



Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

54
2ej

La Administración de la Corporación Pública

TESIS

Que para obtener el Título de:

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA**

Especialidad: Administración Pública

Presenta:

David Márquez Vanegas

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Ciudad Universitaria Mayo de 1996.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

	PAGINA
INTRODUCCION	1
CAPITULO PRIMERO	
LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA	
1.1 ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA	8
1.2 LA REFORMA ADMINISTRATIVA	13
1.3 LA SECTORIZACION ADMINISTRATIVA	16
1.4 LEY DE PLANEACION	20
1.5 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988	22
1.6 CARLOS SALINAS DE GORTARI	27
1.7 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994	28
NOTAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO PRIMERO	32
CAPITULO SEGUNDO	
LA CORPORACION PUBLICA	34
2.1 ANTECEDENTES Y DEFINICION DE LA CORPORACION PUBLICA	35
2.2 OBJETIVO DE LA CORPORACION PUBLICA	47
2.3 REESTRUCTURACION DE LA CORPORACION PUBLICA DENTRO DEL MARCO DE LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DESCENTRALIZADA	50
2.4 OBJETIVO DE LA REESTRUCTURACION	53
2.5 GERENCIA PUBLICA	56
2.6 PROCESO DE PLANEACION	60
NOTAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO SEGUNDO	65

INDICE

	PAGINA
CAPITULO TERCERO	
FORMAS DE CONTROL DE LA CORPORACION PUBLICA	67
3.1 CONTROL DE GESTION (EN LA EMPRESA)	68
3.2 EFICIENCIA, EFICACIA Y EFECTIVIDAD	73
3.3 LA EVALUACION DE RESULTADOS	78
3.4 CONTROL DE CALIDAD	80
3.5 ANALISIS DE DESVIACIONES	85
3.6 TOMA DE DECISIONES	88
NOTAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO TERCERO	92
CAPITULO CUARTO	
LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL	
4.1 ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL	94
4.2 EL PROCESO DE GLOBALIZACION Y EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO	98
4.3 NIVEL CORPORATIVO "CASO SIDERMEX"	101
4.4 DISEÑO ORGANIZACIONAL DE UN MODELO CORPORATIVO PARA EL SISTEMA DE TRANSPORTE EN LA CIUDAD DE MEXICO Y ZONA CONURBADA	108
4.5 DISEÑO ORGANIZACIONAL DE PETROLEOS MEXICANOS	117
NOTAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO CUARTO	122
CONCLUSIONES	123
BIBLIOGRAFIA	131

DEDICADO A:

Mi Alma Mater

La Universidad Nacional Autónoma de México

AGRADECIMIENTO

Agradezco el apoyo brindado para la elaboración de la presente tesis:

A mis padres en especial, que sin su ayuda no hubiera podido realizar mis estudios, así como por todo su apoyo moral, económico, motivación y cariño que me han brindado a lo largo de mi existencia.

A mis hermanos: Lidia, Malena, Ramón, Adrián, Alicia y Carmen que me impulsaron a seguir desarrollándome en el medio familiar, personal y profesional.

Al profesor Ramiro Carrillo Landeros, que me asesoró en el desarrollo de la tesis, dedicándome gran parte de su tiempo dentro y fuera de las aulas.

A María Micaelina González González, quien realizó la captura de la primera versión.

A Ramón Villegas Gallegos, que realizó la segunda versión, quedándole a deber más de 100 clips, por cada corrección que tuvo que realizar.

Y a todas aquellas personas que me han impulsado a seguir adelante como parte de mi proceso de desarrollo personal y profesional.

Ciudad Universitaria a 15 de mayo de 1996.

INTRODUCCION

El sistema capitalista es considerado para muchos autores como la etapa de maduración del desarrollo económico de las sociedades modernas. Sin embargo, para comprenderlo se tendría que realizar un profundo análisis cada uno de sus procesos, tomando en cuenta, la evolución partiendo del intercambio comercial, el crecimiento de las ciudades, la creación de bancos y los efectos de revolución industrial. Estos elementos en su conjunto forjaron los cimientos de la acumulación capitalista y las relaciones entre el Estado y la sociedad.

La transformación del modo de producción artesanal a la producción en serie, trajo consigo cambios en la actividad económica de las naciones y con ello la alteración de las relaciones de oferta y demanda, convirtiendo a los hombres de negocios en los fundadores de una nueva sociedad basada en las relaciones de producción, cuyo objetivo central se basa en la obtención de ganancias. A finales del siglo pasado y principios del presente, las condiciones adquieren un significado diferente, pasando de los sistemas tradicionales de producción, distribución y comercialización a un sistema monopolico. Como parte del proceso evolutivo y a medida que las empresas incursionaban en mercados internacionales, la necesidad de acumulación de capitales obligaron a formalizar alianzas para asegurar el aprovisionamiento de los insumos, la producción y los mercados cautivos, de tal forma que permitiera el crecimiento empresarial.

Las empresas al ampliar su esfera de acción y diversificar sus actividad productiva dieron paso a una forma más compleja como fueron los oligopolios, de tal forma que el reaprovisionamiento de insumos asegurara no solamente la producción y sino también el mercado como parte de la estrategia de los países que se disputaban el reparto del mundo. Con la Primera y la Segunda Guerra Mundial el reparto geopolítico trajo consigo un modelo cuyas características de asociación de empresas líderes en su ramo unificaban esfuerzos para reducir gastos y evitar la competencia, surgiendo el "Trust".

La dinámica de las alianzas dió paso a la creación de otro tipo de modelos, y como resultado de ello estuvieron los "Holdings" o Corporaciones, basados en organizaciones

combinadas o cuya naturaleza productiva formaba parte de una misma actividad, dejando atrás la monoproducción, el aprovisionamiento de insumos, pero siempre con el objetivo de asegurar el mercado y orientando pautas de consumo. No obstante, para algunos autores del pensamiento económico y administrativo, las corporaciones tienden a ser sustituidas por otro tipo de asociaciones, cuya finalidad consiste en el reciclaje de capitales provenientes de actividades de diversa naturaleza.

Mientras todo ello ocurría en la actividad económica empresarial, las naciones entre las cuales se encontraba México, iniciaban un proceso de modernización y adecuación de su estructura administrativa, aprovechando las diversas coyunturas sociales, ideológicas y culturales que exigían cambios radicales en cuanto a su forma de gobierno así como la forma de edificar su desarrollo y crecimiento económico.

Los capítulos que integran este documento tienen como finalidad dar una descripción de la evolución de la administración pública mexicana, desde sus aspectos más generales hasta la situación que guardan ciertos organismos públicos operados bajo el criterio de desconcentración operativa. En éste último concepto referente a la corporación pública, funciona el modelo organizacional que centra su objetivo en crear entidades con cierto grado de autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propios, adquiriendo trascendental importancia para los estudiosos de la ciencia política y la administración pública, para ser analizados como un tema de valor por su aplicación en sistemas de economía mixta tendiente a transformarse en un modelo de desarrollo de corte neoliberal, donde la participación del Estado se resume proporcionar servicios y conservar las relaciones de propiedad de los particulares.

Desde la década de los años ochenta hasta 1994, período que abarca el análisis del presente trabajo, México vive una serie de cambios de entre los que destaca por su impacto en la actividad político administrativa y económica: la venta y desincorporación de entidades paraestatales, el repliegue del Gobierno en el sistema de economía mixta a fin de dar cabida a la apertura comercial de un nuevo orden pluripolar. Si bien las economías más desarrolladas han recurrido al modelo de desarrollo neoliberal dejando el manejo de los medios de producción en manos de los capitales privados, así como la concurrencia de

empresas transnacionales al estar favorecida la inversión extranjera en renglones que se consideraban exclusivos del Estado, nuestro país no ha sido ajeno a dichos cambios.

La reestructuración de las economías en los países altamente industrializados con crecimientos sostenidos ha obligado a naciones con economías más débiles a reconsiderar la postura de la inversión pública en los medios productivos, y con ello, la adecuación de estrategias y prioridades en sus programas de desarrollo, apartándose de actividades no consideradas aptas para ser manejadas por el Estado y dejando en manos de los capitales privados nacionales o internacionales como medida de apertura.

La implantación del programa de desincorporación de entidades paraestatales ha profundizado mayores oportunidades de inversión en renglones antes considerados para ser explotados exclusivamente por el Estado, entretanto la maquinaria propuesta originalmente a conservar el equilibrio del mercado, a la creación de fuentes de empleo, la generación de condiciones de desarrollo y crecimiento social, la distribución y producción de insumos básicos, entre otros, se reduce en la misma proporción en que se incrementa la participación de los sectores social y privado en los renglones económicos del país.

La situación que guarda hasta 1994 la administración pública paraestatal es muy distinta a la que prevalecía hace tres sexenios, en tanto a principios de la década de los años ochenta las empresas públicas eran incluidas funcional y operacionalmente al proceso de la sectorización administrativa, y con ella, la inclusión de sistemas corporativos no reglamentados hasta hace algún tiempo en la legislación federal. Al instrumentarse la sectorización administrativa, producto de los estudios realizados por la Coordinación General de Estudios Administrativos, surge así, la agrupación de los organismos públicos, los fideicomisos y las empresas públicas con los programas de las dependencias de la administración pública central, cuyos mecanismos de tutela técnica establecen la integración que coadyuve al desarrollo equilibrado en las áreas productivas donde participa el Estado y evitar con ello, rezagos en sectores donde comparte inversiones con el capital privado o explotados de manera concesionada por particulares.

El objetivo de la agrupación fue claro, sin embargo, en los casos en que predominó la aportación del capital público para constituir a la entidad por parte de la dependencias o

los organismos descentralizados sin ninguna relación productiva a un sector incompatible, cambió la realidad del sustento teórico, al generar integraciones cuya vinculación carecieron de homogeneidad, constituyendo conglomerados que se contraponían al planteamiento original de la sectorización desde el punto de vista administrativo. El paradigma para formalizar cuadros debidamente definidos en materia de toma de decisiones, programación de actividades, presupuestación en esferas centrales y paraestatales, tenía su único soporte en el proceso de selección e integración de entidades al sector correspondiente según la naturaleza productiva de cada empresa.

La sectorización administrativa pretendía generar modelos que compartieran funciones afines de producción de bienes y servicios públicos, pero en los casos específicos de las dependencias que adquirirían mayor reelevancia según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por operar el control del gasto público, manejo presupuestal, acción fiscal y regulación normativa paraestatal, generaron incongruencias de agrupación, con efectos no resueltos oportunamente, ya que la normatividad que regulaba a partir de 1985 confería atribuciones de trascendencia a tres Secretarías: Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto y Contraloría General de la Federación, así mismo, con base en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales de 1986, algunas entidades sujetas al proceso de sectorización (CONASUPO, TELMEX, PEMEX, COMISION FEDERAL DE ELECTRICIDAD, para citar algunos ejemplos), opacaron la autoridad o tutela técnica del cabeza o coordinador de sector, por el impacto social, económico, laboral, que como organismos públicos constituían la plataforma de sus titulares a nuevas carteras dentro del gabinete, curules o escaños en las cámaras, fortaleciendo la relación con el Ejecutivo Federal al fomentar la prevalencia de éste poder como el único conductor de las decisiones de la vida nacional.

La tutela técnica de las dependencias hacia las entidades tiene como finalidad hacer compatibles los programas de trabajo (coordinación programática al armonizar funciones), presupuestación, evaluación de resultados y objetivos que conllevarán al logro de los correspondientes señalados en los planes de gobierno, bajo políticas específicas para cada sector. La falta de uniformidad desde el punto de vista económico administrativo en algunos sectores en cuanto a conformación, trajo consigo la desarticulación de las entidades, ya que no obedecían a una dirección adecuada de sus

actividades productivas, de ahí que la reestructuración fuera apremiante ante tales circunstancias.

La agrupación de entidades bajo el sector correspondiente tiene su justificación en el empleo de estructuras corporativas que permita integrar óptimamente las funciones y actividades productivas, cuyas metas y objetivos se vinculen con los del sector, al grado de interrelacionar y observar las directrices que en materia económica, política y social diseña el Plan Nacional de Desarrollo para cada área productiva. El proceso de desincorporación de entidades paraestatales representa un acto sin precedente al redimensionar la estructura de la administración pública Federal en cuanto a su participación en la actividad productiva de bienes y servicios públicos, sin embargo, las que subsisten pueden ser manejadas bajo estructuras corporativas para facilitar la descentralización, el ejercicio presupuestal, la operación y demás procesos que se derivan como son: la comercialización, distribución, producción, así como la autonomía y la personalidad jurídica que las debe distinguir, pero desde luego, bajo el control de la matriz y en su caso de las dependencias globalizadoras a quien tendrán que rendir cuentas en lo referente a los objetivos y programas que desarrollan, o al objetivo por el cual fueron creadas. En torno a estas consideraciones, la tesis se plantea bajo el siguientes esquema:

En el primer capítulo partiendo del concepto de Estado, se analiza el desarrollo de la administración pública mexicana desde la época en que asume el poder el Presidente Plutarco Elías Calles hasta el gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari. La importancia de algunos sexenios que por su gestión repercutieron en la vida económica, política y social del país es descrita someramente, sin embargo, se tocan aspectos que se consideran necesarios abundar, como es el caso de la Reforma Administrativa del Presidente Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo respectivamente, de la cual se deriva el proceso de sectorización que instrumentara el mecanismo regulador entre las dos esferas en que se mueve el Poder Ejecutivo Federal. Dichas esferas constituyen el universo de la administración pública Federal, la primera, conformada por las dependencias; y la segunda, por las entidades paraestatales; ambas reguladas por marcos normativos específicos como son: La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (y su Reglamento), la Ley de Planeación; y para la integración de los efectos programáticos, los Planes Nacionales de Desarrollo

1983-1988 y 1989-1994 respectivamente. En esta parte se dan los antecedentes que permitirán dar un panorama general de la trayectoria y evolución del medio en que se desenvuelve el aparato administrativo.

El capítulo segundo describe a la corporación desde sus antecedentes, empleo, evolución y aplicación en el sistema político administrativo y económico, así como sus expresiones de tipo social. Bajo la perspectiva de empresa de Estado se analiza como se constituye dentro de la estructura de la administración pública mexicana; y con base en los Programas Nacionales de Desarrollo se destacan los objetivos que como organismos compromete su actuación en la política de la empresa pública. Se consideran además, los aspectos relativos a la reestructuración, la gerencia pública como parte del proceso de modernización de la empresa pública a través de la profesionalización de los servidores públicos y por último el proceso de planeación, de tal forma que se integra el marco conceptual para comprender la modalidad organizacional de la desconcentración operativa y administrativa de las funciones.

En el tercer capítulo, al estar definidos los aspectos organizacionales, se consideran las referencias sobre las técnicas empleadas en la ciencia de la administración, que por su naturaleza son aplicadas en la actividad económica y administrativa de las empresas de Estado, mediante mecanismos e instrumentos de control interno, procurando establecer los niveles funcionales de un organismo público, hacia la consecución de los objetivos que se pretenden materializar con los programas de producción de bienes y servicios públicos o fines específicos por los cuales han sido constituidos. Se contemplan además, la evaluación de resultados, el control de calidad dentro del programa de política de la modernidad de la empresa pública, cuyo fin está enfocado al incremento de la productividad y la eficacia en el manejo de los recursos destinados a la operación de las entidades; así como el análisis de desviaciones para determinar las posibles alternativas de solución y la toma de decisiones conformando el marco funcional del modelo corporativo.

El último capítulo considera los aspectos jurídico-normativos de la esfera de la administración pública paraestatal, la vinculación de ésta con las dependencias globalizadoras en materia programática, presupuestal y las relaciones con el exterior a través de la apertura comercial de los tratados internacionales, para realizar una semblanza

entre el caso SIDERMEX antes de su desincorporación y PEMEX funcionando bajo el concepto corporativo como organismo descentralizado tenedor y controlador de otras empresas subsidiarias, se incluye además el diseño organizacional utópico manejado bajo la perspectiva del modelo corporativo, para el caso del Sistema de Transporte en la Ciudad de México y la Zona Conurbada.

Con el contenido de este trabajo y por constituir la hipótesis, se pretende expresar de manera específica el acontecer de lo que en teoría implica la integración homogénea de entidades paraestatales, pero que en la práctica en algunos casos, la realidad fue distinta a la planeada, considerando que el sustento del proceso de sectorización administrativa debió obedecer a criterios económico administrativos más que a criterios políticos, culminando con la desincorporación masiva de entidades. Tal situación no sólo constituye el repliegue del Estado en la actividad económica, sino además, llega a reforzar lo que para algunos autores de corte neoliberal, abundaban sobre la mejor capacidad en la administración de las paraestatales, alterando el orden de las relaciones de mercado entre la oferta y demanda de bienes y servicios públicos.

CAPITULO PRIMERO

LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA

1.1 ANTECEDENTES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA

Para dar inicio al presente capítulo en el que se detallarán los aspectos más sobresalientes de la evolución de la administración pública mexicana a partir del movimiento revolucionario de 1910, es necesario dar algunos aspectos relativos al concepto de Estado, como la organización política cuya estructura jurídica se sustenta en un marco legal, definido y aplicable a un territorio, siendo ello, la constitución que como documento recoge el contenido social, político, económico e histórico de una nación.

"El Estado se considera como un grupo territorial de dominación a diferencia de los grupos de carácter personal.

El Estado se diferencia de todos los otros grupos territoriales de dominación por su carácter de unidad soberana de acción y decisión. El Estado está por encima de todas las demás unidades de poder que existen en un territorio por el hecho de que los órganos estatales capacitados pueden reclamar con éxito normal, la aplicación, a ellos exclusivamente reservada, del poder físico coactivo, y también por que están en condiciones de ejecutar decisiones, llegado el caso, frente a quienes se opongan a ellas, por medio de todo el poder físico coactivo de la organización estatal actualizado de manera unitaria. Cuando con los hechos se viene a negar a la unidad estatal de decisión y acción la pretensión a su autoafirmación soberana, sólo caben dos posibilidades: o bien esa unidad de poder niega el del Estado es sometida por la coacción o se la convierte en órgano del poder estatal. Esto es lo que hace que el Estado sea un grupo soberano de dominación territorial" (1)

El Estado mexicano consolida su rectoría al concluir la revolución, ampliando sus facultades en el ámbito económico, político y administrativo, al legitimarse su régimen mediante la Carta constituyente de 1917, motivada por la pugna revolucionaria e iniciar así, la construcción del México moderno. En ese documento se recogían los reclamos de una nación que aspiraba a una nueva estructura social, con propuestas en los aspectos agrarios, educativos y laborales fincados sobre base sólidas.

