

29
172

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



"EL CONTROL ADMINISTRATIVO DE LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO"

T E S I S

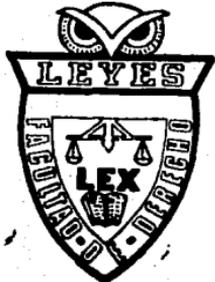
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A
ROSA MARIA DELGADO LOPEZ

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CD. UNIVERSITARIA

NOV. 1989





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

EL CONTROL ADMINISTRATIVO DE LA
EMPRESA PUBLICA EN MEXICO

I N D I C E

Pág.

INTRODUCCION

CAPITULO I CONCEPTO DE CONTROL

- A. Antecedentes Generales 1
- B. Diversas Definiciones de Control..... 9
- C. Clasificación del Control
 - 1. Según José Trinidad Lánz Cárdenas..... 12
 - 2. Control externo e interno que se
ejerce sobre la Empresa Pública..... 14
 - 3. Control por parte del Poder
Legislativo Federal..... 22

CAPITULO II ANALISIS DE LAS LEYES PARA EL CONTROL POR PARTE DEL
GOBIERNO FEDERAL DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y
EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL DE 1947, 1966 y 1970.

- A. Ley para el Control por parte del
Gobierno Federal, de los Organismos
Descentralizados y Empresas de Par-
ticipación Estatal de 1947..... 26
- B. Ley para el Control por parte del
Gobierno Federal, de los Organismos
Descentralizados y Empresas de
Participación Estatal de 1966..... 39

C. Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1970.....	45
--	----

CAPITULO III EL CONTROL PARAESTATAL EN LA REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1976.

A. La Reforma Administrativa.....	53
B. El Control de la Empresa Pública en la Reforma Administrativa de 1976	
1. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	60
2. Leyes de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal y General de Deuda Pública.....	73
3. Acuerdo por el que las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, a que se refiere este - - Acuerdo se agrupan por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se realicen a través de la Secretaría de Estdo o Departamento Administrativo que se determina.....	75
C. Registro de la Administración Pública Paraestatal.....	84
D. Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	87
E. Nuevas Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	88
F. Acuerdo sobre el funcionamiento de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal y sus relaciones con el Ejecutivo Federal.....	92

CAPITULO IV EL CONTROL PARAESTATAL EN 1986

A. Introducción.....	98
B. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1986.....	100
C. Ley Federal de las Entidades Paraestatales	
1. Antecedentes.....	107
2. Objetivos de la Ley.....	109
3. Entidades excluidas de su aplicación	
a). Empresas de Participación Estatal Minoritaria.....	114
4. Entidades sujetas a su aplicación	
a). Organismos Descentralizados.....	116
Control Externo.....	123
Control Interno.....	124
b). Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.....	127
Control Externo.....	132
Control Interno.....	133
c). Fideicomisos Públicos.....	134
D. La Autonomía de Gestión en las Entidades Paraestatales.....	137

CAPITULO V ESTUDIO COMPARATIVO ENTRE LA LEY PARA EL CONTROL POR PARTE DEL GOBIERNO FEDER- RAL, DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL DE 1970 Y LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.....	144
---	-----

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION.

El papel que el sector paraestatal ha desempeñado en el desarrollo socio-económico del México moderno, ha sido de indudable trascendencia.

En el transcurso de su desenvolvimiento, el sector paraestatal ha tenido que adecuarse a los objetivos de la política económica y social del Estado y a la racionalidad y eficiencia de la gestión empresarial pública, y para ello se ha requerido de una acción regulatoria equilibrada. Sin embargo, este proceso de regulación ha evolucionado progresivamente hasta constituir un sistema que comprende un conjunto de instrumentos utilizados por el Gobierno para normar las actividades de las entidades públicas.

El sector paraestatal, dado su carácter de instrumento estratégico del Estado en la consolidación de la independencia económica nacional, ha sido uno de los campos que mayor número de innovaciones políticas, jurídicas, administrativas, financieras y técnicas ha demandado.

En razón de lo anterior, surgió la idea de la elaboración del presente trabajo, en el cual se exponen y analizan algunos de los cambios jurídicos más importantes que se han llevado a cabo en el ámbito del control de las entidades paraestatales; asimismo, se estudian las relaciones que guardan con el sector central y el desarrollo de su autonomía de gestión.

De igual manera, se pretende hacer notar en que medida ha influido el control en las entidades paraestatales, para el eficiente cumplimiento de sus objetivos. Además, se hacen amplios comentarios a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, por considerarla como un ordenamiento jurídico de suma trascendencia en materia de control del sector paraestatal.

CAPITULO I

CONCEPTO DE CONTROL

CAPITULO I

CONCEPTO DE CONTROL.

A. ANTECEDENTES GENERALES.

Al concluir la fase del movimiento armado de 1910, el Estado inicia la reconstrucción del país y amplía de manera importante sus marcos administrativos y de vigilancia para incursionar abiertamente en tareas productivas con el propósito de acelerar la recuperación económica y reordenar prioridades, bajo un régimen de paz social, con la materialización de algunos principios por los que se luchó en la revolución.

Al iniciar la etapa constructiva, una vez terminada la Revolución Mexicana, el Estado decide participar en forma más directa en la economía del país, ya que fue necesaria su ingerencia en renglones que resultaron estratégicos para el desarrollo del mismo, cumpliendo con ello uno de sus fines: el bienestar social, es entonces cuando el Estado de su papel de simple vigilante, pasó a convertirse en eje rector y principal motor de la economía.

Al respecto, la Constitución de 1917 en los artículos 3o., 27, 28 y 123, concedió amplias facultades al Estado como regulador de la economía y del orden social.

"La nueva concepción sobre el papel del Estado, se rige fundamentalmente sobre las bases de una organización social que entiende que el proceso, lejos de restringirse a la acción de pequeños grupos, atañe a la sociedad en su conjunto. La estructura de propiedad y las disposiciones jurídicas que enmarcan, se configuran a partir de una concepción que postula la subordinación de la propiedad privada al interés público. Toca al Estado, en consecuencia, la función de preservar este último, a través de las disposiciones legales pertinentes o mediante las medidas directas para promover, corregir y reorientar el funcionamiento del sistema económico". (1)

El Estado, en su afán de lograr los objetivos de la política económica y social revolucionaria, a partir de las década de los 20's da las bases para el desarrollo industrial de México, creando para ello organismos y empresas encargadas de atender aspectos prioritarios de la economía y en la prestación de servicios de seguri-

(1) Secretaría del Patrimonio Nacional, México a través de los Informes Presidenciales, El Sector Paraestatal, Tomo 6. México. 1976. pág. XIX.

dad y asistencia sociales, asimismo, impulsó en forma importante el sistema financiero.

Con el objeto de ejercer una vigilancia sobre los bancos existentes, se funda en 1924 la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, integrada por 5 miembros y 1 secretario encargado de la administración de la oficina; su función consistía en la inspección de las instituciones de crédito, y contaba con la facultad de designar inspectores extraordinarios con carácter temporal.

Por su parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitía en el caso de la constitución de establecimientos bancarios mexicanos y de sucursales extranjeras, la declaración de haber cumplido con las disposiciones de las leyes mexicanas, para tales efectos, así como autorizar la fusión de dos o más instituciones de crédito.

En 1925 se crea el Banco de México, con lo que se marcó una nueva época de la actividad estatal en la esfera de las economías; esta institución puso fin al caos monetario existente; entre sus funciones se encontraban la de emitir billetes, regular la circulación monetaria en la República y se encargaba del servicio de tesorería del Gobierno Federal.

En la década de los 30's, para impulsar el desarrollo eco-

nómico, surgen instituciones financieras especializadas entre las que se pueden mencionar: Nacional Financiera, el Banco Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, los Almacenes Nacionales de Depósito, la Unión Nacional de Productores de Azúcar, la Comisión de Fomento Minero, el Banco Nacional de Crédito Ejidal, el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial y el Banco de Comercio Exterior.

Todas estas instituciones se encontraban bajo la vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los términos antes señalados.

En esa misma década se crean Petróleos Mexicanos y Ferrocarriles Nacionales de México, entidades públicas cuya constitución se contempló como un ambicioso proyecto estatal, que tuvo como finalidad garantizar la soberanía sobre recursos energéticos en el primer caso y como medida de enlace entre las diferentes regiones del país en el segundo. Asimismo, para integrar, coordinar e impulsar la generación de energía eléctrica, se establece la Comisión Federal de Electricidad.

Cabe señalar, que sobre estas paraestatales no existía un control específico en cuanto a su funcionamiento, sin embargo sí sobre su presupuesto, ya que con la publicación en 1935 de la Ley Orgánica

del Presupuesto de Egresos de la Federación, ordenamiento que reguló las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia presupuestaria, se inicia un periodo de intentos por imprimir cierto grado de congruencia y consistencia a la planeación económica, con la instrumentación de los planes sexenales de 1934-1940 y 1941-1946.

Durante los años 40's, el Estado interviene incluso en el desarrollo social del país, contribuyendo a la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social, el Hospital Infantil y el Instituto Nacional de Cardiología.

Con el objeto de controlar determinadas operaciones de las empresas paraestatales, en 1947, el Gobierno Mexicano promulga la primera Ley para el Control por Parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, la cual en su momento se analizará.

En la década de los 50's se constituye el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura, el Instituto Nacional de la Vivienda, el Instituto Nacional de Bienestar a la Infancia y el Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal, entre otros.

En los años 60's se crean: el Patronato del Maguey, Cordenex, Fundidora de Hierro y Acero, Mexicana de Autobuses y Astilleros de Veracruz.

En cuanto a los transportes y comunicaciones, se crean Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos; para beneficio social se crean en estos años dos importantes organismos: El Instituto Nacional de Protección a la Infancia y la Comisión Nacional del Libro de Texto Gratuito. Por lo que hace a la acción del Estado relacionado con la industria azucarera, éste adquirió la totalidad de las acciones de la Financiera Nacional Azucarera.

A fin de establecer nuevas normas e instrumentos de inspección sobre las entidades paraestatales y precisar las facultades de las secretarías: del Patrimonio Nacional, de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, se expide en 1965 la segunda Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, abrogando en esta forma la Ley de 1947.

En la década de los 70's, se crean el Instituto Mexicano del Café, Productos Químicos Vegetales de México, Tabacos Mexicanos, el Instituto Nacional de Pesca, el Instituto Nacional de Energía Nuclear, el Instituto de Investigaciones Eléctricas, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y el Fondo Nacional de Fomento Indus-

trial. Asimismo, con la finalidad de ampliar la seguridad en el bienestar social de los militares, se funda el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

En materia de comunicaciones, en 1972, el Estado adquiere la mayoría de las acciones de Teléfonos de México, constituyéndola en una empresa de participación estatal mayoritaria.

Con el propósito de ampliar el ámbito de control que ejercía el Estado sobre las paraestatales, así como realizar una vigilancia entre otros aspectos, sobre su funcionamiento, se expide en 1970 una nueva Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, (dejando sin efectos a la de 1966) la cual más adelante se expondrá. Otro de los instrumentos jurídicos de suma importancia es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, ordenamiento en el cual se definen en forma clara el sector central y paraestatal. Como disposiciones secundarias se pueden mencionar el Acuerdo de Sectorización de las Entidades de la Administración Pública Federal y el Registro de la Administración Pública Paraestatal.

En los 80's, destaca la expropiación que efectuó el Estado de las instituciones de crédito privadas a las que se les había otorga

do concesión para la prestación del servicio público de banca y crédito, constituyéndolas en empresas de participación estatal mayoritaria.

Por otra parte, en 1986 se expide el Decreto por el que se promulga la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, ordenamiento jurídico de suma trascendencia en lo referente al control de las empresas públicas, motivo por el cual se dedica un capítulo de este trabajo a su estudio.

Como es fácil observar, un sector paraestatal que incipientemente emergió en los años 20's, alcanza en la década de los 80's una vital importancia para la estructura económica y productiva del país.

La expansión de la empresa pública en términos generales, ha obedecido entre otras causas a exigencias de seguridad e independencia nacional; de regulación y combate de fenómenos monopólicos; de apoyo a segmentos de actividades económicas esenciales para mantener el crecimiento del país; de atención a necesidades básicas de las mayorías y de conservación de la planta productiva y el empleo. Por lo cual, resulta necesario establecer controles sobre el funcionamiento de las mismas, vigilando su gestión con la finalidad de evitar desviaciones y garantizar resultados positivos, contribuyendo en esta

foma al cumplimiento de sus planes.

B. DIVERSAS DEFINICIONES DE CONTROL.

Antes de continuar hablando del control sobre las entidades paraestatales, es conveniente definirlo o por lo menos intentar su definición, toda vez que es un concepto multívoco, tal como lo señalan Carrillo Castro y García Ramírez en su obra titulada: "Las Empresas Públicas en México". Quizá esto se debe a que está muy ligado a otras acepciones como lo son las de evaluación y verificación, incluso se ha llegado a confundir con el término de dirección.

El Control de acuerdo a José Francisco Ruíz Massieu, "es la actividad interna de la Administración Pública que ejercen las unidades centralizadas sobre las entidades paraestatales, con la finalidad de asegurar que cumplan su cometido y que su actividad se apega a derecho" (2).

(2) José Francisco Ruíz Massieu, La Empresa Pública, Un Estudio de Derecho sobre México, Ed. INAP. México. 1980. pág. 234.

Definición de la cual se deduce que el objetivo del control es que las entidades cumplan con los fines asignados en sus estatutos y que su actividad se lleve a cabo conforme a derecho. En cuanto a las autoridades encargadas de efectuar dicho control, serán las Secretarías de Estado.

Javier Carduño Pérez lo define como " El proceso de seguimiento, verificación y evaluación del conjunto de operaciones que se han diseñado, para la consecución de las metas fijadas a la empresa y con un sistema de información que se retroalimenta en forma sistemática". (3) Según este autor, también el objetivo del control es que se lleguen a cumplir las metas fijadas.

Por su parte, Mauricio Valdés R. señala: "El control debe entenderse como el proceso para verificar que tanto los medios como los resultados parciales concurren a la realización de los programas, considerando además el costo de los recursos (humanos, financieros y materiales), su productividad, disponibilidad y asignación. Debe ser instrumento preventivo y correctivo que se anticipe a cualquier desviación". (4)

(3) Revista de Administración Pública, No. 59-60, Empresa Pública, Ed. INAP. México. 1984. pág. 133.

(4) Idem. pág. 134.

Como podemos observar, la definición de este autor cuenta con el elemento importante de considerar al control como un instrumento preventivo, o sea, que no se establece únicamente para evaluar resultados, sino también para evitar cualquier desviación y en su caso corregirla.

Sería inútil seguir mencionando conceptos de diferentes tratadistas, pues la mayoría coinciden, palabras más, palabras menos, en que el control se establece con el objeto de que los programas, metas o fines se lleguen a cumplir de acuerdo a los objetivos planteados al constituir alguna empresa pública.

Por mi parte, entiendo el control como la actividad continua que realizan las Secretarías de Estado, de acuerdo a sus atribuciones, sobre las entidades paraestatales, con el propósito de verificar que la función de éstas se encuentre apegada a derecho y encaminada a la realización de los principios que motivaron su creación, a fin de asegurar que cumplan cabal y adecuadamente los objetivos establecidos en los programas del Gobierno Federal, con el menor margen de desviaciones posibles.

No obstante, considero que la definición de Ruiz Massieu es una de las más acertadas y comprensibles, pues hace clara referencia al control externo que efectúa la administración pública a

través de las dependencias sobre las entidades paraestatales, además de considerar no únicamente la vigilancia de las acciones para la obtención de óptimos resultados, sino también la legalidad de los actos realizados por la misma empresa.

C. CLASIFICACION DEL CONTROL.

1. Clasificación según José Trinidad Lanz Cárdenas.

El control para su estudio puede clasificarse según el punto de vista desde el cual se enfoque la utilización del mismo, así José Trinidad Lanz Cárdenas señala que puede dividirse en 6 criterios diferentes:

1.- En virtud del tipo de actos que realicen para controlar la administración pública, se pueden mencionar los siguientes: actos de verificación, vigilancia, reconsideración, decisión, evaluación, corrección y hasta imposición de sanciones.

2.- En cuanto al objeto que se persigue con el control,

éste puede ser de legalidad, de fiscalización, de oportunidad y de gestión o eficiencia.

3.- Respecto al momento en que se da el control, se habla de control apriori (ex-ante), concurrente (permanente) y aposteriori (ex-post). El control apriori es aquél en el cual se vigila la toma de decisiones y el ejercicio de la autoridad, viene a ser un medio preventivo de malas acciones dentro de la empresa. Por su parte, el control aposteriori es el instrumento que sirve para evaluar hechos más que orientador de acciones (identificándose en este caso con la fiscalización o auditoría), a través del cual se evalúan claramente los resultados alcanzados, determinando si se efectuó una buena o mala gestión. El control concurrente o permanente es el que se realiza durante toda la gestión de la entidad paraestatal.

4.- En cuanto a la forma de actuación de los órganos puede ser: a) control oficioso, en el cual los órganos controladores discrecionalmente pueden o no intervenir para constatar, verificar o vigilar las funciones de los servidores o los actos administrativos realizados; b) los actos de control que solamente pueden realizarse a petición de parte interesada, ya sea que se trate de particulares o de personas morales del sector público y, c) los actos que de manera obligatoria por disposición de alguna ley deben efectuarse por los órganos de control.

5.- En función de los resultados obtenidos por el control, éste puede ser: a) formal, cuando únicamente comprueba que las acciones administrativas realizadas se ajustan a la Ley y, b) con efectos declarativos-constitutivos, cuando la intervención de los órganos controladores genere derechos y obligaciones o constituya el fundamento y base para la realización de acciones posteriores, ya sean de corrección o inclusive sancionadoras.

6.- Desde el punto de vista del sujeto activo u órgano que realiza el control, puede ser externo o interno.

2. Control externo e interno que se ejerce sobre la empresa pública.

Una vez reconocida a la empresa pública como la base material con que cuenta el Estado para la regulación e impulso de la actividad económica y social en todos los sectores, y que por tal motivo debe adherirse a los objetivos y a las políticas nacionales, es pertinente señalar que el Gobierno para asegurar su funcionamiento efectivo, crea controles externos sobre las mismas.

Al control externo se le puede definir como aquél que lle-

van a cabo servidores públicos de la Administración Pública Federal, en el ejercicio de sus atribuciones, sobre las entidades paraestatales con la finalidad de verificar que los programas nacionales de interés prioritario se lleguen a cumplir con un mínimo de desviaciones.

Dicho control externo lo ejerce el Ejecutivo Federal a través de: a) Las dependencias globalizadoras, las cuales son las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación y, b) Las coordinadoras de sector que son todas las dependencias.

A las dependencias globalizadoras corresponde realizar la programación, presupuestación, control y evaluación de la operación y el gasto de las entidades paraestatales. Por otra parte, las coordinadoras de sector se encargan de la planeación, coordinación, evaluación y vigilancia de las entidades, de conformidad con el agrupamiento sectorial establecido en el Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1982, mismo que en su momento trataremos.

