresas, la mayor -- parte de sus proyectos abarcan más de un año, y el logro de objetivos requiere el eslabonamiento de acciones que sólo ocurren en varios años; pero es más grave el considerar los retardos que se da en la aprobación presupuestal, de tal suerte que

(53) Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. Arts. -- 29 y 30 (D.O. 31-XII-76).

(54) Op. Art. (11) Pág. 586.

algunas empresas inicien tardíamente sus proyectos, propician do que al término del año no hayan ejercido la totalidad de - sus recursos fiscales o crediticios, a los que, una vez pasado un plazo límite, pierden sus derechos, obligándose a negociar referendos, etc. (55), lo que complica la negociación -- presupuestal del siguiente ejercicio.

3.2.1.6.- TRASLAPE DE FUNCIONES.

La reforma administrativa, delimitó tres instancias, la macroeconómica, la sectorial y la empresa, asignando a cada una de ellas sus responsabilidades; pero en la práctica este - deslinde no ha sido tan claro, no obstante que sus funciones - están establecidas como vimos en diversas leyes, acuerdos, - - disposiciones, etc. La participación de las Secretarías Globalizadoras, va a ser mayor que los directivos de empresa. Existiendo poco conflicto entre las cabezas de sector y sus empresas, pero que si hay posiciones discordantes, entre las globalizadoras y las empresas. Situación curiosa porque ambas están en cada extremo del proceso de planeación.

En cuanto a las decisiones de carácter presupuestal, existen - puntos de discrepancia y concordancia. Esta reflexión contiene una serie de implicaciones que son:

Primero la falta de claridad en las áreas de responsabilidad -

(55) El referendo es una autorización para que con cargo al --- ejercicio anterior, se ejerzan recursos en el año siguiente.

que compiten en cada nivel, lo que puede hacer inoperante la planeación; ya que de poco sirve que existan objetivos claros si al momento de instrumentarlos, presupuestal y financieramente, se empiezan a suscitar controversias, en donde la instancia aprobatoria que es, en este caso las globalizadoras hacen de la planeación un acto a su arbitrio, mediante la aprobación del presupuesto.

Segundo.- Ocurre que al no estar definidas con claridad las estrategias para cada subsector y empresa, la mecánica misma de aprobación se convierte en ocasión para discutir lo que a criterio de las partes debe de ser la estrategia, dilatando con ello los trámites que afectan el ejercicio presupuestal.

3.3.- LA EMPRESA PUBLICA.

3.3.1.- LA ASAMBLEA DE ACCIONISTAS Y EL CONSEJO DE ADMINISTRACION.

La organización administrativa de la mayor parte de las empresas públicas responde al esquema característico de una sociedad mercantil: encontrándose que en la Iniciativa Privada la máxima instancia es la Asamblea de Accionistas, quien a su vez designa a un Consejo de Administración, siendo una de las atribuciones de éste nombrar al Director General.

La realidad de la empresa pública es muy diferente, ya que las asambleas de accionistas son actos virtuales más que formales,

puesto que tienen un sólo accionista. En esencia se usan para formalizar el nombramiento de Consejeros de aquellas personas que de antemano fueron asignadas como representantes de las Secretarías que integran el Consejo de Administración de la Sociedad. Podría decirse que este es un aspecto del derecho donde se ve con claridad cierta contradicción de los ámbitos de la empresa pública y privada.

Todas las empresas públicas tienen como órgano de gobierno a una Junta Directiva, Consejo de Administración, etc., cuyo funcionamiento está regulado por la Ley Federal de Entidades Para estatales. Así, como en el caso de las asambleas de accionistas, en los Consejos de Administración también se encuentra un problema de compatibilidad entre el derecho común y la reglamentación específica de la empresa pública, siendo el caso de que conforme a dicho ordenamiento las decisiones se tomarán por mayoría de voto; pero ello puede contraponerse a los estatutos sociales de una empresa particular, donde se establezca que las decisiones del Consejo serán por unanimidad.

Otro aspecto similar es la designación de Consejos, donde se decide por cierta razón nombrar representantes de alguna Secretaría en particular, lo que significa tener más Consejeros que los autorizados por la Asamblea de Accionistas. Esto puede provocar conflictos en aquellas empresas donde el Gobierno federal, directa o indirectamente, no posea la totalidad del capital,

tal social por estar asociados con el sector privado nacional o extranjero.

PROBLEMAS PRACTICOS

Este tipo de problemas se pueden solucionar mediante adecuaciones legales del caso, sin embargo, hay algunas cuestiones de orden práctico que por ser limitativas de las funciones de los Consejos de Administración vale la pena señalar.

En las empresas privadas los Consejos de Administración se integran por personas que tienen fundamentalmente dos características: primero son propietarias de una parte del capital, y debido a su prestigio se le invita a formar parte de dicho órgano de gobierno. El Consejo es después de la Asamblea, la máxima instancia administrativa, función que se distribuye entre sus miembros quienes nombran a un Director General para que administre, según sus lineamientos a la sociedad.

3.3.1.1.- COORDINACION DEL CONSEJO.

En la empresa pública es diferente ya que en primer término la idea de estructurar el Consejo no es la de administrar, sino coordinar la participación y mantener informada a varias de las Secretarías que tienen relación con ella. Tan es así que antes de que ocurran los nombramientos se define la estructura del mismo en relación a las dependencias que estarán-

presentes. Por eso, las personas que ocurren a las reuniones del Consejo lo hacen en calidad de representantes y no porque tengan un amplio conocimiento de los asuntos de la empresa. -- Por lo que el Consejo pierde lo sustantivo de su función administrativa y se convierte en una instancia de carácter informativa.

3.3.1.2. - JERARQUIAS PERSONALES.

Normalmente cada representante es designado, en forma aislada de los demás, por el titular de la Secretaría que-- representa; incluso, a diferencia de una empresa privada, el Director de la empresa no es designado por el Consejo, sino -- por el Ejecutivo Federal.

Implicando que dentro del Consejo de Administración, se den jerarquías burocráticas de sus participantes, lo que condiciona su funcionamiento, en virtud de que la opinión de los funcionarios de mayor nivel prevalezca sobre los de menor rango.

Este hecho no sólo se limita a la relación entre Consejeros, - sino entre todos ellos integrados como Consejo y el propio director de la empresa, dado que por su designación puede tener acceso a altos funcionarios, obteniendo por esa vía : - - - -

" Acuerdos que no hubiesen sido aprobados por el Consejo de Administración, lo que resta claridad y fuerza a las capacidades de Dirección del Consejo " (56).

Aunado a lo anterior está la rotación propia del personal del Sector Público que reduce los alcances del Consejo como instancia administradora, en virtud de que constantemente se incorporan nuevos elementos y con ellos otros estilos o criterios.

3.3.1.3.- JERARQUIA DE LEYES.

Teóricamente corresponde a los Consejeros de cada empresa, como una de sus más serias responsabilidades, analizar y evaluar los presupuestos y programas. Sin embargo, esta función en la práctica se encuentra limitada, dado que no se considera la intervención de dichos cuerpos colegiados en los instrumentos de control diseñados para las empresas. Así, encontramos un hecho contradictorio en cuanto a que por un lado se da fuerza a los consejeros regulando su operación, pero por otro lado se subestima su importancia.

Si revisamos los ordenamientos relativos al gasto público, a la venta y compra de bienes muebles e inmuebles o la propia --

(56) Carrillo Olea, Jorge. "Procesos y Estructuras en el Sector Paraestatal". Ponencia presentada en el Programa de Desarrollo de la Gestión de la Empresa Pública, organizado por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, por conducto del INAPRO y Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, Noviembre 5 y 6 de 1982, Pág. 8.

Ley General de Deuda Pública, la figura del Consejo de Administración ni siquiera se menciona. Ello provoca que muchos acuerdos de éstos queden en simples autorizaciones para que el director inicie trámites ante la Secretaría correspondiente, sin menoscabo de que en la sesión de Consejo respectiva pueda estar presente el titular de la misma, lo que pone en entredicho el anhelo de coordinación que se pretendió al integrar el Consejo.

En síntesis, muchos acuerdos de los Consejos de Administración de las empresas públicas están condicionados al punto de vista de aprobación de otras instancias como serían las cabezas de sector o las Secretarías de Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público, que dictan la última palabra en asuntos que inciden en la estructura de la empresa.

3.3.2.- DIRECTIVOS

El desarrollo de cualquier empresa pública depende en gran medida de la habilidad de su cuerpo directivo; que no solo se circunscribe a sus más inmediatos resultados sino en el logro de las metas futuras, en cuanto a que son responsables del diseño de la estrategia para tal fin.

3.3.2.1.- INESTABILIDAD POR LA ROTACION DE LOS ELEMENTOS.-

Las empresas públicas padecen de una elevada rotación de su personal directivo; no obstante la enorme trascendencia y repercusiones que este fenómeno trae aparejadas.

La rotación del personal directivo suele ocurrir en ciclos --- sexenales, aunque en realidad se trata de un proceso constante cuya intensidad varía según la fase del período presidencial, - en donde a veces en el primer año ocurre la mayor cantidad de cambios; posteriormente la frecuencia de éstos se reduce durante el segundo y tercero, manteniendo este nivel a lo largo de los tres últimos; esto se ve a groso modo pero el resultado -- sería similar, variando conforme al estilo personal de cada -- presidente.

Llegando a concluir que cada seis años o menos, la punta de la estructura jerárquica de la mayor parte de las empresas se modifica, incluyendo al director general, el Consejo de Administración y a una porción de los cuadros administrativos superiores y medios.