"La constitución mexicana de 1917 representó una amalgama de diversos puntos de vista respecto a la reforma y naturaleza de la revolución. El nacionalismo constituía el lazo que mantenía unido el paquete. Por necesidad era un lazo tosco, pero flexible, puesto que tenía que servir de fuente de unidad para los conflictos, aspiraciones e ideales que había surgido de 1910".

(2)

El Estado como corporación formada por el pueblo y dotado de poder originario, cuya forma de gobierno y asentamiento territorial, se caracterizó en el caso mexicano por el poder político, militar y la sujeción de quien ocupaba la presidencia de la república, regularmente mediante el abuso de la violencia para mantener su autoridad. La personificación jurídica de la nación que políticamente intentaba organizarse, se logró materializar, mediante la Carta Magna que los constituyentes de Querétaro del 31 de enero y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.

La creación de una estructura administrativa, así como de un modelo político y económico que permitiera asegurar el control de los jefes políticos y militares, requirió de algunos años para madurar, ya que en materia de política económica, el desarrollo nacional era relativamente ortodoxo en términos de métodos y objetivos, además distaba de ser una realidad palpable, aunque la afirmación de un control nacional se consideraba muy radical en cuanto a los intereses extranjeros que eran afectados con la reestructuración del país.

"La Constitución de 1917 recoge ese contenido social y daba amplias facilidades para intervenir en los más diversos campos de la vida nacional, para hacer realidad los anhelos revolucionarios. Como vértice de la estructura estatal quedó el Presidente de la República, que en otras palabras, es la manifestación más clara de la forma que adquiere en México el gobierno fuerte. El presidencialismo es, además, la expresión del triunfo sobre las tendencias faccionalistas y el caudillismo, que de paso rompe con el personalismo para transformarlo en institución. El poder presidencial deriva del cargo y no de la persona que lo ocupa, y tal cargo y posición está sancionada constitucionalmente, es pues un presidencialismo constitucional". (3)

En efecto, la carta magna asignó al poder ejecutivo facultades para controlar las fuerzas sociales y capacidad de dirigir los designios del país. Es así como la

administración pública Federal recae en manos de una sola persona, con lo cual el aparato administrativo funciona a imagen y semejanza de la personalidad del Presidente de la República en turno y cambia de acuerdo con el sello que caracteriza a cada uno de los ocupantes de la silla presidencial. Tal situación junto con otros problemas surgidos a raíz de la revolución, frenaron el desarrollo del aparato administrativo, por la falta de financiamiento para poner en marcha la actividad estatal estancada.

Al asumir al poder Alvaro Obregón se dió la pauta para que su gobierno fuera aceptado por las potencias extranjeras mediante algunos tratados, en los cuales se destacaba el compromiso ineludible de saldar las deudas contraídas durante la lucha revolucionaria y aquéllas anteriores a ésta. Con su muerte así como de los principales cabecillas de la revolución (Venustiano Carranza, Francisco Villa, Emiliano Zapata), las facciones político-militares que mantenían al país en tensión, se lograron contener y controlar en gran medida, al crearse el Partido Nacional Revolucionario (P.N.R.) en 1929, en el cual daba cabida a los diversos grupos, principalmente los militares, seguido por las incipientes organizaciones obreras y campesinas que darían origen a las centrales que hoy en día se conocen y son pilares del partido oficial P.R.I. Las diversas facetas adquiridas en los años del Maximato, ofrecieron la dinámica política con la instauración del partido institucional que oficialmente incluía a la mayoría de los autores de la pugna de 1910, para mantener el equilibrio, control, concertación y distribución que calificaba la realidad revolucionaria, todo ello patentizado con el presidencialismo.

"Desde que Calles presentó al Congreso su informe el 1º de septiembre de 1928, había estado estudiando la creación de un partido revolucionario en que él pudiera desempeñar un papel después de su salida de la Presidencia de la nación. Con la formación de ese partido esperaba contribuir aún más a la transición de México hacia un régimen de instituciones".(4)

La proliferación de partidos y de grupos políticos que carecían de una ideología y plataforma política definida durante la década de los veinte constituyó un elemento de cohesión y a la vez de mecanismo articulador que dió argumento para la creación del P.N.R. en 1929. Entre sus primeros frutos como institución, estuvo la elaboración del primer Plan Sexenal como inicio de planeación en un país que se cimentaba sobre las cicatrices aún lacerantes de la revolución. Por convocatoria presidencial en 1933, se reunió el gabinete del Ejecutivo Federal, quien trabajó conjuntamente con la comisión formada por

el P.N.R., para elaborar un plan de trabajo, en el cual se sentaron las bases del siguiente periodo de gobierno, en cuestiones de política económica y dando paso al Plan Sexenal.

"El Plan Sexenal, antes que como un instrumento de gobierno de cuya eficiencia muy pronto comenzó a dudarse, aparecía como la reivindicación triunfante de los principios reformistas de la Revolución Mexicana, hechos ley y letra muerta hasta entonces, en la constitución de 17. En torno suyo las fuerzas que llegaban al poder con Cárdenas se aglutinaron y se organizaron para dar la pelea a todo lo viejo y carcomido que había animado en las filas revolucionarias. El Plan Sexenal, en el fondo, no era un programa de gobierno pese a que así se le presentara siempre; era esencialmente un programa ideológico y sobre todo un programa reivindicativo".(5)

De acuerdo con Arnaldo Cordera, durante el régimen del General Lázaro Cárdenas del Río fue asumida la responsabilidad plena del compromiso adquirido por el partido oficial y su transformación, a fin de forjar los cimientos de la unidad popular mediante la política de masas en apoyo a las clases obrera y campesina. El reparto de tierras adquirió un nuevo enfoque mediante la reforma agraria y en marzo de 1938 la expropiación de las empresas petroleras junto con la nacionalización de los ferrocarriles se erigieron como los pilares del desarrollo nacional. La Ley de Expropiación (1938), facultaba al Ejecutivo Federal para manejar el patrimonio nacional con base a aquellas empresas que se consideraran básicas y necesarias para el desarrollo del país.

Para José Fernández Santillan, al asumir el poder Manuel Avila Camacho en 1940 el segundo Plan Sexenal no pudo materializarse por diversas coyunturas de las que destaca la Segunda Guerra Mundial. El despegue de la economía mexicana se basó en la capacidad instalada en la planta productiva, sin aportar la transformación tecnológica necesaria para asumir y emprender un papel más relevante en el contexto mundial. La creación de empresas públicas fue orientado a la creación de bienes intermedios como: Altos Hornos de México, Fundiciones de Hierro y Acero, Aceros Esmaltados, Maquinarias y Herramientas, Industria Eléctrica Mexicana, Guanos, y el IMSS, que llevaron posteriormente a la creación de la Comisión Intersecretarial de Administración Pública, la cual se encargó de formular y realizar los programas de mejoramiento de la administración en cuanto a normatividad y regulación de las actividades, de la creciente participación en los aspectos productivos del Estado.

El control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, durante el mandato del primer presidente de la república civil que tuvo el país después de la revolución de 1910, el Lic. Miguel Alemán, se fincó con base en los lineamientos y normas que regulaban la conducta administrativa de las entidades paraestatales bajo la supervisión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en cuanto a su financiamiento, revisión de presupuestos y programas de inversión, práctica de auditorías y determinación de responsabilidades, así como la cancelación de créditos. La Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, se encargó de enviar y formular los contratos de obra celebrados por las empresas públicas. A instancias de la Secretaría de Hacienda, se estableció la Comisión Nacional de Inversiones, para realizar la supervisión de empresas de gran trascendencia y que posteriormente diera origen a la Comisión de Inversiones que por su dependencia directa del Ejecutivo Federal se trasformaría en la Secretaría de la Presidencia.

Con Ruiz Cortines, las empresas paraestatales siguieron creciendo en número y en diversidad de actividades, de las que destacaron por la importancia de su gestión: Constructora de Carros de Ferrocarril que abarcaba Diesel Nacional y Complejo Industrial Sahagún, e Industrial de Abastos entre otras.

"Al finalizar el sexenio 52-58 el país tenía una presencia definida aunque contradictoria; con industrialización en plena expansión aunque con lacerantes contrastes con respecto a otros sectores; una agricultura comercial e industrial pero conviviendo con la miseria de millones de campesinos, un gobierno dinámico en el eje de la dirección del país, pero que cargaba ya una pesada maquinaria burocrática; grandes centros urbanos junto a poblaciones carentes de servicios esenciales, al lado del milagro mexicano veíase la imagen de un país con diferencias abismales."(6)

En 1958 en la gestión de Adolfo López Mateos con las reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado se da origen a la Secretaría de la Presidencia la cual asumió las funciones de la Comisión de Inversiones; la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa se transformó en la Secretaría del Patrimonio Nacional, para controlar y vigilar financieramente a los organismos descentralizados relacionados con la explotación de bienes y recursos naturales de la nación, además de intervenir en las adquisiciones y subsidios otorgados por el Gobierno Federal. Estas reformas se orientaron a fortalecer el control y vigilancia del sector paraestatal, dando paso

a los pilares de lo que el presidente José López Portillo denominó el triángulo de la eficiencia, por un lado la Secretaría de Hacienda en actividades fiscales y presupuestales, por otro la del Patrimonio Nacional (SEPANAL) en el control y la de la Presidencia en los aspectos relacionados con la planeación.

El control administrativo de las empresas paraestatales excluyendo las instituciones de crédito y seguros estuvo a cargo de la SEPANAL, la cual fomentó las juntas de gobierno, presididas por el titular de la dependencia y como miembros permanentes los de Hacienda y de Nacional Financiera, con el fin de ejercer una actividad conjunta en cuanto al control ejercido presupuestalmente y la normatividad para aplicarse a las entidades.

De acuerdo a Fernández Santillan, la Comisión Intersectorial elaboró el Plan de Acción Inmediata para cubrir el período 1962-1964, considerando las más modernas técnicas de planeación, en las que se proyectaban variables macroeconómicas, para dar continuidad a los esfuerzos para controlar las entidades paraestatales que conformaba la parte activa del Estado en materia económica.

1.2 LA REFORMA ADMINISTRATIVA

La reforma administrativa fue la respuesta a los constantes y coyunturales cambios del aparato administrativo, mediante una reestructuración programada que permitió fijar las metas y objetivos del Decreto Presidencial de Gustavo Díaz Ordaz en 1965, por el que se conminaba a las dependencias y entidades públicas a remitir sus lineamientos, políticas, medios y recursos para delinear los objetivos y contar con información suficiente en la elaboración del Programa de Acción en el Sector Público, correspondiente al período 1966-1970. Dicha información, sentó las bases para formular el programa de reforma administrativa encomendado a la Comisión de Administración Pública, que dependiera de la Secretaría de la Presidencia.

La Comisión intentó la institucionalización de sistemas y mecanismos de programación y planeación para la administración pública Federal, en virtud de lo cual surgió en un contexto de programación económica. El programa comprendía la formulación de actividades a realizar de acuerdo a la jerarquización de las necesidades nacionales más apremiantes, así como la integración de grupos de trabajo cuyos estudios estuvieron orientados sobre las técnicas de programación y presupuesto, la implantación

de Unidades de Organización y Métodos y la determinación de medidas viables para la elaboración del análisis y propuestas de racionalización en las actividades administrativas, con el objeto de generar aspectos normativos y operativos en las dependencias.

"La Reforma Administrativa es un proceso permanente cuyo objetivo varía en función de los cambios en el medio, como en función de los niveles de logro del mismo proceso. En otras palabras, los éxitos en materia de reforma modifican el horizonte de objetivos, tanto con él mismo se modifican con los fracasos." (7)

La Reforma Administrativa buscó hacer de las dependencias y entidades de la administración pública Federal organismos de tipo social con cambios constantes, no se trató de volver a formar o rehacer, sino simplemente realizar acciones que conllevaran a objetivos precisos o soluciones de actos determinados que el Gobierno Federal pretendía llevar a cabo y en su momento corregir las ineficiencias que se presentaran en respuesta a necesidades que requirieran una prioridad por cuestiones externas o internas del sistema político.

En el plano macroadministrativo se planteó la necesidad de reorganizar a la administración pública Federal en sectores, bajo un esquema en el que las secretarías y departamentos de Estado se responsabilizarían de coordinar y regular las actividades de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos cuyas acciones incidieran en su respectivo campo de actuación. Durante el régimen de Luis Echeverría, la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia sustituyó a la Comisión de Administración Pública y en su programa de Reforma Administrativa 1971-1976, señalaba que la imprecisión de funciones era una de las principales fallas para los mecanismos de coordinación, así como la falta de información para elaborar los planes y programas de desarrollo socioeconómico; por ello que se adoptara la programación de actividades mediante la técnica de presupuesto por programas.

Para el período 1976-1982 el Programa de Reforma Administrativa del Presidente José López Portillo, planteó como apoyo al sistema de planeación, la adopción de cuatro modalidades: 1) Obligatorio, la planeación regulaba las acciones encomendadas a dependencias y entidades; 2) Inductivo, que permitía inducir al Estado, instrumentos de políticas para estimular o restringir las acciones de los sectores social y privado; 3)

Coordinación, la promoción con los gobiernos estatales y municipales a través del CUC (Convenio Unico de Coordinación), y de los COPLADES (Comités para la Planeación del Desarrollo Económico de los Estados); y 4) Concertación, que permitía establecer compromisos libres entre los sectores público, social y privado.

"La integración de un sistema integral de planeación requería una más adecuada distribución de funciones, dentro de un programa de Reforma Administrativa, que encomendara las de orientación y apoyo global a una o a varias dependencias, Así como la coordinación sectorial a las demás dependencias directas del ejecutivo, que tendría como atribución, articular las acciones de las diferentes entidades paraestatales que para tal efecto, quedarían agrupadas en los diferentes sectores de actividad. Lo anterior permitiría institucionalizar un proceso secuencial y articulado de planeación, programación-presupuestación y evaluación de las actividades de la Administración Pública en su conjunto". (8)

Como parte importante de esta Reforma se aprobó la nueva Ley Orgánica de la administración pública Federal, la cual partió de un modelo integral constituyendo sectores administrativos, dándole obligatoriedad a la programación de actividades y a la evaluación de resultados. Se creó además la Secretaría de Programación y Presupuesto como órgano central normativo del Sistema de Planeación Integral, con funciones que anteriormente correspondían a otras dependencias de carácter globalizador. De la Secretaría de la Presidencia asumía lo relativo a la inversión pública; la elaboración de estadísticas que era manejada por la de Industria y Comercio; de Patrimonio Nacional las actividades de control normativo y global de las entidades paraestatales, y de Hacienda y Crédito Público lo relacionado con el ejercicio y control presupuestal.

También le fueron asignadas la elaboración de métodos y procedimientos de consulta para los sectores (social y privado), proyectos y cálculos de los egresos e ingresos del Gobierno Federal, así como los ingresos y egresos de las paraestatales; otras funciones fueron las de evaluación del gasto público ejercido, la autorización de programas de inversión pública y fungir como fideicomitente único del Gobierno Federal. De acuerdo con el marco normativo establecido, se formuló también la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, que vinculaba la planeación y programación de los grandes objetivos y metas nacionales con la preparación, ejercicio y control presupuestal.

Las Secretarías de Programación y Presupuesto y la de Hacienda y Crédito Público, integraron la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento y la Ley Orgánica las definía como órganos de orientación global. Como complemento al saneamiento de las finanzas públicas y las incidencias del gasto y financiamiento en la situación macroadministrativa, se tomó en consideración a los coordinadores de sector en aquellas funciones que involucraban a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal que correspondieran a su ámbito de aplicación como cabeza de sector.

El Plan Global de Desarrollo 1980-1982 orientó sus objetivos al desarrollo del país. Se formuló también el Programa de Acción del Sector Público en el que se consideraban a los cuatro objetivos del Programa de Reforma Administrativa del Presidente José López Portillo conjuntados con las políticas del Plan Así como las líneas de operación de las empresas públicas, intentando garantizar la secuencia Plan-Programa-Presupuesto con carácter anual vinculado con los programas sectoriales conforme a la duración del mismo.

El programa de Reforma Administrativa del Presidente Miguel de la Madrid, se basó en el Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988), para dar cierta continuidad al modelo administrativo al establecido por su antecesor ya que desde el punto de vista económico los programas de desarrollo obedecieron a directrices de corte neoliberal, en tanto que el esquema globalizador se canalizara a manejara los aspectos fundamentales de la administración pública Federal. Dicha tarea fue encomendada a las ya existentes Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto y a la recién creada Contraloría General de la Federación. La modernización implantada durante ese período presidencial, adquirió una nueva faceta dentro del planteamiento de desarrollo y crecimiento, cuyo matiz estuvo centrado en el proceso de reestructuración del aparato administrativo y acondicionamiento para adentrar al país al modelo económico neoliberal.

1.3 LA SECTORIZACION ADMINISTRATIVA

Con el Presidente José López Portillo el proceso de la planeación del desarrollo, operó básicamente en tres instancias o niveles de decisión basadas en el Plan Global de Desarrollo y en el Programa de Acción Inmediata del sector Público, canalizadas a:

1.- Las Dependencias de Orientación y Apoyo Global (S.P.P. y S.H.C.P.)

2.- Coordinadores de Sector Administrativo.

3.- Institucional que correspondía a cada una de las dependencias del Ejecutivo Federal y entidades paraestatales agrupadas en su mayoría en los sectores que conformaban la Administración Pública Federal.

La sectorización administrativa tuvo una secuencia que permitió la evolución de los marcos normativos, así como el control y la coordinación entre los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos, con las dependencias. Materializada durante el gobierno de López Portillo, mediante el acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 1977, al agruparse formalmente las entidades paraestatales bajo la coordinación de los titulares de las dependencias denominadas centrales, según correspondiera conforme a las actividades de las entidades paraestatales.