El Acuerdo sobre el Funcionamiento de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal y sus Relaciones con el Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo

de 1982, señala en su artículo 3o. que corresponde a las dependencias globalizadoras proponer consejeros ante los órganos de gobierno de las entidades paraestatales, así como sugerir lineamientos generales para el funcionamiento de éstos, y a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación proponer la designación de comisarios en los órganos de vigilancia de las entidades de la administración pública paraestatal, señalando que los órganos de gobierno de las entidades serán presididos por el titular de la dependencia coordinadora de sector.

Efectivamente la Secretaría de la Contraloría General de la Federación cuenta con la facultad para nombrar a ciertos servidores públicos que reciben el nombre de comisarios, los cuales desarrollan sus actividades de vigilancia en los órganos de gobierno de las entidades, a cuyas sesiones asisten con voz pero sin voto, conociendo en esta forma la situación general de la empresa. En el supuesto de que detecten o prevean problemas en la gestión lo informarán al órganos de gobierno y a dicha Secretaría.

El comisario en ningún momento interviene en la dirección de la entidad, por lo tanto no es responsable en la misma, únicamente realiza observaciones y propone comportamientos con el objeto de que se lleguen a realizar las metas propuestas.

"Sin embargo, aún no existiendo de parte del comisario la referida responsabilidad, sí tiene un compromiso relacionado con la calidad de la gestión de las entidades, pues la eficiencia y la eficacia de ésta constituyen un factor de especial atención por parte del comisario. Así se trata de un compromiso que es eminentemente social y del que debe de responder como servidor público". (5)

El comisario además de su labor de vigilancia sobre el patrimonio y la gestión pública, realiza evaluaciones y propone mejoras, contribuyendo de esta manera a la eficiencia y eficacia de las actividades de la entidad.

Para los efectos de este trabajo se entiende por eficiencia los sistemas y procedimientos adecuados que se utilizan para la obtención de lo proyectado, y por eficacia el logro de los objetivos planteados.

Estos servidores públicos, a fin de que lleven a cabo sus actividades, contarán con la información que les proporcionen las propias empresas, los resultados de las auditorías externas, los estu-

(5) Revista de la Administración Pública, El Sistema de Control y Evaluación, núm. 57-58, Ed. INAP. México. 1984. pág. 119.

dios que efectúen ellos mismos, además de los datos que les hagan llegar las distintas áreas de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

En cuanto a la creación de controles externos existe una serie de discusiones, algunos autores los consideran necesarios y otros los califican incluso de perjudiciales para la obtención de óptimos resultados de las entidades.

"Los directores de empresas presentan sus argumentos sobre la naturaleza contraproducente de las actividades que subyacen a controles excesivos y a los procedimientos inútiles y distrayentes, formas e informes que constituyen estos controles y que operan a niveles comparativos menores y sin experiencia en los departamentos gubernamentales. En este contexto, el control de las agencias gubernamentales es comprendido para señalar restricciones sobre la libertad de acción, establecer reglas y regulaciones rígidas, dar directivas y órdenes y forzar una obediencia sin cuestión de la racionalidad de estas intervenciones sobre la autonomía y autoridad de las empresas". (6)

(6) Compiladora María Victoria Navarro, Empresas Públicas y Sistemas de Control Gubernamental. Ed. INAP. Praxis 67. México. 1984. pág. 62.

Comparto la opinión de Riyas Bokhari, al señalar que el control externo implica una serie de restricciones sobre la autonomía de gestión de la empresa pública, hasta cierto punto asfixiante, pues con la expedición de tantas leyes y acuerdos le van restando libertad de acción. Problema que viene a aligerar la expedición de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la cual en su momento trataremos.

El control interno, es aquél que se realiza por el órgano de gobierno de la propia entidad paraestatal, verificando que los actos realizados por la misma se encuentren encaminados a la realización de sus programas.

Al frente de cada entidad, como órgano supremo se encuentra la Asamblea de Accionistas y un Consejo de Administración que al igual que el Director General se encarga de la estrategia empresarial.

El órgano de gobierno lo forma el Consejo de Administración a quien se confía la conducción, evaluación y representación de la entidad, es en este consejo en donde se dirimen y concertan las opiniones sobre el presente y futuro de la empresa.

De acuerdo con el artículo 18 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, el órgano de gobierno estará integrado por no menos de 5 ni más de 15 miembros propietarios y de sus respectivos suplentes y será presidido por el Titular de la Coordinadora de Sector o por la persona que éste designe.

Conforme al artículo 61 del mismo ordenamiento, los órganos de gobierno controlarán la forma en que los objetivos sean alcanzados y la manera en que las estrategias básicas sean conducidas, además deberán atender los informes que en materia de control y auditoría les sean turnados y vigilarán la implantación de las medidas correctivas a que hubiere lugar.

Por otra parte, a los Directores Generales se les encomienda la tarea de definir las políticas de instrumentación de los sistemas de control necesarios, así como tomar las acciones correspondientes para corregir las deficiencias que se detectaren y presentar al órgano de gobierno informes periódicos sobre el cumplimiento de los objetivos del sistema de control.

De tal forma el Consejo de Administración, en términos generales, es el encargado de realizar el control interno de la empresa pública, ya que en él recae la obligación de establecer los sistemas del mismo efecto, vigilar que las metas y objetivos se reali-

cen y verificar que las medidas correctivas se lleven a cabo por parte de los Directores Generales, de acuerdo a lo establecido en la propia ley.

Es pertinente destacar la importancia que tiene este tipo de control: "Es lógico esperar que si una empresa ya tiene un autocontrol más amplio y exitoso. habrá menor razón de imponerle innecesarios controles externos. Por lo tanto, una eficiente control interno proporciona una protección a la autonomía y libertad de acción de una dirección de empresa y hace más fácil la tarea de exigir una contabilidad sobre una base clara y bien definida". (7)

Llámesese control interno o externo, lo importante es que al establecerlos se tome en cuenta que no se trata de obstruir las funciones de la empresa y que el exceso de control no necesariamente garantiza resultados positivos por parte de las entidades paraestatales.

(7) Idem. pág. 64.

3. Control por parte del Poder Legislativo Federal.

El control que ejerce el Poder Legislativo sobre las entidades paraestatales puede contemplarse bajo tres puntos de vista:

1.- Control Legislativo, se manifiesta a través del establecimiento de medidas de control por medio de los decretos o leyes que contemplan la normatividad en esta materia, a fin de regular específicamente los planes, el manejo de los recursos económicos e inclusive la actuación de los servidores públicos de la entidad.

2.- Control Presupuestal, a este respecto el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a la Cámara de Diputados la atribución para examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación, lo que implica un control directo sobre el presupuesto de la empresa pública.

3.- El Control Político lo ejerce el Poder Legislativo a través de las facultades que le confiere el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al exigir a los Secretarios de Estado y Titulares de los Organismos y Empresas de Participación Estatal Mayoritaria que comparezcan ante las Cámaras cuando se discuta una ley o se estudie un negocio que les atañe.

Además, las Cámaras a propuesta de una cuarta parte de sus miembros tratándose de Diputados y de la mitad si se trata de Senadores, pueden 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.

Con esto se pretende dar al Poder Legislativo mayor intervención en el sector paraestatal, pero si consideramos que la mayoría de los directores de organismos descentralizados y de empresas de participación estatal son designados y renovados libremente por el Titular del Poder Ejecutivo, siendo responsables únicamente ante él, resulta que estas facultades concedidas al Poder Legislativo son de carácter meramente político, ya que como lo señala José Francisco Ruiz Massieu en su libro titulado "La Empresa Pública", el Congreso no tiene competencia para designar a los titulares de las entidades paraestatales ni para vetar, ratificar o aprobar los nombramientos que efectúe el Ejecutivo Federal, alguno de sus auxiliares o los órganos internos de las propias empresas públicas.

Resumiendo, tenemos que la Constitución de 1917 recomendó al Estado su intervención en la economía en diversos grados y formas con el objeto de detener los abusos que se generaron con la expansión del mercado libre. No obstante, es hasta inicios de la década de los

treinta, cuando habiendo retornado la estabilidad política el Estado mexicano asume con mayor amplitud su responsabilidad e conductor del desarrollo económico, ingresando poco a poco en la esfera empresarial, administrando los recursos que debían generarse en esos años en que la situación económica era realmente difícil

Desde los años de los postguerra, hasta fines de la década de los sesenta, en general, cobra impulso el crecimiento económico y juega un papel muy importante la inversión pública, la que en no pocos casos se acerca e incluso excede a la inversión privada. En la etapa de expansión crece la inversión del Estado en la economía, y bajo la influencia de una política expansionista, concretamente en los países en vías de desarrollo, el Estado crea o se hace cargo de empresas y actividades que en otros tiempos fueron privadas y que a veces operan en condiciones financieras desfavorables.

Debido al crecimiento del sector paraestatal, el Estado requirió crear diversos mecanismos de control sobre este sector, a fin de verificar que su función se encontrara apegada a derecho y encaminada a la realización de los fines que motivaron su constitución.

La Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal,

en sus tres versiones, expedidas en los años de 1947, 1966 y 1970 son disposiciones jurídicas que constituyen ejemplos claros de los diversos instrumentos que ha creado el Estado para ejercer un control sobre la empresa pública.

CAPITULO II

ANALISIS DE LAS LEYES PARA EL CONTROL POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL,
DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL
DE 1947, 1966 y 1970.

CAPITULO II

ANALISIS DE LAS LEYES PARA EL CONTROL POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL, DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL DE 1947, 1966 Y 1970.

A. LEY PARA EL CONTROL POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL, DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL DE 1947.

El Estado preocupado en la satisfacción de necesidades públicas específicas de tipo comercial o industrial crea numerosos organismos descentralizados y empresas de participación estatal, dotándolos de recursos necesarios y persiguiendo como objetivo el bienestar de la comunidad, dejando a un lado el lucro y la satisfacción de intereses particulares ya sea de personas o grupos.

Es precisamente a través de estos organismos descentralizados y empresas de participación estatal, mediante los cua

les la administración pública realiza numerosas inversiones y erogaciones que pueden ser fuente de ingresos para el Gobierno Federal, por lo que el poder público tiene la obligación de procurar el mejor y mayor rendimiento de las inversiones hechas, así como la correcta satisfacción de los fines para los que fueron creados, por lo tanto, debe de regular y vigilar su funcionamiento incluyendo sus gastos (no obstante su carácter descentralizado) a través de procedimientos y conductas congruentes que complementen lo ya previsto en sus respectivas leyes orgánicas y estatutos.

Francisco Rufz Massieu en su libro titulado "La Empresa Pública" señala que: por la naturaleza de sus actividades y magnitud de sus recursos, las empresas públicas influyen en forma directa y constante sobre la liquidez del sistema monetario, velocidad y desarrollo de las operaciones bancarias y fortalecimiento del crédito público, explicándose así el interés que tiene el Estado en regular y vigilar el funcionamiento de las mismas.

Debido a la creciente participación de las empresas públicas en la estructura productiva del país y a la importancia que día a día fueron adquiriendo, el Gobierno consideró necesario establecer mecanismos para el control administrativo de las empresas públicas, pues hasta antes de 1947 no existió formalmente un sistema de vigilancia específico en cuanto a su funcionamiento. De esta mane-

ra el 31 de diciembre de 1947 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la primera Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, con el objeto de que el Gobierno Federal ejerciera un control sobre la operación administrativa y financiera de las empresas públicas.

Como aportación importante de esta ley, destaca la definición legal que da de Organismo Descentralizado y Empresa de Participación Estatal, pues hasta antes de este ordenamiento no existió definición legal al respecto.

El artículo 2o. de esta Ley para el Control de 1947 señala: "Son organismos descentralizados, las personas morales creadas por el Estado mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal, en ejercicio de sus facultades administrativas, cualquiera que sea la forma jurídica que adopten y siempre que, además, satisfagan alguno de los siguientes requisitos:

a) Que sus recursos hayan sido o fueran suministrados en su totalidad o en parte por el Gobierno Federal, ya en virtud de participación en la constitución del capital, de aportación de bienes, concesiones o derechos, o mediante ministraciones presupuestales, subsidios o por el aprovechamiento de un impuesto específico.

b) Que su objeto o funciones propias impliquen una atribución técnica especializada para la adecuada prestación de un servicio público o social, explotación de recursos naturales o la obtención de recursos destinados a fines de asistencia social."

Por su parte el artículo 3o. dió la definición de empresa de participación estatal:

"Artículo 3o.- Para los efectos de esta ley, son empresas de participación estatal aquéllas que satisfagan alguno de los siguientes requisitos:

a) Que el Gobierno Federal tenga la facultad de nombrar a la mayoría del consejo de administración o junta directiva, o designar al gerente, presidente o director o vetar los acuerdos que la asamblea de accionistas, el consejo de administración o la junta directiva adopten, cualquiera que sea el origen de sus recursos.

b) Que el Gobierno Federal aporte o sea propietario del 51% o más del capital o acciones.

c) Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal.

d) Que por una disposición de carácter general, disfruten de preferencia para realizar operaciones o negocios con el Gobierno Federal o con los organismos mas descentralizados o empresas de participación estatal."

Se encontraban específicamente regulados por esta ley los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal (excluyendo a las minoritarias), filiales o subsidiarias de organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, aquellas empresas cuya situación o posición fuera análoga a la del Gobierno Federal, respecto a esas entidades, en este caso específico era potestad del Ejecutivo Federal decidir su inclusión o no y los fideicomisos constituidos ya fuera directamente por el gobierno federal o por medio de instituciones nacionales. Asimismo, se excluían expresamente a las instituciones docentes y culturales.

En cuanto a las dependencias encargadas de la aplicación de esta Ley para el Control, tenemos que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se le encomendó el control y la vigilancia operativa y funcional de los organismos y empresas, funciones que asumió realizando auditorías permanentes e inspecciones técnicas, lo cual le permitía informarse de la marcha administrativa de la empresa y procurar su correcto funcionamiento económico. Además le otorgaron facultades para supervisar todos los fideicomisos del Gobierno Federal. Constitu-

yéndose en esta forma las bases de un modelo centralizado de control, pues la Secretaría de Hacienda y Crédito Público contaba con atribuciones que iban desde designar al personal que asumía la inspección material de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, hasta la de promover la liquidación o traspaso de las entidades. Por otra parte, se le facultó para crear el organismo administrativo encargado de aplicar esta ley, organismo que sería el contacto entre dicha Dependencia y las entidades públicas. Por lo que respecta a los fideicomisos, podía establecer comités técnicos, nombrar comisarios, practicar auditorías y aprobar presupuestos y programas.

Este sistema centralizado, cuyas bases se sentaban en las facultades que se le asignaron a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se modificó con la creación de la Comisión Nacional de Inversiones (D.O. 27 de enero de 1947), la cual dependió de esta Secretaría y se encargó de asumir las funciones de control, vigilancia y coordinación de que se habla en la Ley para el Control, además, permitió que la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa contara con mayores facultades para intervenir en el control de las entidades.

La Comisión Nacional de Inversiones se creó en términos generales para conservar y administrar los bienes nacionales y vigilar

la debida aplicación del tesoro público, en cuanto al control que ejerció sobre las entidades públicas, únicamente intervino en algunas materias específicas, como lo fueron la selección de contratistas y la formulación de contratos de obras e inspección de los mismos, así como realizar investigaciones sobre casos concretos de compras que se consideraran lesivas a la economía de algunas entidades (previa solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público).

En el Diario Oficial de la Federación del 19 de diciembre de 1949 se publicó que el Decreto por el que se creó la Comisión Nacional de Inversiones quedaba derogado, argumentándose que no satisfacía plenamente con las finalidades para las que fue creada; en esa virtud las funciones que desempeñaba respecto de las Instituciones Nacionales de Crédito y de las Instituciones Nacionales de Seguros, pasaron a ser ejercidas por la Comisión Nacional Bancaria y por la Comisión Nacional de Seguros, respectivamente (en la medida que acordara la Secretaría de Hacienda y Crédito Público). Asimismo, se facultó a esta Secretaría para establecer en cuanto lo considerara indispensable o conveniente, el organismo encargado del control y la vigilancia para las demás entidades paraestatales.

Tomando en consideración que en el Decreto del 19 de diciembre de 1949, se le otorgaron facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para crear un organismo de control y vigi-

lancia para los organismos y empresas de Estado, ésta constituyó en 1953 el Comité de Inversiones, mismo que dependió de la Dirección General de Crédito. Lamentablemente no llegó a ser un mecanismo verdaderamente operativo.

"Muchas fueron las causas que se atribuyeron a la inoperancia tanto de la Comisión Nacional como del Comité de Inversiones, pero quizá la razón que más frecuente se esgrimió para impugnarlos fue que se trataba de organismos tan poderosos que rebasaban en algunos aspectos las facultades de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público." (8)

Como un intento más por crear un mecanismo de control efectivo, el 29 de octubre de 1954 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo que modificó el nombre del Comité de Inversiones por el de Comisión de Inversiones, y disponiendo entre otras cosas que esta nueva Comisión dependería directamente del Presidente de la República.

(8) Alejandro Carrillo Castro/Sergio García Ramírez. Las Empresas Públicas en México. Ed. Porrúa, S.A. México, 1983. pág. 47.

La integración de la Comisión de Inversiones tuvo como finalidad vigilar que las inversiones públicas realizadas por el Gobierno Federal a través de las Secretarías, Departamentos de Estado y entidades paraestatales, alcanzaran mayores beneficios y que estuvieran apegadas a las más estrictas necesidades económicas y sociales del país, para lo cual se integraría un programa coordinado de las inversiones públicas, mismo que la Comisión debería presentar a la consideración del Ejecutivo Federal, así como sugerirle los cambios que se le deberían de hacer. Tomando en cuenta lo anterior, resulta fácil de entender el porqué la nueva Comisión de Inversiones dependía directamente del Presidente de la República.

Otra importante disposición en materia de control fue la creación de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1956, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de ese mismo año, a través de la cual se establecen las Secretarías del Patrimonio Nacional (antes Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa) y de la Presidencia, y proporciona una nueva estructura a otros Departamentos y Secretarías ya existentes.

La Secretaría del Patrimonio Nacional se estructuró con el objeto de vigilar la operación y funcionamiento de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal. Entre sus atribuciones se encontraban las siguientes:

a) Controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejaban, poseían o que explotaban bienes y recursos naturales de la Nación, o las sociedades e instituciones en que el Gobierno Federal poseía acciones o intereses patrimoniales, y que no estuvieran expresamente encomendadas o subordinadas a otra Secretaría o Departamento de Estado;

b) Intervenir en la adquisición, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles federales, e

c) Intervenir en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que se realizaban por cuenta del Gobierno Federal, de los Territorios Federales y del Departamento del Distrito Federal, así como vigilar la ejecución de los mismos, conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia.

La Secretaría de la Presidencia se constituyó a fin de planear, coordinar y vigilar la inversión de las dependencias federales gubernamentales, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal; entre sus facultades se pueden mencionar:

a) Recabar los datos para elaborar el plan general del

a) Establecer las normas para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, sometiéndolas a consideración del Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría del Patrimonio Nacional;

b) Promover la modificación de la estructura y bases de organización y operación de los organismos y empresas, excluyendo a las instituciones de crédito y de seguros y organizaciones auxiliares.

c) Proponer al Ejecutivo Federal, y con su autorización promover por los conductos apropiados, la supresión, disolución o liquidación de los organismos o empresas y el rescate de los recursos o bienes patrimoniales que ellos manejaban o administraban.