Siendo evidente que cualquier organización económica, social y política cuya estructura jerárquica sufra modificaciones de este alcance lo resentirá en su desarrollo. Obteniendo como resultado las siguientes consecuencias:

- La pérdida de experiencia y recursos invertidos en la formación de personal.
- Diferimiento de decisiones
- Se trunca el desarrollo de personal de reemplazo
- Errores administrativos

- Suspensión y modificación de proyectos
- Disminución de la dinámica hacia fines de sexenio, lo que -- provoca un proceso de alto y arranque.

Es evidente que el sistema político está bien diseñado para -- que se pueda seguir manteniendo, pero, es innegable que repercute en las empresas públicas.

3.3.2.2.- NOMBRAMIENTOS

El Jefe del Ejecutivo Federal generalmente en consulta con el Secretario responsable de la cabeza de sector, designa a los directivos de las empresas públicas, procedimiento -- que puede variar levemente dependiendo de la importancia del -- puesto en cuestión.

Implicando que al principio de cada sexenio, en un período breve, tengan que ser designados y por ello evaluadas un nutrido-- grupo de personas que se harán cargo de las empresas.

El problema no radica solo en el número de personas que debe-- rán ser estudiadas, sino que para que éstas sean exitosas, --- deberán conocer los perfiles de cada puesto que presuntamente-- ocuparán.

Donde habrá posiciones cuyo momento requieran de individuos cuyas características personales favorezcan la consolidación de--

acciones anteriores. Por el contrario, en otros casos podrían necesitarse personas más agresivas que sacudan inercias a fin de modificar o trazar nuevos rumbos. Es claro entonces que no se trata de sólo designar a la persona para ocupar el puesto, sino que es preciso conocer porqué se le desea a ella en particular en ese puesto.

3.3.2.3.- RELACIONES INDUSTRIALES.

Es evidente que al renovarse los cuadros directivos se modifican las relaciones industriales dentro de la empresa, puesto que ellas son en esencia una relación humana que se dan con el ámbito sindical y con empleados de confianza.

En el ámbito sindical podemos partir de como lo señalan Cordera y Gómez Tagle, el Estado actúa en una función dual, por un lado es patrón y por el otro existe la misma relación política que mantiene con el resto del movimiento obrero. (57)

En este contexto las relaciones laborales dentro de las empresas públicas tienen un marcado carácter político, circunstancias que de cierta forma explican que las prestaciones y salarios de algunas paraestatales superen la media del mercado.

(57) Cordera, Salvador y Gómez Tagle, Silvia. "El Estado y los Trabajadores de las Empresas Paraestatales en México", -- Pág. 131. Citado en el Libro "La Empresa Pública, desde fuera, desde dentro. INAP 1986. Pág. 82.

Se trata entonces de una relación entre dos partes: Sindicato-Empresa, donde los representantes de la segunda están sujetos a una gran movilidad, en buena medida motivada por el deseo -- particular de promoverse o por los propios azares del sistema. Ello favorece un clima que puede derivar en el otorgamiento -- de prestaciones o concesiones, que en el mediano plazo resul-- ten gravosas para la empresa, en virtud de no contar con un -- fuerte sustento en la productividad de la mano de obra, lo que podría significar un riesgo para la fuente de trabajo y even-- tualmente provocar el cierre de la misma.

No se pretende argumentar una posición opuesta al esfuerzo del obrero y los empleados; por el contrario, se desea señalar -- que si el sueldo y prestaciones rebasan la productividad de la mano de obra se estará atentando contra el derecho al trabajo.

PERSONAL DE CONFIANZA

En algunas empresas públicas ocurre en cuanto a que algunos -- ejecutivos son promovidos hasta un nivel donde el puesto inme-- diato superior es designado por el director entrante, seleccio-- nando para ello a una de sus gentes de confianza, persona que-- puede en ocasiones tener menos conocimiento que sus subordina-- dos.

Esto provoca que dentro de la organización de las empresas --- públicas se forme un segmento que está limitado abajo por personal obrero o empleado de bajo nivel y limitado arriba por -- aquellos puestos que son ocupados por personas cercanas al director. En algunos casos esta división de puestos se define - conforme a las funciones, ya que éstos últimos están normalmente encargados de áreas administrativas y los otros de las técnicas.

Lo anterior tiende a desalentar a personas que sintiéndose me-- recedoras de mejores posiciones no logran ascender, propicián-- dose la rotación de personal, que ante la falta de reconoci- - miento, abandonan la empresa perdiendo ésta valiosos recursos-- humanos y desperdiciándose lo invertido en el desarrollo de di cho personal.

- Como efecto de la rotación de personal, está el que inhibe - el desarrollo de políticas encaminadas a la formación de recur-- sos humanos ya que hay factores que lo impiden ya sea por - -- tiempo y continuidad. Donde si el primero se acorta y el segundo se interrumpe dicho programa no tendrá ningún sentido. Esto es una problemática actual de la empresa pública que impide -- el uso de avanzadas técnicas administrativas, condenándolas -- a un estado de atraso e improvisación.

CRITERIOS DIFERENTES

La movilidad del personal de confianza en empresas públicas -- con accionistas privados, provoca inseguridad en éstos, respecto a las personas que pudieran ser designadas como Consejeros y Directivos. Existen desafortunadamente casos donde habiendo partido de una relación cordial que favoreció en principio el buen entendimiento se deterioró ésta a raíz de aplicar criterios diferentes, que se deben más al cambio de personas que a la modificación de ciertas políticas por parte del Estado.

Reconocer este aspecto es muy importante, en virtud de que el proceso de industrialización del país afronta una serie de nuevos proyectos, cuya complejidad requiere, para su desarrollo - de algún mecanismo de coinversión con socios privados.

En resumen podemos afirmar que en la empresa pública aparte -- de que debe de implantar los mecanismos de control que son enviados por las instancias centrales para generar información - que responda a las exigencias del mismo, pero que no responden a un proceso planeado, sino que son extensiones de esquemas -- diseñados por el crecimiento del sector, las cuales presentan deficiencias, aunado a que se presenten limitaciones tanto en la planeación como en el interior de la misma, que afectan su desarrollo, y pueden ser del orden legal o de carácter práctico que entorpecen sus labores.

Como se vió en el presente capítulo se apuntaron problemas que evitan el crecimiento de la empresa, pero que algunas ocasiones como se ha puntualizado se han realizado acciones que pretenden solucionarlas. Partiendo de lo expuesto, pretendo en el último apartado del trabajo, establecer una serie de conclusiones y sugerencias en forma integrada que permitan a las empresas incorporarse en forma dinámica a la productividad del país en forma consciente y razonada.

CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS

I.- CONTROL

El Secretario de Programación y Presupuesto expresó en -- 1981 que: " Debe buscarse establecer un seguimiento y control de resultados en cada entidad, a la luz del tipo de actividad específica y los objetivos de política que sean asignados; tratando de concretar con precisión la frontera de gobierno y administración, el gobierno no debe administrar directamente a través de la autoridad central, la empresa pública y el administrador tienen que comprender que la política corporativa fundamental no puede ser fijada -- por los órganos internos de la administración de la empresa." (58)

El equilibrio requiere de cambios importantes en los actuales mecanismos de control. Sobre estas bases a continuación se consideran los aspectos más relevantes para dichas modificaciones como:

1.1.- EL CONTROL-EX-POST

En lugar del control ex-ante; en donde se toma al -- control como un proceso esencialmente comprobatorio. Así -- por ejemplo Waline lo define como: " La verificación de la conformidad de una acción con una norma " (59). Lo importante de esta definición es que señala con claridad, que -- el control sucede al evento y no al revés.

(58) De la Madrid Hurtado, Miguel, "La Participación de las Empresas Públicas en el Proceso de Desarrollo Económico y Social del País". Plan Global de Desarrollo. " La Empresa Pública en México. Factor de Desarrollo Económico y Social del País ". (Centro Nacional de Productividad. Serie Memorias No. 1. México, 1981, P.19.

(59) Citado por Ruiz Massieu, José Francisco. La Empresa Pública : Un Estudio de Derecho Administrativo Sobre la Experiencia Mexicana. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1980, Pág. 131.

Si ello ocurre se produce un fenómeno interesante: los mecanismos de control tienden a interferir en el proceso que buscan controlar, impidiendo a la postre conocer si las desviaciones que pudieran ocurrir en dicho proceso son intrínsecas a él o bien fueron causadas por la mencionada interferencia.

Como ilustración supongamos que se pretende asegurar que una empresa cumpla con ciertas metas de producción, en base a lo cual se establece un determinado control presupuestal que fija ciertos límites a su gasto corriente y de inversión. Si las aprobaciones respectivas ocurren de manera extemporánea o el citado control le resta flexibilidad a su operación impidiéndole afrontar problemas que originalmente no pudieron preverse, es posible que las metas programadas no sean alcanzadas. Evento que a su vez pudo ocurrir como consecuencia de otros tantos factores intrínsecos a la propia administración de la empresa. No obstante, para cualquiera que desee evaluar los resultados de dicha entidad encontrará difícil precisar en qué grado lo primero o lo segundo fueron causa del incumplimiento.

1.2.-CONTROLAR DE ACUERDO AL USUARIO.-

Un mecanismo de control debe estar en función de las necesidades, características y responsabilidades de cada usuario.

A las globalizadoras debe interesar que los distintos sectores paraestatales cumplan con sus objetivos y que en térmi-

nos agregados mantengan un control adecuado de los recursos-presupuestados para cada uno de ellos. En especial los que graviten verdaderamente en el gasto público.

- . A las cabezas de sector, compete que los subsectores y empresas cumplan con sus misiones y objetivos estratégicos y que los recursos que manejen lo sean con eficiencia y se mantengan dentro de las bases presupuestales definidas.
- . Al director corresponderá asegurarse que se realicen las acciones para lograr los objetivos estratégicos. Además, deberá administrar la operación en general de la empresa a su cargo.