"En dicho Acuerdo el Presidente de la República responsabilizó a cada coordinación sectorial del estudio y propuesta de las reformas administrativas, que deberían hacerse en el Sector correspondiente, con miras a volver más eficiente y eficaz la operación de las entidades paraestatales agrupadas bajo su responsabilidad, fundamental para los efectos programáticos y de evaluación de resultados..." (9)

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, incluyó modificaciones muy significativas al relacionar a las dependencias y entidades mediante la sectorización; en ella se facultaba a los titulares de las dependencias como coordinadores de sector, utilizando la centralización normativa y la compatibilidad en la planeación y evaluación, pero manteniendo las funciones operativas y administrativas en las entidades.

Las dependencias coordinadoras mejor conocidas como cabezas de sector, asumieron la responsabilidad de dictaminar las líneas y políticas de desarrollo interrelacionando las funciones. Se fijaron objetivos congruentes, sin presuponer sumisión por parte de las entidades sino que las responsabilidades eran compartidas, hecho que debía ser traducido en coordinación programática, eficiencia administrativa y evaluación de la productividad. La sectorización tenía como fundamento la racionalización de la estructura

administrativa, al servir como mecanismo de control concertado y responsabilidad compartida, coadyuvando a la política del sector.

Se planteó así un modelo corporativo en algunos casos donde el coordinador de sector por conducto de un organismo descentralizado hacía el papel de matriz y sus filiales eran comprendidas por las empresas estatales. La creciente estructura administrativa del sector paraestatal, requería de medios que apoyaran el logro de los objetivos en materia económica, por ello, las adecuaciones de entidades en agrupaciones homogéneas y coherentes respecto a su actividad productiva, se manifestó en organizaciones encabezadas por un órgano con la facultad de asumir atribuciones de tutela técnica, programática y presupuestal. Permitió además, sistematizar e institucionalizar los mecanismos necesarios para armonizar las acciones entre empresas que por su afinidad, optimizarán los resultados en función de la productividad, siendo éste, el medio para integrarse como corporaciones a las empresas ubicadas en un sector o subsector. Nace así bajo el concepto de sectorización una modalidad que establecía organizaciones tipo "Holding" o agregaciones de empresas con carácter corporativo dentro del sector público.

"... es muy normal que se recurra al llamado holding de empresas, que consiste en dirigir y controlar un grupo de unidades productivas a través de una matriz o entidad superior. Este tipo de organización se caracteriza por la constitución de una especie de órgano intermedio encargado de transmitir principios e instrucciones desde el más alto nivel político hasta las empresas operativas. En la mayor parte de los países en el que se ha empleado el holding, la casa matriz es una entidad descentralizada. En México puede decirse que la organización sectorial implantada actualmente responde a las características del holding público, sin embargo una variante estaría constituida por el hecho de que los órganos intermedios de dirección y control no son entes descentralizados sino dependencias de la administración pública centralizada." (10)

La integración de los sectores administrativos tuvo dos momentos; el primero económico-administrativo que fue de acuerdo con la afinidad de atribuciones, funciones y actividades de las dependencias (cabeza de sector), con las que efectuaban las entidades y que debieron agruparse al ámbito de gestión referido; el segundo de carácter político según las necesidades del Estado y el gobierno federal, ejemplo de ello, la inclusión dentro del sector de la Secretaría de Gobernación de Productora e Importadora de Papel, S.A. de

C.V. y el Fideicomiso para la operación del Canal 13 de televisión; en el sector de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las Compañías Telefónicas Fronteriza, Nacional y Campechana y el Fideicomiso para Promotora Cinematográfica Mexicana S.A., para citar algunos. Se formaron diez y seis sectores administrativos, esto permitió a su vez establecer tres niveles de agregación o de toma de decisiones: el primero consistía en el global o macroadministrativo; el segundo el medioadministrativo y el tercero el institucional o microadministrativo.

Entre las atribuciones asignadas a los coordinadores de sector destacaban: planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades, así como su programación y presupuestación; presentar el programa de actividades y el presupuesto del sector ante las secretarías de orientación y apoyo global, de acuerdo con las entidades de su competencia. Para el cumplimiento de estas funciones se contó con una metodología que resumía las tareas encomendadas a los niveles de decisión y esto se materializó en las bases y lineamientos cuya elaboración fue resultado de estudios realizados en la Coordinación General de Estudios Administrativos. En 1979 se logró contar con el apoyo e instrumentos para participar en el desarrollo de los ámbitos de competencia, a efecto que se diera congruencia a las funciones de los niveles medioadministrativos (dependencias) y microadministrativos.

El Plan Global de Desarrollo establecido por José López Portillo diseñó lineamientos, políticas, metas y objetivos para formular los programas sectoriales a instancias de los niveles de decisión que operaron también en niveles de programación. En diciembre de 1982 al asumir la presidencia Miguel de la Madrid Hurtado se puso en marcha el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), cuyos objetivos se centraron en combatir la inflación, proteger el empleo y recuperar las bases del desarrollo dinámico, sostenido, justo y eficiente. Dichos objetivos obedecían a los esfuerzos que el gobierno mexicano realizaría ante los embates de la crisis tan severa por la que atravesaba el país, resumiéndose en diez puntos programáticos:

1. Disminuir el gasto público;
2. Proteger el empleo;
3. Continuar las obras en proceso, con criterios de selectividad;
4. Reforzar las normas que aseguraran disciplina, adecuada programación, eficiencia y honradez en la ejecución del gasto público;
5. Proteger y estimular los programas de producción, importación y distribución;
6. Aumentar los ingresos públicos, para frenar el crecimiento del déficit y el consecuente aumento desproporcionado del débito público;

7. Canalizar créditos a las prioridades;
8. Reivindicar el mercado cambiario bajo la autoridad y soberanía monetaria del Estado;
9. Reestructurar la Administración Pública Federal, para actuar con eficacia y dinamismo; y
10. Actuar bajo el principio de rectoría del Estado dentro del régimen de economía mixta.

Dicho programa no solo trató de atacar los problemas de tipo financiero, sino también, aquellos de carácter estructural cuyas causas se fundamentaban en los fenómenos inflacionarios que persistirían y acompañaría al nuevo período presidencial.

1.4 LEY DE PLANEACION

La Ley de Planeación fue creada para dar congruencia normativa y legal a las actividades conferidas constitucionalmente al Poder Ejecutivo Federal, con base en las reformas a los artículos 25 y 26 de la constitución durante diciembre de 1982, promovidas por el entonces Presidente Miguel de la Madrid Hurtado. Establecía que el Estado organiza el sistema de planeación y lo referente al desarrollo nacional y crecimiento económico; sus objetivos se vincularon con los del Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988) para dar respuesta a la voluntad política e intentar la transformación de las instituciones así como impulsar los cambios cualitativos que se requerían en el país, mediante consultas populares y de ellas obtener los argumentos que dieran el aspecto democratizador en los asuntos nacionales, para enfrentar los problemas causados por la inflación, el desempleo y la incertidumbre de las empresas mexicanas (públicas y privadas).

"La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos..." (11)

Esta ley explica los pormenores que en materia de planeación corresponden a cada una de las dependencias y entidades de la administración pública Federal; las atribuciones y responsabilidades que genera el proceso de planeación democrática. A la Secretaría de

Programación y Presupuesto, (de acuerdo con el Reglamento Interior de la misma, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de enero de 1983) correspondía según la Ley de Planeación las siguientes atribuciones:

Coordinar las actividades de planeación; elaborar el Plan Nacional de Desarrollo; proyectar y coordinar la planeación regional; los programas especiales que señalara el Presidente de la República; las actividades en materia de investigación y capacitación para la planeación; verificar periódicamente los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, así como los resultados que marca el Plan; y adoptar medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas.

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: participar en la elaboración del Plan; proyectar y calcular los ingresos de la federación, del Departamento del Distrito Federal y de las dependencias y entidades de la administración pública Federal; verificar el cumplimiento de los objetivos en el uso de los créditos públicos; vigilar el Sistema Bancario; y considerar los efectos de la política monetaria.

A la Secretaría de la Contraloría: adoptar los elementos de juicio para el control y seguimiento de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

A las dependencias corresponde: elaborar programas sectoriales tomando la propuesta de las entidades bajo su sector y la de los gobiernos estatales interesados; asegurar la congruencia de los programas sectoriales con el Plan; verificar la relación de los programas y presupuestos de las entidades bajo su sector, a fin de adoptar medidas para corregir desviaciones.

A las entidades paraestatales: considerar el ámbito territorial de sus acciones, atendiendo la propuesta de los gobiernos de los estados, a través de las dependencias coordinadoras de sector; asegurar la congruencia de sus programas institucionales con los de su sector y verificar los resultados obtenidos.

En la participación social mediante los foros de consulta popular, intervienen grupos de trabajadores, investigadores, académicos, empresarios incluyendo las cámaras de senadores y diputados, tiene como propósito actualizar y ejecutar el Plan de manera democrática. La coordinación entre el Ejecutivo Federal y las entidades federativas se establece en convenios para desarrollar los programas regionales, haciendo patente su

ámbito de responsabilidad y destacando la participación del órgano central de planeación. Para tales efectos se acataran las disposiciones que señalen los contratos con los particulares, precisando las responsabilidades de ambas partes. La inducción consiste en la orientación a los sectores de la sociedad, con base en los objetivos, metas y prioridades estimados en los programas.

Las responsabilidades a que se sujetan los funcionarios, en torno al cumplimiento de los Programas y del Plan, son irrenunciables y acatables como parte de sus obligaciones; en caso de contravenirlos, se les impondrán medidas correctivas y sanciones, llegando a ser suspendidos o removidos de su cargo. En los convenios celebrados por el Ejecutivo, se incluye una cláusula que estipula las responsabilidades de los participantes, Así como las acciones pertinentes en caso de incumplimiento. Se crea para estos fines la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982.

Los niveles de planeación en sus vertiente obligatoria para el sector público, pretende asegurar la disciplina y eficacia en el cumplimiento de los planes gubernamentales, mediante la vigilancia y supervisión constante, para detectar las desviaciones. La concertación, que induce el comportamiento de los particulares hacia los objetivos nacionales, por conducto de compromisos establecidos con el sector social y privado, además, los niveles de gobierno estatal y municipal, para establecer la coordinación entre los programas federales, de aplicación regional, estatal y local.

1.5 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988

La Secretaría de Programación y Presupuesto como órgano normativo del gobierno federal elaboró el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, materializándolo de acuerdo con las disposiciones que imponía la Ley de Planeación, mediante el establecimiento de cuatro objetivos que consistían en: conservar y fortalecer las instituciones democráticas; vencer la crisis; recuperar la capacidad de crecimiento; e iniciar los cambios cualitativos que requería el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales. Como producto de la voluntad política y de participación social, puntualizaba las metas, objetivos, lineamientos y políticas para cada sector productivo del país, erigiendo al Estado como promotor y rector de la economía nacional. Constituyó el instrumento de coherencia, integración y

ámbito de responsabilidad y destacando la participación del órgano central de planeación. Para tales efectos se acataran las disposiciones que señalen los contratos con los particulares, precisando las responsabilidades de ambas partes. La inducción consiste en la orientación a los sectores de la sociedad, con base en los objetivos, metas y prioridades estimados en los programas.

Las responsabilidades a que se sujetan los funcionarios, en tomo al cumplimiento de los Programas y del Plan, son irrenunciables y acatables como parte de sus obligaciones; en caso de contravenirlas, se les impondrán medidas correctivas y sanciones, llegando a ser suspendidos o removidos de su cargo. En los convenios celebrados por el Ejecutivo, se incluye una cláusula que estipula las responsabilidades de los participantes, Así como las acciones pertinentes en caso de incumplimiento. Se crea para estos fines la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982.

Los niveles de planeación en sus vertiente obligatoria para el sector público, pretende asegurar la disciplina y eficacia en el cumplimiento de los planes gubernamentales, mediante la vigilancia y supervisión constante, para detectar las desviaciones. La concertación, que induce el comportamiento de los particulares hacia los objetivos nacionales, por conducto de compromisos establecidos con el sector social y privado, además, los niveles de gobierno estatal y municipal, para establecer la coordinación entre los programas federales, de aplicación regional, estatal y local.

1.5 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988

La Secretaría de Programación y Presupuesto como órgano normativo del gobierno federal elaboró el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, materializándolo de acuerdo con las disposiciones que imponía la Ley de Planeación, mediante el establecimiento de cuatro objetivos que consistían en: conservar y fortalecer las instituciones democráticas; vencer la crisis; recuperar la capacidad de crecimiento; e iniciar los cambios cualitativos que requería el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales. Como producto de la voluntad política y de participación social, puntualizaba las metas, objetivos, lineamientos y políticas para cada sector productivo del país, engiando al Estado como promotor y rector de la economía nacional. Constituyó el instrumento de coherencia, integración y

coordinación de los tres niveles de gobierno, para recuperar el desarrollo y edificar una nueva etapa de crecimiento económico.

Según el Plan la economía del país enfrentaba problemas estructurales como: desequilibrio en el aparato productivo y distributivo, proyectados por la desigualdad del crecimiento de los sectores; dualidad; dependencia tecnológica; insuficiencia en el ahorro interno de divisas. Se plantearon dos programas para enfrentar los retos: el primero enfatizó la reordenación económica, mediante el combate a la inflación, la inestabilidad cambiaria y la recesión con acciones para el cambio cualitativo, retomando los objetivos del Plan, al considerar alternativas y aplicaciones de política de reducción del gasto público, sustitución de importaciones, nuevas políticas arancelarias y un sistema adecuado de fiscalización; el segundo, referente al cambio estructural, proponía dar prioridad para satisfacer las necesidades básicas, fortalecer el mercado interno, modernizar y avanzar en la reorientación sectorial y regional del aparato productivo y distributivo bajo la rectoría del Estado; alentar el sector privado y fortalecer el sector social, para asumir las responsabilidades en los procesos económicos y políticos que generaran el desarrollo.

"Los problemas que encara la Nación no son producto sólo de errores de políticas a lo largo de nuestra historia; derivan también, como ya lo he confirmado, de factores externos y de la dinámica del crecimiento y de las contradicciones internas de la evolución de la sociedad mexicana, que se ha convertido en una nación grande compleja y desigual. Por ello, la estrategia del Plan no pretende lograr íntegramente la reorientación y el cambio estructural en el sexenio...(12)

La segunda parte del Plan consideraba las alternativas macroeconómicas para el período de vigencia del mismo, la función que desempeñaba el gasto y las empresas públicas. De la política social se generaron trece programas que comprendían en número a los sectores económicos. La política sectorial se orientó a los programas regionales para fortalecer el federalismo, al vincular los tres niveles de gobierno y adecuar un modelo de desarrollo regional consistente. La participación de la sociedad en la ejecución del Plan fue a través de los Foros de Consulta, quienes además se encargaron de actualizar, corregir y reformar los programas de las dependencias y entidades de la administración pública Federal.

Respecto a las empresas públicas el Plan las consideró como unidades económicas de producción de bienes y servicios públicos dentro de un marco histórico, político, económico y social, cuya personalidad y estructura jurídica específicas permanecía bajo la regulación y la normatividad del Estado y con ellas constituir el carácter mixto de la economía mexicana para corregir las ineficiencias del aparato productivo, distributivo además de atender la promoción, regulación y dirección del desarrollo económico y social. Sus propósitos fundamentales consistían en: fortalecer la economía nacional, participar en la oferta de bienes y servicios necesarios, apoyar la integración del aparato productivo, reestructurar y modernizar la infraestructura industrial, comercial y de servicios, regular la actividad de los mercados para reducir los efectos negativos producidos por la desigualdad en el ingreso, apoyar la descentralización de las actividades de producción y distribución y servir de mecanismos y medio para aplicar la política económica en el cumplimiento de los objetivos (de la empresa y del Estado mediante la moralidad en su administración).

En el renglón económico los primeros tres años del gobierno de Miguel de la Madrid estuvieron matizados por un significativo decremento en el gasto público programable, respetando la parte porcentual dirigida al pago de la deuda externa, mientras el ritmo de crecimiento anual de los precios al consumidor tendían a incrementarse en forma alarmante. La caída de la producción se generalizó en diversos sectores, el empleo de la fuerza de trabajo se restringió sin mostrar una mejora sustancial, a dicho período (1983) se le conoció informalmente como el Programa de Reordenación Económica Ampliado. En el bienio 1984-85, la política financiera actuó con mayor cautela en comparación con 1983, sin destacar avances notorios o plausibles; a principios de 1986, la economía mexicana recibía un severo golpe en la balanza comercial, al desplomarse el precio del petróleo en el mercado internacional. En pocos meses el valor del barril del crudo exportado por México, perdía aproximadamente el 60% (al caer desde niveles cercanos a 25 dólares por barril a finales de 1985, para encontrarse alrededor de los 8 dólares por barril a mediados de 1986).

"Para el año siguiente me propuse continuar con el combate a la inflación mediante los mismos lineamientos de la política económica, pero aplicando las medidas con menor severidad, para permitir cierta recuperación de las actividades productivas y del empleo. Los resultados en 1984 fueron comparativamente más favorables que en 1983 y por ello, la misma política se amplió por un tercer año, hasta 1985. De ahí que la política económica del

período se le conozca informalmente como el Programa de Reordenación Económica Ampliado." (13)

A finales del sexenio de Miguel de la Madrid la modernización administrativa introducía como parte de su política a la desincorporación de entidades no consideradas ni estratégicas ni prioritarias, ya que desde finales de 1986 se recurría a esa opción para reactivar la economía y a la vez sanear las finanzas de las empresas públicas. El proceso de desincorporación, apoyó selectivamente los programas prioritarios de gasto e iniciando una reconversión en la industria petrolera, eléctrica, siderúrgica, azucarera, naval y de fertilizantes. Se contribuyó a depurar la administración pública paraestatal mediante la venta, transferencia y fusión de empresas públicas no prioritarias ni estratégicas de aquéllas que ya habían cumplido con su objetivo. La privatización en cierta forma liberó al Estado de la carga financiera que representaban algunas entidades que operaban con pérdidas (no rentables), y a su vez propiciaban un alivio a la economía, con dicha actitud el gobierno federal pretendía dar respuesta a la realidad económica del país, justificando su decisión de no seguir sosteniendo indefinidamente la carga presupuestal de las empresas que habían concluido su cometido.