Dicha Junta no funcionó debido a que sus facultades eran sumamente amplias y a que sus miembros nunca se reunieron, provocando que en 1965 con las reformas realizadas a la Ley para el Control, ésta desapareciera, pasando a ejercer sus atribuciones la Dirección General de Control y Vigilancia de Organismos y Empresas.

"Al inicio de la década de los años 50's el modelo de regulación de las empresas públicas, previsto en la Ley para el Control de 1947, se comenzó a deformar en virtud de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se limitó a vigilar a las entidades cu--

yas funciones eran más afines a las funciones hacendarias, mientras que el resto de las empresas públicas pasaron paulatinamente a ser controladas por la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, que luego se transformó en la del Patrimonio Nacional".

(9)

No obstante las aportaciones importantes dadas por esta Ley, no resultó todo lo funcional que se pretendió, quizá esto se debió en gran parte a que el control sobre las entidades paraestatales se encontraba completamente a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ocasionando que dicho control no se efectuara en forma muy eficaz; en tal virtud no se hicieron esperar las reformas a esta Ley, dando origen en 1966 a la promulgación de un nuevo ordenamiento.

(9) Idem. pág. 55.

B. LEY PARA EL CONTROL POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL, DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION - ESTATAL DE 1966.

En el año de 1966, el Gobierno Federal continuó participando e interviniendo en la vida económica del país a través de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal en la medida de sus facultades y siempre que fue necesario, pero sin hacer de ello una función predominante que desalentara las insustituibles y provechosas actividades de la iniciativa privada, en virtud de lo cual, el 4 de enero de ese mismo año se publican en el Diario Oficial de la Federación las reformas a la Ley de 1947, con el objeto de vigilar y supervisar la operación de dichos organismos y empresas, cuidando el mejor aprovechamiento de los fondos, bienes o recursos que el Gobierno Federal aportaba para que se cumplieran las finalidades de su creación con eficiencia y economía.

Resulta comprensible que si México atravesaba por una etapa económicamente de desarrollo, tal como lo mencionó el Presidente de la República, Gustavo Díaz Ordaz, en su informe de gobierno del 10 de septiembre de 1966: "La situación económica del país es buena, su ritmo acelerado de desarrollo satisfactorio", se entiende que 19 años después de la expedición de la Ley para el Control de 1947, a ésta se le hicieran algunas reformas para adecuarla de algún modo a la reali--

dad que en esos momentos vivía el país.

De tal suerte, la nueva Ley para el Control por Parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1966, modificó en forma importante a la de 1947. En cuanto a la definición legal de organismo descentralizado, hizo el texto más comprensible, quedando la redacción de la siguiente manera: Son organismos descentralizados las personas morales creadas por Ley del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten.

Respecto a los requisitos que deberían de reunir para ser considerados como tales, señalaba los siguientes:

I.- Que su patrimonio se constituyera total y parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aportara u otorgara el gobierno federal con el rendimiento de un impuesto específico, y

II.- Que su objeto o fines fueran la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

La Ley para el Control de 1966 dispuso que el patrimonio de estos organismos se debería constituir total y parcialmente con fondos o bienes también de otros organismos descentralizados, con lo cual de alguna manera propició el aumento del número de los organismos ya existentes, toda vez que no únicamente podía ser el Gobierno Federal quien aportara el capital. En cuanto al inciso II, se hizo más comprensible el texto, ampliando los objetivos y finalidades que deberían observar dichos organismos al momento de su creación.

En el artículo 3o., se señalaban los requisitos a satisfacer por parte de las empresas de participación estatal para ser consideradas como tales, esta Ley suprime el inciso d) que contemplaba la Ley para el Control de 1947.

Por lo que corresponde a las entidades sujetas expresamente a este ordenamiento, únicamente se inclufan a los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, específicamente las mayoritarias y a las empresas en que un organismo descentralizado o empresa de participación estatal hubieran suscrito la mayoría de su capital social directamente o a través de otra empresa en la que contarán con la mayoría, dejando a un lado a las instituciones nacionales de crédito, pues como se mencionó anteriormente, el control sobre éstas lo ejercía la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, a las instituciones nacionales de seguros y de

fianzas, a las organizaciones auxiliares nacionales de crédito y a las empresas de participación estatal minoritaria. Asimismo, se excluyó a los fideicomisos constituidos por dicha Secretaría en los cuales ésta fungía como fideicomitente único del Gobierno Federal y a las instituciones docentes y culturales. Es conveniente señalar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigilaba a este tipo de empresas de acuerdo con la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, evitando con esto la existencia de duplicidad de controles.

Respecto a las Dependencias encargadas de la aplicación de la Ley para el Control de 1966, el Presidente de la República ejerció las funciones de coordinación y control a través de tres Secretarías: la del Patrimonio Nacional, de Hacienda y Crédito Público y de la Presidencia, constituyéndose lo que el Presidente de la Comisión de Administración Pública de aquel año, Licenciado José López Portillo denominó "el triángulo de la eficiencia del Gobierno Federal".⁽¹⁰⁾

La Ley de 1966, fue el eje del control de las empresas públicas, sin embargo, se complementó con leyes de control especializado en cuanto a las materias de adquisiciones, bienes nacionales, obras públicas y presupuesto.

(10) Idem. pág. 59.

Por lo que corresponde a las facultades que le correspondían a cada una de las Dependencias citadas, a la del Patrimonio Nacional le asignaron entre otras funciones, la de controlar y vigilar la operación de los organismos y empresas por medio de la auditoría permanente y de la inspección técnica, verificar el cumplimiento de las disposiciones que dictara la Secretaría de la Presidencia en materia de vigilancia de las inversiones, revisar los sistemas de contabilidad, de control y de auditoría internos de cada organismo o empresa y dictar en su caso, las medidas que estimara convenientes para mejorar dichos sistemas.

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se le facultó autorizar a los organismos y empresas para la adquisición de créditos; de cancelar los adeudos a cargo de terceros y a favor de aquéllos e intervenir en el acuerdo que se dictara para autorizar la enajenación a título gratuito u oneroso de inmuebles, instalaciones, concesiones o derechos que afectara el patrimonio de los organismos y empresas.

Como aportación importante de esta Ley para el Control es que dió pauta para la creación del Registro de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, el cual estuvo a cargo de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Por otra parte, estableció que se contara con nuevos y modernos procedimientos para el mejor control y vigilancia de los organismos y empresas, no obstante, adoleció de algunas lagunas, motivo por el que en 1970 se promulgó una nueva Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, misma que en su oportunidad se analizará.

Resulta pertinente comentar que con la expedición de la Ley para el Control de 1966 se dió un paso enorme en materia de control de la empresa pública, pues como nos podemos dar cuenta distribuyó en tres Secretarías las facultades que en 1947 únicamente se le otorgaron a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aún y cuando la Ley de 1966 no contara con un órgano especial para su aplicación como ocurrió en 1947 con la creación de la Comisión Nacional de Inversiones.

C. LEY PARA EL CONTROL POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL, DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION -- ESTATAL DE 1970.

El 10. de diciembre de 1970, al protestar como Presidente de la República ante el H. Congreso de la Unión, el Lic. Luis Echeverría señaló: "El régimen mixto establecido por la Constitución presupone que la inversión pública tiene la fuerza suficiente para dirigir el crecimiento. La libre empresa sólo puede ser fecunda si el gobierno posee los recursos suficientes para coordinar el cumplimiento de los grandes objetivos nacionales".⁽¹¹⁾

En ese año se procuraba aprovechar óptimamente los recursos naturales, mexicanizar la economía, descentralizar la industria haciéndola más eficaz, aumentar la productividad general, hacer más ágil la administración pública, fortalecer la estructura productiva nacional como objetivo permanente y único, y en el que se hacía patente el éxito alcanzado en materia petrolera, eléctrica y siderúrgica, entre otras.

(11) Secretaría de la Presidencia. México a través de los Informes Presidenciales, México. 1976. Tomo I. pág. 416.

La inversión pública constituyó el factor esencial del desarrollo, de tal suerte, se propició la transferencia de recursos a sectores decisivos como el agropecuario, el petrolero, el petroquímico, los fertilizantes, la siderurgia, la energía eléctrica y los transportes, cuyas deficiencias estaban comprometiendo gravemente la economía de aquellos años. Durante el sexenio del Lic. Luis Echeverría, el Estado sostuvo una política de expansión económica a través de la creación de un gran número de empresas que participaban en diversos campos de la actividad económica y social.

Se establecieron una serie de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, comisiones y fideicomisos cuyas actividades se orientaron presupuestalmente a la creación de infraestructura, abastecimiento de los productos básicos y atender necesidades sociales, por lo que se puede decir que en este periodo la empresa pública desempeñó un papel importante en el comportamiento del sector público.

En 1970 se contaba aproximadamente con 270 empresas públicas, mismas que deberían de tener un sistema de control moderno y eficiente, quizá este fue uno de los motivos por el que resultó necesario hacerle algunas modificaciones a la Ley para el Control de 1966.

El 31 de diciembre de 1970 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Ley que viene a establecer ciertos mecanismos de control, con la finalidad de que tanto los organismos descentralizados como las empresas de participación estatal armonizaran sus programas de operación y contribuyeran con mayores márgenes de rentabilidad al fortalecimiento de las finanzas públicas.

Las entidades sujetas expresamente a esta Ley fueron los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria; incluyendo por vez primera a la minoritaria, empresas en las que las instituciones nacionales, organismos descentralizados o empresas de participación poseyeran el 50% o más del capital social y los fideicomisos constituidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuyo objeto fuera la inversión, manejo o administración de obras públicas, la prestación de servicios o la producción de bienes en el mercado.

Con la expedición de este nuevo ordenamiento se modifica el contenido del artículo 4o., en el sentido de señalar el porcentaje de acciones o partes de capital (el 50% de éste o más) que debían de aportar las sociedades, organismos o las empresas de participación estatal para que pudieran someterse al control de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Respecto a la enajenación a título gratuito u oneroso de bienes inmuebles, instalaciones, concesiones o derechos que afectara el patrimonio de los organismos o empresas, ésta podía efectuarse mediante acuerdo dictado por el Presidente de la República, a través de la Secretaría del Patrimonio Nacional (artículo 15). Cabe mencionar que en la anterior Ley se preveía la intervención de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para efectuar dicha enajenación. A este mismo artículo se agregan dos párrafos, el primero hace referencia a la enajenación de inmuebles a título oneroso, disposición que tiene como objeto solucionar los problemas de índole habitacional y el segundo a la enajenación de inmuebles a título gratuito y a favor de organizaciones sindicales de los organismos y empresas.

A las atribuciones con las que contaba la Secretaría del Patrimonio Nacional se le agrega una más, referente al registro y revisión de los contratos de arrendamiento de bienes inmuebles que efectuaran las entidades.

En cuanto a los bienes muebles, la Ley para el Control de 1970 lleva a cabo una modificación importante, al disponer que las empresas que ya no requirieran para su servicio determinados bienes, estarían obligadas a solicitar oportunamente su baja, poniéndolos a disposición de la Secretaría del Patrimonio Nacional la que en su caso autorizaría la baja relativa y determinaría su mejor aprovechamiento,

enajenación, destino final o destrucción. Medida con la cual se observa la tendencia a un control cada vez más estricto en cuanto a los bienes que poseen las empresas públicas, desde luego con la finalidad de evitar el despilfarro y gastos innecesarios. De lo anterior se deduce que la Ley para el Control que nos ocupa, está a favor de la planeación del gasto público.

Otra aportación de la Ley para el Control de 1970, es la disposición de cancelar adeudos a cargo de terceros y a favor de los organismos y empresas, dicha cancelación únicamente podría llevarse a cabo con la autorización de las Secretarías del Patrimonio Nacional y de Hacienda y Crédito Público y siempre que se hubieran agotado las gestiones legales necesarias para su cobro. Esta agregación obedece a lo innecesario que resultaba para las empresas públicas, tener a su favor cuentas incobrables que lo único que ocasionaban eran gastos inútiles al tratar de hacerlos efectivos.

Como mencionamos al inicio de este apartado, esta Ley contenía expresamente para su regulación a los fideicomisos y a las empresas de participación estatal minoritaria, motivo por el cual se le añadieron dos capítulos, estipulando ciertas consideraciones sobre ellos.

Por lo que corresponde a los fideicomisos, fueron objeto de control y vigilancia por parte de un comisario, el cual era designado por la Secretaría del Patrimonio Nacional.

La obligación que adquirió la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como fideicomitente único del Gobierno Federal, es la de inscribir los fideicomisos en el registro que llevaba para tales efectos la Secretaría del Patrimonio Nacional, así como hacerle a saber ésta, dentro de un plazo de 30 días, la creación, las modificaciones o reformas que afectaran la constitución o estructura de los fideicomisos.

En cuanto a las empresas de participación estatal minoritaria, su vigilancia estuvo a cargo de un comisario que era designado por la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Como objetivos de la Ley para el Control de 1970, en cuanto al control y vigilancia que ejerció el Gobierno Federal sobre la empresa pública se pueden mencionar los siguientes:

- " . Definir y sancionar el propósito, funciones y objetivos concretos de cada una de las entidades paraestatales;
- Coordinar sus acciones;
- Procurar que sean compatibles y complementarios, para obtener el mejor aprovechamiento de sus recursos;

- . Evitar la competencia innecesaria;
- . Verificar el cumplimiento de los objetivos previstos y el ejercicio adecuado de los presupuestos, e
- . Introducir mejoras en la eficiencia operativa, técnica y administrativa." (12)

En resumen, la Ley para el Control de 1970 fue el eje por medio del cual se controló y vigiló a la empresa pública, complementada por leyes de control especializado en materia de adquisiciones, bienes nacionales, obras públicas, presupuesto y deuda pública. Contempló y reguló por primera vez a las empresas de participación estatal minoritaria. Se controló a la empresa pública respecto a sus programas y presupuestos anuales de operación, adquisiciones y financiamiento y se agregaron algunos artículos mediante los cuales se vigiló la enajenación de bienes muebles e inmuebles, la celebración de contratos, las adquisiciones de todo tipo, el arrendamiento de inmuebles y la cancelación de cuentas incobrables.

Consideramos que la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de

(12) Alejandro Carrillo Castro/Sergio García Ramírez. Las Empresas Públicas en México. Ed. Porrúa, S.A. México. 1983. pág. 61.

Participación Estatal de 1970 perfeccionó el sistema de control establecido por la Ley de 1966 y llenó algunas lagunas legales de las que adoleció la misma, adoptando posiciones conceptuales respecto a la supervisión y control, y confiriendo a la Secretaría del Patrimonio Nacional una intervención marcada en los programas anuales de operación para efectos de la coordinación de actividades.

CAPITULO III

EL CONTROL PARAESTATAL EN LA REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1976.

CAPITULO III

EL CONTROL PARAESTATAL EN LA REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1976.

A. LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

El Titular del Poder Ejecutivo, Lic. Luis Echeverría durante su régimen mostró sumo interés en promover las reformas administrativas y los cambios de estructuras, a fin de elevar los niveles de eficiencia en los trabajos del sector público, dichas reformas y cambios de estructuras deberían de orientarse de acuerdo a las metas y programas planteados en los planes generales, para lo cual se contaría con la intervención de las Dependencias del Ejecutivo Federal, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

La participación directa del Estado en la producción y designación del ingreso garantizó el predominio del interés general, lo que requirió una mayor eficiencia en sus tareas. La empresa pública no persigue lucro, ni debe de tolerar el desperdicio o la incompetencia, por tal motivo el Presidente de la República, Lic. Luis

Echeverría en 1972 inició un programa general de reorganización del sector público de la economía para eliminar aquellas empresas que resultaban innecesarias, sanear las que no hubieran cumplido debidamente su cometido, consolidar las que duplicaron funciones y crear las que fueran necesarias, para alcanzar los objetivos señalados en sus planes.

Como se mencionó anteriormente, el Titular del Ejecutivo Federal desde su campaña presidencial promovió la reforma administrativa, para lo cual expidió una serie de acuerdos relacionados con diferentes materias en términos generales con el objeto de dotar a la administración pública de una estructura más acorde con el proceso de desarrollo integral, económico, político, social y cultural del país. Para que se llevar a cabo la reforma administrativa fue necesario que los titulares de las diferentes Dependencias admitieran su responsabilidad en cuanto a las reformas que exigían los propios organismos o unidades, toda vez que no bastó la decisión del Presidente de la República para efectuarla.

A partir del año de 1971 se dictaron múltiples disposiciones, entre las que destacan las siguientes:

El 28 de enero de 1971 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se Establecen las Bases para la Promoción y Coordinación de las Reformas Administrativas del Sector

Público Federal, a través del cual se facultó a las Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal para que en cada una de ellas se establecieran Comisiones Internas de Administración, a fin de plantear y realizar las reformas necesarias para el mejor cumplimiento de sus objetivos, estas Comisiones atendían los aspectos correspondientes a los sistemas de programación y presupuesto, recursos humanos y materiales, información, evaluación y control, entre otros. De igual manera, el 11 de marzo de ese mismo año se publica en el Diario Oficial de la Federación el 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, con el propósito de establecer unidades de programación encargadas de asesorar a los titulares en el señalamiento de objetivos, la formulación de planes y previsiones y la determinación de los recursos necesarios para cumplir dentro de sus atribuciones y fines específicos las tareas que correspondían a cada entidad. Las unidades de programación a que hacemos referencia participaron en las comisiones internas de administración con el objeto de que los trabajos de la reforma administrativa se ajustaran a los programas de cada entidad del sector público y procuraran el cumplimiento de las metas que el Gobierno Federal fija.

"El Presidente de la República es constitucionalmente el responsable directo de proveer, en la esfera administrativa, el cumplimiento de las disposiciones legales vigentes. Es por lo tanto, el encargado, en forma unívoca de coordinar tanto a las instituciones, como a los sectores y sistemas administrativos y, en virtud de esa responsabilidad emitió los Acuerdos del 28 de enero y 11 de marzo de 1971, que dieron lugar a los mecanismos actuales para operar la Reforma Administrativa". (B)

La Reforma Administrativa comprometió no únicamente a los funcionarios públicos sino a la población en general, en virtud de que se buscaba un mejoramiento no sólo económico, sino político, social y cultural, procurando entre otras cosas dar una atención eficiente en la tramitación de asuntos y en la prestación de servicios, por lo que también se dictó un Acuerdo para promover la mejor capacitación administrativa y profesional de los trabajadores al servicio del Estado (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de junio de 1971). Para que existiera una mayor agilidad en cuanto a la trami--

(13) Alejandro Carrillo Castro. La Reforma Administrativa en México, Base Metodológica, Antecedentes e Institucionalización del Proceso (1821-1971). Ed. Porrúa, S.A. México. 1985. pág. 94.

tación de asuntos se consideró conveniente delegar facultades en funcionarios subalternos, de tal suerte, el 5 de abril de 1973 se publicó en el Diario Oficial el "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 Agil Toma de Decisiones y Tramitación de Asuntos".

Este Acuerdo contempló la posibilidad de que los Titulares de los órganos centrales de las entidades del Gobierno Federal pudieran delegar en sus subalternos cualesquiera de sus facultades, excepto las que por Ley u disposición reglamentaria debieran ser ejercidas por ellos mismos.