En síntesis, cada nivel debe disponer de aquellos controles y sobre todo de la información que conforme a su área de responsabilidad le competen, con lo cual podrán evitar que se tengan duplicidad de especialistas en cada uno de los niveles y que se solicite la misma información por diferentes canales.

1.3.- LIBERTAD DE ACCION.

Es importante reconocer que entre la actividad de planear y la de controlar hay una relación desigual. La primera no es posible sin la segunda, a riesgo de ser un ejercicio inútil; en cambio, puede haber control sin la necesidad de ninguna planeación.

Así, se debe partir de un proceso adecuado de planeación que - se haya derivado del establecimiento de misiones estratégicas - por subsector y de objetivos estratégicos por empresa. Los mecanismos de control deben asegurar que éstos se cumplan, pero se sugiere que el directivo tenga mayor libertad de gestión para que disponga de todos los recursos a su alcance, poniendo - en ello su capacidad administrativa.

Existe evidencia empírica que demuestra que el desempeño de entidades públicas fue satisfactorio cuando se le fijaron los objetivos precisos a su administración con un mínimo de interferencias gubernamentales. Por el contrario en aquellos casos -- donde no se definieron con claridad los propósitos y hubo continuas intromisiones los resultados fueron pobres.

2.- PLANEACION.

A veces los ejercicios de planeación de las empresas del Estado parecen centrarse sólo en su muy particular problemática, manteniéndose relativamente aisladas de los objetivos de las ramas a las que pertenecen.

Es necesario, en principio, que cada una de sus empresas se -- vea integrada a su respectivo sector a nivel nacional para planear en él la participación del Estado, adoptando objetivos -- comunes a cualquier inversionista privado que también partici-

para en dicho sector, a los que obviamente añadiría los suyos propios derivados de su condición de empresa pública.

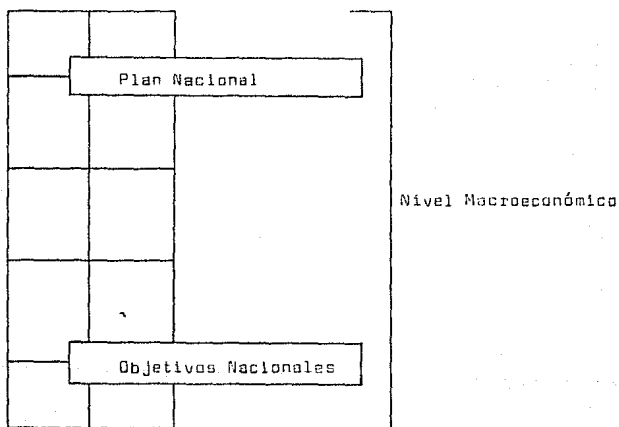
En resumen, se pretende puntualizar para que a partir de una evaluación de cada sector y subsector, el Estado defina, si su participación queda limitada a la normatividad en la materia o bien actúa directamente como un participante. Ambos tipos de acciones presuponen un cuidadoso proceso de planeación del que se deriven con claridad los objetivos que se persiguen por cada nivel, debiéndose fijar parámetros para poder evaluar el comportamiento de cada participante.

En algunos subsectores, los objetivos contenidos en los Planes Nacionales han quedado expresados de manera general, para buena parte de las empresas públicas, haciéndoles difícil encontrar formas concretas de participar en su logro. Asimismo, si planear se soslayan los problemas particulares de cada empresa, cuya solución -previa o simultánea- es condición para que sus acciones tengan un impacto trascendente en las metas de sus respectivos sectores, y no se considera a ésta como un mero trámite. La planeación debe partir de lo general a lo particular, es decir, debe comprender desde el nivel macroeconómico hasta el correspondiente a cada empresa, pasando desde luego, por el relativo al sector o rama industrial. La efectividad de este proceso de desagregación dependerá de que la problemática y circunstancias particulares de cada nivel sean reconocidas y cuya solución forme parte de sus objetivos específicos.

2.1.- LA PLANEACION SEGUN LOS NIVELES.

2.1.1.- NIVEL MACROECONOMICO.

Es evidente que el Plan Nacional debe ser el marco a partir del cual se desarrolle cualquier esfuerzo de planeación, tanto del sector público como del privado, en virtud de que sintetiza los grandes objetivos nacionales y define en términos generales las estrategias y políticas para alcanzarlos -- (Figura 20). Esta tarea corresponde a las Secretarías Globalizadoras y especialmente, por sus atribuciones, a la de Programación y Presupuesto. (60)

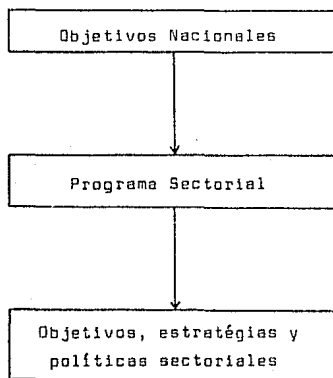


(Fig. 20 Nivel Macroeconómico)

(60) Ley de Planeación. Artículo 14 (D.O. 5-1-83).

2.1.2.- NIVEL SECTORIAL.

A partir del Plan Nacional es posible establecer programas por sectores, los que definirán los objetivos de cada sector . (Figura 21)

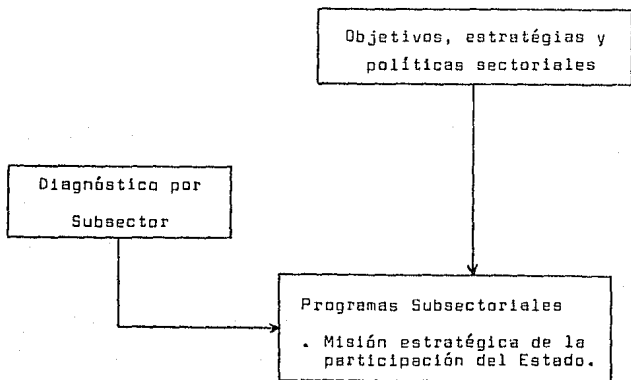


(Fig. 21 Nivel Sectorial)

No obstante que el establecimiento de estrategias y políticas para algunos sectores ha representado un gran avance en cuanto a que acercan los grandes propósitos nacionales el nivel de las unidades productivas, son respecto a éstas, todavía demasiado agregados para incorporarlas a sus propios procesos de planeación.

Por ello es necesario que este esfuerzo sectorial se prolongue a niveles de subsector o rama. Dicho proceso se presenta en la figura 22.

Es clara entonces la gran importancia que tiene el diagnóstico del subsector que, apoyado en los objetivos sectoriales, permitirá establecer el programa respectivo y en particular la misión estratégica que habrá de desempeñar la participación del Estado en él. Por el contrario, si se carece del mismo se termina por lo general en dar justificaciones superficiales, tanto para explicar su presencia como su eventual retiro de una industria específica.



(Figura 22 Nivel Subsectorial)

En síntesis podemos señalar dos aspectos fundamentales que deben provenir del diagnóstico de cada subsector:

El primero es el establecimiento de la misión estratégica que persigue el Estado al participar en él.

El segundo, es que constituye un elemento fundamental para definir la forma más conveniente de organizarse o estructurar -- a sus empresas que formen parte de dicho subsector, buscando -- siempre la congruencia.

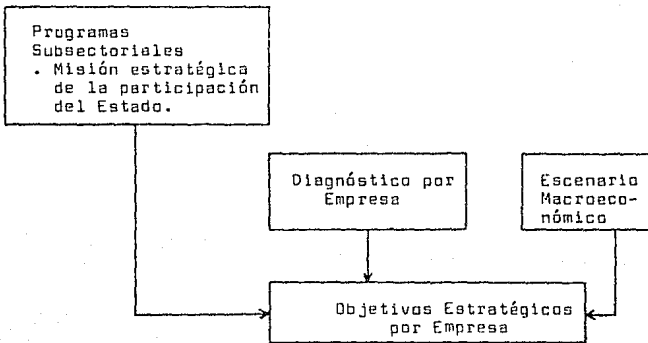
Esto último, es particularmente importante, dado que con frecuencia se decide sobre objetivos muy generales, la creación, -- fusión, etc., de empresas públicas, lo que a veces tiende a -- propiciar problemas colaterales, cuyo efecto negativo resulta -- mayor que las supuestas ventajas que se buscaban obtener.

En este sentido, debe verse con especial cuidado el caso de -- las empresas controladoras, cuya creación en el sector público ha pretendido por lo general resolver problemas de coordina- -- ción entre empresas similares y racionalizar la utilización de sus recursos humanos y financieros.

2.1.3.- NIVEL EMPRESA

Definida la misión del Estado por subsector, las empres pertenecientes a cada uno de ellos dispondrán de un elemento fundamental que les permitirá vincularse en forma directa -

al esfuerzo de su rama correspondiente y por consecuencia al de su respectivo sector, enmarcado ello dentro de los objetivos nacionales. No obstante, para que cada unidad productiva fije a su vez sus propios objetivos estratégicos, o de la planeación estratégica requiere no sólo de información exógena a ella, como serían las llamadas misiones estratégicas, sino que será preciso que tenga un conocimiento claro de su propia realidad en base a sus puntos débiles y fuertes, lo que en suma constituirá su escenario micro. Además, deberá considerar también el desarrollo de ciertas variables macroeconómicas que pudieran tener influencia en su operación, como son tasa de inflación, tipo cambiario, costo del dinero, restricciones a la importación, etc. (Fig. 23)

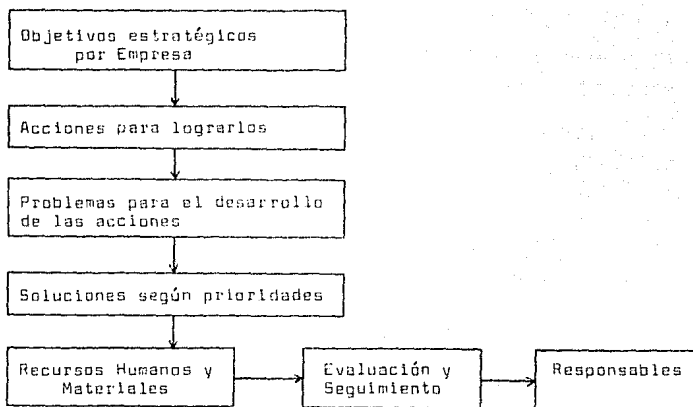


(Fig. 23 Nivel Empresa)

Estos factores le plantean al Estado como misión asegurar la máxima producción posible de sus empresas para reducir al mínimo las importaciones. Ello significa también que los escasos recursos de que dispone sean invertidos donde, en términos de producción, tengan el mayor efecto.