La política de la empresa pública, vinculada con el fortalecimiento del aparato productivo y distributivo, dió pauta para tomar medidas drásticas en cuanto al control de las mismas, derivado de su complejidad administrativa, funcional y operacional, dejando al Estado en una posición de intermediador en las condiciones del mercado. Según datos del Cuarto Informe Presidencial de Miguel de la Madrid, la depuración del sector paraestatal se enfocó en la liquidación, fusión, transferencia, extinción y venta de 205 entidades y 261 en proceso, dejando un saldo aproximado de 700 en comparación de las 1,155 que existían al inicio de su mandato.

"Una prueba de mayor eficiencia del sector paraestatal es el hecho de que, entre 1983 y 1986, las transferencias a las entidades controladas presupuestalmente, fuera del pago de servicio de la deuda, se estiman disminuirán en así 60% en términos reales. El proceso de reconversión industrial en marcha se ha acelerado en la siderúrgica..." (14)

El período de gobierno de De la Madrid se distinguió por una política económica raquítica en cuanto a logros de crecimiento y desarrollo, sacrificio de la economía e incumplimiento de los objetivos generales del Plan Nacional de Desarrollo. En cuanto al

modelo sectorial quedó sin modificarse y adecuarse a las necesidades debido a que se requería reestructurar en cuanto su composición y actualización en los preceptos regulatorios y normativos de las entidades paraestatales sujetas a la coordinación por sectores. Las expectativas del período fueron opacadas por el paulatino empobrecimiento de la población, la curva del desempleo fue más notoria entre la frustración social en cuanto a los proyectos de bienestar y apertura democrática que ofrecía el desgastado y agotado sistema político, al adoptar un modelo neoliberal de desarrollo y crecimiento que sólo podría ser aplicado en situaciones de estabilidad económica, suficiencia financiera, inflación controlada y balanza comercial favorable.

El 15 de diciembre de 1987 se firmó el Pacto de Solidaridad Económica entre el Gobierno de la República y los dirigentes de los grupos campesino; obrero y empresarial, como medida desesperada por recuperar el control de la economía y reivindicación de la política de De la Madrid. El Pacto de Solidaridad ganó aceptación y credibilidad no obstante el fracaso de los proyectos antiinflacionarios de Argentina (Sol) y el de Brasil (Plan Cruzado); sin embargo, hubo concertación cúpular entre sectores que políticamente beneficiaba la postura del gobierno federal al mantener una estabilidad tal vez ficticia entre precio-salario, cuyos resultados reflejaban incrementos del 20 al 80% en los servicios y 15 a 20% en salarios contractuales.

Políticamente el pacto respondía a una necesidad económica cuyas medidas pretendían sanear las finanzas públicas y surgir como mecanismo de choque antiinflacionario, con el objeto de subsanar los costos sociales (salarios-precios), resultado del abatimiento en los salarios y la erosión del poder adquisitivo. Se creó con la finalidad de reactivar selectivamente la economía bajo un esquema de crecimiento equilibrado de la oferta, de acuerdo con el incremento de la demanda social en materia de bienes y servicios socialmente necesarios no satisfecha. El combate a la inflación con recesión, era la política económica, en medio del escepticismo general justificado, ya que los planes de choque aplicados para el control de la inflación en esos momentos sólo había tenido dos tipos de resultados; los exitosos de Israel y Bolivia y los de efectos desastrosos de Brasil y Argentina. Así bajo el panorama que ofrecía la concertación cúpular, los objetivos de política económica para 1988 buscaban:

- Seguir avanzando en las medidas del cambio estructural;
- Apoyar la recuperación económica gradual y sostenida, en un contexto de equilibrio de la balanza de pagos y fortalecimiento del ahorro interno;

- Intensificar los esfuerzos para combatir la inflación y proteger el salario real de los trabajadores; y
- Asegurar el manejo honesto y eficaz de los fondos públicos, con enérgica intransigencia respecto a actos deshonestos de los servidores públicos y complicidad de los particulares.

En este marco económico planteado por De la Madrid y ante las expectativas de la sucesión presidencial en un ambiente caldeado por la situación política, del exsecretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari, se enfrentó en contienda electoral con Cuauhtémoc Cárdenas, quien por medio de la corriente democratizadora, reunía en el Frente Democrático Nacional a la mayoría de los partidos de oposición de izquierda, para hacer de las elecciones de 1988 entre las más reñidas de nuestro país.

1.6 CARLOS SALINAS DE GORTARI

Ante numerosas impugnaciones y dudas sobre la legitimidad de su triunfo, al asumir la presidencia de la república el 1 de diciembre de 1988, Carlos Salinas de Gortari, en una atmósfera tensa por los resultados de la contienda, se rodeó de un gabinete sumamente heterogéneo desde el punto de vista ideológico y político, destacando la juventud de la mayoría de sus componentes. Sin embargo, la imagen presidencial decaía ante la opinión pública por lo controvertido y la manipulación del recuento de los sufragios, que hacía pensar en otro fraude electoral.

La necesidad de legitimar un gobierno en entredicho dió origen a una política enérgica, de múltiples facetas para atacar los problemas que agobiaban al país. El Pacto de Solidaridad Económica herencia del sexenio anterior adquirió simpatía y reconocimiento dentro de las clases populares, logrando además uno de los objetivos de política económica no alcanzados por Miguel De la Madrid, el cual consistía en el abatir la inflación. Con el ingreso de México al Acuerdo General de Aranceles y Comercio GATT (General Agreement on Trade and Tariffs) durante la gestión de De la Madrid, la situación de la sobreprotección arancelaria tras muchas décadas, fue abierta aceleradamente a las inversiones y al comercio mundial, con resultados predecibles para la economía nacional,

mientras se negocia la deuda externa e iniciaban las conversaciones para el Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos de América, Canadá y México.

"El GATT forma parte de la legislación nacional desde el 6 de noviembre de 1986, en que la adhesión de México fue ratificada por el Senado de la República. Desde entonces, el país participa plenamente de todas las actividades del Acuerdo y disfruta de todas las concesiones arancelarias, negociadas desde la entrada en vigor del GATT "(15)

La Secretaría de Programación y Presupuesto en enero de 1993 fue absorbida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en ese mismo año la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología se transformó en Secretaría de Desarrollo Social, asumiendo las funciones que el Programa de Solidaridad había desarrollado como parte de la política social del salinismo. Durante los cinco años de ese sexenio, se concluye con la liquidación, extinción, liquidación, transferencia de empresas paraestatales no prioritarias, en lo que cabe aclarar que nunca fue precisado el concepto de prioritario, además de la venta de la banca como un acto sin precedente.

1.7 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994

Al igual que el Plan diseñado durante el mandato de De la Madrid, el correspondiente al período 1989-1994, estuvo basado en consultas populares, a través del Consejo Nacional de Concertación Económica que como instrumento administrativo permitió su elaboración. Dentro de sus propósitos recogía los acuerdos propuestos durante la campaña presidencial de Carlos Salinas de Gortari, como parte del esquema de trabajo, las políticas y criterios a seguir; siendo: Acuerdo para la Ampliación de la Vida Democrática, Acuerdo para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios y el Acuerdo para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida. De éstos acuerdos se desprendían los cuatro objetivos: Defender la Soberanía y Preservar los Intereses de México, Ampliar Nuestra Vida Democrática, Recuperar el Crecimiento Económico con Estabilidad de Precios y, Elevar Productivamente el Nivel de Vida de los Mexicanos.

La estrategia económica se basó en dos metas prioritarias; la primera consistía en alcanzar una tasa de crecimiento anual del 6%; y la segunda enfocada a reducir el ritmo anual del aumento de precios. Como mecanismo de continuidad respecto al proceso

modernizador heredado de la gestión de Miguel de la Madrid, se consideró de vital importancia adecuar las condiciones económicas de acuerdo a las condiciones y tendencias internas y externas, que implicaba contar con un aparato productivo competitivo a nivel nacional e internacional.

"La modernización económica sería inconcebible sin la modernización de la empresa pública, ya que ésta juega un papel esencial en la promoción del desarrollo. Para atender con eficacia a sus funciones, la empresa pública se sujetará a un profundo proceso de modernización estructural, y se concentrará en las áreas estratégicas y prioritarias para el desarrollo de su actividad". (16)

Los objetivos y estrategias del Plan consideraban bajo el esquema de la modernización, que el Estado sería el conductor del desarrollo nacional al interrelacionar a los sectores productivos para lograr el crecimiento económico, el empleo y la distribución del ingreso, sustentado en artículo 25 constitucional. Para el logro de sus metas, promovía una apertura al cambio, impulsando la inversión privada, la diversificación y expansión de las exportaciones no petroleras y el enfoque de la inversión pública en la infraestructura, así como el fortalecimiento del mercado interno en forma gradual. Dentro de los puntos vinculados con la política exterior y comercio internacional, se consideraba ya, la alianza con los países vecinos del norte (Estados Unidos y Canadá, con quienes se signará en Tratado de Libre Comercio), los de la cuenca del pacífico, los latinoamericanos (bajo el esquema de tratados bilaterales, de los que destacan: Bolivia, Chile y Costa Rica), la comunidad económica europea y los países del tercer mundo en el continente asiático y africano.

En el plano político incluía nuevas propuestas para acrecentar la participación de los partidos políticos en la vida nacional, al ampliar el acceso a los medios de comunicación como foro para exponer sus plataformas y programas de trabajo, se pretendía también fortalecer y hacer más patente la división de los poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), de igual manera, los procesos electorales daban un giro al instrumentarse la reglamentación acorde a las necesidades, para denotar transparencia y confiabilidad en los comicios municipales, estatales y federales.

En el Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios, se establecían las prioridades en materia de desarrollo económico para la consecución de los

objetivos y metas establecidos. Surgía bajo este contexto, las bases relativas al Acuerdo del Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico en los Criterios Generales de Política Económica para 1989, que instrumentaban los objetivos específicos para el primer año de gobierno, buscando consolidar la estabilidad de precios, crear las bases para la recuperación gradual, reducir la transferencia de recursos al exterior, proteger el poder adquisitivo del salario y el nivel de empleo, fortalecer mediante la concertación el compromiso de los sectores para apoyar la estabilidad interna y como último punto, la negociación de la deuda externa. Para lograr estos objetivos, se diseñaron paralelamente acciones que condicionaban su logro, enfocados principalmente al saneamiento de las finanzas públicas.

"La responsabilidad del Estado moderno normal consiste en orientar la energía en un desarrollo que permita el uso soberano y racional de nuestros recursos naturales, una distribución equilibrada de las actividades en el territorio..."(17)

Se insiste en que la política de la empresa públicas estuvo canalizada a las áreas estratégicas y prioritarias como actividades exclusivas del Estado, esmeradas a conseguir la eficiencia y honestidad en su administración, pero el régimen se reservaba el derecho a decidir de acuerdo con sus intereses y situaciones coyunturales, el criterio de lo que es estratégico y prioritario. Sin embargo, se argumentaba que la modernización de las empresas estaría dado en un marco que permitiera alcanzar los objetivos económicos y sociales, sin perder de vista su aspecto empresarial atendiendo la productividad en cumplimiento de las políticas, programas y al presupuesto destinado para su operación.

"Las entidades de servicios que cumplen una clara función social la desarrollarán con la mayor eficiencia, distinguiendo su fin de los resultados de su operación; no Así las empresas públicas, que por los tipos de bienes y servicios que producen deberán sujetarse a criterios de rentabilidad y regirse de acuerdo con la competencia que impone el mercado, para su mejor desempeño y más alta utilidad social".(18)

En la última parte correspondiente al Plan dentro de los Acuerdos, se consideraban los aspectos relativos al bienestar social, el empleo, la salud, el derecho a la educación y a la asistencia social, así como la protección al medio ambiente, que contra los argumentos vertidos por los publicistas oficiales, habían sufrido un grave y alarmante deterioro en cuanto al crecimiento real y los logros alcanzados en el empleo, la salud, la vivienda, entre

otros. El programa social envolvía con proféticas promesas de bonanza, devolviendo al pueblo lo que originalmente él mismo había contribuido en materia de bienestar, el tiempo daría la razón al repetirse la misma historia sexenal; un paso adelante y dos pasos hacia atrás.

De manera general se han dado los puntos más relevantes del Plan Nacional de Desarrollo correspondiente a la gestión salinista, referente a la política de las empresas públicas el proceso de desincorporación estuvo delineado por los siguientes criterios:

- 1.- Liquidación o extinción de las que habían cumplido sus objetivos y carecían de viabilidad económica o cuyas actividades eran susceptibles de ser realizadas por otras entidades o dependencias del gobierno.
- 2.- Fusión para el mejor uso de los recursos con la integración o complementación de procesos productivos de comercialización y gestión administrativa.
- 3.- Transferencia a gobiernos de los Estados, aquellas prioritarias de importancia regional o local, vinculadas con sus programas de desarrollo; y
- 4.- Venta de las no prioritarias ni estratégicas, y que por sus condiciones son susceptibles de ser adquiridas por los sectores social y privado.

El proceso de desregulación para elevar la productividad y mejorar los incentivos en las empresas públicas, presuntamente fueron dados bajo esquemas de selectividad al profundizar la desarticulación, eliminando prácticas y obstáculos que impedían el dinamismo, así como la definición de líneas de autoridad, objetivos globales y particulares, que redundarían en eficacia y honestidad en el manejo de los recursos.

Este capítulo ha tratado de manera general el marco histórico de la administración pública Federal, puntualizando aspectos que para el presente trabajo se consideran elementales y así dar paso a un concepto poco estudiado en la administración pública mexicana. Específicamente desde el punto de vista político administrativo el de la corporación pública, que bajo los nexos de la sectorización contempla un apartado muy especial y un tema novedoso. Por la importancia en su aplicación y adquirir mayor relevancia al emplearse en la administración pública y privada acumulando una experiencia empresarial con gran éxito, asume además connotaciones que lo distinguen como un tipo de organización basada en áreas especializadas e integradas, formando un sistema político administrativo de gran trascendencia.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

CAPITULO PRIMERO

1. **HELLER**, Hernan. Teoría del Estado. Editorial Fondo de Cultura Económica. Décima cuarta reimpresión. México 1992, pág. 255
2. **FREEMAN**, Smith Robert. Los Estados Unidos y el Nacionalismo Revolucionario (1916-1932). Edit., Extemporáneos, Colección Pleno Sol. Núm. 27. México 1973, pág. 122
3. **IBIDEM**. pág. 126
4. **DULLES**, John F. Ayer en México una crónica de la revolución (1919-1936). Edit., Fondo de Cultura Económica. México 1982, p.p. 377 y 378
5. **CORDOVA**, Arnaldo. La política de masas del cardenismo. Edit. ERA, Colección Serie Popular Núm. 26. Cuarta edición. México 1981. p.p. 45 y 46
6. **FERNANDEZ**, Santillan José. Política y Administración Pública. Edit. INAP., México 1980. pág. 84
7. **SALINAS**, Alberto. La Reforma Administrativa: un enfoque de desarrollo organizativo y administración para el cambio. Edit. Fondo de Cultura Económica. México 1980, pág. 7
8. **CARRILLO**, Castro Alejandro y Sergio García Ramírez. La Empresa Pública en México. Edit. Miguel Angel Porrúa. México 1983. pág. 88
9. **Secretaría de la Presidencia**. Lineamientos Generales para el Funcionamiento Institucional y Sectorial de la Administración Pública Federal. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. 30 de octubre de 1977. pág. 3
10. **ABREGO**, Ayala J. Octavio y Barba Behrens Silvano. Corporaciones Públicas. Premio Nacional 1987. Edit. por el INAP. México 1989. p.p. 136 y 137

11. **Secretaría de Programación y Presupuesto.** Ley de Planeación. México 1983. pág. 8
12. **DE LA MADRID** Hurtado, Miguel. La Política de la Renovación. Edit. Diana. México 1988, Primera Edición. pág. 250
13. **IBIDEM.** pág. 254
14. **Secretaría de Programación y Presupuesto.** Cuarto Informe Presidencial Miguel de la Madrid. Presidencia de la República. pág. 28
15. **DE OLLOQUI,** José Juan. Implicaciones Jurídicas de la Apertura Comercial. Centro de Investigaciones sobre los Estados Unidos de América (CISEUA). Coordinación de Humanidades. Universidad Nacional Autónoma de México. Serie documentos México 1991. pág. 23
16. **Secretaría de Programación y Presupuesto.** PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994. México 1989. pág. XVIII
17. **IBIDEM.** pág. 89
18. **IBIDEM.** pág. 90

CAPITULO SEGUNDO

LA CORPORACION PUBLICA

La palabra corporación etimológicamente proviene del vocablo latin "Corpus-Corporis" y significa: cuerpo, asociación, junta, sociedad, comunidad y gremio. Los términos aplicables a esta definición tienen un sentido de agrupación social, y por lo tanto adquieren una connotación sociológica y administrativa, que lo hace tema de especial interés para los estudiosos en estas materias. Así, la sociología la concibe como congregación definida bajo el concepto de sociedad organizada, que crece en tamaño y dimensión, conforme aumenta la complejidad y estatificación de la estructura social.

"Un grupo dentro del cual pueden vivir los hombres una completa vida común, que una organización limitada a algún propósito o propósitos específicos...una sociedad no solamente en individuos vinculados los unos a los otros, sino también de grupos interconectados y superpuestos..." (1)

El concepto de sociedad surge en Europa en los siglos XVI y XVII, para diferenciarlo del Estado, aunque el análisis sistemático de su naturaleza aparece con la Sociología. La corporación, es comprendida como un grupo social y consiste en un número de personas, cuyas relaciones se basan en un conjunto de papeles y estatutos interrelacionados, que comparten ciertos valores, creencias y semejanzas. Políticamente va ligada al aspecto administrativo, pero se ha empleado en diversas formas particularmente en los regímenes fascistas. Administrativamente tiene una acepción de carácter empresarial y organizativo estando en relación con el patrimonio de la empresa que figura como matriz. Cuando aparece como filial o subsidiaria, la cabeza empresarial tiene un control en las acciones y facultad para decidir la política a seguir; cuando se erige como sucursal, se habla de un establecimiento secundario sin otra autonomía legal de la empresa matriz.