Para evaluar los resultados de los programas de reforma administrativa emprendidas en el sector público federal, se facultó a la Secretaría de la Presidencia para llevar a cabo visitas periódicas de evaluación en materia de reforma administrativa, haciendo del conocimiento del Ejecutivo Federal los resultados de dichas visitas, así como las recomendaciones que formulara para aplicar en su caso las medidas correctivas (Diario Oficial de la Federación del 16 de abril de 1974). "A este respecto, convendría establecer, por ejemplo, un mecanismo semejante al que funciona en materia de programación y con-

trol de la inversión pública, sería recomendable que el órgano central del sistema de reforma, pudiera emitir con base en el acuerdo del 28 de enero de 1971 - opiniones, o dictámenes sobre los planes y programas de reformas de las distintas dependencias, a fin de que el Ejecutivo Federal pueda evaluarlos previamente y contribuir a su coordinación evitando en su caso duplicaciones de esfuerzo y falta de comunicación, e incluso divergencias de propósitos". (14).

Al parecer que nos hemos alejado del objetivo de este trabajo, sin embargo se consideró importante abordar el tema de la Reforma Administrativa aunque fuera someramente ya que resulta conveniente tener una idea de lo que es y lo que ella implica, toda vez que en el capítulo referente al Control de la Empresa Pública en la Reforma Administrativa de 1976, se tratará exclusivamente lo que concierne al control de la empresa pública en el periodo que abarca de 1976 a 1986.

(14) *Idem.* pág. 117.

B. EL CONTROL DE LA EMPRESA PUBLICA EN LA REFORMA ADMINISTRATIVA DE
1976

Durante 1976 se llevaron a cabo reformas substanciales a la administración pública, a través de las cuales se crearon nuevos organismos destinados a fortalecer y mejorar la participación del Estado en el campo económico y social; asimismo, se inició la transformación de las dependencias con el objeto de elevar su rendimiento y establecer vínculos de coordinación entre ellas; se crearon las bases jurídicas e instrumentales de una reforma administrativa permanente y se pusieron en marcha programas prioritarios, de acuerdo a las exigencias del desarrollo económico.

En cuanto al control que se ejercía sobre la empresa pública, las estadísticas señalan que en 1976 ya se controlaban 740 entidades públicas. El avance en el control trajo consigo una mayor eficiencia en la capacidad productiva y administrativa de las entidades, en tal virtud, el 70% de las empresas del Estado obtuvieron resultados positivos a pesar de que su funcionamiento obedece a un interés social.

La expedición de Las Leyes Orgánica de la Administración Pública Federal; de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y Federal de Deuda Pública, dió origen a las bases de la organización y

funcionamiento del actual sector paraestatal, permitiendo la planeación, dirección, control y evaluación de las actividades de este sector.

1. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El 29 de diciembre de 1976 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, abrogando a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, reformando los reglamentos interiores de las dependencias centralizadas y dando origen a la creación de nuevas dependencias. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se expide como una necesidad que reclamaba la misma situación del país, ya que su estructura administrativa había tenido su último ajuste en 1958, precisamente con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

"Los últimos diez lustros han testimoniado el aumento constante de la Administración Pública Paraestatal. En nuestros días, más de la mitad del Presupuesto de Egresos de la Federación se canaliza a través de este tipo de entidades cuyos mecanismos de coordinación y control se encuentran dispersos en diferentes disposiciones legales. Su inclusión en una Ley Orgánica de la Administración Pública Federal permite llevar a sus últimas consecuencias el esfuerzo de reforma administrativa que desde 1965,

recibió un decidido apoyo normativo y que después se institucionalizó como proceso permanente durante la administración anterior¹⁵. (15)

Entre los objetivos que planteaba la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tenemos los siguientes:

- Evitar la duplicidad de funciones entre las Dependencias.

- Establecer los mecanismos a través de los cuales las entidades paraesta tales (aquellas que contaran con personalidad jurídica y patrimonio propios) coordinaran sus acciones con el resto de las Dependencias del Ejecutivo.

- Programar las acciones del Estado con el propósito de establecer el presupuesto por programas y la evaluación de resultados.

(15) José Francisco Ruiz Massieu y Wilfrido Lózano Hernández. Nueva Administración Pública Federal. Ed. Tecnos, S.A. México. 1977.

- Se pretendió que la Secretaría de Programación y Presupuesto, Dependencia de nueva creación se encargara de evaluar los resultados de la gestión de los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social.

Entrando de lleno al estudio de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, observamos que se dividió en tres títulos:

- Título Primero: "De la Administración Pública Federal".
- Título Segundo: "De la Administración Pública Centralizada".
- Título Tercero: "De la Administración Pública Paraestatal".

Pretendiendo con ésto dar una mayor claridad entre las Dependencias del Ejecutivo Federal y las Entidades de la Administración Pública Paraestatal.

La citada ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal. La Administración Pública Centralizada se integraría con la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República. La Administración Pública Paraestatal se constituiría con los Organismos

Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas y los Fideicomisos Públicos.

En su artículo 2o. cita que para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión contará con Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Respecto a las entidades de la Administración Pública Paraestatal el Ejecutivo Federal se auxiliaría de:

- . Organismos descentralizados, siempre y cuando el Gobierno tuviera una participación mayor al 25%.
- . Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y
- . Fideicomisos Públicos.

El Título Tercero de la LOAPF trataba lo referente a la administración pública paraestatal, de esta manera en su artículo 45 proporciona la definición de organismo descentralizado, señalando que serán considerados como tales, las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión o en su caso por el Ejecutivo Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adoptaran. Como se puede observar se amplió el concepto que daba la Ley para el Control de 1970, provocando la existencia de más organismos descentralizados, toda vez que no se especificó la forma jurídica en que este tipo de entidades podían organizarse, abriendo la posibilidad de utilizar cualquiera de las figuras que se encontraban contempladas en la legislación mexicana. Por lo que corresponde a los requisitos que deberían de satisfacer los organismos descentralizados al constituirse como tales, esta nueva Ley Orgánica los omitió (exclusión que se explica por que la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1970 no había sido abrogada sino derogada, de tal suerte, seguan vigentes ciertas disposiciones).

El numeral 46, reguló a las empresas de participación estatal mayoritaria, incluyendo a las instituciones nacionales de crédito y organizaciones auxiliares y a las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, señalando los requisitos que debían de satisfacer:

- a) Que el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal, uno o más organismos descentralizados, otra u otras empresas de participación estatal, una o más -- instituciones nacionales de crédito u organizaciones -- auxiliares nacionales de crédito, una o varias instituciones nacionales de seguros o de fianzas, o uno o -- más fideicomisos, considerados conjunta o separadamente, aportaran o fueran propietarios del 50% o más del capital social;
- b) Que en la constitución de su capital se hicieran figurar acciones de serie especial que sólo pudieran ser -- suscritas por el Gobierno Federal, o
- c) Que al Gobierno Federal correspondiera la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de -- administración, junta directiva, y órgano de gobierno, designar al presidente, al director, al gerente, o -- cuando tuviera facultades para vetar los acuerdos de -- la asamblea general de accionistas, del consejo de administración o de la junta directiva u órgano de go--- bierno equivalente.

En este numeral 46 se fusionó el contenido de los artículos 3o. y 4o. de la Ley para el Control de 1970, configurando a

las empresas de participación estatal.

Al respecto, José Francisco Ruíz Massieu y Wilfredo Lozano Hernández en su obra titulada "Nueva Administración Pública Federal", señalan que de acuerdo a los citados elementos se puede suscitar un equívoco del término "empresa de participación estatal mayoritaria" ya que se hace pensar que una empresa es de participación estatal sólo si el Estado aporta el capital. Por el contrario, en los términos de la ley puede existir este tipo de empresas cuando el Estado tenga facultad para designar presidente o directores, aunque no sea tenedor de acciones ni haya aportado parte alguna de capital, por lo que consideran más adecuado introducir la expresión "empresa estatal" o "empresa pública" que tiene el mérito de no connotar exclusivamente el elemento participación accionario del Estado.

Por lo que corresponde a las empresas de participación estatal minoritarias, se señalaron como tales a las sociedades en las que uno o más organismos descentralizados u otra, u otras empresas de participación estatal mayoritaria consideradas conjunta o separadamente, poseyeran acciones o partes de capital que representaran menos del 50% y hasta 25% de aquel, (art. 48) en este caso quedó bien claro el concepto de empresa de participación estatal minoritaria, originando que un gran número de empresas dejara de ser controladas externamente por el Gobierno Federal, pasando a ejercer dicho control el órgano interno de la misma entidad.

"En este artículo 48 se introduce una innovación que será provechosa al rescatar de la Secretaría del Patrimonio la facultad de designar un comisario en cada empresa de participación minoritaria y al establecer que corresponderá hacerlo al Secretario o Jefe del Departamento Administrativo encargado de coordinar el sector en el que se localice la empresa". (16)

En el caso de los fideicomisos, éstos se considerarían entes paraestatales cuando fueran creados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada, o bien si se establecían con recursos de algún organismo descentralizado, empresa de participación estatal, institución nacional de crédito, organización auxiliar nacional, aseguradora nacional, afianzadora nacional o por un fideicomiso estatal. El fideicomitente debería obtener autorización de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo encargado de la coordinación del sector correspondiente para la integración de los comités técnicos. En todos los casos un representante del fideicomitente, cuando menos, formaría parte del comité técnico (art. 49).

(16) Idem. pág. 99.

Asimismo, se reformó el contenido de los artículos 50 y 51 de la LOAPE. Reformas que fueron el fundamento para la creación del "Acuerdo por el que las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, se Agrupan por Sectores a Efecto de que sus Relaciones con el Ejecutivo Federal, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que se Determina". Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 1977. El cual se tratará en su oportunidad.

Por otro lado, en cuanto al control que ejercían las Dependencias sobre las entidades paraestatales, es de sumo interés destacar la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la cual vino a sustituir lo que hasta antes de la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fuera la Secretaría de la Presidencia, conservando las principales facultades con las que contaba esta Dependencia; de igual manera, asume la responsabilidad como dependencia globalizadora de las funciones de normatividad y regulación del Gobierno Federal en su conjunto, incluyendo desde luego al sector paraestatal.

Entre las atribuciones con las que contó la Secretaría de Programación y Presupuesto, se encuentran las siguientes:

- I. Controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejaran, poseyeran o explotaran bienes y recursos naturales de la nación, o las sociedades e instituciones en que la Administración Pública Federal poseyera acciones o intereses patrimoniales y que no estuvieran expresamente encomendadas o subordinadas a otra dependencia.
- II. Planear, autorizar, coordinar, vigilar y evaluar los programas de inversión pública de las entidades de la Administración paraestatal.
- III. Disponer la práctica de auditorías externas a las entidades de la Administración Pública Federal, en los casos que señalara el Presidente de la República.
- IV. Recabar los datos y elaborar con la participación en su caso de los grupos sociales interesados, los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, el plano general del gasto público de la Administración Pública Federal y los programas especiales que fijara el Presidente de la República.

- V. Proyectar y calcular los ingresos y egresos de la Administración Pública Paraestatal.
- VI. Intervenir en las adquisiciones de toda clase.
- VII. Intervenir en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que se realizaran por cuenta de la Administración Pública Federal, y vigilar la ejecución de los mismos.

Como nos podemos dar cuenta a esta nueva Secretaría se le asignaron facultades que anteriormente le correspondían a la Secretaría del Patrimonio Nacional como es el caso de los incisos IV, V, VI y VII, por lo que respecta a los incisos I y III se le atribuían anteriormente a la Secretaría de la Presidencia y en cuanto a la fracción II era competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Es conveniente remarcar la importancia de la Secretaría de Programación y Presupuesto en cuanto al control que ejerció sobre las entidades paraestatales, tanto financiera como administrativamente.

Por otra parte, a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas correspondió, entre otros, el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Intervenir en la adquisición, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles nacionales.

- II. Mantener al corriente el avalúo de los bienes inmuebles nacionales y reunir, revisar y determinar las normas y procedimientos para realizarlo, y

- III. Tener a su cargo el registro de la propiedad federal, y elaborar y manejar el inventario general de los bienes de la Nación.

Haciendo una recapitulación, tenemos que con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 el control sobre las entidades para estatales se ejerció básicamente a través de dos Secretarías: la del Patrimonio Nacional y de la Presidencia; toda vez que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se limitó a vigilar a las entidades cuyas actividades eran más afines a las funciones hacendarias. Con la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (en 1976) el control sobre las entidades pasó a ejercerlo fundamentalmente la recientemente creada Secretaría de Programación y Presupuesto, misma que a proposición o previa opinión del coordinador de sector respectivo, ponía a consideración del Presidente de la República las modificaciones que deberían hacerse a dichas entidades paraestatales, así como las inicia

tivas para su fusión y liquidación, pues como se mencionó, a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas le correspondió únicamente vigilar lo relacionado con los bienes inmuebles y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mantener al corriente el avalúo de los bienes muebles y reunir, revisar y determinar las normas y procedimientos para efectuarlo. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal abrogó expresamente a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 y derogó las disposiciones de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, que se opusieran a lo establecido por ella.

En esta nueva Ley Orgánica se fusionaron elementos tanto de la Ley de Secretarías como de la Ley para el Control, uniendo en esta forma las disposiciones fundamentales que regulaban a la administración centralizada y paraestatal.

"Aspecto de gran importancia en la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es que las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán prohiar órganos administrativos desconcentrados en los que se deleguen funciones para ejercerse en un ámbito geográfico específico". (17)

(17) Idem. pág. 144.

2. Leyes de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público y Federal de Deuda Pública

En términos generales la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976) tuvo como propósito fundamental modernizar la concepción y el manejo del gasto público federal, usando la técnica del presupuesto por programas y estableciendo las normas generales a que se sujetarían las dependencias y entidades en el uso de los recursos que se les asignaran.

Por lo que corresponde a la Ley General de Deuda Pública, (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976) pretendió recopilar en un sólo instrumento jurídico todas las disposiciones vigentes de deuda pública. Facultó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que se ocupara de su aplicación, asimismo autorizó a las entidades para gestionar y contraer financiamiento, fijando los requisitos que deberían de observarse en cada caso. Estableció entre otras cosas que los créditos deberían de estar destinados a la realización de proyectos de inversión o actividades productivas que generaran los recursos suficientes para el pago de los mismos.

De esta manera la Administración Pública Federal contó con una nueva estructura, definiendo claramente tanto a la Administración Pública Centralizada como a la Paraestatal.

Como resultado de las reformas implantadas y a fin de distribuir en forma más equilibrada la coordinación y control de las entidades paraestatales, así como lograr una mayor coherencia operativa de las mismas, se diseñó un esquema sectorial con base en un Acuerdo de Sectorización, cuyo propósito básico consistió en ordenar que las relaciones de las entidades paraestatales con el Ejecutivo Federal se realizaran a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo correspondiente.

3. ACUERDO POR EL QUE LAS ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL, A QUE SE REFIERE ESTE ACUERDO SE AGRUPAN POR SECTORES A EFECTO DE QUE SUS RELACIONES CON EL EJECUTIVO FEDERAL, SE REALICEN A TRAVES DE LA SECRETARIA DE ESTADO O DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO QUE SE DETERMINA. (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 1977).

Este Acuerdo fue la base para que se iniciara la etapa de sectorización administrativa, mediante la cual se asignaron responsabilidades de coordinación sectorial a los titulares de las dependencias centralizadas y se sectorizaron a la casi totalidad de las 900 entidades paraestatales que aparecían registradas en esa época. Asimismo, y en virtud de una serie de normas y lineamientos emitidos por el Titular del Ejecutivo Federal, se establecieron los instrumentos y mecanismos para la coordinación sectorial, definiéndose las bases que normarían las relaciones entre las dependencias globalizadoras (Secretarías de Programación y Presupuesto, de Hacienda y Crédito Público y los órganos adscritos directamente al Presidente), los titulares de las dependencias coordinadoras de sector llamados después "Cabezas Sectoriales", y todas y cada una de las entidades paraestatales.

Con este Acuerdo se pretendió encomendar a las dependencias directas del Ejecutivo Federal la coordinación de las acciones de las entidades de la administración pública paraestatal que tuvieran relación estrecha con el sector de su responsabilidad.

El citado acuerdo confirió al Presidente de la República la facultad para determinar agrupamientos de entidades de la Administración Pública Paraestatal por sectores definidos, a efecto de las relaciones entre ambos, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, se realizaran a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo correspondiente, (sectorización administrativa) atribución que de alguna manera vino a reducir la responsabilidad directa del Ejecutivo Federal en cuanto a conocer, resolver y decidir la marcha de las entidades paraestatales; en virtud de que correspondería a las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos planear, coordinar y evaluar la operación de las mismas.

De esta manera al titular de la Secretaría de Gobernación correspondió en términos generales, coordinar lo relacionado con la Cinematografía, el Teatro y la Radio y Televisión, asignándole 22 entidades paraestatales.

Al Titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores, correspondió coordinar únicamente al Fideicomiso para obras en materia de relaciones internacionales de México, fomento de los estudios sobre la materia y otorgamiento de premios e incentivos.

Al Titular de la Secretaría de la Defensa Nacional, correspondió coordinar el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, antes Dirección de Pensiones Militares y el Fideicomiso Inmobiliario para las Fuerzas Armadas.

Al Titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, correspondió coordinar, a la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, al Patronato del Ahorro Nacional, a las Inmobiliarias, Afianzadoras, a las Instituciones Nacionales de Crédito y a las Financieras, de esta forma coordinó 85 empresas de participación estatal, 36 fideicomisos y 18 fondos.

Al Titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto correspondió coordinar:

La Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral del Istmo de Tehuantepec; y

La Comisión Coordinadora para el Desarrollo Integral de la Península de Baja California.

Al Titular de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, correspondió coordinar 224 entidades paraestatales, entre las que destacan:

La Comisión Federal de Electricidad; Petróleos Mexicanos; Altos Hornos de México; Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A., y Guanos y Fertilizantes de México, S.A., así como 21 fideicomisos y 2 fondos.

Al Titular de la Secretaría de Comercio, correspondió coordinar 37 empresas de participación estatal entre las que se pueden mencionar: La Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, el Instituto Mexicano del Café, el Instituto Mexicano de Comercio exterior, el Instituto Nacional del Consumidor, la Procuraduría Federal del Consumidor y Distribuidora Conasupo, S.A. de C.V., así como 2 fideicomisos.

Al Titular de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos correspondió coordinar, 64 entidades paraestatales, entre las que destacan el Patronato del Maguey, Tabacos Mexicanos, S.A. de C.V. e Insecticidas y Fertilizantes Mexicanos, S. de R.L., además de 18 fideicomisos y 3 fondos.

Al Titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes correspondió coordinar 51 paraestatales, entre las cuales se encontraron: Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, Ferrocarriles Nacionales de México y Teléfonos de México, S.A., así como 7 fideicomisos y 1 fondo.

Al Titular de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas correspondió coordinar al Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, las Juntas Federales de Mejoras, Materiales de diferentes Estados de la República (47), la compañía Mexicana de Terrenos del Río Colorado, S.A., Jardines del Pedregal de San Angel, S.A. y Urbanizadora de Tijuana, S.A., además de 37 fideicomisos y 1 fondo.

Al Titular de la Secretaría de Educación Pública, correspondió coordinar 22 empresas de participación estatal, de las cuales se pueden mencionar: El Instituto Nacional de Antropología e Historia y el Instituto Nacional Indigenista, así como 8 fideicomisos y 2 fondos.