Supongamos ahora que nos correspondiera determinar los objetivos estratégicos de una empresa del Estado que participa en cualquier subsector y cuyo diagnóstico particular ya fue realizado, y que para la ejecución requiere primero establecer las acciones concretas que serán necesarias realizar; segundo, los problemas que habrán de enfrentarse; tercero, las soluciones a éstos, en base a un orden de prioridades; cuarto, se determinarán los recursos materiales y humanos que serán necesarios; quinto, la periodicidad y forma de evaluación y finalmente, -- la asignación de los responsables de cada una de las soluciones. (Fig. 24)

-La actual estructura programática del presupuesto de inversiones de las empresas públicas se refiere básicamente a una distribución de recursos en base a las distintas etapas del proceso productivo, lo que permite conocer claramente los objetivos que se persiguen, si incorporamos los objetivos estratégicos de una empresa cualquiera, obtendremos el cuadro (1).



(Fig. 24 Establecimiento de Objetivos y - Estratégias).

Es evidente que si solo se distribuye el presupuesto de inversión atendiendo a los rengiones se le estará vinculando a objetivos operativos. Por ejemplo: extraer x número de toneladas, lo cual resulta un tanto redundante puesto que es obvio que dicha empresa habrá de generar una determinada cantidad de producción y ventas, porque si no lo hace, simplemente no podrá subsistir. Además de que, dicha producción, se genera con instalaciones ya existentes y no como consecuencia de la inversión -- específica de un año en particular.

PROGRAMA	OBJETIVOS ESTRATEGICOS						TOTAL	OBJETIVOS OPERACIONALES. TONS.
	CAPACIDAD UTILIZADA	PRODUCTIVIDAD	CALIDAD	SUSTIT. IMPORTACIONES	CONTROL AMBIENTAL.	RELACIONES LABORALES		
EXTRACCION	a	b	-	-	d	e	A	w
MOLIENDA	-	c	f	-	-	i	B	x
RECONCENTRACION.	m	h	m	p	q	r	C	y
EMBARQUE	r	-	-	-	s	j	D	z
TOTAL	H	I	J	K	L	M	E	

CUADRO 1 Distribución del presupuesto de inversión en base a objetivos estratégicos.

En cambio, si admitimos que lo importante del cuadro son las - columnas, es decir, los objetivos estratégicos, deduciremos -- que el logro de los mismos garantizarán automáticamente que la empresa esté en una posición más sólida, lo que ocurriría con el cumplimiento de los llamados objetivos operativos. Esto es, una unidad productiva puede romper marcas de producción y ventas, pero posiblemente siga siendo tanto o más ineficiente de lo que era en el pasado.

En resumen se desprende que será la empresa la mayor capacitada para conocer cuáles deben ser sus objetivos estratégicos, - por lo que fijarle exógenamente, para efectos de control, una distribución específica de su programa de inversiones, que sig nificaría una pérdida de autonomía y por ende ineficiencia en el manejo de sus recursos.

En este sentido el énfasis del control debe dirigirse a asegurar que el subsector y la empresa cuenten con un adecuado proceso de planeación y no tanto a establecerles programas, sub-- programas, metas, etc., cuyo cumplimiento puede resultar in-- trascendente. Dicho de otra forma, es mejor un sistema que ase gure que se hagan las cosas correctas, en lugar de otro que -- sólo garantice que las cosas se hagan correctamente, sin impor-- tar que éstas sean inútiles para los propósitos que se persi-- guen.

Por último, otra ventaja del proceso de planeación descrito -- por niveles, es que permite mantener un diagnóstico actualiza-

do del sector y subsectores que lo componen, lo que representa un medio para disminuir errores y favorecer respuestas rápidas.

2.2.- INTEGRACION DE LOS NIVELES .

La vinculación entre los niveles macroeconómicos, sectorial y empresa, debe asegurar que fluya la información de arriba-abajo y de abajo-arriba y que cada uno ejecute en su justo término y en su justo plazo las funciones que debidamente le competen. Ello requeriría de dos instancias: una de coordinación y otra de administración.

La instancia de coordinación se establecería entre las secretarías globalizadoras y las cabezas de sector, mediante comisiones intersecretariales por cada subsector, las que define García Ramírez de la forma siguiente: " La subsectorización podría darse con el esquema de comisiones intersecretariales, que son la Figura jurídico-política más intensa y menos pesada administrativa y presupuestalmente. Aquellas asumirían precisamente ese papel; uno político. Tendrían a su cargo, por materias y hacia arriba la conformidad sectorial con el Plan Global, con el sector hacia abajo, la orientación de las entidades del sector ". (61)

Así, en el seno de éstas se estudiaría el diagnóstico del subsector, estableciendo su programa y precisando la misión estratégica de la presencia del Estado en él. Se cuantificarían las-

(61) García Ramírez, Sergio. 1981, op. cit. pág. 132.

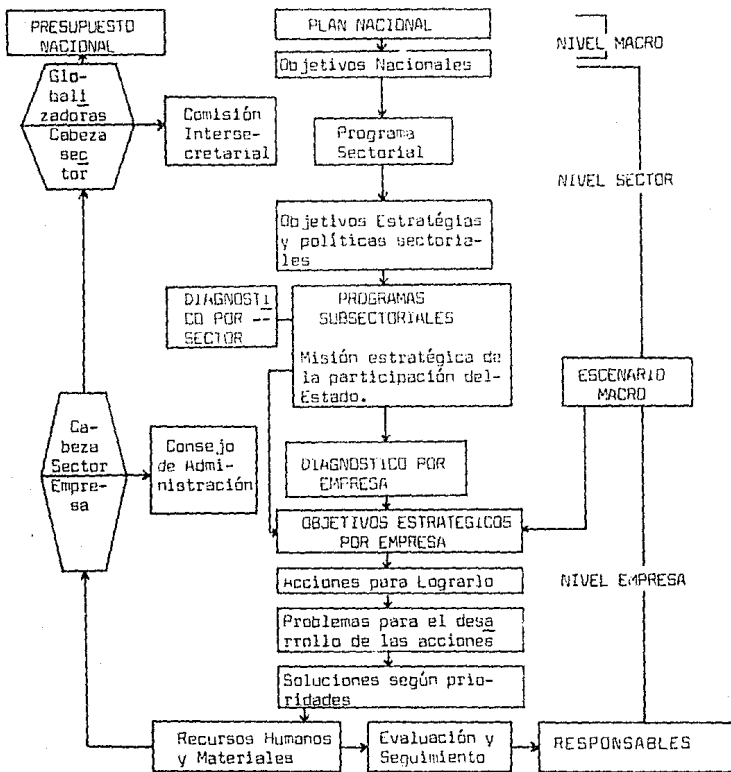
necesidades de recursos y sus distintas fuentes de financiamiento, destacando para efectos presupuestales aquellos que tuvieran que ser aportados por el Gobierno Federal.

Este mecanismo aliviaría notablemente los problemas de coordinación que existen en la actualidad entre las distintas dependencias vinculadas al sector paraestatal, derivados en buena parte de la falta de conocimiento e información de la situación específica de las empresas y sectores que controlan o coordinan. Evitaría además pérdida de tiempo, desgaste personal, y en especial le daría la oportunidad al sector central, de concentrarse en aquello que verdaderamente le importa del sector paraestatal.

La instancia de administración debe vincular a la cabeza de sector con cada empresa y esa no debe ser otra que su propio consejo directivo, en cuyo seno se revisaría su diagnóstico, se acordarían sus objetivos estratégicos, estableciendo la estrategia financiera para alcanzarlos.

Los miembros de dicho órgano de gobierno actuarían entonces como coadministradores al tener la responsabilidad de decidir las cuestiones de más relevancia para la empresa. Sin embargo, para que ello suceda se requiere a su vez de modificaciones en los actuales sistemas de control que le devuelvan a los consejos de administración buena parte de sus atribuciones, de otra suerte estarán condenados a ser un simple formalismo.

En la figura 25 se presenta un diagrama que resume en su totalidad el proceso de planeación descrito, señalando los tres niveles referidos y las formas de vinculación entre ellos.



(Fig. 25 Proceso de Planeación para el Sector Paraeetal)

Podemos decir que el éxito de la planeación, será medido por el logro de los objetivos estratégicos que dependen en gran medida de que éstos sean claramente definidos y asimilados a la realidad de cada sector, subsector o empresa; mediante una doble confrontación de los procesos de planeación; una que vaya de arriba abajo señalando los objetivos nacionales y otro que vaya de abajo a arriba marcando las misiones y objetivos estratégicos para cada nivel. Y esta debe ser una de las tareas fundamentales de las cabezas de sector dándole un significado verdadero a su función.

2.3.- LA PLANEACION MOVIL .

A partir del esquema descrito, donde el horizonte temporal es corto en su vigencia, se podría realizar que los programas subsectoriales se revisen anualmente y con un horizonte --quinquenal permanente, lo que sería en esencia una responsabilidad de la cabeza de sector y las comisiones subsectoriales. De esa forma, se evita la discontinuidad que existe en la planeación del sector público y representa un plazo razonable para la misma. En consecuencia, las empresas de cada subsector tendrán que hacer lo mismo, siendo ello una obligación de sus consejos directivos.