En la administración pública mexicana el concepto de corporación pública es aplicable desde la perspectiva de las entidades paraestatales y en esta última expresión se contempla a las empresas de participación estatal, organismos descentralizados y fideicomisos. Es una forma de desconcentración operativa que surge debido a la complejidad de un organismo, el cual para cubrir y cumplir sus funciones de expansión o crecimiento, tiene que crear unidades con cierto grado de autonomía, pero con dependencia técnica y funcional del órgano central.

"En México, no contamos con jurisprudencia o normatividad oficial sobre el tema, las corporaciones públicas tendrían su origen en los artículos 50 y 51 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al establecer la sectorización, las Entidades Coordinadoras de Sector y Subsector".(2)

Jurídicamente sólo se encontró dentro de la legislación española, y es definida como una clase de sociedad colectiva y no física, de interés público, constituida directamente por la ley y regida por ella. Puede designarse a una Diputación Provincial, Ayuntamiento, Corporación Municipal, Academia de la Lengua, Colegio de Abogados, y Cabildo de una Catedral. También corresponde a entidades de orden civil, políticas, administrativas, militares o eclesiásticas, según la ley que las regule y en relación con el fin especial que se propongan alcanzar.

Serra Rojas en su obra de Derecho Administrativo, define a la corporación pública como un vocablo empleado en el Derecho Anglosajón, pero pone especial énfasis en la procedencia de origen británico, bajo la denominación "The Public Corporation" quien determina las propiedades públicas, aunque el sentido corporativo, es usado para designar a un cuerpo político o civil, con capacidad legal para proceder como persona física o moral, siendo esta última la autorizada por la ley como empresa o sociedad mercantil. En nuestro país el término es tal vez más usual en la administración privada que en la pública, aunque existan los modelos corporativos en organismos descentralizados.

2.1 ANTECEDENTES Y DEFINICION DE CORPORACION PUBLICA

Las corporaciones aparecen durante la Edad Media donde tienen su mayor desarrollo, puesto que en esta etapa adquieren diversas facetas, de las cuales los gremios artesanales son claras manifestaciones que conceden trascendental importancia a la jerarquización de niveles o estamentos laborales que reflejan el pragmatismo en la escala de autoridad y constituye un modelo de asociación de trabajadores de una determinada rama de la actividad humana. El empleo del término se dió de manera peculiar en los ejércitos feudales constituidos como cuerpos especializados, cuyos milicianos de origen legionario y mercenario (el grupo de la tropa era obtenido por medios de levás), vendían sus servicios al mejor postor. El sometimiento de aldeas y villas se mantenía por la constante existencia de guerras, ya que el dominio de las tierras requería de frecuentes

encuentros bélicos y cuyo vencedor obtenía los beneficios de las contribuciones impositivas vía alcabalas y pagos de guerra.

Los reinos se integraron por pequeñas agrupaciones, quienes proveían de manera pecuniaria el soporte económico de los feudos. Por su parte, los milicianos constituían el poder militar de los feudos y su ocupación consistía en la defensa y custodia del territorio que ocupaba el Señor Feudal. Se les retribuía en forma especial según los fondos adquiridos y en algunos casos eran relevados de su cargo, comisionándoles concesiones distintivas y elevados a cargos de nobleza dependiendo de los servicios prestados con sus armas. Estaban exentos de deberes agrícolas, pero obtenían un aporte de los productos del suelo, lo mismo que los miembros de la comunidad para delinear una sociedad de nobles y campesinos (siervos, aldeanos o habitantes de villas).

El poder militar constituyó la parte fundamental del corporativismo de Estado, donde la organización se manifestó en la forma de manejar las actividades económicas, judiciales, administrativas y militares ejercidas de manera simultánea por los Señores Feudales. Cuando se formó el Estado Feudal, la lucha de los grupos sociales se desvió, la continuación de las guerras entre los Estados fueron impulsadas por un implacable afán de conquista y sometimiento.

La transición del Estado Feudal a un nuevo orden socioeconómico se basó en la existencia de los "Burgos" y la actividad comercial incipiente, gestada por el intercambio comercial de un lugar a otro, propiciando que las Villas se desarrollaran rápidamente, para dar lugar a un estrato social más dinámico e independiente. Las sociedades como las organizaciones crecieron en tamaño y dimensión, aumentando la complejidad de la estructura del Estado Burgués, por lo que se requirió diferenciar progresivamente las funciones en ramas de actividades productivas y administrativas, siendo las primeras desarrolladas por artesanos, comerciantes y mercaderes y las segundas por el Estado.

"La burguesía y el corporativismo.- El artesanado, el comercio, las manufacturas y la banca se desarrollan más o menos al margen de la aristocracia, que, en el caso de la Gran Bretaña y de algún otro país, participa sin embargo en dicho movimiento de desarrollo, favoreciendo así la revolución política. El comercio internacional y las manufacturas atrajeron de modo especial a los nobles. No obstante, corresponde a los burgueses el papel

preponderante en este aspecto, adquiriendo con ello una considerable potencia económica, que les permitió destruir progresivamente las monarquías tradicionales. Entre tanto, se integran en su organización mediante el juego de las reglamentaciones y jerarquías corporativas. De este modo, el comercio y la industria tendían a adoptar un carácter jerárquico y estático, idéntico al de las sociedades jerárquicas, que estaba en contradicción con las exigencias de progreso económico..." (3)

En Inglaterra en el siglo XVI se utilizó el término "Corporation" durante el reinado de Elizabeth I, en este periodo los hombres de negocios iniciaron una etapa de acumulación capitalista gracias a las colonias británicas en los continentes americano, africano y asiático. El poder de regulación que el Estado Británico detentaba para los fines de control colonial, lo facultaba para otorgar concesiones de explotación a los particulares sajones, de tal forma que por ese conducto, los beneficios económicos obtenidos de las nuevas posesiones, pasaban a la Corona Inglesa vía impuestos y retribuciones de concesiones otorgadas que la convirtieron en una potencia económica. En ese tiempo se fundaron diversas corporaciones como: The Earl of Sunderland; The Company and Govert Merchantil of London registrada en las Indias del Este, otras fueron la Compañía del Este de las Indias y The Royal Company of African. En territorio americano se crearon la Compañía de la Bahía del Hudson; Gobierno y Compañía de la Bahía del Massachusetts en Nueva Inglaterra y la William Penns y Sociedad Libre de Registros en Pennsylvania. De las situadas en las posesiones americanas desaparecieron en forma simultánea cuando sobrevino la guerra de Independencia en 1776, pero dejando el antecedente del empleo de una forma de administrar propiedades del Estado.

La Revolución Industrial fortaleció las bases del desarrollo capitalista en conceptos de innovación tecnológica, pues procedía a una incipiente acumulación capitalista. El empleo de máquinas de vapor como fuerza motriz, cambio radicalmente el modo de producción de un sistema artesanal a una producción en serie, cuyas necesidades elementales se apoyaban en la especialización de la mano de obra (dándose los inicios de la división del trabajo). Inglaterra, fue pionera de la industrialización y en ella se madura la inquietud por las necesidades tecnológicas con que las instituciones capitalistas alternaron las relaciones de producción.

Con las fábricas se introdujo un ritmo activador que contrastaba con el crecimiento de las ciudades y a su vez, daba margen a un nuevo orden social, por un lado los

capitalistas, por otro los obreros y en última instancia, la población rural emigrante y ansiosa por obtener un mejor nivel de vida en los centros fabriles. Los grandes empuños empresariales norteamericanos se constituyeron mediante corporaciones, principalmente aquéllas que albergaban diversas actividades productivas, distributivas o comerciales. Con los cambios ocurridos en la industria, principalmente de las organizaciones burocráticas, la aparición de sindicatos poderosos y la intervención incrementada del gobierno en la vida económica, disipó algunas asperezas surgidas con el novedoso sistema productivo.

Las corporaciones privadas crearon sus propios mecanismos de control y fueron quizá más sensibles a la voluntad pública que el propio gobierno, por lo que se sujetaban a los designios del mercado puesto en manos de los consumidores, este suceso fundamentó la postura Durckenia de un sistema de comercialización. A principios de 1920, se iniciaba en los Estados Unidos un acelerado desarrollo empresarial, concibiéndose el principio de la "Nueva Gran Empresa", que dió base a la descentralización mediante enfoques sistémicos de los objetivos y de las estrategias de la empresa. De los precursores de este modelo estuvieron: Pierre S. Du Pont y la Compañía Du Pont; Alfred P. Sloan (hijo), en General Motors y en Sears Roebuck, dirigida primero por Julius Rosewald y posteriormente por Robert E. Wood.

La descentralización como principio de organización encaja en las actividades para las cuales fueron concebidas, con mercados diferenciados por líneas de producto. Según Drucker, General Motors a pesar de crear gerencias por producto (innovación hecha por esa compañía), no pudo compararse con la supremacía empresarial de Sears Roebuck en cuanto a sistema de venta y crecimiento desde comienzos de siglo, esta última, controlada por una minoría en las acciones, creó un número considerable de sucursales orientadas a un comercio minorista, dirigida por una matriz y disponiendo de una estructura administrativa descentralizada. Durante el periodo que estuvo al frente Robert E. Wood, se dieron los pasos necesarios para controlar las fábricas (maquiladoras de ropa), como única forma para garantizar la calidad de venta de la empresa, confeccionando y adelantándose al gusto del cliente (estableciendo pautas de consumo), y bajo un método de distribución brindándoles así el más bajo costo posible sin alterar las utilidades que presentaba dicha actitud.

Los cambios suscitados en el primer tercio de siglo dieron un nuevo matiz al concepto corporación, si bien, las necesidades de contar con un modelo administrativo eficaz y aplicable a cualquier establecimiento independientemente de su magnitud, se logró

gracias a los esfuerzos de grandes pensadores de la ciencia de la administración. La descentralización por actividades productivas, permitió el crecimiento de las hoy en día grandes transnacionales, que iniciaron sus empresas bajo cuerpos corporativos con una matriz dinámica e innovadora en términos de organización.

Como doctrina socioeconómica, el corporativismo se basó en el principio de organización de las profesiones, siguiendo las secuelas de los gremios artesanales, en agregaciones, en las que participaban todas las categorías sociales (patrones, empleados, técnicos y obreros), aunque dicha doctrina se apoyó en una jerarquización similar a la acontecida en la Edad Media, sin embargo, tomó nuevo auge a principios del presente siglo, promovido por las fracciones del movimiento católico social español.

"Los regímenes fascistas intentaron desarrollar una organización corporativa, consistente en agrupar las empresas de un mismo ramo en un organismo público o semipúblico que gozaba de facultades reglamentarias y disciplinarias sobre el conjunto. Tal sistema corresponde a la tendencia organizadora del neocapitalismo arcaico. Las grandes empresas poseían, en el seno de las corporaciones, una autoridad de hecho sobre las pequeñas. Tanto la concentración, como especialmente la organización de la producción y del mercado, eran favorecidos por las empresas dominantes. Sin embargo, las ideas del fascismo sólo se aplicaron de modo parcial, ante la resistencia ofrecida por las pequeñas empresas.

Otro aspecto del sistema corporativo fue la debilitación de los sindicatos obreros, al ser reducidos a la función de un organismo oficial, que encuadraba a los asalariados en el marco de las corporaciones..." (4)

La aplicación de los modelos corporativos no solamente fue adecuado a las actividades empresariales y administrativas del Estado, sino que se llevó a cuestiones de carácter político, y en este sentido en España se empleó en la década de los años treinta para apoyar el movimiento "franquista" como instrumento de movilidad política y social que permitió el acceso al poder al régimen fascista.

En el contexto mundial adquirió una faceta multinacional, en 1956 durante la época de la postguerra la Organización de las Naciones Unidas en apoyo a las economías subdesarrolladas, dió margen a la creación de la Corporación Pública Multinacional, para tal efecto se ayudó del Banco Mundial quien asumió el carácter financiero de ella. A fin de

incrementar las actividades del Banco se estableció un fondo de inversiones para estimular el crecimiento de empresas privadas, a pesar que de alguna forma se prestara atención a las de carácter público de los países miembros, pero con especial cuidado en los que ofrecían mayores perspectivas de desarrollo. Ofrecía un interés fijo en las operaciones realizadas y en su actitud financiero-inversionista, orientaba las acciones hacia aquellas empresas de fácil manejo y colocación, adaptable al modelo de desarrollo de la nación donde se fomentaba la inversión.

Actualmente como mecanismo de Estado dentro del aparato productivo forma parte de la estructura administrativa, bajo la coordinación de una empresa matriz, de la cual depende casi siempre por cuestión patrimonial (el Estado de manera directa o indirectamente contribuye a instituir las). Está orientada a realizar actividades de tipo social en la consecución de objetivos preestablecidos en los planes gubernamentales, es una sociedad autónoma, productora de bienes y/o servicios en el mercado, se le considera como unidad económica de interés público, social o general y sirve como instrumento de participación estatal en la economía nacional.

Desde el punto de vista de la sectorización administrativa en México, las unidades productoras de bienes y servicios públicos bajo estructuras corporativas tienen y tendrán gran importancia por el ámbito y nivel administrativo en que se encuentran. Su organización se da de manera gerencial y ello fundamenta la necesidad de cubrir hasta esos niveles las acciones de toma de decisión para fijar las políticas, programas y objetivos sistemáticamente vinculados al quehacer político de los funcionarios y la administración de empresas de Estado. Benjamin Retchkiman, las considera de la siguiente manera:

"La corporación pública, se sujeta al poder Legislativo y Ejecutivo en sus respectivas esferas de acción a diferencia de las dependencias de Estado que en menor o mayor medida se controlan en forma directa por el Ejecutivo y por el poder Legislativo, en cuanto a las corporaciones, tienen mayor grado de libertad de su administración, pero no se trata que se dé una unidad productora sin control, ya que dependen del gobierno central mediante la sectorización como medida de coordinación y control". (5)

Esta definición pretende esclarecer la diferencia en cuanto al control que ejerce una dependencia de la administración centralizada y el que realiza un organismo descentralizado en su respectivo ámbito de gestión. La corporación es parte de la empresa

pública, pero cabe destacar y señalar que no todas las empresas públicas están concebidas como modelos corporativos, ya que en algunos casos la estructura de la empresa debido a la aportación patrimonial obedece a criterios de control, derivado de la participación en las acciones y por ende, existe la representación del Ejecutivo Federal en el Consejo de Administración o Junta de Gobierno. Las existentes en el marco de la administración descentralizada se sujetan a políticas y objetivos que el gobierno federal emite en el renglón de desarrollo económico y crecimiento social, al operar el papel regulador del Estado.

"La unidad de producción de bienes o prestación de servicios que posee una contrapartida directa, formada por decisión inmediata del Estado, con recursos de éste o sus conductos paraestatales reciben de fuentes fiscales o crediticias o de asociación con capitales privados o sociales, o de la aplicación de los precios y las tarifas por los bienes y servicios que proveen a disposición del público, y sujetan a cumplimiento forzoso y directo de los planes y programas gubernamentales y a un régimen específico de control autoritario. (6)

Desde la perspectiva jurídica y dentro del contexto que se maneja en nuestro país se vincula con la empresa pública, por lo que sólo se pueden diferenciar ambos conceptos, en la forma en que se estructuran con relación a la dependencia de tipo organizacional y la autonomía relativa o absoluta en la constitución y manejo de sus recursos, por lo que el término corporación en los casos en que un organismos descentralizado figura como cabeza de empresas y sus filiales se desarrollan bajo una desconcentración operativa de actividades sin dejar de ser empresas de Estado, a lo cual, Ruiz Massieu dice lo siguiente:

"La organización autónoma de los factores de la producción dirigida a producir o distribuir bienes o servicios en el mercado, con personalidad jurídica o que se manifiesta a través de una fiduciaria; organización en la que el Estado (o algún ente paraestatal) ha hecho un aporte patrimonial que deberá pasar a formar parte del capital social o del patrimonio fiduciario".(7)

En la administración pública mexicana el concepto se fundamenta en la descentralización operativa de las actividades de producción, distribución y comercialización. El Gobierno Federal aporta un patrimonio financiero ya sea por su propia

iniciativa o por alguna entidad facultada para realizarlo, en cuanto a su control-coordinación se sujeta a consideraciones de carácter sectorial.

"...las corporaciones en las que el Gobierno o bien tienen participación por sus aportaciones, o representación en el Consejo de Administración, o ambas cosas a la vez; pero que cae bajo el control de la iniciativa privada. Estas reciben el nombre de empresas de carácter mixto. Por último, existen las corporaciones establecidas por la iniciativa privada bajo el amparo de una ley sujeto a cierta supervisión gubernamental, pero en las que la autoridad administrativa central no tiene participación ni representación alguna". (8)

El control de las corporativas se da por conducto de un organismo descentralizado facultado para tal efecto, con base en el sistema sectorial como medida de agrupación homogénea, coherente e integral, para unificar criterios de decisión. Estos criterios tienden a perder congruencia al prevalecer formas de agrupación fuera de lo previsto en el mecanismo de sectorización, en el caso de los modelos corporativos se sujetan a una empresa matriz quien hace el papel de cabeza empresarial, siendo esta última en la que recae las funciones para regir el comportamiento administrativo de las empresas bajo su control. Según Serra Rojas el concepto corporación pública obedece a cuatro aplicaciones:

1. Es una designación genérica para organismos públicos, desde el Estado como agrupación hasta un organismo descentralizado muy específico, al considerar el empleo del término para determinar actividades administrativas.
2. Es un órgano administrativo de gobierno de los municipios, ya sean juntas municipales, consejos, cuerpos, alcaldías, ayuntamientos, etc.
3. Literalmente como se traduce "The Public Corporation", como sociedades estables, empresas mixtas de Estado, sociedades de interés público, etc.
4. Es forma especial de organismos descentralizados constituidos para administrar una empresa nacionalizada o bien, para desarrollar actividades de interés público.

A su vez tiene características muy específicas de las que se destacan:

- a) Son propiedad total del Estado (o se posee un mínimo de un 51% de las acciones).