Al Titular de la Secretaría de Salubridad y Asistencia correspondió la coordinación de 17 empresas de Estado entre las que destacan: El Hospital General "Dr. Manuel Gea González", el Hospital

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Infantil de México, el Instituto Nacional de Cardiología y el Instituto Nacional de Cancerología y 1 fideicomiso.

Al Titular de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social correspondió coordinar: La Comisión Nacional de Salarios Mínimos, El Consejo Nacional para la Cultura y Recreación de los Trabajadores, la Editorial Popular de los Trabajadores, un fideicomiso y 1 fondo.

Al Titular de la Secretaría de la Reforma Agraria correspondió la coordinación de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra y 2 fideicomisos.

Al Titular de la Secretaría de Turismo correspondió coordinar 9 entidades paraestatales de las cuales destacan: Administración de Restaurantes y Similares, S.A. y Nacional Hotelera, S.A., además de 9 fideicomisos y 1 fondo.

Al Titular del Departamento de Pesca correspondió coordinar 22 paraestatales entre las que destacaron: Productos Pesqueros Mexicanos, S.A. de C.V., además de 6 fideicomisos y 1 fondo.

Al Titular del Departamento del Distrito Federal correspondió coordinar: a la Industrial de Abastos, los Servicios de Transportes Eléctricos del Distrito Federal y el Sistema de Transporte Colectivo entre otras.

El artículo 2o. del citado Acuerdo señala que corresponde al coordinador de cada sector:

- a) Planear coordinar y evaluar la operación de las entidades que el Acuerdo agrupaba en el sector correspondiente, en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- b) Orientar y coordinar la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto de las -- entidades listadas en el Acuerdo de que se trata, para lo cual presentaría a la Secretaría de Programación y Presupuesto, con su conformidad, los proyectos de presupuesto anual de dichas entidades.
- c) Presentar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debidamente aprobados por la Secretaría de Programación y Presupuesto, los proyectos y programas de actividades de las entidades del sector correspondiente que requirieran de financiamiento para su realización.
- d) Vigilar la utilización de los recursos provenientes de financiamientos autorizados a las entidades del sector respectivo, con la intervención que en su caso corres-

pondiera a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme a las disposiciones de la Ley General de Deuda Pública.

- e) Vigilar el cumplimiento de los presupuestos y programas anuales de operación, revisar las instalaciones y auxiliares e inspeccionar los sistemas y procedimientos de trabajo y producción de las entidades que se listaban en el sector correspondiente.
- f) Someter a la consideración del Ejecutivo Federal las medidas administrativas que se requirieran para instrumentar la coordinación de dichas entidades.

La Secretaría de Programación y Presupuesto a propuesta o previa opinión del Coordinador del Sector correspondiente, sometería a consideración del Presidente de la República la modificación de la estructura y bases de organización y operación de las entidades de cada sector, así como su fusión, disolución y liquidación en el caso de que no cumplieran con sus fines u objeto social, o cuyo funcionamiento no resultara conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público (art. 4o.).

"Así la sectorización entendida en los términos planteados anteriormente, constituyó un esfuerzo por racionalizar la Administración Pública Federal en su conjunto y sirvió de base a la conformación del modelo de planeación y control desconcentrado o de responsabilidad compartida, en el que se señalaban acciones y decisiones que debían cumplir las dependencias globalizadoras, coordinadoras de sector y las entidades paraestatales agrupadas en su respectivo sector". (18)

Para efectos de llevar a cabo la sectorización administrativa se tomó en cuenta que las empresas asignadas a determinada Dependencia realizaran actividades que de alguna manera fueran afines a ésta, de tal forma resultó que con el Acuerdo de Sectorización, la Administración Pública Federal Paraestatal quedó dividida en 17 sectores administrativos.

Con objeto de que las coordinadoras de sector realizaran eficientemente sus funciones, el Ejecutivo Federal emitió diversos lineamientos que aclararon la forma en que habrían de ejercer sus atribuciones de orientación y apoyo global. Uno de esos lineamientos fue la posibilidad de poder presidir a los órganos de gobierno de las

(17) Alejandro Carrillo Castro/Sergio García Ramírez. Las Empresas Públicas en México. Ed. Porrúa, S.A. México. 1983. pág. 101.

entidades paraestatales o en su defecto, designar un representante, sin dejar de respetar su autonomía jurídica, lo cual implicó un control bien establecido sobre las empresas del Estado.

Por otra parte, a la recientemente creada Secretaría de Programación y Presupuesto se le asignó la facultad de llevar a cabo el Registro de la Administración Pública Federal Paraestatal.

C. REGISTRO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL.

A partir de 1977 la Secretaría de Programación y Presupuesto fue la dependencia encargada del control y vigilancia de las entidades que integraron la administración pública federal, (hasta 1976 esta facultad correspondió a la Secretaría del Patrimonio Nacional) y uno de los principales instrumentos con que contó para llevar a cabo dichas funciones, lo constituyó el Registro de la Administración Pública Federal Paraestatal.

De tal forma, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 12 de la Ley para el Control por Parte del Gobierno Federal,

de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1970, esta Secretaría publica anualmente una lista de los organismos y empresas de participación estatal sujetos al control y vigilancia del Ejecutivo Federal, así como de los fideicomisos constituidos por la administración pública centralizada.

Actualmente, el artículo 12 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece que la Secretaría de Programación y Presupuesto deberá publicar anualmente la relación de entidades que justifiquen su permanencia dentro del sector paraestatal.

A través de éste registro podemos apreciar año con año el comportamiento de las entidades, esto es, nos da a conocer el número de entidades públicas con que cuenta el Gobierno Federal.

El número de inscripción en el Registro, estaba compuesto de 5 dígitos: los dos primeros correspondían al ramo de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que coordinaba el sector dentro del que se agrupa cada entidad y los otros tres dígitos pertenecían a un orden alfabético por sector. El número de inscripción de las entidades que por alguna razón no se encontraran sectorizadas se iniciaba con los dígitos 00.

A partir de 1977, de acuerdo con los principios de la reforma administrativa, se ha presentado una disminución en el número de organismos descentralizados, empresas de participación estatal minoritaria y de fideicomisos, debido fundamentalmente al proceso de depuración de aquéllos que ya no cumplen con sus fines u objeto social o cuyo funcionamiento no es ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público.

Con la sectorización administrativa, se establece lo que se conoce como Control Global y Sectorial. El control global lo ejercían dos Secretarías: la de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público. El control sectorial está a cargo de las coordinadoras de sector (o sea todas las Secretarías de Estado, incluyendo a las globalizadoras).

A manera de comentario personal, podemos decir que los criterios de sectorización administrativa introducidos por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal han permitido simplificar y hacer más eficiente la coordinación y el control que ejercen las Dependencias sobre las entidades paraestatales.

D. REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
FEDERAL

En 1978 se llevaron a cabo las primeras reformas a esta Ley Orgánica. Entre las principales modificaciones que sufrió se encuentra la nueva facultad asignada a la Secretaría de Comercio, en el sentido de controlar las adquisiciones realizadas por entidades públicas.

En cuanto al control y vigilancia de la administración de bienes muebles e inmuebles se distribuyó de la siguiente manera:

- a) La posesión, vigilancia, conservación y administración de los bienes de propiedad federal fue asignada a la -
Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas,
y
- b) La realización de avalúos de inventarios y enajenación de los bienes muebles estuvo a cargo de la Secretaría de Comercio, la cual además tenía la atribución de determinar normas y procedimientos para el manejo de almacenes, control de inventarios, avalúos y baja de --
bienes muebles.

**E. NUEVAS REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA FEDERAL.**

A fin de lograr una mayor eficiencia y agilidad de la Administración Pública Federal, en diciembre de 1982, se inicia un proceso de reestructuración de las mismas, en la que se llevaron a cabo reformas importantes a la multicitada Ley Orgánica, redefiniendo las responsabilidades de las dependencias y fijándoles nuevas competencias.

De esta manera, se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a fin de cumplir con dos objetivos principales:

- 1) Ensablar el conjunto de acciones que en materia de control de los recursos realizaran las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y
- 2) Dar transparencia al ejercicio de las responsabilidades que en cada dependencia, entidad, órgano y unidad administrativa tuvieron los funcionarios y empleados.

A esta nueva Secretaría se le asignaron en términos generales funciones de supervisión y fiscalización, atribuciones que cubren tanto al sector central como al paraestatal, en tal virtud viene a constituirse como Dependencia globalizadora en materia de control.

En igual forma, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se le adiciona la atribución de proyectar y calcular, además de los ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal los de las entidades de la Administración Pública Federal.

Asimismo, se le faculta para establecer los criterios, precios y tarifas de los bienes y servicios que prestan las entidades paraestatales, constituyendo en su determinación las dependencias competentes. Asimismo, con la nacionalización de la banca se le da competencia en lo que corresponda para planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país, dentro del cual se comprende al Banco de México, a la Banca Nacional de Desarrollo, así como a las demás instituciones encargadas de prestar el servicio público de banca y crédito.

A la Secretaría de Programación y Presupuesto se le dió competencia para establecer las normas sobre la planeación, programación, presupuestación, ejecución y evaluación de las obras pú-

blicas y de toda clase de adquisiciones que realizaran las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; así como para fiscalizarlas y controlarlas.

Por lo que respecta específicamente al sector paraestatal, las reformas se realizaron a fin de ejercer un mayor y más estricto control sobre el mismo, para lo cual se modifican los artículos 48, 50, 55 y 56 de la LOAPF.

El artículo 48 se modifica para hacerlo congruente con el sistema de contraloría general, determinando que la vigilancia de la participación estatal correspondería a un comisario designado por la secretaría coordinadora del sector correspondiente, de común acuerdo con el Titular de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Al artículo 50 se le adiciona un segundo párrafo, permitiendo a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos organizar a las entidades paraestatales que coordinan en subsectores cuando así les convenga y atendiendo a la naturaleza de sus actividades.

En cuanto a los artículos 55 y 56 resultan una innovación. Por su parte el numeral 55 estableció como responsabilidad de los con-

sejos de administración, juntas directivas o equivalentes de las entidades, desarrollar la programación normal y supervisar la marcha de las mismas, de igual manera, facultó a los coordinadores sectoriales para establecer cuando fuera necesario, comités técnicos especializados dependientes de los citados consejos o juntas directivas para apoyar en el desarrollo de dichas actividades.

Por lo que respecta al artículo 56, facultó a los Coordinadores de Sector para promover el establecimiento y la vigilancia del funcionamiento de comités mixtos de productividad en las entidades de la Administración Pública Federal, con la participación de representantes de los trabajadores y de la Administración de la entidad que atenderían problemas de administración y organización de los procesos productivos, a fin de elevar la eficiencia de las mismas.

Otra de las medidas relevantes tomada por el Ejecutivo Federal en 1983, fue la emisión de los llamados "Acuerdos de Empresa Pública", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo de ese mismo año, pretendiendo con ello dar una mayor precisión de las relaciones entre las entidades paraestatales y el sector central, así como la definición de las estrategias y programas de política económica a seguir por las empresas públicas, lo que se llevó a cabo a través de dichos acuerdos.

F. ACUERDO SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LAS ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL Y SUS RELACIONES CON EL EJECUTIVO FEDERAL.

En el primero de ellos, identificado como "acuerdo administrativo", es el "acuerdo sobre el funcionamiento de las entidades de la Administración Pública Paraestatal y sus relaciones con el Ejecutivo Federal", se definen las responsabilidades que en materia de programación, presupuestación, control y evaluación de la operación y el gasto de las entidades tienen las Secretarías de Programación y Presupuesto, de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación (dependencias globalizadoras), los coordinadores de sector y las propias entidades paraestatales y, por otra parte, se establecen los lineamientos tendientes a lograr una estricta corresponsabilidad entre el sector central y paraestatal, mediante la adecuada integración y funcionamiento de los órganos de gobierno de las entidades. De esta manera, a la Secretaría de Programación y Presupuesto corresponde entre otras atribuciones, fijar dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo las metas globales y sectoriales, así como emitir las normas, lineamientos y directrices globales a las que habrá de ceñirse el gasto y la operación de las citadas entidades en los términos de la Ley del Presupuesto, Contabi-

alidad y Gasto Público y de la Ley de Planeación*, además, tomando en cuenta las propuestas de los coordinadores de sector, puede autorizar los montos globales de gastos de cada uno de los sectores administrativos, así como su distribución entre la administración pública centralizada y paraestatal.

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se le asignan entre otras funciones, la de proyectar y calcular los ingresos de la administración pública federal en general y de sus sectores en particular y establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios que presta la administración pública federal o bien, fijar las bases para ello.

* La Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976, la cual norma y regula el presupuesto, la contabilidad y el gasto público federal.

La Ley de Planeación fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, la cual contiene, entre otros muchos puntos, algunos que vienen a nomar en firme la participación y la acción de las entidades paraestatales.

A la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se le otorgan entre otras atribuciones la de planear, organizar y coordinar el sistema de control, fiscalización y evaluación de la administración pública centralizada y paraestatal, apoyar a las dependencias de la administración pública federal en la instrumentación de sus normas de control, inspección y evaluación que se establecen entre éstas y las entidades bajo su coordinación, y realizar evaluaciones sobre el desempeño operativo, productivo, financiero y económico-social de las entidades.

A los coordinadores de sector se les faculta entre otras cosas para agrupar a las entidades paraestatales bajo su coordinación en subsectores (cuando resulte justificable), establecer las directrices para la creación, adquisición, fusión, liquidación, venta o cesión de las entidades que les correspondan; de igual forma, de conformidad con los lineamientos dictados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, señala los mecanismos de control y evaluación individual del desempeño de cada una de las entidades bajo su coordinación, a fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos programáticos y la correcta utilización de los recursos de todo tipo; asimismo, define los sistemas de información utilizados por dichas entidades.

Por lo que corresponde a la conformación de los órganos de gobierno, el Acuerdo que nos ocupa, señala que corresponde a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, proponer tanto consejeros ante dichos órganos, como lineamientos generales para el funcionamiento de los mismos.

Por otro lado, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación puede proponer la designación de comisarios, o sus equivalentes en los órganos de vigilancia de las entidades de la administración pública paraestatal.

El objetivo fundamental de este Acuerdo es descentralizar el proceso de toma de decisiones en el sector público, en busca de una mayor eficiencia y eficacia en las tareas administrativas del Estado. Así fortalece a las Coordinadoras Sectoriales y a los Organos de Gobierno de las entidades, concediéndoles funciones que anteriormente tendían a centralizarse, y coloca dichos órganos como las instancias estratégicas de decisión en el sector paraestatal. Asimismo, en este acuerdo se delega en la SECOGEF la facultad de planear y coordinar un sistema de control y evaluación gubernamental que abarque la gestión del sector central y la del paraestatal.

El segundo de dichos instrumentos jurídicos, es el "Acuerdo que ordena a las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, elaborar los programas que se indican en materia económica", en él se señala que las entidades paraestatales deben elaborar programas sobre el incremento de la productividad operativa y del empleo, reestructuración financiera, racionalización del uso de divisas y apoyo de la transformación estructural de la economía. El diseño y la implantación de estos programas quedaron bajo la responsabilidad del coordinador sectorial correspondiente y la vigilancia de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Por otra parte, aún cuando no forma parte de los citados acuerdos, conviene mencionar el "oficio-circular núm. 212-879, 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. Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 11 de octubre de 1983 y en el cual se establecieron los lineamientos que deberían observarse por todas y cada una de las instancias que participan en la integración y funcionamiento de los órganos de gobierno de las diferentes entidades paraestatales.

La aplicación práctica de las disposiciones contenidas en este oficio-circular, pusieron de manifiesto que para lograr uniformidad y consistencia en la integración y funcionamiento de los órganos de gobierno de las empresas públicas, se requería de un ordenamiento con rango de Ley, que derogara la heterogénea normatividad existente en la materia, la que se había constituido en un obstáculo para ordenar este importante renglón del sector paraestatal. Lo anterior se logró con la promulgación de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

CAPITULO IV

EL CONTROL PARAESTATAL EN 1986.

CAPITULO IV

EL CONTROL PARAESTATAL EN 1986

A. INTRODUCCION.

Acontecimiento de suma importancia en materia de control del sector paraestatal, fue la aprobación hecha por el Congreso de la Unión, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales que apareció publicada el 14 de mayo de 1986 en el Diario Oficial de la Federación.

Para que pudiera aprobarse dicha Ley, la cual regula substancialmente las relaciones entre el Poder Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, resultó necesario por un principio de congruencia legislativa, hacer previamente las modificaciones necesarias a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para

definir el sector paraestatal.

Se reforman los artículos 45, 46, 47, 48, 49 y 50 de la LOAPF con el objeto de determinar la naturaleza jurídica y formas de creación de los organismos descentralizados, de las empresas de participación estatal mayoritaria y de otras instituciones similares, así como los fideicomisos públicos. Entidades todas éstas a través de las cuales el Estado interviene de modo directo en la economía, promoviendo y propiciando el desarrollo integral del país.

En cuanto a los artículos 49 bis, 51, 52, 53, 54, 55 y 56 de la misma Ley, éstos fueron derogados, incorporándose su contenido a la nueva Ley Federal de las Entidades Paraestatales. La causa de su derogación obedece a que resulta innecesario que dichos artículos aparezcan simultáneamente en dos ordenamientos diversos, máxime cuando su mejor ubicación se logra en la Ley encargada de regular de modo expreso la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales.

B. LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL DE 1986.

Por la importancia que implican las reformas realizadas a la LAOFF, procederemos a analizarlas artículo por artículo. De tal suerte, resulta que el numeral 45 da la definición de organismo descentralizado de la siguiente manera:

Son organismos descentralizados, las entidades creadas por Ley o Decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualesquiera que sea la estructura legal que adopten.

Dicho precepto se reforma substancialmente, toda vez que establece el instrumento jurídico de creación de los organismos descentralizados: Ley o Decreto del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal. Recordemos que en su texto anterior únicamente señalaba que podían ser creados por disposición del Congreso de la Unión o en su caso por el Ejecutivo Federal. Otra aportación importante es la de considerar a los organismos descentralizados como entidades y no como instituciones (tal como se señalaba anteriormente), precisando con ello que son o pertenecen al sector

paraestatal, ésto en congruencia con los artículos 2o. y 3o. de la propia Ley Orgánica, los cuales asientan que a los órganos centrales se les denominará dependencias y a los órganos paraestatales entidades.

Artículo 46. Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;

II. Las sociedades de otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

A) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales conjunta o separadamente aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.

B) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritos por el Gobierno Federal; o

- C) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de -- nombrar a la mayoría de los miembros del Organó de Gobierno o su equivalente, o bien designar al Presidente o Director General, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio Organó de Gobierno.

Como podemos observar, en este precepto se define específicamente el concepto de empresa de participación estatal mayoritaria, (las sociedades nacionales de crédito y las de otra naturaleza) sin dejar lugar a interpretación acerca de los requisitos que deben de cumplir. Además señala concretamente que el Gobierno Federal debe de ser propietario o aportar más del 50% del capital social (recordar que en el texto derogado se mencionaba el 50% o más del capital social).

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades y asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos, o cuando alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen preponderantemente las aportaciones económicas.

Artículo 47.- "Los fideicomisos públicos a que se refiere el artículo 3o., fracción III de esta Ley, son aquéllos que el Gobierno Federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos".