De esta manera, el horizonte de planeación tendrá un plazo fijo de cinco años (Figura 26) y no uno decreciente. Para efec

tos ilustrativos se describe como sigue:

FIGURA 26

Al primer año	1 2 3 4 5
Al segundo año	1 2 3 4 5
Al tercer año	1 2 3 4 5
Al cuarto año	1 2 3 4 5
Al quinto año	1 2 3 4 5

← CONTINUIDAD →

Este procedimiento permite establecer un programa de financiamiento del sector paraestatal a un plazo adecuado. Los programas subsectoriales y por empresa deberán ser expresados en términos monetarios, procedimiento que permite diseñar un programa de financiamiento del sector paraestatal a un plazo razonable, lo que facilitará su manejo presupuestal, permitiendo la continuidad de proyectos y una mejor evaluación de sus prioridades.

A su vez, los planes nacionales son revisados cada tres años con un horizonte similar, significando para todos los niveles y ámbitos un excelente marco de referencia para hacer sus propias revisiones. En síntesis, los avances y esfuerzos que en materia de planeación se han venido haciendo, tendrán una vi-

gencia continua, a cambio de otra que, por tratarse de acciones intermitentes se desvanecen gradualmente, abriéndose al término y principio de cada sexenio, un compás de espera que favorece la especulación y la incertidumbre.

Se aduce que planear más allá del término constitucional fijado para una administración significa una intromisión en las políticas de la siguiente.

Consideramos que esto de ninguna manera es justificado, dado que la trascendencia del país rebasa a la de sus propios gobernantes y, finalmente, la responsabilidad de éstos es con el -- pueblo - presente y futuro-, y no con quienes los sucedan en el cargo. Se trata pues de adelantar camino, conducir una esta feta, encadenar eslabones. Con planes a largo plazo podrían, -- en forma paulatina, cambiarse ciertas orientaciones donde se juzgue prudente hacerlo, pero todo ello contenido en la idea básica de un proyecto nacional que se perfeccione en el tiempo, en lugar de proyectos sexeniales que aisladamente tratan de modificar su propio tiempo.

3.- EMPRESA PUBLICA

3.1.- EL CONSEJO DE ADMINISTRACION.

Podría parecer que al liberar muchos de los controles -- existentes se corre el riesgo de que el sector paraestatal no esté sujeto a ningún tipo de fiscalización. Por el contrario -

taría al Ejecutivo Federal la facultad de designar a los mencionados funcionarios, lo que cambiaría es la forma de hacerlo.

La propuesta anterior tendría varias ventajas:

- . El Ejecutivo Federal dispondría de un período de análisis y evaluación antes de proceder a un cambio, pudiendo evaluar la gestión previa de cada director. Para ello, considerando las propuestas relativas a planeación, podría centrarse este análisis no sólo en la simple comparación de resultados operativos, como volúmenes de producción, etc., sino que abarcaría aspectos más sustantivos como manejo financiero, cumplimiento de objetivos, planeación y desarrollo, situación laboral, etc.
- . El propio director contaría con un horizonte definido para planear y desarrollar su gestión. Ello le daría seguridad y confianza y lo motivaría al conocer que se evaluarán más sus méritos que sus contactos.
- . Se tendrían puentes que unirían a un sexenio con otro, evitando cambios súbitos en políticas, etc., que por restarle continuidad a sus programas, resultan altamente nocivos para las empresas y para quienes tienen con ella una relación directa o indirecta.

La tesis que está implícita al asignar un mayor grado de autonomía y responsabilidad en el manejo y administración de las empresas públicas a sus órganos de gobierno y cuerpos directivos, parte de considerar que en esencia el mejor sistema de control es precisamente el autocontrol. (62)

3.2.- EL DIRECTOR GENERAL.

De lo anterior se desprende que la designación de directivos de entidades paraestatales en cuyas características personales está la alta capacidad de autocontrol, es uno de los principales instrumentos de que dispone el Estado para asegurar que los objetivos de dichas entidades se alcancen. (63) Para México implicaría adoptar un enfoque diferente al que tradicionalmente se ha usado para designar en primer término y evaluar después, a los directivos de las empresas públicas.

Tomando en cuenta, como se mencionó antes, que la estabilidad de los mandos medios y superiores de cualquier sociedad es de vital importancia para la consecución de sus objetivos, se propone que los directivos de las empresas públicas sean nombrados por períodos específicos, como podrían ser cinco años, ocupando estos nombramientos no de manera simultánea, sino en forma seriada a lo largo del sexenio. Esta propuesta no le res

(62) ALI EL MIR. " Control Sub gubernamental de las Empresas Públicas . Formas Vigentes y Relevantes. " Empresa Pública, -- VOL I, 1984, México, Pág. 80.

(63) Samuel, Paul. Public Programmes in Developing Countries:-- Is Strategic Management the Key of Success. 1981. No publicado. Citado por Ali El Mir, op. cit. Pág. 80.

lo que se pretende es asignar a cada instancia el mecanismo -- y grado de control que en realidad se requiera conforme a sus funciones particulares.

Las modificaciones propuestas darían a los consejos de administración atribuciones reales e importantes al depender de él, - decisiones trascendentes en materia administrativa y financiera que actualmente en la práctica no toman. Serían entonces -- sus consejeros, comisarios y auditores externos los responsables en gran medida de la buena marcha de la sociedad, pero -- también tendrían una mayor libertad de gestión y de facultades -- para afrontar con rapidéz los problemas que pudieran presentarse. Por ello, sería prudente que en dichos órganos de gobierno participaran, preferentemente, funcionarios de la cabeza de sector y de las instituciones financieras involucradas.

Otra de las importantes tareas que debe reasignarse del sector central a los consejos de administración es la aprobación de - la política de sueldos de cada empresa, mismas que debe surgir de un análisis cuidadoso del mercado laboral de ésta, atendiendo a su rama industrial, región geográfica donde se ubica, y - cuidando la equidad interna y el justo reconocimiento al esfuerzo.

En ese sentido, enmarcado en esa política, el sueldo del director general debe ser materia de conocimiento y aprobación por parte del consejo.

. Daría tiempo para desarrollar en los cuadros superiores de - nivel secundario " las cartas de reemplazo ", que permitan - eventualmente una ordenada sustitución de directivos de los - primeros niveles.

EL DIRECTIVO

Al pretender elevar el nivel profesional de los directivos - - de empresas públicas no se busca que éstos se concentren sólo - en los aspectos técnicos de la administración y las finanzas, - sin atender a los políticos que le confieren su calidad de fun - cionarios públicos.

Ser político o técnico no debe plantearse como disyuntiva. Am - bos elementos no se contraponen ni en el ciudadano común y mu - cho menos en el directivo de una empresa del Estado.

Por el contrario éste debe añadir, a su capacidad profesional - y honestidad, una profunda convicción política que lo haga sa - bedor de sus responsabilidades frente a la colectividad, y es - to no se limita al simple cumplimiento de metas de producción - y ventas, sino a adoptar una austeras conducta que manifieste - en cada acto de su temporal encomienda una idea clara de servi - cio.

Debe sentirse administrador- no suponerse dueño- de un acervo - que al pueblo pertenece y en ese afán poner sus conocimientos-

al servicio de éste. Porque también éstos, en alguna medida, son resultado del esfuerzo colectivo de la sociedad de que -- forman parte. Si a la preparación técnica no se le añade el - compromiso social, el directivo deja de ser un servidor públi - co para convertirse en fiel servidor de sus propios y particu - lares intereses. " Es en tal sentido, y sólo en él, que cabe - asegurar sin ningún género de vergüenza o aspavientos, que el - empresario público es un político, como agente subordinado a - los altos fines políticos del Estado, y, que no puede ni debe - ser a la unidad empresarial aislada, sino al conjunto de la - economía y que además lo ha de hacer para hoy y para mañana.(64)

3.3.- LOS ESTATUTOS DE LAS EMPRESAS PUBLICAS.(65)

Una de las características de la legislación sobre em - presas públicas es que ha seguido un camino diferente a una - empresa mercantil. En buena medida ello se debe a que se ha - enfatizado más el aspecto de propiedad de la empresa que el - objeto social de la misma. Esto ha significado cierto trasla - pe de ámbitos entre el derecho común y el específico de la -- empresa pública.

En función a estas consideraciones y con la salvedad de que - el campo profesional de los autores no es el jurídico, se ha - creído conveniente proponer que a la legislación existente -

(64) Samuel Paul, 1981, op. cit. pág. 134

(65) Posterior a la elaboración del presente trabajo fue apro - bada por el Congreso la Ley Federal de Entidades Paracso - tetales que apareció publicada el 14 de mayo de 1986 en - el Diario Oficial de la Federación.

sobre sociedades mercantiles se añada un capítulo específico a la empresa pública, que establezca sus principios generales, - para posteriormente en el reglamento respectivo detallarlos -- con precisión, incorporando a ellos una gran cantidad de disposiciones en la materia que actualmente se hallan dispersas.

Creemos que éste sería un buen principio para evitar duplicidades, contradicciones o incluso vacíos que se presentan en la actualidad entre la legislación de la empresa pública y la correspondiente a sociedades mercantiles.