- b) Están establecidas generalmente por una ley especial que define sus facultades, derechos e inmunidades y que prescribe la forma de su administración y sus relaciones con las dependencias u organismos descentralizados.
- c) Como corporativa se entiende una unidad separada para propósitos legales y puede demandar o ser demandada, contratar, adquirir y disponer de propiedad a diferencia de cualquier otra dependencia.
- d) Excepto los recursos para promover capital o cubrir pérdidas la corporación es financiada usualmente en forma independiente. Puede obtener sus fondos por medio de empréstitos ya sea de la Tesorería o Sociedades Nacionales de Crédito (Banca Comercial), y de ingresos derivados o provenientes de la venta de sus bienes o servicios. Está autorizada para usar sus entradas como fondo revolvente.
- e) Con frecuencia se encuentra exenta casi siempre de la mayoría de los estatutos regulatorios y prohibitivos aplicables a los gastos de fondos públicos.
- f) Tiende a operar más efectivamente el servicio civil de carrera.

Kohler L. Eric en su publicación (A Dictionary for Accountants) concibe a las corporaciones como la combinación de empresas o formación de grupos surgidos a finales del Siglo XIV, definiéndolas como la concentración de dos o más empresas derivadas de la transferencia de los activos netos de una de ellas a otra u otras, mediante la fusión o en su caso a una creada con dicho fin (Consolidación). Cualquiera de estas dos acepciones, puede ser por una compra por el retiro de uno o más grupos de accionistas. La consolidación según Kohler, adquiere tres jerarquías; la primera consiste en la transferencia de activos que dentro de la Ley de Sociedades Mercantiles (artículo 226), se le conoce como fusión, que crea una nueva sociedad con la desaparición de las fusionantes; la segunda, es la preparación del balance consolidado y otros estados financieros consolidados de aquellas empresas emparentadas; y la tercera, es el grupo de empresas en cualquiera de estas dos jerarquías precedentes considerados como una unidad.

"...la combinación de empresas consiste en la unión o concentración de 2 o más empresas bajo una dirección común, con la finalidad de cumplir de la mejor manera posible, el objetivo para el que fueron creadas; en formas que pueden ir desde una fusión, una adquisición, ya sea total o con participación en el capital contable de otra compañía, hasta un simple acuerdo contractual sobre alguna cuestión". (9)

Desde el punto de vista de empresas privadas la combinación de empresas se basa o fundamenta en criterios similares al de la corporación pública, ya que ambos casos son el crecimiento y la expansión las causas primordiales que sustentan este fenómeno administrativo. Cabe señalar además que el sistema económico en que se encuentran, presenta la tendencia y coyuntura propicia para desarrollar éste genero de organismos, sin embargo, a diferencia de la combinación de empresas privadas, quienes buscan la mayor utilidad y de ella la reinversión para seguir creciendo; la corporación pública obedece a otros objetivos no necesariamente de tipo rentable, sino que se sujeta a directrices, políticas y programas que establece el Estado como programa de gobierno en el que se estiman las prioridades y estrategias de desarrollo y crecimiento en forma conjunta de la economía del país.

Según Griffin, Williams y Larson (Advanced Accounting), las combinaciones de empresas desde el punto de vista económico están clasificadas de la siguiente manera: horizontales, las que se sitúan en la misma etapa del proceso productivo (realizan la misma actividad); verticales, las agrupadas en diferentes partes del proceso productivo (que van desde la fabricación de la materia prima, hasta la distribución y mercadeo de las existencias); y en conglomerado, que son aquellas en las que las empresas unidas, tienen muy poco en común en cuanto a la producción y el mercado. Se han agregado otros conceptos como los propuestos por el Instituto Politécnico Nacional (Escuela Superior de Comercio y Administración), que son las combinaciones con función convergente, donde la producción normal de alguna de las empresas del grupo, surgen coproductoras o subproductos que pueden ser aprovechados en la producción de las otras empresas del grupo, como es el caso de Petróleos Mexicanos. La divergente, es cuando de la misma materia prima, surjan diversos productos que sean elaborados por dos o más empresas del grupo; y la diferente, en el caso de combinaciones sin ninguna interrelación como en el conglomerado.

Desde el punto de vista jurídico la formación de corporativos parte de un modelo poco común, ya que en los casos de adquisición por participación o la creación de entidades con fines de unión de empresas, estos no fueron ventilado en el Derecho Administrativo como algo propio del Estado. Sin embargo, la fusión por integración donde desaparecen las fusionantes y dan lugar a una nueva empresa, que no es otra cosa que la fusión por integración (artículo 226 de la Ley General de Sociedades Mercantiles). En el caso de absorciones que es la fusión por incorporación (artículo 224 párrafo tercero de la Ley General de Sociedades Mercantiles), en el cual, desaparecen una o más sociedades sobreviviendo una de ellas.

"Por lo que respecta a la adquisición de participaciones y a la creación de nuevas entidades, con fines de unión de empresas, éstas dan lugar a una gran variedad de formas de dominio o control... estas formas de control pueden ir desde un simple control o indirecto, hasta estructuras más complicadas".(10)

Hausmann Grundlegung (Des Rechts Der Unternehmenszusammenfossungen), referente a la adquisición de empresas, expone que la empresa adquirida pierde su personalidad jurídica y pasa a formar parte de otra, no pudiéndose hablar del grado de dominación o control. Respecto a la adquisición de participaciones o creación de nuevas entidades con fines de unión de empresas, la empresa en la cual se participa o la creada no pierde su personalidad jurídica o constituyen unidades independientes, sin embargo, se puede ejercer control de las compañías de la manera siguiente:

Control Directo: Una sociedad llamada tenedora, matriz o controladora, participa en el capital contable de una subsidiaria o bien crea una nueva entidad económica denominada sucursal.

Control Indirecto: Cuando una empresa participa en el capital de una segunda, y ésta participa en una tercera y como resultado la primera domina indirectamente a la tercera.

Control Recíproco: Cuando dos empresas invierten o participan en el capital contable simultáneamente.

Control Circular: Surge de la combinación de un dominio de tipo indirecto y de un dominio recíproco.

La combinación de empresas desde el punto de vista financiero obedece a los siguientes criterios: Fusión de Empresas; mediante la fusión de dos o más empresas, que anteriormente eran entidades jurídica y económicamente independientes, desapareciendo sus personalidades, creándose una nueva, o bien subsiste una desapareciendo las demás.

Compra; la adquisición total o la mayoría de las acciones, en el primer caso la empresa adquirida desaparece para formar parte de la adquiriente; en el segundo se mantiene jurídicamente independiente pero bajo su control.

Intercambio de Acciones; entrega mutua de acciones para fomentar el aumento en el capital social.

Creación de Nuevas Empresas; la empresa que crea, guarda para ella la mayoría de las acciones con el objeto de mantener el control sobre las operaciones de la empresa y el resto de las acciones puede ser colocado entre el público inversionista.

División de una Empresa; puede ser total de una empresa en varias, o una parte de ella en una o en varias. En el caso de ser total, la empresa en cuestión sólo realiza el cambio de acciones (las de la antigua organización por las acciones nuevas). En el segundo caso, sólo se cambia parte de las antiguas acciones (disminuyendo el capital social).

"Compañía Tenedora o Matriz: Es la compañía propietaria de las acciones de otra compañía y que por este hecho ejerce el control de esta última. En cuanto al porcentaje requerido para ser considerada como controladora, éste varía en diferentes países. El Instituto Mexicano de Contadores Públicos con base a la Ley de Sociedades Mercantiles vigente en nuestro país, define a la compañía tenedora como aquella que es propietaria del 25% o más de las acciones de otra empresa, determinando dicho porcentaje en razón de que la Ley de Sociedades Mercantiles, menciona que todo accionista que posea más del 25% del Capital Social, tendrá derecho a nombrar un consejero, y en consecuencia tendrá injerencia en la administración de la empresa". (11)

Las empresas subsidiarias son controladas por otra y el porcentaje requerido para que ellas sean subsidiaria es del 50% en las acciones comunes en circulación, de

acuerdo con algunos autores y lo establecido por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos.

2.2 OBJETIVO DE LA CORPORACION PUBLICA

La corporación pública es un concepto tratado como parte integral de las empresas de Estado y manejada como unidad productora creada bajo el amparo de un Organismo Descentralizado. Para efectos de destacar los objetivos de ellas, hay que analizar cuáles son encomendados a la Empresa Pública según el "Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994", específicamente en el Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios, en el que se sentaron las directrices, estrategias, metas, lineamientos y acciones. De las líneas generales enfocadas en el apartado de la modernidad económica, se establece que el Estado mantendrá la propiedad y el control de las áreas estratégicas señaladas en el artículo 28 constitucional, además de:

- Regular el Mercado.
- Desarrollo Regional.
- Ser un instrumento de la modernización económica.
- Controlar sectores estratégicos y prioritarios de la economía.
- Romper con restricciones al desarrollo económico (como es la dependencia tecnológica).
- Acumulación directa de capital para el Estado.

Estos objetivos obedecían a una serie de planteamientos surgidos de la política de modernización de la empresa pública, cuyos propósitos fueron canalizados al uso racional y soberano de los recursos naturales del país, así como la distribución de actividades en forma equilibrada en todo el territorio, desconcentrando la vida nacional para propiciar el desarrollo económico en otras ciudades y evitar la concentración en las metrópolis de Guadalajara, Monterrey y la Ciudad de México, además de las facultades que en materia económica corresponden al Estado como instancia reguladora e inductora de los sectores social y privado para el logro del desarrollo económico.

El Estado independientemente de administrar las áreas estratégicas y prioritarias mantiene su participación en las tareas de beneficio social (prioritarias, como son: salud, vivienda, educación, deporte, regulación y garantía del abasto de productos básicos), a

cargo de diversas entidades. Por otro lado se habla de la diferencia en cuanto la evaluación de resultados de aquéllas que prestan servicios, en función de elevar su eficiencia, distinguiendo el fin por que fueron creadas, respecto a las productoras de bienes y servicios que están bajo criterios de rentabilidad y regidas de acuerdo con la competencia del mercado (nacional y en su caso internacional).

Dentro del esquema de modernización la empresa pública está considerada como la organización que lleva a cabo la política económica del Estado, y por lo tanto obedece a las directrices que los programas de gobierno definen para estas entidades que se supone, deben operar bajo criterios de eficiencia y productividad, inmersas en un marco legal renovado y estricto control en el cumplimiento de las políticas y al presupuesto destinado a sus programas específicos. Respecto al fortalecimiento del sector paraestatal que consiste en crear modelos que cumplan los objetivos por el cual fueron creadas las empresas, así como el perfeccionamiento de su marco normativo a efecto de hacer compatibles sus actividades productivas (bienes y servicios) en el Derecho Público (por ello se instrumentó el Reglamento de Ley Federal de las Entidades Paraestatales). Por otro lado el proceso de desregulación significa de acuerdo a la versión oficial, un incentivo que evita trámites excesivos y agiliza la prestación de los servicios, además de elevar la productividad y profundizar la descentralización de funciones.

"Las empresas públicas recibirán el respaldo indispensable para que puedan cumplir con las tareas encomendadas; para ello también se eliminará la reglamentación excesiva a la que están sujetas, para que no sean las instancias centrales las que pretendan administrarlas. Se les dotará de una verdadera autonomía de gestión a través del fortalecimiento de sus órganos de gobierno tal como lo plantea la Ley respectiva, al tiempo que asumirán el compromiso de alcanzar una mayor autonomía financiera..." (12)

El proceso de desincorporación de las empresas públicas (liquidación fusión, transferencia y venta), tuvo su fundamento en el redimensionamiento del sector paraestatal, proporcionando mayores espacios a los sectores social y privado y replegar al Estado en la participación de la actividad económica, administrando exclusivamente las áreas estratégicas y prioritarias que iniciaban su apertura al capital privado. Cuando los sectores administrativos se convirtieron en un campo de lucha y plataforma política por acaparar el poder de decisión de los órganos bajo su tutela, se cuestionaba ya la eficacia con que realizaban los programas y se cumplían los objetivos, independientemente de los

valores de la relación insumo-producto, en la que se reflejaba el grado en que la entidad los lograba; así, se ponía en tela de juicio la eficiencia relativa, la estructuración centralizada, y el recurrir en forma tardía a la agrupación de empresas por ramas de actividad como medida de mayor compatibilidad, específicamente en modelos corporativos, como sucedió en SIDERMEX y actualmente PEMEX.

De los objetivos que se deben destacar por la importancia y apego a los niveles microadministrativos y por considerarlos como parte de la estrategia económica desde el punto de vista funcional y operacional, los más sobresalientes que el Programa Nacional de Desarrollo 1989-1994 confiere a la empresa pública, como mecanismo articulador entre los sectores social y privado, fueron los siguientes:

- **Acelerar la producción de sectores estratégicos, que sustentan un crecimiento en apoyo al sector correspondiente;**
- **Impulso a la productividad, mediante la integración sectorial homogénea y uniforme, para mejorar el modelo de sectorización administrativa;**
- **Generar mayor volumen de ahorro, para financiar inversiones a otros sectores o en el mismo sector;**
- **Aumentar ingresos propios, reorientar los subsidios y adecuar precios y tarifas (equilibrio del mercado);**
- **Seleccionar y adecuar la fuente de financiamiento y mejorar la eficiencia de las operaciones realizadas;**
- **Incrementar la producción y distribución de bienes y/o servicios estratégicos y prioritarios para el país;**
- **Promover la producción de excedentes para incrementar la competitividad, la exportación y estabilizar el mercado;**
- **Nacionalizar las importaciones y fomentar las exportaciones;**
- **Desarrollar tecnologías nacionales e innovación de las ya existentes para evitar dependencia en este sentido;**
- **Fortalecer el equilibrio sectorial, al adecuar las actividades de coordinación a los sectores correspondientes;**
- **Fomentar el equilibrio de los sectores para coadyuvar al desarrollo y crecimiento económico del aparato productivo;**
- **Proveer a las actividades prioritarias de los recursos, para garantizar el logro de los objetivos, metas y programas sectoriales adecuadamente; y**

- Evitar duplicación de funciones y actividades, mediante la fusión de organismos para mantener un saneamiento en el gasto público y evitar el deterioro de la estructura administrativa

2.3 REESTRUCTURACION DE LA CORPORACION PUBLICA DENTRO DEL MARCO DE LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DESCENTRALIZADA

En 1977 durante el gobierno de José López Portillo se estableció la agrupación sectorial al integrar cuadros de coordinación por ramas de actividad, con base en un modelo homogéneo y coherente para formar los sectores administrativos. Los esfuerzos realizados para contar con un sistema adecuado a las necesidades de la estructura administrativa paraestatal se materializaron al integrarse los sectores. Dicha agrupación presentó ciertas anomalías debido a que en alguno de los casos, organismos descentralizados mantenían bajo su control empresas de tipo filial que albergaban ramas productivas de naturaleza diversa.

De acuerdo con el objetivo de la sectorización se debía ubicar a las empresas conforme a la gestión que realizaban, pero al presentar casos donde existían organismos que hacían el papel de cabeza de empresa y al agrupar las entidades como un todo sin considerar la naturaleza productiva de alguna de ellas, se condicionó a permanecer dentro del cuadro sectorial por situaciones de aporte patrimonial más no por la actividad productiva de bienes y servicios públicos. Por otra parte los denominados monopolios que de acuerdo al Artículo 28 Constitucional quedan prohibidos, constituyeron una práctica que en numerosos casos podía quedar conferida en exclusividad al Estado, sobre todo considerando que:

"No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: acuñación de moneda; correos; telégrafos; radiotelegráfica y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismos descentralizados del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión". (13)

La operación cada vez más frecuente de modelos corporativos o "holdings", marcaba la pauta para fomentar el fenómeno de agrupación de entidades productivas de muy diversa índole en una matriz o cabeza de empresa, quien asume el papel rector en las actividades de planeación, control, coordinación y toma de decisiones. Tal vez la sectorización no contempló estos fenómenos administrativos, pero era necesaria una reestructuración para contar con menores riesgos en el Control-Coordinación, casos de ese tipo fueron: SOMEX, NAFINSA, SIDERMEX, y actualmente PEMEX.

"Los holding que son empresas tenedoras de otras sobre las que ejerce un control fundamentalmente financiero (como por ejemplo NAFINSA, y por otro, los holding operativos, que desempeñan funciones directivas respecto a las empresas filiales, mediante estructuras (staffs) centrales (como en el caso ya citado de FISOMEX y en SIDERMEX) o utilizando como matriz a una empresa del grupo (como Hilos Cadena o Teléfonos de México; que tiene varias subsidiarias)". (14)

Los niveles corporativos dentro de la estructura administrativa sectorial permiten reorganizar las actividades por ramas industriales adecuadas al tipo de organización que prevalece en cada uno de los sectores, de tal forma que el crecimiento se da de manera sistematizada al aplicarse el nivel empresarial o corporativo y por este medio facilitar la evaluación de eficiencia y eficacia de las entidades manejadas con modelos gerenciales o corporativos. Mantener una agrupación sectorial exige que las decisiones se tomen desde una perspectiva eminentemente administrativa, vinculada con el aspecto financiero (cuando el control se basa en el aporte patrimonial) y hacer compatible el manejo político, en forma armónica, sin descuidar ninguno estos aspectos. Esto se fundamenta en el proceso dinámico de la economía, por lo tanto, deben crearse las condiciones indispensables para fortalecer al aparato productivo y sentar las bases del desarrollo equilibrado entre los sectores de la producción, estableciendo además la relación entre los niveles macro, medio y microadministrativo donde la actividad corporativa va enclavada.

Las corporativas como unidades productoras están dotadas de legalidad dentro de marco jurídico que regula a las entidades paraestatales y gozan de infraestructura socioeconómica orientada a desempeñar actividades socialmente necesarias (industriales, comerciales, distributivas y de servicios), en muchos casos compiten contra los particulares nacionales e internacionales. Requieren de coherencia para ubicarse a una rama productiva que comprenda el comportamiento administrativo, funcional y operativo,

para el logro y apoyo de los objetivos sectoriales, así como materializar uniforme e íntegramente los planes y programas gubernamentales que comprometen su gestión relacionadas con: Abasto, Distribución, Comercialización, Generación de Empleo, etc.