En los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal, la Secretaría de Programación y Presupuesto fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada.

El texto de este artículo precisa qué son los fideicomisos públicos y señala que el propósito de la constitución de los mismos es el de auxiliar al Ejecutivo Federal para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo.

Artículo 48.- "A fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que, conforme a las leyes, corresponde al Ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

El texto anterior de este artículo 48 hacía alusión a la definición de las empresas de participación estatal minoritaria. En el nuevo texto se omite hablar de ellas, probablemente por que su participación sólo es marginal y no determinante. Por lo tanto, no se pueden considerar empresas públicas prioritarias o estratégicas y, por ende no son materia de norma de la presente Ley, sino que se atienen a la que se sujeta a las empresas en que participa el Estado en forma minoritaria, y señala la facultad que tiene el Titular del Ejecutivo Federal para agrupar por sectores a la Administración Pública Paraestatal, atribución que se encontraba consignada en el artículo 50 de la propia Ley.

Artículo 49.- "La intervención a que se refiere al artículo anterior se realizará a través de la dependencia que corresponda según el agrupamiento que por sectores haya realizado el propio Ejecutivo, la cual fungirá como Coordinadora del Sector respectivo.

Corresponde a los Coordinadores de Sector coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los Organos de Gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo dispuesto en las leyes.

Atendiendo a la naturaleza de las actividades de dichas entidades, el Titular de la dependencia coordinadora podrá agruparlas en subsectores, cuando así convenga para facilitar su coordinación y dar congruencia al funcionamiento de las citadas entidades".

En este precepto se precisa la figura de la Coordinación Sectorial y se norman sus facultades. En este sentido, indica que la intervención consignada en el artículo 48, (nuevo texto), se realizará a través de las coordinadoras de sector. Se expresa también que éstas podrán agrupar en subsectores a las entidades según su naturaleza, lo que constituye una nueva figura administrativa (subsector).

Artículo 50.- "Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la Administración Pública Paraestatal, con el Sistema Nacional de Planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, sin perjuicio de las atribuciones que competan a las Coordinadoras de Sector".

Se considera importante destacar que el presente artículo establece que las únicas dependencias globalizadoras son las Secreta--

rías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, a través de las cuales se llevarán a cabo las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales.

Con las reformas y derogaciones que se efectuaron a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el sector paraestatal, ésta únicamente cuenta con los artículos que definen las características y elementos indispensables de las entidades integrantes de dicho sector: organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos.

Por lo que respecta específicamente al control sobre las entidades paraestatales, el contenido de los artículos 51, 52, 53, 54, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que se refería a esta materia se incorporó a la nueva Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la cual tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de esas entidades.

C. LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES

1. Antecedentes

El Estado Mexicano ha creado y generado entidades paraestatales que han venido a constituir en las últimas décadas uno de los instrumentos más importantes para la promoción del desarrollo económico y social del país. El crecimiento y evolución de éstas revela importantes etapas, fundamentalmente a partir de los años veinte en que se consolidaron las entidades públicas.

A partir de 1947, con la promulgación de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, se dió el primer paso para tratar de definir legalmente lo que debía entenderse por organismo descentralizado y empresa de participación estatal, confiriendo las facultades para su vigilancia a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Posteriormente, a través de diversos

acuerdos y decretos, se encomendó a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa conocer sobre algunos aspectos de control de varias entidades. Con la Ley de Secretarías de 1958 se crearon las Secretarías del Patrimonio Nacional y de la Presidencia, encargándose básicamente junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la vigilancia y tutela en materia de programación, presupuestación y control de dichas entidades.

La Ley para el Control de 1947, tuvo otras dos versiones, la de 1966 y la de 1970. La primera confirmó a éstas tres Secretarías para ejercer las funciones de coordinación y control. La segunda reguló no sólo a las empresas de participación estatal mayoritaria, sino también a las de participación estatal minoritaria e inclusive a los fideicomisos públicos, y adoptó posiciones conceptuales respecto a la supervisión y control de las entidades.

En 1976, mediante la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se establecieron disposiciones que definieron de manera más clara los campos de actividad de las entidades paraestatales y se incorporaron al derecho público los dos sectores de la Administración Pública: el sector central, integrado por las Secretarías de Estado y los departamentos administrativos y el paraestatal, compuesto de organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos.

Todos éstos instrumentos jurídicos, han constituido un esfuerzo para fortalecer los medios de control que el Estado ejerce sobre el sector paraestatal, más no así por lo que se refiere a su autonomía de gestión.

2. Objetivos de la Ley.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986 viene a aligerar el manejo de las entidades paraestatales procurando su eficiencia y eficacia; otorgándoles mayor autonomía de gestión y proporcionándoles a los servidores públicos que participan directamente en su operación mayores índices de confiabilidad.

Con la expedición de la LFEP se devuelve a los órganos de gobierno de las entidades públicas su plenitud de responsabilidades, dotándolos de facultades que hasta antes de la entrada en vigor de éste ordenamiento se ejercían por múltiples dependencias.

En resumen, los objetivos de la ley son los siguientes:

- A) "Otorgar los controles previos gubernamentales a la única instancia del órgano o Junta de Gobierno de las entidades, en la cual se encuentren debidamente representadas las dependencias correspondientes del Ejecutivo Federal;
- B) Facultar a dicho órgano para normar en cada caso a la entidad o empresa de que se trate dentro de la sustantividad del marco legislativo existente, tratando así de evitar la indiscriminada aplicación de normas muy generales que por razones prácticas no resultan apropiadas para los diferentes tipo 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 adecuada de las dependencias del Ejecutivo Federal, se concilien en un marco de armonía, por una -- parte, la autonomía de gestión necesaria a toda empresa, y por la otra la indispensable tutela que corresponde al gobierno en las entidades públicas que definen su intervención en la economía y en 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 incumplimientos 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 ..." (19)

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales es un ordenamiento que viene a regular eficaz y eficiente del mundo de la paraestatalidad, aligerando la marcha de las empresas públicas y dotando al Estado de mecanismos de control y evaluación para destacar aciertos y en su caso, fincar responsabilidades. Asimismo, tiende a simplificar el manejo de estas empresas, liberando su funcionamiento y

(19) Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, El Marco Legislativo para el Cambio. México. 1986. Tomo 21. pág. 77.

devolviendo a sus órganos de gobierno su plenitud de responsabilidades y estableciendo con claridad sus relaciones con el sector central; toda vez que la excesiva regulación existente había llegado al extremo de nulificar en buena parte las tareas de dirección estratégica de los órganos de gobierno. Las decisiones importantes con frecuencia se planteaban ya no en el seno de una dirección, sino en las oficinas de funcionarios del sector central y en instancias superiores. El cúmulo de leyes y disposiciones particulares recaían en la operación de las empresas del Estado, agobiando a los directores al punto de que gran parte de su tiempo lo empleaban en solicitar permisos, responder cuestionarios, recopilar información, cubrir requisitos, producir datos, etc.

El resultado final en ocasiones era que el director de la empresa acababa preocupándose más por atender las solicitudes de las Secretarías de Estado que por la eficiencia de la organización de la empresa.

De esta manera, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales se establece como respuesta a una necesidad política y administrativa impuesta por la modernidad, buscando que las unidades productoras cumplan cabalmente con sus tareas frente a la sociedad a la que sirven, para lo cual las dota de un marco jurídico que dé las bases para encontrar las mejores combinaciones de los recursos.

La LFEP tiene por objeto, según se expresa en la misma norma, regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales, por lo que se abstiene de dar definiciones, abocándose a atender cuestiones de dirección, programación, control y simplificación, y dando un tratamiento más substancial y definitivo a la naturaleza, carácter jurídico y formas de relación hacia el exterior de los organismos y empresas.

3. Entidades excluidas de la aplicación de la Ley.

De conformidad con lo establecido en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorga autonomía, se registrarán por sus leyes específicas; asimismo, excluye de su observancia a la Procuraduría Federal del Consumidor; por lo que respecta al Banco de México, a las Sociedades Nacionales de Crédito, a las organizaciones auxiliares, a las de seguros y fianzas, a los fondos y fideicomisos de fomento así como a las entidades paraestatales del sistema financiero,

éstas quedarán sujetas a su legislación específica y únicamente se les aplicará la citada Ley Federal en las materias y asuntos que sus leyes específicas no regulen; para el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y el Instituto Nacional de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, únicamente normará aspectos referentes al funcionamiento, operación, desarrollo y control de los mismos, sin perjuicio de sus leyes específicas.

Las empresas de participación estatal minoritaria quedan excluidas de la observancia de esta Ley, debido tal vez a que no son consideradas como prioritarias para el desarrollo del país, por lo tanto se regirán por sus propios ordenamientos.

a). Empresas de Participación Estatal Minoritaria.

Por lo que corresponde a estas empresas la Ley Federal de las Entidades Paraestatales las excluye de su observancia, quizá ésto

se deba a la depuración del sector paraestatal que se llevó a cabo con la expedición de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, toda vez que la injustificable participación de la empresa pública en la economía se había convertido en uno de los principales problemas que afrontaba el Gobierno Mexicano.

El artículo 67 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece: En aquellas empresas en las que participe la Administración Pública Federal con la suscripción del 25% del capital (siempre y cuando no sean sociedades mercantiles contempladas en el artículo 29 de este mismo ordenamiento), las inversiones de la Federación o en su caso las del Departamento del Distrito Federal, se vigilarán a través del Comisario que designe para tales efectos la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

4. Entidades sujetas a la aplicación de la Ley.

a). Organismos Descentralizados.

Los organismos descentralizados se organizarán conforme a las leyes o decretos de su creación. En cuanto a su definición la Ley Federal de las Entidades Paraestatales remite a lo establecido por el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por otra parte, el numeral 14 de la mencionada Ley Federal señala como requisitos para que estos organismos sean considerados como tales los siguientes:

Que se constituyan de acuerdo a lo previsto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y que su objeto sea:

- I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- II. La prestación de un servicio público o social; o

III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Entendiéndose por áreas estratégicas: La acuñación de moneda; correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un sólo banco u organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Respecto al término prioritario, este no está aún definido y ni siquiera los lineamientos para determinarlo, sin embargo, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales en el artículo 6o. establece: "Se consideran áreas prioritarias las que se establezcan en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la propia Constitución, particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares".

La administración de los organismos descentralizados estará a cargo de un Organo de Gobierno que podrá ser una Junta de Gobierno o su equivalente y un Director General. Dicho Organo de Gobierno se integrará por no menos de 5 ni más de 15 miembros propie--

tarios y de sus respectivos suplentes, y será presedido por el Titular de la Coordinadora de Sector o por la persona que éste designe (art. 18). Con lo cual se pretende reforzar el esquema de planeación, organización, coordinación, control y evaluación de la gestión de dichos organismos.

Se considera prudente enunciar a las personas que no pueden ser miembros del Organo de Gobierno:

- I. El Director General del Organismo de que se trate.
- II. Los cónyuges y las personas que tengan parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado civil con cualquiera de los miembros del Organo de Gobierno o con el Director General;
- III. Las personas que tengan litigios pendientes con el organismo de que se trate;
- IV. Las personas sentenciadas por delitos patrimoniales, las inhabilitadas para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público; y

- V. Los diputados y senadores del H. Congreso de la Unión en los términos del artículo 62 constitucional.

Estas limitaciones son aplicables a los Organos de Gobierno de todas las entidades, excepto para el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.

La designación del Director General, ésta corresponde al Titular del Poder Ejecutivo o a indicación de éste al Coordinador de Sector.

Para ser Director General se necesitará:

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos.
- II. Haber desempeñado cargos de alto nivel decisorio, cuyo ejercicio requiera conocimientos y experiencia en materia administrativa; y

- III. No tener parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado civil con cualquiera de los integrantes de los órganos de gobierno, no tener litigios pendientes con el organismo de que se trata, no haber sido sentenciados por delitos patrimoniales o inhabilitado para ejercer el comercio y no ser diputado o senador del H. Congreso de la Unión.

El artículo 22 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales enumera las facultades con las que cuentan expresamente los Directores Generales, entre las cuales destacan:

- I. Celebrar y otorgar toda clase de actos y documentos inherentes a su objeto, y
- II. Ejercer las más amplias facultades de dominio, administración y para pleitos y cobranzas, aún de aquellas que requieran de autorización especial según otras disposiciones legales o reglamentarias con apego a esta Ley, a la ley o decreto de su creación o de su estatuto orgánico.

El Director General deberá responsabilizarse de la decisión y gestión de la entidad, asumiendo plenamente las facultades que tiene para éllo.

Para acreditar tanto la personalidad como las facultades del Director General y la de los miembros del Organismo de Gobierno, la Secretaría de Programación y Presupuesto procederá a expedir las certificaciones de inscripción de los nombramientos o mandatos en el Registro Público de Organismos Descentralizados, evitándose de esta manera la elaboración de otro tipo de constancias más complejas.

Asimismo, los organismos descentralizados deberán inscribirse en el Registro Público respectivo. Medida acertada en tanto que las personas interesadas podrán tener acceso a éste e informarse sobre el desarrollo de los organismos.

Deberán inscribirse en el Registro Público:

- I. El Estatuto Orgánico y sus reformas o modificaciones;
- II. Los nombramientos de los integrantes del Organismo de Gobierno así como sus remociones;
- III. Los nombramientos y sustituciones del Director General y en su caso de los subdirectores y otros funcionarios que lleven la firma de la entidad;
- IV. Los poderes generales y sus revocaciones;

- V. El acuerdo de la Secretaría de Programación y Presupuesto o de la dependencia coordinadora de sector en su caso, que señale las bases de la fusión, extinción o liquidación de entidades;
- VI. Los demás documentos o actos que determine el reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Las omisiones o retrasos de la inscripción en el Registro Público, en cuanto a la constitución, modificación o reformas de los organismos descentralizados serán imputables a los directores generales o a quienes realicen funciones similares en estos organismos, caso en el cual se les sancionará de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La Secretaría de Programación y Presupuesto cuenta con la facultad de cancelar las inscripciones cuando se haya extinguido la entidad (una vez concluida su liquidación).

Abordando concretamente el tema del control que se ejerce sobre esta clase de organismos, haremos la diferencia entre control externo e interno.

Control Externo de los Organismos Descentralizados.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación es la Dependencia que se encuentra facultada para integrar el ORGANISMO DE VIGILANCIA de los organismos descentralizados, a través de la designación de un comisario público propietario y un suplente.

Los Comisarios Públicos evalúan el desempeño general del organismo, realizan estudios sobre la eficiencia con la que se llevan a cabo los desembolsos en los rubros de gasto corriente y de inversión; asimismo, pueden solicitar al Organismo de Gobierno y al Director General la información que consideren necesaria para el cumplimiento de sus funciones. (Art. 60, párrafo segundo de la LFEP).

De esta manera, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación se encuentra en posibilidad de enterarse a plenitud de las actividades de la entidad, ejerciendo así un control con carácter permanente.

Por otra parte, también corresponde a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación emitir los lineamientos para el funcionamiento de los órganos internos de control de los Organismos Descentralizados.

Control Interno de los Organismos Descentralizados

Para ejercer este tipo de control se constituyen órganos internos, cuyas acciones tendrán por objeto apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de la gestión del organismo, dependerán de la dirección general del organismo, aunque sus funciones tendrán que realizarse conforme a los lineamientos emitidos por la citada Secretaría, de acuerdo a las siguientes bases:

- I. Dependerán del Director General del Organismo.
- II. Realizarán sus actividades de acuerdo a reglas y bases que les permitan cumplir su cometido con autosuficiencia y autonomía; y
- III. Examinarán y evaluarán los sistemas, mecanismos y procedimientos de control; efectuarán revisiones y audi-

torta, vigilarán que el manejo y aplicación de los recursos públicos se efectúe conforme a las disposiciones aplicables; presentarán al Director General, al Organismo de Gobierno y a las demás instancias internas de decisión, los informes resultantes de las auditorías, exámenes y evaluaciones realizadas. (Artículo 62 de la LFEP).

Por otra parte, resulta oportuno señalar que el Director General debe de ser la persona mejor informada de la gestión de la empresa y de sus funciones particulares. Esta circunstancia es indispensable para que se encuentre en posibilidad de formular los programas institucionales, los presupuestos y programas financieros que debe presentar al Organismo de Gobierno, además, es necesario que disponga de sistemas de información y elementos estadísticos que le permitan diseñar los métodos para hacer óptimo el aprovechamiento de los bienes muebles e inmuebles de la entidad, tomar las medidas necesarias para que las funciones de la empresa se lleven a cabo de manera congruente y eficaz, y diseñar los sistemas de control necesarios para alcanzar las metas y objetivos propuestos.

El Director General cuenta con las facultades más amplias para administrar la entidad, sin embargo, fue indispensable establecer mecanismos de vigilancia para juzgar su desempeño, por lo cual éste

debe presentar periódicamente al Organo de Gobierno un informe de actividades de la entidad, incluyendo el ejercicio de los presupuestos de ingresos y egresos, los estados financieros correspondientes, un análisis comparativo entre las metas propuestas y compromisos asumidos por él mismo, con respecto a las realizaciones alcanzadas. Y por lo menos dos veces al año la evaluación de su gestión.

Cabe mencionar que de ninguna manera el Estado abandona el control de las entidades, pues en el Organo 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.

En esta forma nos podemos percatar que en el órgano de gobierno de cada entidad radican las facultades de autorización que con anterioridad se ejercían por múltiples dependencias, y cuyos trámites e intervenciones desorbitaban y obstaculizaban la eficacia de la dirección y manejo de las entidades públicas. Consecuentemente se ubica en este órgano, como integrantes obligados, a los representantes gubernamentales, a fin de que asuman, además del papel de consejeros la obligación de intervenir sobre los asuntos de su competencia, teniendo en esta forma una ingerencia fundamental en la adecuada operación y efectividad de la entidad.

b). Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.

Las empresas de participación estatal mayoritaria cuentan con un Consejo de Administración o su equivalente, el cual se integrará de conformidad con sus estatutos y en lo que no se opongan, con sujeción a la LFEP. Los integrantes de este Organismo de Gobierno que representen la participación de la Administración Pública Federal serán designados por el Titular del Ejecutivo Federal directamente o a través de la Coordinadora de Sector. Deberán constituir en todo tiempo más de la mitad de los miembros del Consejo, y serán servidores públicos o personas de reconocida calidad moral o prestigio, con experiencia respecto a las actividades propias de la empresa de que se trate.

Con esta y otras disposiciones, la Ley Federal de las Entidades paraestatales rescata la dignidad de los órganos de gobierno y deposita en su seno las decisiones orgánicas que le permiten a la empresa pública elevar la calidad de su desempeño dentro de un marco de responsabilidades.

Como en el caso de los organismos descentralizados, se le otorga la Presidencia del Consejo de Administración al Titular de la Dependencia Coordinadora o a la persona que éste designe.

Asimismo, la periodicidad mínima de reunión del Consejo de Administración será de 4 veces al año y habrá de sesionar con más de la mitad de los miembros siempre y cuando la mayoría sean representantes de la participación del Gobierno.

El Consejo de Administración cuenta entre otras facultades indelegables con las que a continuación se enumeran:

- I. Establecer en congruencia con los programas sectoriales, las políticas generales y definir las prioridades a las que deberá sujetarse la entidad paraestatal relativas a producción, productividad, comercialización, fianzas, investigación, desarrollo tecnológico y administración general.
- II. Aprobar los programas y presupuestos de la entidad, así como sus modificaciones, en los términos de la legislación aplicable.