ESTRUCTURA DE ENTIDADES PARAESTATALES
POR SECTOR 1977- 1988

ANEXO 1

CONCEPTO	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987 ^{1/}
<u>S. H. Y C. P.</u>											
D.P.D.	2	3	4	5	5	6	6	6	7	7	6
E.P.E.M.	81	81	79	79	59	129	94	93	83	83	82
E.P.E.m.	3	3	3	3	1	1	1	1	1	-	-
FISOS	64	57	54	59	62	75	63	54	49	18	16
TOTAL:	150	144	140	146	127	211	164	154	140	108	104
<u>S. P. P.</u>											
D.P.D.			4	5	5	5	5	5	5	5	5
E.P.E.M.			10	9	11	15	15	15	14	13	11
E.P.E.m.			-	-	-	-	-	-	-	-	-
FISOS			2	2	2	3	3	2	2	1	1
TOTAL:			16	16	18	23	23	22	21	19	17
<u>S. A. R. H.</u>											
D.P.D.	11	10	11	11	12	12	12	12	12	12	11
E.P.E.M.	53	52	46	51	43	53	43	43	37	36	15
E.P.E.m.	5	5	5	5	4	5	4	4	1	-	-
FISOS	20	21	23	23	21	23	18	17	10	8	7
TOTAL:	89	88	85	90	80	93	77	76	60	56	33
<u>S. R. A.</u>											
D.P.D.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
E.P.E.M.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
E.P.E.m.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
FISOS	2	4	4	4	5	5	5	3	3	3	3
TOTAL:	4	6	6	6	7	7	7	5	5	5	5

1988

ANEXO 1

CONCEPTO	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987 ^{1/}
SECRETARIA DE GOBERNACION											
O.P.D.	2	3	3	3	2	1	4	4	3	3	3
E.P.E.M.	18	20	20	20	20	61	59	59	58	58	27
E.P.E.m.	-	-	-	-	-	3	3	3	3	-	-
FISOS	6	4	4	4	4	2	1	1	1	1	1
TOTAL:	26	27	27	27	26	67	67	67	65	62	31
D. D.F.											
O.P.D.	5	5	5	5	5	6	6	6	7	7	6
E.P.E.M.	-	2	2	2	4	4	2	3	3	2	2
E.P.E.m.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
FISOS	-	-	-	-	-	3	4	5	6	1	1
TOTAL:	5	7	7	7	9	13	12	14	16	10	9
S. R. E.											
O.P.D.											
E.P.E.M.											
E.P.E.m.											
FISOS	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
TOTAL:	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
SEDEMA											
O.P.D.	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
E.P.E.M.	-	-	-	-	-	1	1	1	1	1	1
E.P.E.m.	-	-	-	-	-	1	1	1	1	-	-
FISOS	1	1	1	1	4	4	4	4	4	-	-
TOTAL:	2	2	2	2	5	7	7	7	7	2	2

CONCEPTO	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987 ^{1/}
S.T.Y P.S.											
O.P.D.	3	3	3	3	3	5	1	1	1	1	1
E.P.E.M.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
E.P.E.m.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
FISOS	3	3	3	4	6	4	3	2	1	1	1
TOTAL:	6	6	6	7	9	9	4	3	2	2	2
S.S.											
O.P.D.	17	16	12	13	13	18	17	14	14	14	15
E.P.E.M.	-	-	-	-	-	1	1	1	1	1	1
E.P.E.m.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
FISOS	1	1	-	-	1	1	1	1	1	-	-
TOTAL:	18	17	12	13	14	20	19	16	16	15	16
P.G.R.											
O.P.D.	-	-	-	-	-	1	1	-	1	1	1
E.P.E.M.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
E.P.E.m.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
FISOS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL:	-	-	-	-	-	1	1	-	1	1	1
O.P.D.	129	127	131	127	88	118	104	103	101	99	88
E.P.E.M.	500	509	510	518	521	761	686	651	592	515	367
E.P.E.m.	59	63	61	63	64	69	61	61	47	13	1
FISOS	210	193	196	195	202	221	167	143	125	66	48
TOTAL:	898	892	898	903	875	1169	988	958	865	693	504 ^{2/}

MARCO JURIDICO DE LA EMPRESA
PARAESTATAL

L E Y E S	NORMATIVIDAD			
	GENERAL	FINANCIERA	COMERCIAL	PERSONAL
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (D.O. 5-II-17)	X			
Código de Comercio (D.O. 13-X-80)	X			
Código Civil (D.O. 26-V-28)	X			
Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal. (D.O. 14-VIII-31)	X			
Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal. (D.O. 29-VIII-31)	X			
Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. (D.O. 27-VIII-32)	X			
Código de Procedimientos Civiles -- para el Distrito Federal. (D.O. 21-IX-32)	X			
Ley General de Sociedades Mercantiles. (D.O. 4-VIII-34)	X			

Anexo 2. Marco Jurídico de la Empresa Paraestatal

L E Y E S	NORMATIVIDAD			
	GENERAL	FINANCIERA	COMERCIAL	PERSONAL
Ley de Obras Públicas (D.O. 30-XII-80)			X	
Ley Aduanera (D.O. 30-XII-81)	X			
Ley de Información Estadística y Geográfica. (D.O. 30-XII-80)		X		
Código Fiscal de la Federación (D.O. 31-XII-81)	X			
Ley Federal de Derechos (D.O. 31-XII-81)	X			
Ley General de Bienes Nacionales (D.O. 8-I-82)			X	
Ley Sobre el Control y Registro de la Transferencia de Tecnología y el uso y Explotación de Patentes y Marcas. (D.O. 11-I-82)	X			
Ley Federal de Protección al Ambiente. (D.O. 11-I-82)	X			
Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. (D.O. 31-XII-82)				X
Ley de Planeación (D.D. 5-I-83)		X		
Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1985. (D.O. 31-XII-84)		X		
Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito. (D.D. 14-I-85)	X			
Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles. (D.O. 8-II-85)			X	
Ley Federal de Entidades Paraestatales. (D.O. 14-V-86)	X			

Anexo 2. Marco Jurídico de la Empresa Parastatal

REGLAMENTOS	NORMATIVIDAD			
	GENERAL	FINANCIERA	COMERCIAL	PERSONAL
Reglamento de la Ley Federal de Estadística. (D.O. 14-XII-40)		X		
Reglamento de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación. (D.O. 3-X-64)		X		
Reglamento de Seguridad en los Trabajos de las Minas. (D.O. 13-III-67)	X			
Reglamento de la Ley Sobre el Servicio y Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación. (D.O. 26-VI-68)		X		
Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera. (D.O. 14-11-77)	X			
Reglamento del Registro Público de la Propiedad Federal. (D.O. 30-VIII-78)			X	
Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda. (D.O. 14-V-80)		X		
Reglamento Interior de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales. (D.O. 6-V-81)			X	
Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial Consultiva de la Obra Pública. (D.O. 8-VII-81)	X			
Reglamento de la Ley de Obras Públicas. (D.O. 11-IX-81)			X	
Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. (D.O. 18-XI-81)		X		
Reglamento de Inspección Federal del Trabajo. (D.O. 10-XI-82)	X			
Reglamento de la Ley Aduanera. (D.O. 18-VI-82)	X			

Anexo 2. Marco Jurídico de la Empresa Paraestatal.

REGLAMENTOS	NORMATIVIDAD			
	GENERAL	FINANCIERA	COMERCIAL	PERSONAL
Reglamento de la Ley Sobre el Control y Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas. (D.O. 25-XI-82)	X			
Reglamento para la Protección del Ambiente contra la Contaminación Originada por la Emisión del Ruido. (D.O. 6-XII-82).	X			
Reglamento Interior de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. (D.O. 9-V-83).		X	X	X
Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. (D.O. 19-I-83)		X	X	X
Reglamento del Código Fiscal de la Federación. (D.O. 29-II-84).	X			
Reglamento de la Ley del Impuesto Sobre la Renta. (D.O. 22-V-84).	X			
Reglamento de la Ley del Impuesto al Valor Agregado. (D.O. 22-V-84).	X			

DECRETOS	NORMATIVIDAD			
	GENERAL	FINANCIERA	COMERCIAL	PERSONAL
Decreto por el que se establece un sistema de compensación de las dependencias de la Administración Pública Paraestatal comprendidas dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, así como de los demás organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, fideicomisos y empresas que adhieran, para extinguir entre ellos los adeudos recíprocos y correlacionados que existan en cantidad líquida y exigible. (D.O. 16-II-81)		X		

Anexo 2. Marco Jurídico de la Empresa Paraestatal

DECRETOS	NORMATIVIDAD			
	GENERAL	FINANCIERA	COMERCIAL	PERSONAL
Decreto mediante el que se ordena que los titulares de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y los Funcionarios en ejercicio de facultades delegables deberán elaborar un Informe de los asuntos que de su competencia se encuentren en trámite, a fin de que sea entregado a quien lo sustituya en el cargo. (D.O. 22-XI-82)		X		
Decreto por el que se aprueba el -- Plan Nacional de Desarrollo 1983-88. (D.O. 31-V-83).		X		
Decreto por el que las dependencias y entidades procederán a elaborar un Programa de Descentralización Administrativa que asegure el avance en dicho proceso. (D.O. 18-VI-84).		X		

ACUERDOS	NORMATIVIDAD			
	GENERAL	FINANCIERA	COMERCIAL	PERSONAL
Acuerdo para el establecimiento de unidades de programación en cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. (D.O. 11-III-71)		X		
Acuerdo por el que se dispone que los titulares de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, deben procurar dar la atención que requiere el Programa de Reforma Administrativa de su dependencia. (D.O. 5-IV-73)		X		