"...de estos organismos encontramos aquéllos relacionados con actividades más recientes del Estado, tendientes ya no a proporcionar la infraestructura necesaria para la reproducción del sistema, sino para medir las contradicciones que se producen en el proceso aumentando la autonomía relativa del Estado(...) El Estado subsidiario que si bien presenta una evolución (impuesta por la realidad), respecto al Estado policía del liberalismo decimonónico, implica reducir al mínimo las actividades económicas del Estado, concentrándolo en la realidad de obras de infraestructura, en el fomento de la iniciativa privada y en sus funciones generales. El Estado pierde dinamismo (que es precisamente lo que busca en los enfoques friedmanianos), y capacidad para conducir la economía, lo que puede ser catastrófico en países en vías de desarrollo". (15)

Como elemento de participación del Estado en la economía y bajo el proceso de la modernización en el sector paraestatal, contemplan propósitos muy específicos que fundamentalmente se basan en el diseño organizacional, cuyo objetivo es el óptimo aprovechamiento de los recursos con que cuentan (humanos, materiales, financieros y técnicos), a efecto de operar en apego a los criterios de rentabilidad y eficiencia productiva. Cabe señalar que las perspectivas de las empresas públicas tienden a ser menos complejas en cuanto a estructura, debido al proceso de desincorporación y redimensionamiento de la administración pública paraestatal al que se han sujetado. La restricción del Estado para participar en los procesos productivos no prioritarios ni estratégicos, deriva de la política económica neoliberal, la cual es un proyecto que aspira a una reestructuración a fondo del sistema (capitalista), en función de un diagnóstico desde el punto de vista de los capitales financieros transnacionales.

"En el caso de México, además por conocidas razones geoeconómicas y geopolíticas, la visión neoliberal alcanzaría su culminación en una economía creciente integrada a la norteamericana, a lo cual correspondería un esquema de estrecha y armónica solidaridad de la política del Estado mexicano con la de los Estados Unidos". (16)

El proyecto neoliberal de Carlos Salinas de Gortari creó las condiciones favorables para integrar la economía del país al bloque comercial de mayor potencial en el mundo, mediante el Tratado de Libre Comercio (en vigor a partir del 1º de enero de 1994), además de fortalecer el vínculo comercial con Canadá, se realizaron los ajustes a la normatividad en materia de inversión para incrementar el flujo de capitales principalmente de empresas provenientes de los Estados Unidos de Norteamérica en renglones económicos antes vedados para la inversión extranjera. Las condiciones del proyecto maduraron a tal grado que el proceso de desgravación y ajuste a las tarifas arancelarias se aceleraron por lo que el Acuerdo General de Aranceles y Tarifas (GATT), atraviesa por un momento de reestructuración para constituir la Organización Mundial del Comercio.

La búsqueda de nuevos horizontes comerciales con el exterior tiene como eje en el desarrollo al Estado al establecer los acuerdos y tratados en apego a la reglamentación mexicana, sin descuidar ni poner en riesgo según los voceros oficiales, los aspectos estratégicos y prioritarios en materia económica conferidos exclusivamente a la Nación. La apertura comercial gira en torno de la desregulación en materia de inversiones extranjeras, la que ha permitido el acceso a los grandes capitales transnacionales, mediante la promoción para asegurar la afluencia de inversiones en las áreas productivas de gran potencial de desarrollo.

2.4 OBJETIVO DE LA REESTRUCTURACION

La descentralización de actividades por gerencias es un mecanismo auxiliar para las organizaciones en plena expansión, pero cuando se cubre más de una actividad fuera de la competencia o esfera de acción, se tiende a perder control y coordinación con las demás empresas. A partir del modelo sectorial, el cual establece medidas integrales que dan obligatoriedad a los programas de producción de bienes o servicios, se instrumentan niveles de coordinación, desde la gestión interna de cada entidad, a los ejercidos por los organismos descentralizados para culminar la Cabeza de Sector, a fin de que sean sometidos a la consideración de las instancias de Orientación y Apoyo Global.

De acuerdo con la sectorización administrativa corresponde al cabeza de sector la responsabilidad de establecer conjuntamente con los organismos descentralizados las líneas y políticas de crecimiento y desarrollo, pero cabe señalar que el cúmulo informativo proviene de las diversas entidades agrupadas en su ámbito, al considerar que la cobertura

de las decisiones deben ser ampliadas hasta los niveles microadministrativos, para tomar en cuenta las necesidades que éstos reclaman para lograr sus objetivos. El criterio de reestructuración requiere depurar las agrupaciones conforme a la afinidad de funciones y actividades que realizan las entidades. Reestructurar no supone sumisión al sector, sino compatibilidad de responsabilidades al coordinarse programática y presupuestalmente y coadyuvar al logro de la política sectorial (objetivos, metas y estrategias).

Al agruparse específicamente las empresas públicas al sector correspondiente se genera la posibilidad de una participación más amplia para delinear las prioridades gubernamentales como lo estipula la "Ley de Planeación". En este sentido se pretende dar un enfoque sistémico y objetivo en las relaciones entre el cabeza de sector y las entidades sujetas a coordinación bajo un esquema corporativo. La relación entre los órganos de apoyo y orientación global y los de tutela técnica (Secretarías de Estado y Departamento Administrativo), se deben especificar y especializar a un mayor grado, al concentrarse los primeros en la planeación nacional y buscar los equilibrios en las relaciones intersecretariales con las partes que se involucran; en tanto los segundos, responsabilizarse de la distribución de recursos al sector, atendiendo las prioridades y estrategias de sus programas.

El conjunto empresarial manejado por una matriz determina el grado de complejidad y crecimiento generado por absorción, creación o expansión de un organismo manifestado en un constante deterioro funcional y operacional cuando los mecanismos de decisión, planeación y control-coordinación, son concentrados en una sola persona, por lo que la reestructuración o cambio organizacional obedece a ajustes en cada una de las empresas que integran la corporación y que presentan anomalías de agrupación en el esquema de algunos organismos descentralizados que funcionan como cabeza de empresas. Con base al marco normativo y de regulación de los organismos descentralizados las corporativas son parte integral de ellos (ejemplo: CONASUPO que dentro de su estructura organizacional existen una variedad de empresas). Jorge Barenstein señala en su libro "La Gestión de la Empresa Pública en México", que la importancia de la corporación pública consiste en los objetivos operativos y su correlación con el coordinador sectorial al asumir cada nivel de decisión la responsabilidad que su ámbito de gestión exige.

El objetivo de la reestructuración y en su caso la inclusión de un cambio organizacional estuvo justificado por la presencia de empresas públicas que no fueron

adecuadamente sectorizadas y quedaron sujetas a la coordinación de un organismo descentralizado cuya naturaleza productiva de bienes y servicios públicos era completamente distinta, señalando que no hubo reglamentación alguna respecto a esta situación, rompiendo con el esquema corporativo de afinidad funcional y operativa al considerar los puntos siguientes, para instituirse bajo este diseño:

1. Deben estimarse objetivos precisos y específicos para las unidades corporativas y agrupar a éstas adecuadamente, a efecto de que puedan participar en forma activa en las decisiones, fijación de políticas, estrategias, planes, programas y coadyuvar al objetivo sectorial y depuración del sector al que se integran.
2. La naturaleza de objetivos tan diferentes que se manejan de un sector a otro, dañan operacionalmente el desarrollo funcional de las unidades corporativas que no están adecuadamente sectorizadas.
3. No pueden sujetarse a un plano óptimo, las reglas que regulan a las unidades corporativas, así se desarrolla un esquema de planeación en el que prevalecen encuadres sectoriales sujetos a confusión.

En el tercer punto referente al sistema de planeación se debe considerar además de la información, los aspectos de coordinación y control, que son criterios para la toma de decisiones (evaluación cualitativa y cuantitativa) para las unidades corporativizadas, a fin de mantener una perspectiva sectorial uniforme, congruente e integral y poder manejar cuadros homogéneos. Con base a este criterio es conveniente definir las líneas de autoridad y responsabilidad respecto a cada nivel que ocupa la composición del aparato administrativo en su conjunto, al concentrar los aspectos programáticos y presupuestales en las entidades, quienes a su vez deberán tomar en consideración las directrices y políticas gubernamentales en materia económica, social y el vínculo político, sin perder de vista el encuadre sectorial.

La función socioeconómica de las corporativas está en relación a lo que el poder Ejecutivo Federal determina como prioritario y estratégico. Si bien existe una clara diferencia en cuanto a la definición de dichos términos con apego a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su interpretación para fines de integrar el programa de gobierno los hace elementos análisis, debido a que suelen cambiar las apreciaciones desde el punto de vista político de las prioridades y las estrategias,

aunque desde la perspectiva de la Administración Pública el planteamiento debe concretarse a las propias necesidades del país. Desde el punto de vista teórico cambia el sentido del sistema productivo que se pretende alentar, puesto que pueden establecerse pautas de consumo, crear sistemas de precios al consumidor, acelerar su sector mediante la producción, entre otros, pero su objetivo primordial en un sistema de economía mixta es promover el desarrollo y el crecimiento, servir de mecanismo del Estado para intervenir con los medios y recursos con que cuentan para procurar el equilibrio y fortalecimiento del mercado, ampliando la oferta de bienes y/o servicios necesarios y deseables por la sociedad, y contribuir a reforzar la integración del aparato productivo.

"No hay duda que el Estado tiene que administrar económicamente. Pero sus actividades en este sentido no se basan en el poder económico sino en el poder político..." (17)

Herman Heller en su libro "La Teoría del Estado", argumenta que todo Estado en el sistema capitalista requiere de la actividad económica como medida de restricción al proceso de cambio o tiene que eliminar la libre competencia a éste. Dicho de otra manera, es el moderador de las fuerzas sociales y regulador de los aspectos económicos y tiene que adaptar los fines económicos, políticos y sociales para conciliar la situación que presenta una nación en busca del desarrollo y crecimiento, lo cual sólo es factible donde los factores son controlados (tanto los internos como los externos). Dicha situación dista de ser una realidad del sistema político, económico y social de nuestro país, puesto que materializar un plan con cobertura nacional en el que se contemplan todos y cada uno de los sectores productivos, observando las tendencias neoliberales, significa abrirse al comercio internacional con las consecuencias que puede presentar una balanza comercial desfavorable frente a las ventajas tecnológicas de los países altamente industrializados.

2.5 GERENCIA PUBLICA

Este término que se ha incluido dentro del proceso de la dirección de la etapa del proceso administrativo dentro de organismos públicos, según los precursores de la modernización y profesionalización de los funcionarios y servidores públicos, permite obtener los resultados de lo organizado e integrado con base en la planeación. En las entidades paraestatales, se vincula con la efectividad con que se emplean los recursos hacia el logro de un objetivo específico.

Respecto a la modernización del sector paraestatal considera al funcionario directivo bajo un perfil acorde a las necesidades que requiere la gestión pública, donde las cualidades del gerente público juegan un papel fundamental, proponiendo requisitos que permitan conjugar las habilidades políticas y administrativas para contar con personal calificado, comprometido socialmente al asumir plenamente las responsabilidades que exige la gestión de la actividad económica de la empresa pública, así como destreza para moderar y concertar, y conocimientos en los aspectos reglamentarios del quehacer público y privado; además se consideran otros puntos entre los que destacan:

- Substituir el concepto de trabajar para un jefe, por el de trabajar hacia el logro de los objetivos de la empresa y satisfacer lo que espera recibir el cliente o usuario de los bienes o servicios públicos.
- Al tomar decisiones y asumir la visión empresarial, apoyado de un grupo debidamente integrado que responda a las expectativas de desarrollo y crecimiento de la empresa, substituye el concepto de Estado benefactor patriarcal, por los conceptos de eficacia, eficiencia, competitividad, productividad, considerando la rentabilidad (Costo-Beneficio) de las acciones que conforman su patrimonio, más que el precio del bien o servicio.
- Mantener un compromiso con el cambio organizacional que se oriente al logro de los objetivos de la empresa y consecución de las políticas del Estado.
- Conjugar en el perfil directivo las habilidades para el trabajo en equipos, la delegación de facultades y la definición clara de líneas de mando.
- Promover el desarrollo del personal operativo al hacerlo participante de las decisiones en la líneas de producción o procesos operativos, así como el reconocimiento y promoción cuando con su participación logre alcanzar las metas fijadas, rebasar estándares de producción y/o calidad, uso adecuado y racional de los recursos.
- Capacitar al personal (operativo, de mandos medios y directivo o gerencial), así como proporcionar los medios y recursos necesarios para el desarrollo de las actividades encomendadas.
- Establecer metas claras y formas para medir su alcance.
- No imponer decisiones sino allegarse de alternativas de mayor viabilidad, considerando las propuestas de las personas en que se hayan delegado facultades. Convencer de las bondades que ofrezca la toma de decisiones bajo el esquema de perfectibilidad y corrección de desviaciones.

Para algunos autores el Gerente Público es la combinación del administrador público (funcionario) y el empresario, al cumplir los objetivos de la empresa y los del Estado de manera simultánea y armónica; otros señalan en hacer compatible la política y la administración de manera asociada, en cuanto a la política la sitúan en la formulación de las decisiones y la administración las aplica.

"El funcionario público debe tener habilidad administrativa para integrar un equipo de trabajo activo, debe saber ejercer la autoridad claramente, tener capacidad creativa e ingenio para solucionar los problemas de la operación, coordinar esfuerzos a fin de obtener acciones armónicas dirigidas al logro de objetivos. Debe tener un alto grado de responsabilidad y de control sobre sí mismo; inclinarse por los desafíos y retos, ser competitivo. Debe ser analítico en los problemas y eficaz en la toma de decisiones, delegar responsabilidades, aceptar correr riesgos calculados. Se precisa de capacidad para dividir el trabajo, especializar funciones de áreas y estandarizar, procedimientos con el propósito de lograr eficiencia y productividad..." (18)

La vocación de servicio se relaciona con el convencimiento de los principios de la política del país, como son: nacionalismo, libertad, justicia, democracia, pluralismo político, economía mixta, soberanía. Existen otro tipo de elementos esenciales vinculados con la gestión empresarial como es la autoridad, la comunicación, el análisis de desviaciones, la coordinación de actividades, que bajo la corriente del pensamiento administrativo, las organizaciones emprenden nuevos enfoques, donde el concepto de líder adquiere gran importancia al convertir a sus seguidores en ejecutores del cambio. Dicha corriente define a los administradores como los personajes que realizan las cosas en forma eficiente, en cambio el líder lo hace en forma eficaz. La diferencia se concreta en que los seguidores del líder dirigen los cambios al lograr un determinado propósito antes de saber para que se va hacer, en tanto los administradores operan los recursos de la organización en apego a procedimientos establecidos que fomenten la productividad; sin embargo, el líder, crea confianza, explota el aspecto emocional y la sensibilidad de sus subalternos. Líder y administrador son requisitos que el gerente público debe adoptar en cuanto al primero se convierte o asume su papel en forma natural, el segundo lo hace con base en el conocimiento y la formación académica o empírica.

La gerencia pública en las entidades paraestatales adquiere connotaciones encaminadas al cambio organizacional mediante mecanismos de simplificación y ajuste en

los procedimientos, lo cual implica tecnología administrativa, así como la reorientación de funciones y el replanteamiento de los fines esenciales que persiguen como unidades generadoras de bienes y servicios. Suponer que las organizaciones cambian por decreto es caer en un juego de desgaste del sistema, de por sí diezmado por la falta de legitimidad y credibilidad social, esta situación trasladada al manejo de los recursos humanos tiene efectos similares, debido a que las estructuras son rígidas, el comportamiento administrativo tiende a ser tradicionalista y no permite identificar las funciones de cada nivel jerárquico (estratégico, directivo, mandos medios y operativo), en forma objetiva, ya que prevalece la concentración excesiva del poder y autoridad de decisión, la delegación de facultades se toma reglamentaria y centralista.

A medida que se propongan modificaciones y los vicios sean superados, se abre la posibilidad de engendrar un cambio no por decreto, sino por nuevos enfoques que permitan realizar una gestión más emprendedora y comprometida con los objetivos nacionales de desarrollo y crecimiento económico. El cambio organizacional al igual que los seres humanos es para adaptarse al entorno o medio ambiente. Las empresas públicas no están exentas de cambiar, aun cuando su estructura jurídica y orgánica sea sólida y estable, pues cuando son oportunos y acertados la solidez de la empresa aumenta, muestra de ello es la actual constitución de Petróleos Mexicanos que de operar bajo el criterio de organismo descentralizado tradicional instrumentó fortaleciendo objetivos, políticas, procedimientos, sistemas, tecnología, con el fin de adecuarse a la competencia del mercado interno y externo, generar pautas de consumo e innovaciones que le permiten ir de acuerdo con lo que acontece a su alrededor.

El cambio requiere modificaciones en las relaciones laborales, comerciales, distributivas, así como en las responsabilidades (delegación de facultades y comportamiento de los cuadros directivos ante nuevas perspectivas). Cuando se emprende una alteración en la dirección, rumbo o ajuste en las metas o prioridades de las organizaciones, se genera un nuevo equilibrio, pero si el personal directivo, de mandos medios y operativo es incapaz de efectuar los ajustes y asimilar las modificaciones, se entra en un estado depresivo o desajuste general. La falta de previsión de las dificultades para la adaptación causa trastornos que lejos de insertar a la organización en su entorno la aleja y corre el riesgo de extinguirse. Por ello se requiere de mecanismos que permitan vislumbrar y analizar los acontecimientos, dirigir el cambio sin tropiezos para garantizar la supervivencia y salud administrativa y económica de la organización.