III. Aprobar la concertación de los préstamos para el financiamiento de la entidad con créditos internos y externos.

IV. Aprobar de acuerdo con las leyes aplicables y el reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, las políticas, bases y programas generales que regulen los convenios, contratos, pedidos o acuerdos que deba celebrar la entidad paraestatal con terceros en obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios relacionados con bienes muebles. El Director General de la Entidad y en su caso los servidores públicos que deban intervenir de conformidad a las normas orgánicas de la misma realizarán tales actos bajo su responsabilidad con sujeción a las directrices fijadas por el Organó de Gobierno.

V. Establecer con sujeción a las disposiciones legales relativas, sin intervención de cualquiera otra dependencia, las normas y bases para la adquisición, arrendamiento y enajenación de inmuebles que la entidad paraestatal requiera para la prestación de sus servicios.

- VI. Aprobar las normas y bases para cancelar adeudos a cargo de terceros y a favor de la entidad cuando fuere notoria la imposibilidad práctica de su cobro, informando a la Secretaría de Programación y Presupuesto, por conducto de la Coordinadora de Sector.

- VII. Proponer al Ejecutivo Federal, por conducto de dicha Secretaría, los convenios de fusión con otras entidades y,

- VIII. Nombrar y remover a propuesta del Director General, a los servidores públicos de la entidad paraestatal que ocupen cargos con las dos jerarquías administrativas -- inferiores a la de aquél, aprobar la fijación de sueldos y prestaciones, y a los demás que señalen los estatutos y conceder licencias.

Las empresas de participación estatal mayoritaria también cuentan con directores generales o equivalentes, mismos que tienen a su cargo la administración y representación legal de la entidad, entre las atribuciones con que cuentan están:

- I. Formular los presupuestos de la entidad y presentarlos para su aprobación al Organó de Gobierno.

- II. Establecer los métodos que permitan el óptimo aprovechamiento de los bienes muebles e inmuebles de la entidad paraestatal.

- III. Establecer los procedimientos para controlar la calidad de los suministros y programas de recepción que aseguren la continuidad en la fabricación, distribución o prestación del servicio y,

- IV. Tomar las medidas pertinentes a fin de que las funciones de la entidad se realicen de manera articulada, congruente y eficaz.

Como podemos observar a los directores generales se les fija obligaciones muy directas para lograr en su momento la evaluación de la entidad (artículo 59 LFEP).

Control Externo de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.

Este tipo de control lo llevan a cabo Comisarios Públicos, los cuales son designados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. En cuanto a sus atribuciones les otorgan facultades para examinar la operación, los libros de contabilidad y demás documentación de las entidades.

Asimismo, los comisarios evalúan el desempeño general y funciones de las citadas entidades; realizan estudios sobre la eficiencia con que se efectúan los ingresos y egresos y analizan las posibles desviaciones presupuestales, así como sus efectos en la estructura y ámbito de operación de la empresa.

Por otro lado, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación cuenta con la facultad para realizar visitas y auditorías a estas entidades para supervisar el funcionamiento del sistema de control. Seguramente esta facultad está encomendada con el objeto de fortalecer la capacidad normativa y evaluadora de la citada Secretaría y mejorar permanentemente los sistemas de control internos de las entidades; de tal suerte dicha Dependencia habrá de establecer módulos de sistemas de control idóneos para cada sector.

Control Interno de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.

Por lo que corresponde a este tipo de control, las empresas de participación estatal mayoritaria cuentan con órganos internos cuyas acciones tienen como finalidad apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de la gestión de la empresa.

Dichos órganos internos dependen de la dirección general de la empresa, aunque sus lineamientos los reciben de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Resulta acertado destacar que respecto al control interno de éste tipo de empresas se puede aplicar también lo establecido para los organismos descentralizados, sin perjuicio de lo que señalen sus propios estatutos.

c). Fideicomisos Públicos.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales delimita como tales a aquéllos establecidos por la Administración Pública Federal, organizados de manera similar a los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal mayoritaria y que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo Federal en la realización de actividades prioritarias.

"Con esta disposición la Ley proporciona una excelente oportunidad para depurar el inventario de los fideicomisos, figura de la que se abusó en el pasado para dotar de personalidad jurídica a una serie de proyectos que poco o nada tenían que ver con la esencia legal que los aprueba". (20)

(20) Miguel de la Madrid H. El Marco Legislativo para el Cambio. Periodo Extraordinario, Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia. Tomo 21. México. 1986. pág.140.

La Secretaría de Programación y Presupuesto es el fideicomitente único de la Administración Pública Federal Centralizada y se responsabiliza que en los contratos respectivos queden debidamente establecidos los derechos y acciones que correspondan ejercitar al fiduciario sobre los bienes fideicometidos.

Es importante señalar la desaparición de la figura del Delegado Fiduciario Especial, quedando exclusivamente la del Delegado Fiduciario.

En cuanto al CONTROL que se ejerce sobre los Fideicomisos Públicos, se les aplicarán en lo que les sean compatibles, las disposiciones tanto de los Organismos Descentralizados como las de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria. No obstante, el artículo 44 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece un doble control para el manejo de los fideicomisos ya que, por un lado, las facultades de los Comités Técnicos asimilados como órganos de gobierno, constituyen limitaciones para la institución fiduciaria y, por el otro, esta misma institución deberá abstenerse de cumplir las resoluciones que dicte el Comité Técnico en exceso de las facultades expresamente fijadas por el fideicomite (SPP).

De lo expuesto en este capítulo, se concluye que con la expedición de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales se avanza

significativamente en la definición de las funciones de los órganos internos de control, como auxiliares de la dirección de la empresa pública; en el establecimiento de su ubicación y políticas generales para su desempeño. Establece concretamente que tales órganos controlarán la forma en que los objetivos deberán ser alcanzados y la manera en que las estrategias serán conducidas, así como la responsabilidad que tienen de atender los informes de auditoría, examinar y evaluar los sistemas mecánicos y procedimientos de control y la obligación, entre otras, de prestar al Director General los informes resultantes de las auditorías, exámenes y evaluaciones. En esta forma, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales otorga mayor poder a los órganos de gobierno, propiciando la autonomía de gestión y la simplificación operativa de la empresa pública.

Consideramos que un aspecto importante que introduce esta Ley, es el concepto de Autonomía de Gestión, el cual tiene como propósito que las entidades paraestatales de modo más eficaz cumplan con el objeto específico para el cual fueron creadas.

La autonomía de gestión requiere y supone una administración ágil y eficiente, es decir, liberada de trabas innecesarias e injustificadas. Con las facultades que en la actualidad cuentan los órganos de gobierno se aligeró y se "liberó" a la empresa pública de los trámites engorrosos que tenían que llevar a cabo respecto de cual-

quier autorización. En las atribuciones indelegables de los órganos de gobierno radica y se deposita fundamentalmente dicha autonomía de gestión.

D. LA AUTONOMIA DE GESTION EN LAS ENTIDADES PARAESTATALES

El tema del control de la empresa pública ha sido un constante motivo de preocupación tanto para los directivos de empresas como para los propios funcionarios del sector central. En términos generales gran parte de la resistencia al concepto (control) se debe al tradicional ejercicio que implica considerable rigidez y coerción. Por eso en esencia la polémica sobre control se funda en calificarlo como una forma de intrusión en funciones propias de la empresa.

El crecimiento no previsto del sector paraestatal fue uno de los elementos que introdujo al Estado a establecer mecanismos para su control, lo que partió de la necesidad de coordinar sus actividades, unificar criterios y 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.

Motivo de preocupación constante de los administradores públicos en México, ha sido establecer un equilibrio entre los mecanismos de control de la empresa pública que aseguren su participación en los propósitos políticos del Estado, pero sin que ello interfiera en la administración interna de la entidad; en ese sentido, el Secretario de Programación y Presupuesto expresó en 1981: "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 le 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".(21)

(21) 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. pág. 19.

Se hizo evidente que el equilibrio entre los mecanismos de control requería de cambios importantes. Sobre estas bases se expide en 1986 la Ley Federal de la Entidades Paraestatales, la cual viene a liberalizar muchos de los controles existentes, asignando a cada instancia el mecanismo y grado de control que en realidad debe ejercer conforme a sus funciones particulares. Con las modificaciones que efectúa esta Ley, da a los consejos de administración atribuciones reales e importantes al depender de él decisiones trascendentes en materia administrativa y financiera. A los consejeros, comisarios y auditores externos los responsabiliza en gran medida de la buena marcha de la entidad, además también cuentan con suficiente amplitud de maniobra y las facultades para afrontar con rapidez los problemas que pudieran presentarse. Por ello en dichos órganos de gobierno participan preferentemente, funcionarios de la cabeza de sector y de las instituciones financieras involucradas.

Prevalece una gran preocupación, en el sentido de que se dé un equilibrio entre la autonomía y la responsabilidad. Si reflexionamos un poco veremos que no hay bases para suponer la existencia de un conflicto entre ambos conceptos, sino que éstos giran en sentidos opuestos. La autonomía tiene un propósito a la vista y ese propósito es por lo que el director se responsabiliza. Al pedir autonomía, los funcionarios prometen producir resultados positivos, es

decir, comprometerse por las tareas asignadas. De esta manera el compromiso es responsabilizarse por algo: Ya sea por los resultados esperados o incluso por los medios o procesos adoptados para la consecución de los mismos.

Si se entiende en esta forma, resulta que la autonomía no tiene objeto y es inaceptable sin responsabilidad y que esta última a su vez, no tiene sentido sin autonomía, por lo tanto concluimos que no existe conflicto entre ambos conceptos, sino que van unidos.

El hecho de 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.

Hasta antes de la expedición de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, se puede decir que la empresa pública no contaba con la autonomía de gestión necesaria para su buen funcionamiento.

El concepto autonomía de gestión hace referencia a la libertad con la que necesariamente cada entidad paraestatal debe ----

contar, a fin de que ella misma alcance sus propios objetivos, y en esa medida cumpla con la función social para la que fue creada.

Tal concepto, rechaza la intervención ajena en el manejo de los asuntos propios de cada entidad, los mecanismos de interferencia en la libre operación y las formas de presión que limitan y obstaculizan la libertad administrativa propia.

Autonomía de gestión sin embargo, no quiere decir que cada entidad funcionará espontánea, desordenada y desconcertadamente, ni tampoco que quede suelta, sin sujeción a nada ni nadie. Por tal motivo, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales no permite que se pierda el papel de las Secretarías denominadas "Coordinadoras de Sector", las cuales siguen respondiendo por la fijación tanto de los objetivos como de las estrategias sectoriales, siempre en el marco del Plan Nacional de Desarrollo.

Es oportuno decir que la Ley Federal de las Entidades Paraestatales pretende el equilibrio autonomía-control en los órganos de gobierno de las entidades públicas; en tal virtud, en su artículo 11 establece: "Las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto y de los objetivos y metas señaladas en sus propios programas".

Al efecto, contarán con una administración ágil y eficiente, y se sujetarán a los sistemas de control establecidos en la mencionada Ley y en lo que no se opongan a ésta, a los demás que se relacionen con la Administración Pública.

Nuestro comentario es en el sentido de señalar que no existe ninguna empresa que cuente con una autonomía de gestión plena, pues si tomamos en cuenta la definición de autonomía (autónomo, adj., se gobierna a sí mismo; independientemente; sujeto exclusivamente a sus propias leyes) resulta que ninguna empresa se ajusta a los términos de dicho concepto en forma estricta.

Por otro lado, las entidades paraestatales se definen como instrumentos de política, dependientes del Estado y sujetas a sus reglamentos; por lo que en todo caso viene a ser una cuestión de grado de autonomía más que un estado de autonomía absoluta; la autonomía no conduce automáticamente a un mejor cumplimiento, en realidad, un aumento de ésta, puede terminar en una degradación del desempeño de las actividades dentro de la propia empresa.

Los funcionarios de gobierno, están a favor de la necesidad del control estatal: las empresas son instrumentos de política, y deben ser obligadas a adherirse a los objetivos y a los planes nacionales; ellas reciben recursos públicos, y por lo tanto el

gobierno tiene que asegurar su desempeño efectivo. No obstante, consideramos que la intervención del Estado en la gestión de las entidades se debe dar moderadamente, y dejar que en los órganos de gobierno y en los directores generales recaiga la obligación de administrarlas y controlarlas.

En este aspecto, la Ley Federal de la Entidades Paraestatales constituye un avance en materia legislativa relativa a las empresas públicas, creemos que es apenas un primer paso, quedando todavía por resolver aspectos importantes para el mejor desempeño del sector paraestatal mexicano.

CAPITULO V

ESTUDIO COMPARATIVO ENTRE LA LEY PARA EL CONTROL POR PARTE DEL
GOBIERNO FEDERAL, DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS
DE PARTICIPACION ESTATAL DE 1970 Y LA LEY FEDERAL DE LAS
ENTIDADES PARAESTATALES.

CAPITULO V

ESTUDIO COMPARATIVO ENTRE LA LEY PARA EL CONTROL POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL, DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACION ESTATAL, DE 1970 Y LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.

En el último medio siglo el Estado ejerció su rectoría económica apoyado de manera importante por las entidades paraestatales, las que fueron registrando una creciente participación en el sistema productivo nacional y cumpliendo con diversas funciones básicas entre ellas, promover de materias primas, bienes y servicios a la estructura industrial del país y a la creciente población urbana y rural.

De esta forma, si el crecimiento económico se había sustentado en parte en la participación estatal excesiva en la estructura productiva, pero el lento crecimiento de la economía y la crisis por la que atravesaba el país en 1981-1982, no sólo cuestionó el tipo de crecimiento del sector paraestatal, sino que también puso en duda el modelo centralizado de control entre el Gobierno y dicho sector. En realidad, el exceso de control había provocado que se perdiera en parte la esencia del mismo.

El control de las entidades por parte del Estado era heterogéneo, ya que las normas aplicables en ciertos casos eran muchas y en otros existían vacíos importantes.

Desde 1970 no se habían promulgado regulaciones trascendentes en materia de control de las entidades, a excepción de los llamados "Acuerdos de Empresa Pública", publicados en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo de 1983, los cuales ya fueron tratados en su oportunidad en este trabajo, y el oficio-circular Núm. 212-879 dirigido a los ciudadanos titulares coordinadores de sector, a través del cual se expiden los lineamientos generales para la integración y funcionamiento de los Organos de Gobierno de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal (D.O.F. 11-oct. 1983), emitido conjuntamente por los titulares de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación; y que guarda estrecha vinculación con el "Acuerdo Sobre el Funcionamiento de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal y sus Relaciones con el Ejecutivo Federal" en lo tocante a la integración y funcionamiento de los órganos de gobierno de las entidades paraestatales.

En suma, después de la expedición de la Ley para el Control por Parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1970, no existió prácticamen-

te otro ordenamiento relacionado con el control del sector paraestatal, lo cual había provocado cierta ineficiencia en el mismo.

De lo antes expuesto, se concluye que durante quince años no se contó con disposiciones con rango de Ley que derogaran la heterogénea normatividad existente en la materia, la que se había constituido en un obstáculo para ordenar este importante aspecto del sector paraestatal.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales se expide precisamente con el fin de acabar con esa heterogénea normatividad, logrando uniformidad y consistencia en la integración y funcionamiento de los órganos de gobierno de las entidades públicas.

Ahora bien, hacer un estudio comparativo entre la Ley para el Control de 1970 y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, resulta un tanto difícil, pues mientras que la primera controlaba la actividad de las entidades, la segunda les brinda un nuevo marco legal, propiciándoles una mayor autonomía de gestión, no obstante, procederemos a realizar una comparación entre ambos instrumentos jurídicos, exponiendo algunos comentarios.

ENTIDADES SUJETAS EXPRESAMENTE

Ley para el Control de 1970

Ley Federal de las Entidades
Paraestatales

Comentarios

-
- | | | |
|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none">- Organismos Descentralizados.- Empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria.- Empresas en que las instituciones nacionales, organismos descentralizados o empresas de participación posean el 50% o más del capital social.- Fideicomisos constituidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuyo objeto sea la inversión, manejo o administración de obras públicas, la prestación de servicios o la producción de bienes en el mercado. | <ul style="list-style-type: none">- Organismos Descentralizados.- Empresas de Participación estatal mayoritaria.- Fideicomisos Públicos. | <ul style="list-style-type: none">- Como podemos observar la LFEP.Unicamente reglamenta a estos tres tipos de entidades paraestatales; toda vez que exclusivamente se tomaron en cuenta aquellas entidades que se consideran prioritarias para el desarrollo del país. |
|---|--|---|

ENTIDADES EXCLUIDAS EXPRESAMENTE

Ley para el Control de 1970

Ley Federal de las Entidades
Paraestatales

Comentarios

- Instituciones nacionales de crédito, de seguro y de fianzas y organizaciones auxiliares nacionales de crédito.

- Universidades y demás instituciones de educación superior y la Procuraduría Federal del Consumidor.

- Resulta acertada la aclaración hecha por la LFEP, en el sentido de concretizar que tipo de instituciones docentes quedan excluidas de su observancia, pues resultaría inútil que se les aplicara esta Ley, siendo que las Universidades gozan de autonomía.

- Por lo que respecta al Banco de México, a las sociedades nacionales de crédito, las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Seguros y de Fianzas, los fondos y fideicomisos de Fomento así como las Entidades Paraestatales que formen parte del sistema financiero, les será aplicable la LFEP en las materias y asuntos que sus leyes específicas no regulen.

DEPENDENCIAS ENCARGADAS DE SU APLICACION

Ley para el Control de 1970

Ley Federal de las Entidades
Paraestatales

Comentarios

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional y de la Presidencia.

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, como Dependencias Globalizadoras. Además las Coordinadoras de Sector.

- A partir de las leyes de 1966 y 1979 se configuró lo que se denomina "el triángulo de la eficiencia". Desde la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el control de las entidades paraestatales se simplificó, pues recae en la Secretaría de Programación y Presupuesto. Adicionalmente, la SHCP participaba en el control global (ingresos y endeudamiento) y las de Comercio y Asentamientos humanos, ejercían control especializado.

Con la LFEP, tanto las Dependencias Globalizadas como las Coordinadoras de sector, de una o de otra forma, adquieren ciertas responsabilidades para el cumplimiento de la misma.

C O N C E P T O S

Ley para el Control de 1970

Ley Federal de las Entidades
Paraestatales

Comentarios

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

Son las personas morales - creadas por la Ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten.

REQUISITOS:

- I) Que su patrimonio se -- constituya total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el gobierno federal o con el rendimiento de un impuesto específico, y

Remite a la lectura del Art. 45 de la L.O.A.P.F. Son Organismos Descentralizados, las entidades creadas por Ley o Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica.

REQUISITOS:

Que su objeto sea:

- I) La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- II) La prestación de un servicio público o social;

Recordemos que la LFEP no proporciona definiciones, razón por la cual, remite a la lectura de la L.O.A.P.F.

Por otro lado, se observa que la L.F.E.P. refiere a los organismos descentralizados - como entidades, evitando el término personas morales.