Anexo 2. Marco Jurídico de la Empresa Paraestatal

ACUERDOS	NORMATIVIDAD			
	GENERAL	FINANCIERA	COMERCIAL	PERSONAL
Acuerdo por el que se dispone que las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de la Administración Pública Federal, procedan a implantar las medidas necesarias, delegando facultades en funcionarios subalternos, para la más ágil toma de decisiones y tramitación de asuntos. (D.O. 5-IV-73).		X		
Acuerdo a los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal por el que deberán rendir por lo menos bimestralmente, un informe de actividades a su respectivo Órgano de Gobierno. (D.O. 7-IV-75).		X		
Acuerdo por el que se ordena la formación de un inventario de estadísticas nacionales que se elaboran en las distintas Dependencias y Organos del Sector Público Federal. (D.O. 27-X-75).		X		
Acuerdo por el que la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal coadyuvará permanentemente con las entidades del Sector Público en el establecimiento y cumplimiento de las normas y mecanismos necesarios para mantener la regularidad, seguridad y estabilidad en el trabajo de los servicios públicos. (D.O. 9-II-76).		X		
Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal contará con la Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos. (D.O. 3-I-77).		X		

Anexo 2. Marco Jurídico de la Empresa Paraestatal

ACUERDOS	NORMATIVIDAD			
	GENERAL	FINANCIERA	COMERCIAL	PERSONAL
Acuerdo por el que se establecerán sistemas de trabajo en las entidades de la Administración Pública, que permitan realizar coordinadamente sus actividades durante la semana laboral de cinco días entre las 7:00 y las 19:00 horas. (D.O. 31-I-77).		X		
Acuerdo por el que las entidades de la Administración Pública Federal, deberán remitir a la Secretaría de Programación y Presupuesto los planes de inversión que se incluyan en el anteproyecto de programa y presupuesto del siguiente ejercicio fiscal de acuerdo con las normas, fechas, montos y plazos establecidos. (D.O. 3-X-77).		X		
Acuerdo por el que se constituye la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación, adscrita directamente al Presidente de la República, como unidad de asesoría, apoyo y coordinación. (D.O. 21-X-77).		X		
Acuerdo por el que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal realizarán los actos que legal y administrativamente procedan para establecer un sistema de orientación, información y quejas, a fin de facilitar el trámite, gestión y solución de los asuntos que el público plantee ante ella y promover la participación y colaboración de los usuarios en el mejoramiento de los servicios que se les presta. (D.O. 19-IX-77).		X	X	X
Acuerdo por el que la Secretaría de Programación y Presupuesto dictará las medidas necesarias para coordinar las tareas de informática que desarrollen las dependencias y enti				

Anexo 2. Marco Jurídico de la Empresa Paraestatal

ACUERDOS	NORMATIVIDAD			
	GENERAL	FINANCIERA	COMERCIAL	PERSONAL
dades de la Administración Pública Federal. (D.O. 16-I-78).		X		
Acuerdo por el que la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, con la participación que corresponda por parte de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y con el auxilio de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, formulará el Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal. (D.O. 16-I-78).		X		
Acuerdo que dispone que los titulares de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, con la intervención de los respectivos sindicatos, establecerán el sistema de vacaciones escalonadas, en función de las necesidades del servicio. (D.O. 8-VIII-78).		X		
Acuerdo por el que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal adecuarán sus planes, sistemas, estructuras, y procedimientos conforme al proceso permanente programado y participado en reforma administrativa. (D.O. 24-IV-79).		X		
Acuerdo por el que se constituye la Coordinación de Proyectos de Desarrollo adscrita directamente al Presidente de la República como unidad de asesoría y apoyo técnico. (D.O. 18-V-79).		X		
Acuerdo por el que se crea con carácter de permanente la Comisión Intersecretarial del Gasto Financiamiento para el despacho de asuntos en materia de gasto público y su financiamiento, así como de los programas correspondientes de la compe				

Anexo 2. Marco Jurídico de la Empresa Paraestatal.

ACUERDOS	NORMATIVIDAD			
	GENERAL	FINANCIERA	COMERCIAL	PERSONAL
<p>Ordenanza de las Secretarías de Programación y Presupuesto y Hacienda y Crédito Público. (D.O. 29-VIII-79).</p> <p>Acuerdo por el que se dispone que para el ejercicio de las partidas a que se refiere el cuarto párrafo de las consideraciones del presente acuerdo sólo requerirá en lo sucesivo que se observen las normas que al efecto dicte la Secretaría de Programación y Presupuesto. (D.O. 4-VII-80)</p> <p>Acuerdo que fija los lineamientos para la integración y funcionamiento de los Comités de Compras y de las Comisiones Consultivas Mixtas de Abastecimientos de la Administración Pública Paraestatal. (D.O. 13-X-80).</p> <p>Acuerdo que establece que las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y las entidades que componen la Administración Pública Paraestatal deberán contratar con Aseguradora Mexicana, S.A. y Aseguradora Hidalgo, S.A., los seguros necesarios para el desempeño de sus actividades. (D.O. 15-V-81).</p> <p>Acuerdo por el que la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas aprueba las Secciones 3 y 4 de las reglas generales para la contratación y ejecución de obras públicas y de servicios relacionados con las mismas para las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. (D.O. 6-I-82).</p> <p>Acuerdo que modifica la norma para la enajenación al mejor postor de bienes muebles dados de baja en las entidades del sector paraestatal de la Administración Pública Federal. (D.O. 26-I-82)</p>		X		
		X		
			X	
			X	
				X

Anexo 2. Marco Jurídico de la Empresa Paraestatal

ACUERDOS	NORMATIVIDAD			
	GENERAL	FINANCIERA	COMERCIAL	PERSONAL
<p>Acuerdo que establece los casos en que deberán expedirse actas de ventas o facturas de los bienes que se indican. (D.O. 20-VIII-82).</p>			X	
<p>Acuerdo por el que las Dependencias y Entidades de la Administración -- Pública Federal realizarán actos -- que legal y administrativamente procedan para establecer un sistema de orientación, información y quejas. (D.O. 30-VIII-82).</p>			X	
<p>Acuerdo por el que se establecen -- las bases y lineamientos conforme -- a los cuales las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal regularán y presentarán -- sus prórrogas anuales de requeri- -- mientos inmobiliarios, así como los relativos a obras inmuebles destina- -- dos a utilizarlos para oficinas pú- -- blicas. (D.O. 30-VIII-82).</p>			X	
<p>Acuerdo que establece las bases ad- -- ministrativas generales respecto de las disposiciones legales que regu- -- lan la asignación y uso de los bie- -- nes y servicios que se pongan a la -- disposición de los funcionarios y -- empleados de las dependencias y en- -- tidades de la Administración Públi- -- ca Federal. (D.O. 15-XII-82).</p>				X
<p>Acuerdo por el que las entidades - -- de la Administración Pública Para- -- estatal a que se refiere este acuer- -- do, se agruparán por sectores a - -- efecto de que sus relaciones con el -- Ejecutivo Federal, en cumplimiento -- de las disposiciones legales aplica- -- bles se realicen a través de las Se- -- cretarías de Estado y Departamento- -- Administrativo como se indica. (D.O. 3-IX-82).</p>		X		

Anexo 2. Marco Jurídico de la Empresa Parastatal

ACUERDOS	FORMALIDAD			
	GENERAL	FINANCIERA	COMERCIAL	PERSONAL
Acuerdo por el que se dispone que el conjunto de la documentación contable, consistente en libros de contabilidad, registro contable y documentación comprobatoria o justificatoria del ingreso y del Gasto Público de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, constituyen el archivo contable que deberá guardarse, conservarse y custodiarse. (D.O. 12-XI-82).		X	X	X
Acuerdo mediante el cual se comunican las disposiciones que se aplicarán en la entrega y recepción del despacho a cargo de los titulares de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y a los funcionarios en ejercicio de facultades delegadas, a partir del nivel jerárquico correspondiente a director general, gerente o su equivalente. (D.O. 24-XI-82).				X
Acuerdo por el que se autoriza transitoriamente la utilización de formatos para las declaraciones de situación patrimonial por los servidores públicos. (D.O. 2-II-83).				
Acuerdo por el que se establecen normas para la presentación de la Administración de la declaratoria de situación patrimonial de los servidores públicos que determina la Ley. (D.O. 9-II-83).				X
Acuerdo por el que se fijan criterios para la aplicación de la Ley de Responsabilidades en lo referente a los familiares de los servidores públicos. (D.O. 11-II-83).				X
Acuerdo que establece los criterios que las Dependencias y Entidades Federales deberán observar respecto				

Anexo 2. Marco Jurídico de la Empresa Paraestatal

ACUERDOS	NORMATIVIDAD			
	GENERAL	FINANCIERA	COMERCIAL	PERSONAL
de los pedidos y contratos sobre los trabajos de impresión, encuadernación y de artes gráficas en general instruyendo formas continuas. (D.O. 18-III-83).			X	
Acuerdo sobre el funcionamiento de las entidades de la Administración Pública Paraestatal y sus relaciones con el Ejecutivo Federal. (D.O. 19-V-83).		X	X	
Acuerdo que ordena a las entidades de la Administración Pública Paraestatal elaborar los programas que se indican en materia económica. (D.O. 19-V-83).		X		
Acuerdo por el que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, utilizarán en forma exclusiva los servicios de las empresas Aeroméxico, S.A. y Cía. Mexicana de Aviación, S.A. de C.V., para que éstas presten el servicio de transporte público o permissionado. (D.O. 8-VI-83).			X	
Acuerdo por el que se establece el sistema para la atención de quejas y denuncias del sector energía, minas e industria paraestatal. (D.O. 9-VI-83).			X	X
Acuerdo por el que se crea la unidad y responsabilidades, la cual se adscribe a la Contraloría Interna de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. (D.O. 9-VI-83).		X	X	X
Acuerdo por el que los titulares de las dependencias, coordinadas de sector y de las propias entidades de Administración Pública Federal, se abstendrán de proponer empleo, cargo o comisión en el servicio público o de designar en su caso, a representantes de elección popular. (D.O. 31-X-83).				X