En cuanto a los requisitos, se considera -- importante la determinación de que sus actividades deberán cubrir áreas estratégicas o prioritarias, tratando de evitar con esta me-

II) Que su objeto o fines -- sea la prestación de un servicio público o so--- cial, la explotación de bienes o recursos propie dad de la nación, la in--- vestigación científica y tecnológica, o la obten ción o aplicación de re cursos para fines de --- asistencia o seguridad - social.

III) La obtención o aplica ción de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

--- dida la proliferación del sector paraestatal, provocando la liquida ción de algunas ya --- existentes.

Ley para el Control de 1970

Ley Federal de las Entidades
Paraestatales

Comentarios

EMPRESAS DE PARTICIPACION
ESTATAL.

Se consideran como tales, aquéllas que satisfagan alguno de los siguientes requisitos:

- I) Que el gobierno federal aporte o sea propietario del 50 por ciento o más del capital social, o de las acciones de la empresa;
- II) Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el gobierno federal y,

EMPRESAS DE PARTICIPACION
ESTATAL MAYORITARIA.

Remite a la lectura del artículo 46 de la L.O.A. P.F.

Se consideran como tales:

- I) Las sociedades nacionales de crédito.
- II) Las sociedades de otra naturaleza, incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

Como novedad encontramos que son consideradas específicamente como empresas de este tipo, las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, y las instituciones nacionales de seguros y de fianzas.

- III) Que al gobierno federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, -- junta directiva u órgano equivalente o de signar al presidente, o director, o al gerente, o tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración o de la junta directiva u órgano equivalente.
- A) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.
- B) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos del capital social de serie especial, que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o
- C) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Órgano de Gobierno o su equivalente, o bien designar al Presidente o Director General, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio Órgano de Gobierno.

FIDEICOMISOS

Son aquéllos constituídos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como fideicomitente único del gobierno federal, y -- que tengan por objeto la inversión, el manejo o -- administración de obras -- públicas, la prestación de servicios o la producción de bienes para el -- mercado.

FIDEICOMISOS PUBLICOS

Son aquéllos que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, que tengan como propósito, auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias.

La Secretaría de Programación y Presupuesto, será el fideicomitente único de la Administración Pública Federal Centralizada.

Existe un cambio total en cuanto al concepto de los fideicomisos, - pues se establece que deberán crearse de manera análoga a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Sin embargo, no que da claro cuál es esa manera análoga de creación, por ende habrá de interpretarse cada caso específico.

Por otra parte, la LFEP dispone que los fideicomisos deberán desarrollar actividades prioritarias, provocando la liquidación de aquellos que no satisfagan dicho requisito.

Asimismo, la SPP será el nuevo fideicomitente del Gobierno Federal.

ATRIBUCIONES DE LAS DEPENDENCIAS ENCARGADAS DEL CONTROL

Ley para el Control de 1970

Ley Federal de las Entidades
Paraestatales.

Comentarios

SECRETARIA DEL PATRIMONIO NACIONAL

- Controlar y vigilar la operación de los organismos y empresas.
- Vigilar el cumplimiento de los planes y programas de inversión, así como el presupuesto de las entidades.
- Revisar los sistemas de control.
- Designar y remover al auditor externo y personal técnico.
- Designar un representante con voz, pero sin voto, para cada una de las entidades.

SECRETARIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA FEDERACION

- Integrar el órgano de vigilancia de los Organismos Descentralizados, con un Comisario Público propietario y un suplente.
- Vigilar a través del Organismo de Vigilancia, que se establezca un sistema de control interno que satisfaga sus requerimientos.
- Emitir lineamientos para el funcionamiento de los órganos internos de control de las entidades.
- Designar comisarios públicos ante los Organos de Gobierno de las empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos.

Es interesante destacar las modificaciones que han sufrido las Secretarías de Estado, en cuanto a sus nombres y funciones, de tal suerte, resulta que en términos generales mientras la SECOGEF se ocupa de la integración del sistema y del control interno de las entidades paraestatales, la SEPANAL se encargó de revisar los sistemas de control, además de intervenir hasta en cuestiones de presupuesto, lo cual nos permite llegar a la conclusión, que con la LFEP se dotó a las entidades de una mayor autonomía de gestión, pues prácticamente las atribuciones

- Someter a consideración del Ejecutivo Federal, la modificación de la estructura y bases de organización y operación, así como la iniciativa para disolver y liquidar aquellas entidades que no cumplan sus fines u objeto social.
 - Emitir lineamientos de control interno para que sean observados por los órganos responsables de cada empresa, y fideicomiso.
 - Establecer modelos de sistemas de control idóneos para cada sector, y luego implementarlos. Posteriormente, evaluar dichos modelos mediante visitas y auditorías de control.
- con las que contaba la SEPANAL, en la actualidad son ejercidas por los órganos de gobierno de cada entidad.
- Dictar el acuerdo para la enajenación a título gratuito u oneroso de inmuebles, instalaciones, concesiones o derechos que afecte al patrimonio de la entidad.
 - Realizar el registro y la revisión periódica de los contratos de arrendamiento de bienes inmuebles.
 - Autorizar la cancelación de adeudos a cargo de terceros.
 - Determinar y revisar las normas y procedimientos para la formulación de inventarios de bienes inmuebles de cada entidad.

Ley para el Control de 1970

Ley Federal de las Entidades
Paraestatales

Comentarios

SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA

- En general, dicta las disposiciones en materia de vigilancia.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y
PRESUPUESTO

- Establecer una normatividad para determinar lo estratégico y prioritario.
- Ajustar su intervención a lo estrictamente global, para no afectar la autonomía de gestión de las entidades.
- Proponer al Ejecutivo Federal, la disolución, liquidación o extensión de las entidades paraestatales.
- Ser el fideicomitente único del Gobierno Federal.

En este caso la SPP fungirá como fideicomitente -- único del Gobierno Federal, atribución que correspondía a la SHCP, de igual manera, la SPP se tendrá que ajustar a desempeñar actividades exclusivamente globales, respetando en todo tiempo la autonomía de gestión de las entidades.

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO
PUBLICO

- Dicta las normas para el ejercicio del presupuesto.
- Autoriza los créditos a las entidades.
- Es el fideicomitente único -- del Gobierno Federal.

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO
PUBLICO

- Definir su papel como coordinador del sector financiero, y de -- los asuntos de carácter hacendario.
- Nombrar miembros en los Organos de Gobierno, así como en los Comités Técnicos de las Entidades Paraestatales.

No obstante, que la LFEP señala que la SHCP fungirá como coordinadora del sector financiero y hacendario, es conveniente aclarar que en la elaboración de los programas financieros, se deberá -- observar los lineamientos generales que establezca esta Secretaría pero, al igual -- que en el caso del presupuesto, la responsabilidad de su elaboración y la calidad y -- precisión de los supuestos, -- caerá en la Dirección. Sin -- embargo, considerando el necesario control centralizado que debe ejercer Hacienda sobre la deuda externa, la sus -- cripción de créditos prove -- nientes del exterior, se some -- terá a la autorización y registro previo por parte de -- dicha Secretaría.

A manera de resumen, las funciones en materia de control que en su momento ejercieron las Secretarías de Patrimonio Nacional, de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, en la actualidad recaen en los Organos de Gobierno de las propias entidades, las funciones de estos órganos no se limitan a definir políticas y establecer prioridades, sino que deberán aprobar los programas institucionales y financieros, los presupuestos, autorizar la modificación de los precios, aprobar las normas, bases y procedimientos que regulen convenios, contratos, pedidos o acuerdos que deben celebrar las entidades paraestatales con terceros en materia de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios relacionados con bienes inmuebles, etc.

No obstante, cabe destacar en este sentido, que no se afecta la obligatoriedad fundamental de algunos ordenamientos vigentes, pues sólo se concentran las facultades orgánicas y de decisión en los órganos de gobierno, en los cuales se encuentran representadas las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto.

CONCLUSIONES

PRIMERA

En la Constitución de 1917 se establece el marco jurídico que ha servido de base para el ejercicio de la rectoría económica del Estado. Así, a partir del triunfo de la Revolución de 1910-1917, el Estado se aboca a reconstruir la economía nacional; para lo cual, una de las medidas que adoptó fue la creación de diversas entidades paraestatales, mismas que contribuirían al desarrollo económico y social, a través de la oferta de bienes y servicios básicos, tales como el petróleo, la electricidad y los ferrocarriles, a un precio reducido, de su función reguladora en los mercados de bienes y servicios de consumo popular, así como de su participación en la prestación de servicios médicos y de asistencia social. Asimismo, el sector paraestatal contribuyó al fortalecimiento de la soberanía nacional, a partir de que a él se incorporaron empresas estratégicas que estaban en manos de inversionistas extranjeros.

SEGUNDA

El crecimiento numérico de las empresas paraestatales fue muy dinámico. Mientras que en 1930 se contaba con 12; en 1988 con 1,216, provocando que la acción regulatoria evolucionara hasta constituir un sistema que comprende un conjunto de Leyes utilizados por el Gobierno, para normar la

actividad de las entidades públicas. Esta ampliada intervención del Estado como factor económico, ha tenido entre otras de sus justificaciones: asegurar la creación de empleos; confiar a las empresas sectores con rendimientos de crecientes; corregir o impedir la acción nociva de los monopolios y proporcionar servicios que la iniciativa privada ha sido incapaz de financiar.

TERCERA

En torno al concepto de control, giran diversas acepciones con las cuales se ha llegado a confundir, por tal motivo, considero pertinente concluir que se trata de un término diferente al de verificación y evaluación.

Entiendo al control, como la actividad continua que realizan las Secretarías de Estado, de acuerdo a sus atribuciones, sobre las entidades paraestatales con el propósito de verificar que la función de éstas se encuentra apegada a derecho y encaminada a la realización de los principios motivadores de su creación, a fin de que cumplan cabal y adecuadamente con los objetivos establecidos en los programas del Gobierno Federal, con el menor margen de desviaciones posibles.

CUARTA

Considero que con la expedición de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947, - se marca el surgimiento de un modelo centralizado de control, en el cual se otorgaron amplísimas facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la vigilancia de los organismos y empresas, y a la Secretaría de -- Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, únicamente para intervenir en los regiones de obras públicas, adquisiciones y bienes nacionales.

QUINTA

Aprecio acertada la medida tomada por la nueva Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de -- 1966, en el sentido de distribuir en tres Secretarías las funciones que la Ley para el Control de 1947 otorgó a la - Secretaría de Hacienda y Crédito Público; en tal virtud, - la Secretaría del Patrimonio Nacional sirvió de vínculo de control y vigilancia de las operaciones de los organismos y empresas, con la atribución de verificar el cumplimiento de las disposiciones dictadas por la Secretaría de la Presidencia en materia de inversiones y de las normas que para el ejercicio de sus presupuestos señalara la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

SEXTA

La nueva Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1970, la cual fue abrogada por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, esencialmente no aportó cuestiones importantes, por lo cual concluyo que se trató de un ordenamiento similar al de 1966, toda vez que continuó encomendando a las tres Dependencias citadas (SHCP, SP y SEPANAL), el ejercicio del control del sector paraestatal.

SEPTIMA

Opino que las acciones de reforma administrativa planteadas al inicio del sexenio 1976-1982, sirvieron para que la Administración Pública Federal se organizara de manera más uniforme y eficiente. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976 derogó diversas disposiciones de la Ley para el Control de 1970; ubicó con mayor claridad el sector paraestatal; estableció las bases para la constitución de los sectores administrativos y señaló la obligación de programar las actividades de todas las instituciones de la Administración Pública, permitiendo con esto la evaluación de resultados.

OCTAVA

La sectorización administrativa sirvió de base para la conformación del modelo de planeación y control desconcentrado. Propició el surgimiento de dos tipos de control: el global y sectorial; el control global lo ejercen las Secretarías de Programación y Presupuesto, de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación; - el control sectorial está a cargo de las coordinadoras de sector. De tal suerte, los criterios de sectorización -- han permitido simplificar y hacer más eficiente la coordinación y el control de las entidades por parte de las Se-cretarías de Estado.

NOVENA

Opino que era necesario que las empresas públicas contaran con un estatuto propio, que sin perder de vista las particularidades inherentes a la naturaleza jurídica de cada -- una de ellas, regulara de manera general su actuación considerando su objetivo común, el cual es promover el desa-- rrollo del país, lo que se logró a través de la expedición de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

De esta manera, la Ley brinda un nuevo marco legal que hace más explícitas y transparentes las relaciones entre el Gobierno Federal y las entidades paraestatales, propicián-- doles una mayor autonomía de gestión.

DECIMA

No obstante que el espíritu de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales es simplificar la administración y la gestión de las entidades, a la vista del problema interpretativo, dicha simplificación deberá hacerse por los órganos de gobierno únicamente definiendo la forma de aplicación de las normas y leyes vigentes, porque éstas, aunque son las que disponen los múltiples requisitos que de alguna manera se busca reducir, siguen siendo enteramente vigentes; en tal virtud, considero que los órganos de gobierno deberán adecuar los medios a los fines; tendrán que decidir en cada caso, siempre respetando leyes específicas, cuál es el mejor medio jurídico para alcanzar las finalidades de interés general o de orden público de las entidades.

DECIMA

PRIMERA

Considero que no es posible hacer un planteamiento absoluto de que el Gobierno Federal no debe controlar a las entidades paraestatales. Sin embargo, cabe aventurar la afirmación de que el esfuerzo debe estar encaminado a maximizar la autonomía administrativa y minimizar el control o intervención gubernamental en asuntos operativos o administrativos. Pero también resulta necesario aclarar que la autonomía no conduce automáticamente a un mejor desempeño

de las funciones dentro de la empresa; el problema radica en determinar el grado de esa autonomía y en la responsabilidad asumida por los directivos de las empresas, pues éstos deben sentirse administradores, no suponerse dueños de una entidad en la que el Estado es accionista.

DECIMA

SEGUNDA

Las indefiniciones que se presentan en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y la carencia de un método único (toda vez que predominan en ella normas adjetivas y de procedimiento), provocan una dificultad en su interpretación como es el caso de las facultades de los órganos de gobierno tratándose de las adquisiciones y enajenación de bienes muebles e inmuebles; razón por la cual sería conveniente que se le efectuaran ciertos ajustes especialmente en los puntos antes señalados.

BIBLIOGRAFIA

1. All, El Mir. Control Gubernamental en las Empresas Públicas; - Formas Vigentes y Relevantes, Empresas Públicas, Vol. 1. México, 1984.
2. Carrillo, Arturo. La Planeación Sectorial en México, En Revista de Administración Pública No. 21. Ed. INAP. México, 1970.
3. Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. Ed. Porrúa, S. A. México, 1985.
4. Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. Las - - Empresas Públicas en México. Ed. Porrúa, S. A. México, 1983.
5. Chanes Nieto, José. El Sistema Nacional de Control y Evaluación, Ed. INAP. México, 1984.
6. Chanes Nieto, José. Revista de Administración Pública 59/60; Empresa Pública, Ed. Calypso, S. A. México, 1985.
7. De la Madrid Hurtado, Miguel. Algunas Cuestiones Actuales del Financiamiento de la Empresa Pública; Presidencia de la República. México, 1978.
8. De la Madrid Hurtado, Miguel. El Marco Legislativo para el Cambio, Núm. 21, Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República. México, 1986.
9. De la Madrid Hurtado, Miguel. El Marco Legislativo para el - - Cambio, Núm. 22, Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República. México, 1986.
10. Faya Viesca, Jacinto. La Administración Pública Federal, La -- Nueva Estructura. Ed. Porrúa, S. A. México, 1983.
11. Flores de la Peña, Horacio. Informe de la Secretaría del - - Patrimonio Nacional al Congreso de la Unión. S.P.N. México, 1973.

12. La Regulación Jurídica-Administrativa de la Empresa Pública en México, en Anuario Jurídico Vol. VIII, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1981.
13. México a través de los Informes Presidenciales. La Administración Pública, Tomo 5. Subdirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia. México, 1976.
14. Navarro de Flores, María Victoria. Empresas Públicas y Sistemas de Control Gubernamental en América Latina, Ed. INAP. - México, 1984.
15. Opinión acerca del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, - Edición de la Coordinación de Información y Relaciones Públicas del Senado de la República. México, 1983.
16. Pichardo Pagaza, Ignacio. Discurso de Inauguración del Programa Avanzado en Dirección de la Empresa Pública. Ed. INAP. México, 1988.
17. Pichardo Pagaza, Ignacio. Reestructuración del Sector Paraestatal, Ed. La Prensa. México, 1988.
18. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Secretaría de Programación y Presupuesto, Talleres Gráficos de la Nación. México, 1983.
19. R. Castelazo, José. Entidades Paraestatales, Cuadernos de Análisis Político-Administrativo, Núm. I. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. México, 1986.
20. Ruiz, Jorge. Eficacia y Eficiencia de la Empresa Pública, Ed. Trillas, S.A. México, 1982.
21. Ruiz Massieu, José. La Empresa Pública; Un Estudio de Derecho sobre México, Ed. INAP. México, 1980.
22. Ruiz Massieu, José y Lozano Hernández, Wilfrido. Nueva Administración Pública, Ed. Tecnos, S.A. México, 1977.
23. Tamayo, Jorge. Las Entidades Paraestatales en México, 75 años de Revolución, Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1988.
24. Tamayo, Jorge. Las Relaciones Gobierno Central-Empresas Públicas, Ed. INAP. México, 1988.

LEGISLACION CONSULTADA

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Acuerdo que dispone que la Comisión de Inversiones dependerá directamente del Presidente de la República. Diario Oficial, México, 29 de octubre de 1954.
3. Acuerdo por el que las entidades de la administración Pública Paraestatal, a que se refiere este Acuerdo, se agrupan por - sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que se determina. Diario Oficial, México, 17 de enero de 1977.
4. Acuerdo por el que las entidades de la Administración Pública Paraestatal a que se refiere este Acuerdo se agruparán por - sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables se realicen a través de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos como se indica. Diario Oficial, México, 1^o de abril de 1981.
5. Acuerdo por el que las entidades de la Administración Pública Paraestatal a que se refiere este Acuerdo se agruparán por - sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables se realicen a través de las secretarías de Estado o Departamentos Administrativos como se indica. Diario Oficial, México, 3^o de septiembre de 1982.
6. Acuerdo por el que se establecen las bases para la promoción y coordinación de las reformas administrativas del Sector Público Federal, Diario Oficial, México, 28 de enero de 1971.
7. Decreto que crea la Comisión Nacional de Inversiones. Diario Oficial, México, 19 de diciembre de 1949.
8. Decreto de adición a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial, México, 8 de diciembre de 1978.

9. Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Diario Oficial, México, 31 de diciembre de 1947.
10. Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Diario Oficial, México, 31 de diciembre de 1966.
11. Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Diario Oficial, México, 31 de diciembre de 1970.
12. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Diario Oficial, México, 29 de diciembre de 1976.
13. Ley General de Deuda Pública, Diario Oficial, México, 31 de diciembre de 1976.
14. Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal. Diario Oficial, México, 31 de diciembre de 1976.
15. Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal, Diario Oficial, México, 31 de diciembre de 1979.
16. Oficio-Circular 212-879 Dirigido a los Ciudadanos Titulares - Coordinadores del Sector por el cual se expiden los Lineamientos Generales para la Integración y Funcionamiento de los Organos de Gobierno de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal. Diario Oficial, México, 11 de octubre de 1983.