Anexo 2. Marco Jurídico de la Empresa Paraestatal

ACUERDOS	NORMALIDAD			
	GENERAL	FINANCIERA	COMERCIAL	PERSONAL
Acuerdo que fija las normas de funcionamiento e integración de registro de servidores públicos sancionada en la Administración Pública Federal y se delegan facultades -- que en el mismo se consignan. (D.O. 24-II-84).				X
Acuerdo por el que se determina la ubicación y ámbito jurisdiccional de la oficina de quejas y denuncias del sector energía, minas e industria paraestatal. (D.O. 29-II-84).	X		X	X
Acuerdo por el que se establece el procedimiento para la recepción y disposición de los obsequios, donativos o beneficios en general que reciban los servidores públicos. (D.O. 25-I-84).				X
Acuerdo que establece normas que deberán observarse en la ejecución de obras públicas. (D.O. 30-I-84).			X	
Acuerdo que determina que los servidores públicos deberán presentar declaración de situación patrimonial, en adición a los que se señalan en la Ley de la Materia. (D.O. 18-VI-84).				X
Acuerdo que dispone las acciones concretas que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán instrumentar para la simplificación administrativa a fin de reducir, aglilizar y dar transparencia a los procedimientos y trámites que se realizan ante ellas. (D.O. 8-VIII-84).		X	X	

Anexo 2. Marco Jurídico de la Empresa Paraestatal

OTRAS DISPOSICIONES	NORMATIVIDAD			
	GENERAL	FINANCIERA	COMERCIAL	PERSONAL
Aviso sobre el procedimiento de enajenación de bienes muebles de la Administración Pública Federal. (D.O. 20-II-78)			X	
Condiciones generales de trabajo. (D.O. 8 - VIII-80)	X			
Norma de concursos para la adquisición de mercancías, materias primas y bienes muebles. (D.O. 15-X-80).			X	
Norma de adquisición de máquinas de escribir para oficina. (D.O. 3-III-82).			X	
Relación de Notarios del Patrimonio Inmueble Federal. (D.O. 8-III-82).			X	
Relación de las personas registradas en el padrón de contratistas de obra pública. (D.O. 25-VIII-82).			X	
Reglas generales para la contratación de obras públicas y de servicios relacionados con las mismas, para las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. (D.O. 15-X-82).			X	
Instructivo del Sistema de Programación y Presupuesto Anual para los requerimientos de inmuebles y la realización de obras para oficinas y servicios de la Administración Pública Federal. (D.O. 22-IX-82).			X	
Modelo de contrato de compra-venta de inmuebles que deberá ser utilizado por las entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal. (D.O. 1-XI-82).			X	
Registro de la Administración Pública Federal Paraestatal. (D.O. 15-XI-82)		X	X	X

Anexo 2. Marco Jurídico de la Empresa Paraestatal

OTRAS DISPOSICIONES	NORMATIVIDAD			
	GENERAL	FINANCIERA	COMERCIAL	PERSONAL
Lista de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, sujetos al control y vigilancia del Ejecutivo Federal. (D.O. 15-XI-82).		X	X	X
Normas generales para la administración de los almacenes de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. (D.O. 26-XI-82).			X	
Norma de adquisición de perforadoras, engrapadoras y grapas para oficina. (D.O. 6-II-82).			X	
Normas de adquisición de muebles de madera para oficina. (D.O. 6-XII-82).	X			
Norma de adquisiciones de tajalápices para oficina. (D.O. 6-XII-82)	X			
Norma de adquisiciones de hojas de papel carbón para máquinas de escribir. (D.O. 7-XII-82).	X			
Norma de adquisición de correctores para oficina. (D.O. 7-XII-82).	X			
Norma de adquisición de máquinas calculadoras para oficina. (D.O. 8-XII-82).	X			
Norma de adquisiciones de muebles de metal para oficina. (D.O. 10-XII-82).	X			
Primeras normas complementarias sobre adquisiciones y almacenes. (D.O. 11-VII-83).	X			
Relación de las personas registradas en el padrón de contratistas de obras públicas. (D.O. 31-VIII-83).	X			

Anexo 2. Marco Jurídico de la Empresa Paraestatal.

OTRAS DISPOSICIONES	NORMATIVIDAD			
	GENERAL	FINANCIERA	COMERCIAL	PERSONAL
Oficio Circular número 212-579 dirigido a los ciudadanos titulares-coordinadores del sector por el cual se expiden los lineamientos generales para la integración y funcionamiento de los órganos de Gobierno de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal. (D.O. 11-X-83).		X		
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. (D.O. 25-I-84).		X		
Norma de adquisición de máquinas de escribir mecánicas, eléctricas-electrónicas y procesadora de palabras. (D.O. 8-II-84)			X	
Oficio circular No. 3000 dirigido a los titulares de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. (Convocatorias, concursos). (D.O. 14-VI-84)			X	
Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio de 1985. (D.O. 31-XII-84).		X		
Normas administrativas aplicables a las adquisiciones que por vía de importación directa efectúen las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. (D.O. 2-V-85)			X	
Boletín No. 49 de los relativos de precios de mano para la construcción que deberán ajustarse las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. (D.O. 30-V-85)			X	

Anexo 2. Marco Jurídico de la Empresa Paraestatal

OTRAS DISPOSICIONES	NORMATIVIDAD			
	GENERAL	FINANCIERA	COMERCIAL	PERSONAL
Lista de Precios mínimos de avalúo de desechos de bienes de consumo -- de las Dependencias y Entidades -- de la Administración Pública Federal. (D.O. 14-VI-85).			X	

BIBLIOGRAFIA

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

- 1.- Barenstein, Jorge. La Gestión de la Empresa Pública en México. CIDE. México 1983.
- 2.- Carrillo Castro, Alejandro, La Reforma Administrativa en México, México, Miguel Angel Porrúa, S.A., 1980, 4a. Edición.
- 3.- Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. Las Empresas Públicas en México, Miguel Angel Porrúa, México, 1983.
- 4.- Carrillo Olea, Jorge. Procesos y Estructuras en el Sector Paraestatal, Ponencia presentada, Nov. 5 y 6 de 1982.
- 5.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 6.- Cordera, Salvador y Gómez Tagle Silvia, El Estado y los Trabajadores de las Empresas Paraestatales en México.
- 7.- Chanes Nieto, José. Insuficiencia del Marco Jurídico de la denominada Administración Pública Paraestatal en México, - Revista Latinoamericana de Administración Pública, Núms. 8 y 9, México 1979.

- 8.- Chanes Nieto, José. En la presentación del libro de José-Francisco Ruiz Massieu, la Empresa Pública. Un estado de derecho administrativo sobre la experiencia mexicana. INAP. México, 1980.
- 9.- Diario Oficial de la Federación, Diciembre 31, 1947.
- 10.-Diario Oficial de la Federación, Marzo 11, 1982.
- 11.-Diario Oficial de la Federación, Febrero 5, 1983.
- 12.-Ferguson, "Teoría Microeconómica". F.C.E. México, 1973.
- 13.-Flores de la Peña, Horacio. "El Control de las Empresas-Públicas". Revista de Administración Pública No. 27.1975.
- 14.-García Cárdenas, Luis. "Interrelación de la Programación-Parastatal con la Programación Global". Revista Latinoamericana de Administración Pública Núms. 8-9, México, - - 1979.
- 15.-García Ramírez, Sergio. "Organización y Funcionamiento de la Empresa Pública. Marco Conceptual. La Empresa Pública en México Factor de Desarrollo Económico y Social del País. Centro Nacional de Productividad, México, 1981.

- 16.- García Ramírez, Sergio. "Panorama Sobre la Empresa Pública. Seminario Internacional de Desarrollo de las Empresas Públicas. I.I.J. de la UNAM, 14 a 16 de Noviembre de 1980. Anuario Jurídico VIII México UNAM 1981.
- 17.- Kaplan, Marcos. "Intervención del Estado y la Empresa Pública en América Latina Contemporánea. Los Aspectos Políticos e Institucionales. Revista Latinoamericana de Administración Pública. Núms. 8-9, México, 1979.
- 18.- Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos. D.O.F. 5 febrero de 1971.
- 19.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.(D.O.F.- 31-XII-76) Art. 32, Frac. 1.
- 20.- Ley de la Deuda Pública D.O.F. 31-XII-1976.
- 21.- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. D.O.F.- 31-XII-1976.
- 22.-Ley Sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal. D.O.F. Diciembre 31, 1979.
- 23.- Ley de Obras Públicas. D.O.F. Diciembre 30, 1980.

- 24.- Ley de Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. - -
D.O.F. 31-XII-1982.
- 25.- Ley de Planeación, Artículo 14 (D.O. 5-I-83)
- 26.- Ley Federal de Entidades Paraestatales.D.O.F. Mayo 14, --
1986.
- 27.- Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.
- 28.- Martínez Corbela, Gonzálo. "Los Campos de Actividad de -
las Empresas Públicas, su sentido social, económico y - -
científico". Revista Latinoamericana de la Administración
Pública. Núms. 8-9 Pág. 2, México, 1979.
- 29.- P.J. Devine, The Firm Corporate Growth am. Introduction -
to Industrial Economics. Caps. 3 y 4, George Allen & Unwin
Ltd. London, 1974.
- 30.- Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto
Público. D.O.F. 18 de Noviembre de 1981.
- 31.- Ruiz Massieu, José Francisco. "La Empresa Pública Mexica-
na: Diez Cabos Sueltos "; Conferencia dictada en el Insti-
tuto de Administración Pública del Estado de México, INAP,
Serie Praxis Núm. 33/ 1 A' PEM, México 1980. (a).

32.- Ruiz Massieu, José Francisco. "La Empresa Pública un Estudio de Derecho Administrativo Sobre la Experiencia Mexicana". INAP, México, 1980.

33.- Samuel, Paul. Public Programmes in Developing Countries. Is Strategic Management. The Key of Success. 1981. No publicado. Citado por Ali. El Mir.