2.6 PROCESO DE PLANEACION

Todo proceso administrativo tiene su inicio en la planeación y en ella converge el ciclo del sistema, para algunos autores del pensamiento administrativo significa la parte fundamental de toda empresa, ya que a medida que existe una adecuada planeación se asegura el éxito al haber considerado todos los elementos que pudiesen alterar el orden previsto de lo que se pretende alcanzar. En México a medida que la estructura del aparato administrativo han ido creciendo, evolucionando e incursionando en los más variados campos de la producción de bienes y servicios públicos, surge también la necesidad de contemplar este aspecto con carácter de Ley, por ello y de acuerdo con la Ley de Planeación, es definida de la siguiente manera:

"La ordenación racional y sistemática de acciones que en base al ejercicio de atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de las actividades económica, social, política y cultural tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia constitución y la ley establece. Mediante la planeación se fijan los objetivos, metas, estrategias y prioridades, se asignan recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinan acciones y se evalúan resultados". (19)

Como técnica, emplea mecanismos normativos y operativos que permiten concentrar, coordinar, evaluar y orientar de manera sistemática las acciones de los distintos sectores productivos. Perfecciona la capacidad de solución de los problemas estructurales y moldea el desarrollo económico del país, brinda referencias, que al implementarse transforman acciones en metas y objetivos de crecimiento y desarrollo, implica racionalidad en cuanto a las posibles alternativas de acción y según los medios disponibles para materializar los objetivos, adquiriendo solidez al considerar la instrumentación del siguiente esquema:

- **Formulación;** mediante la técnica del presupuesto por programas, se da un acercamiento a la realidad y soluciones de los principales problemas a atacar, se destacan las causas en el tiempo, la fijación de metas y asignación de recursos.

- **Discusión y aprobación;** por medio del sistema de sectorización que va desde los organismos de orientación y apoyo global, cabezas de sector o de tutela técnica y los niveles micro administrativos, quienes generan la información para elaborar los programas y planes de desarrollo.
- **Ejecución;** que corresponde a todos los niveles (macro, medio y micro administrativo), desarrollar sus programas. Se precisa controlar los resultados en grado de eficiencia para lograr las metas en el tiempo estimado y con los recursos disponibles.
- **Control y Evaluación;** a medida que se materializan los programas, se requiere verificar los resultados para atender las posibles desviaciones en los cursos de acción y lograr una adecuada toma de decisiones.

Desde un enfoque sistémico global y homogéneo constituye la parte fundamental de alcance para el desarrollo y crecimiento económico. En las entidades paraestatales su formulación debe asociarse con la eficiencia, la eficacia y la productividad como clave de solución a los problemas estructurales que enfrenta el país, al asegurar el manejo administrativo con base a los lineamientos que en materia de política económica haya diseñado el Gobierno Federal, para así contribuir a la transformación del aparato productivo que adquiriera trascendental participación en las actividades económicas, configurando una realidad administrativa contraria a la complejidad estructural y organizacional de las empresas. Sin embargo, persisten formas tradicionales en los grandes complejos industriales y sociedades financieras, por ello, es conveniente tratarlos en su totalidad, bajo sus expresiones más globales y de acuerdo con su evolución, crecimiento y perspectivas, lo cual no es posible si se carece de un conocimiento aproximado del sistema de planeación en las unidades corporativas, acorde con el esquema de desarrollo para alcanzar los objetivos establecidos, contemplando los niveles administrativos hasta las últimas expresiones productivas, bajo un modelo que tiende a modificar la estructura sectorial (depurar, los vicios generados con asignaciones inapropiadas o fuera de esquema) y el contenido del sistema regulatorio que afecte a los logros y resultados.

El Estado debe de cumplir con el papel de promotor del desarrollo y la corporación es parte fundamental de su maquinaria para hacer frente a sus responsabilidades en el proceso económico, político y social, mediante la producción de bienes y/o servicios, por medio de mecanismos normativos de regulación, concentrando las funciones de orientación y apoyo global las Secretarías que para tal efecto se crearon, por ejemplo, la

extinta Secretaría de Programación y Presupuesto a quien se asignaron acciones de planeación a nivel nacional, mismas que actualmente están bajo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, bajo una visión en la cual se ha de:

"Proyectar la planeación nacional del desarrollo y elaborar con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente; Coordinar las actividades de planeación nacional de desarrollo, así como procurar la congruencia entre las acciones de la Administración Pública Federal y los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo". (20)

Económicamente contempla los recursos destinados a la inversión en forma global, su asignación y distribución dentro del sistema económico no se deja a la libre designación de las fuerzas del mercado, sino que el Estado interfiere en ese mecanismo. El presupuesto para las entidades paraestatales, se sujeta a prioridades bajo criterios técnicos y las decisiones económicas, se consideran básicamente en apoyo al aparato productivo. Desde una perspectiva administrativa establece un común denominador al unificar criterios de coherencia en las actividades de acuerdo con la prioridad del programa a realizar. El precisar los objetivos y metas a todos los niveles de la estructura sectorial, facilita la formulación de políticas y directrices generales que guían la actuación de los responsables en esta materia.

"La planeación económica y social es un sistema moderno y eficaz para satisfacer las necesidades colectivas de una nación (...) en efecto, no es sustituto de las reformas estructurales necesarias para permitir un desarrollo acelerado, pero permite que esas reformas se lleven a cabo de una manera más rápida y ordenada. En su forma más simple, puede concebirse a la planeación como un sistema para tomar decisiones, sobre la base de un conocimiento general y objetivo de los hechos, considerando los distintos intereses nacionales, pero sin llegar a determinar de manera específica ni todas las implicaciones de los objetivos ni los instrumentos necesarios para realizarlos. En un sentido más pleno y riguroso, la planeación económica incluye los objetivos nacionales, regionales, globales y sectoriales y los instrumentos para alcanzarlos". (21)

A medida que los planes son más complejos se requiere de un modelo para dar forma y mejorar los programas, así como estimar la equidad para la asignación de

recursos; la selección de metas y objetivos de carácter global, los programas de desarrollo y las medidas estratégicas (políticas, lineamientos), para lograr dichos objetivos. En cuanto a los planes operativos se debe buscar una mayor racionalidad en el manejo de los recursos para consolidar la estrategia económica.

Algunos autores como el caso de Abrego Ayala argumentan que la planeación para las empresas públicas debe estar diseñada por los niveles ejecutivos (directivos), con la finalidad de incrementar la productividad y en su caso el redimensionamiento asociado con conceptos de eficiencia y eficacia e intervienen en ella las demás instancias de la organización, quienes asumen sus responsabilidades en forma concordante a fin de integrar objetivos y metas. Se agrega además que la estrategia y táctica son dos aspectos relacionados con la conducta y el comportamiento de la empresa, en la primera implica tener la visión de perspectiva y la posición respecto el comportamiento a largo plazo, la segunda señala los puntos para el cumplimiento de objetivos y metas a corto plazo.

"La planeación es un proceso que compromete en esta forma a todas las instancias o niveles dentro de la organización: estratégico; funcional; operacional ejecutante. Todos participan simultánea e interdependientemente para dar congruencia y consistencia al plan de la empresa." (22)

El funcionamiento de la planeación de las empresas públicas referente a la eficacia funcional, está relacionada con el aspecto económico y social; en cuanto a su eficiencia se vincula con los resultados productivos, sin embargo, se considera que para realizar las tareas propias en esta materia, se asocia con la configuración estructural de la organización considerando:

- El nivel estratégico fija los objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo, y esta responsabilidad recae en las Juntas de Gobierno y Dirección General de la organización.
- El nivel funcional determina los medios para alcanzar los objetivos y metas, siendo esta una tarea que asumen los mandos superiores como las Subdirecciones Generales y en algunos casos las Subdirecciones de Area.
- El nivel operacional vincula la capacidad operativa de la organización con la forma en que se emplean los recursos (humanos, materiales, financieros y tecnológicos), y lo desarrollan las gerencias, superintendencias y mandos medios.

- El nivel de ejecución desagrega el plan en los programas de los niveles inferiores en donde inicia el proceso de planeación y en el que se determinan los requerimientos de la organización, los diseños y exigencias concretas de los recursos y está desarrollada por las áreas departamentales y unidades de menor jerarquía organizacional.

Resumiendo en este capítulo se dieron algunos conceptos y definiciones de la corporación pública, analizándose también sus aspectos evolutivos y su acepción actual como organismo que opera bajo el criterio de empresa pública con tutela operativa y funcional de una matriz; además de describir la problemática de la sectorización administrativa como mecanismo articulador de integración programática y presupuestal afectada por situaciones de agrupación de unidades productoras de bienes y servicios públicos sin afinidad funcional y operativa sin relación en cuanto a la rama productiva.

Este punto constituye el aspecto global o macro administrativo en el que se enfoca el presente trabajo, para dar paso a los mecanismos operativos que deben atender los organismos públicos. La composición interna de cualquier organización como el caso de las empresas públicas, obedecen a objetivos, políticas y programas específicos, por contar con recursos públicos, gozar de un marco jurídico, formar la esencia del Estado en materia económica para el diseño de las directrices del desarrollo económico y crecimiento social regularmente considerados en un Plan Nacional de Desarrollo, siendo éste último el Programa de Gobierno y el legado sexenal que debe tener continuidad con los ajustes que reclamen las prioridades y estrategias de cada coyuntura histórica que presenta cada período presidencial.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS
CAPITULO SEGUNDO

1. **CHINOY, Ely.** La Sociedad, Una Introducción a la Sociología. Edit., Fondo de Cultura Económica. Décimo Segunda reimpresión. México 1983. pág. 24
2. **ABREGO Ayala, J. Octavio y Silvano Barba Behrens.** Corporación Pública. Premio Nacional de Administración Pública 1982. Editado por el Instituto Nacional de Administración Pública. (INAP). México 1989. pág. 205
3. **DUVERGER, Maurice.** Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Edit., Ariel. Sexta edición. Barcelona, España. pág. 339
4. **IBIDEM.** pág. 374
5. **RETKIMAN, Benjamin.** Aspectos Estructurales en la Economía. Edit. UNAM. México 1975. p.p. 303 y 304
6. **GARCIA Ramírez, Sergio.** Constitución y Ordenación Económica del Estado. El mercado de valores. Op. Cit. Post. en Empresa Pública. del mismo autor y Alejandro Camillo Castro edit., Porrúa. pág. 23
7. **RUIZ, Massieu José Francisco.** La Empresa Pública un Estudio de Derecho sobre México. Edit., Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). México 1980. pág. 30
8. **SERRA Rojas, Víctor.** Derecho Administrativo Tomo I y II Edit., Porrúa. México 1980. pág. 647
9. **GONZALEZ Hernández, Antonio y Meléndez Siegrist, José Manuel.** Holding. Compañías Tenedoras. Subsidiarias y Asociadas. Editorial LIMUSA. México, 1982. pág. 14
10. **IBIDEM** pág. 19

11. **IBIDEM**, pág. 29 (Citado del Instituto Mexicano de Contadores Públicos. Estados Financieros Consolidados y Combinados y Valuación de Inversiones Permanentes. Boletín Número B-8, México, 1976).
12. **Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994**. pág 91
13. **CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**. Artículo 28.
14. **BARENSTEIN**, Jorge. La Gestión de la Empresa Pública en México. Edit., por el Centro de Investigaciones y Docencias Económicas (CIDE). México 1983. p.p. 139 y 140
15. **IBIDEM**. p.p. 67 y 39
16. **IBIDEM**. pág 81
17. **HELLER**, Herman. Teoría del Estado. Edit., Fondo de Cultura Económica. México 1981. pág. 232
18. **ABREGO**, Ayala. Op. Cit. pág. 269
19. **LEY DE PLANEACION**. México 1983. pág. 8.
20. **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**. 1987. Art. 32 Fracc. I y II p.p. 23 y 24. (edición PAC Tematizada)
21. **Bases para la Planeación Económica y Social de México**. Edit. Siglo XXI. Décima edición. México 1980. Varios Autores. p.p. 1 y 2.
22. **ABREGO**, Ayala. Op. Cit. pág. 229

CAPITULO TERCERO

FORMAS DE CONTROL DE LA CORPORACION PUBLICA

El Gobierno Federal, con la finalidad de reglamentar la administración pública Federal ha desarrollado a lo largo de las últimas décadas una serie de ordenamientos normativos para regular el quehacer de las dependencias y entidades paraestatales, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento y la Ley de Planeación constituyen el marco jurídico en el que sustenta su funcionamiento. Respecto al control de las entidades paraestatales se cuenta además con los mecanismos de sectorización, orientación y apoyo global.

Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación asumen el papel de orientación y apoyo global, en tanto las dependencias lo concierne a la sectorización, siendo el mecanismo de control y coordinación entre las dependencias y las entidades paraestatales. Las entidades paraestatales derivado de la forma en que fueron creadas, cuentan con normatividad específica de control pero en concordancia con la programación, el manejo presupuestal y el cumplimiento de los proyectos especiales que les competen en sus respectivos ámbitos de gestión.

El Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales publicado en el diario oficial de la federación el 26 de enero de 1990 describe los aspectos fundamentales para la integración de los órganos de gobierno, la operación de las entidades, la vigilancia, el control y la evaluación. Con relación a estos tres últimos puntos (vigilancia, control y evaluación) el reglamento considera al Comisario Público como el elemento representativo y designado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que además de integrar el órgano de vigilancia, realiza las funciones de observador en las sesiones del órgano de gobierno, vigila y da seguimiento al cumplimiento de las disposiciones legales, así como la aplicación del presupuesto, estableciéndose además el proceso de control externo que permite enlazar la coherencia entre el cumplimiento de los objetivos específicos de la entidad y su vinculación con las políticas que en materia de desarrollo y crecimiento enuncia el Plan Nacional de Gobierno. Con respecto a las entidades públicas cuentan con un órgano de control interno encargado de la vigilancia y supervisión del cumplimiento de los programas operativos anuales, su correspondencia con la política sectorial, el ejercicio del gasto público, definiéndose así como la unidad inspectora que

desde el punto de vista administrativo a través de la práctica de auditorías determina las causas y efectos, las medidas preventivas y correctivas en las que inciden las áreas que integran una entidad. Como parte del mecanismo de control se ha generado una serie de disposiciones por parte de los organismos globalizadores en materia de gasto, regularmente medidas de tipo restrictivo para dar transparencia en la ejecución del gasto específicamente en materia de adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles

EL control en su acepción más amplia es un concepto que proviene del gallo y significa estar cerca del registro (contre que es lo mismo que "contra" y role que significa "registro", semánticamente contra en español es lo que está en oposición, pero en el francés su interpretación es diferente, puesto que significa lo que está cercano al registro). Se entenderá como la verificación de acontecimientos de acuerdo con el plan o programa, las instrucciones y los principios establecidos. Tiene como propósito evidenciar los errores, a fin de rectificarlos y proporcionar alternativas para corregirlos oportunamente, además de evitar la incidencia a éstos en los sucesivos cursos de acción. Puede ser "a priori" cuando es preventivo; "in situ" (concomitante) cuando está ocurriendo la acción; "a posteriori" después de haberse efectuado la acción.

"El propósito general de todo control es el de seguir el rumbo de las diversas acciones que, medidos sus efectos en comparación con lo esperado, muestra la situación guardada por una entidad con relación a sus objetivos y metas; es decir, permite evaluar los resultados parciales o totales en una unidad de tiempo determinada". (1)

Los elementos de control y las demás técnicas relativas a la gestión administrativa serán tratados en este capítulo en virtud de atender los factores internos de una organización, así como por constituir una de las fases del proceso administrativo cuya trascendencia permite interrelacionar la actividad de planeación con el logro de objetivos específicos y los de la organización en hechos concretos.

3.1 CONTROL DE GESTION (EN LA EMPRESA)

El control de gestión atiende los factores internos y el logro óptimo de la relación insumo-producto que corresponde a la eficiencia interna, permite además valorar las acciones emprendidas que se traducen en cambios o modificaciones en los cursos de

acción o metas para el logro de los objetivos de un determinado programa; así como proporcionar la información para las proyecciones de corto, mediano y largo plazo con respecto al comportamiento de la organización y su vinculación con el entorno o medio en que se desenvuelve.

"...en particular, en materia de control de empresa pública, conviene recordar que están presentes objetivos remotos que se expresan a través de los niveles de eficacia y eficiencia". (2)

Los objetivos remotos referidos están en razón del cumplimiento de metas en condiciones coyunturales de difícil manejo, ponderando la política económica, condiciones sociales (eficacia) y metas concretas propicias para el análisis económico (eficiencia). Dicho de otra manera, responde al impacto de factores externos e internos que al presentarse deben analizarse para su solución. Esto implica recopilar información necesaria y suficiente cuya interpretación ofrezca parámetros o indicadores de comportamiento (análisis de mercado, factores financieros, impacto social, entre otros). Los resultados producidos en el sistema de control proporcionan elementos para procurar la correcta toma de decisiones, así como adopción de acciones correctivas previa evaluación del impacto que pueda producir.

Para algunos autores, el control de gestión en las empresas está asociado con el sistema de precios, estado financiero que se guarda en relación a los costos de operación y la rentabilidad, sin embargo, para las entidades paraestatales se vincula con los objetivos, metas, proyectos específicos y aplicación de mecanismos que redunden en eficacia, eficiencia y productividad. Comúnmente suele confundirse con algún tipo de gasto que ejerce la empresa o a procedimientos contables, pero cabe señalar que tiene efectos sobre ellos, ya que existe una tendencia de maximizar beneficios dentro de las empresas públicas cuando prevalece un monopolio de Estado, siempre y cuando se fije el precio óptimo que no es obviamente el más elevado, sino aquél que proporciona el beneficio más alto posible en condiciones de oferta y demanda.

No se trata de decir con esto que todas las entidades operan con pérdidas ya que algunas por la naturaleza de sus objetivos se ven precisadas a recibir estímulos mediante subsidios y existiendo casos de autosuficiencia e incluso con utilidades que las hacen rentables; otros casos por lo contrario, operan con números rojos debido a inadecuado manejo administrativo, políticas inaplicables al ramo productivo, presencia de un sindicato

muy fuerte que presiona mediante los salarios (que por lo regular tienden a ser superiores comparados con otros de la misma rama productiva).

Para analizar el concepto de control de gestión de la empresa pública desde el punto de vista de los costos de operación en los que se incluyen los aspectos financieros y de los de tipo contable, la IPEA-CEPAL en el Seminario Sobre Planteamiento y Control del Sector de Empresas Estatales, preparó una publicación cuyo estudio estuvo canalizado sobre el impacto de la política de los países latinoamericanos que influyen de manera determinante sobre los precios de los productos y cuya acción define los efectos negativos o positivos en la operatividad de la empresa. Dichos términos son: el "Underpricing" y el "Overpricing".

El primero significa la imposición del Estado hacia una empresa para que el precio de su producto sea inferior al valor real del mercado. Por lo regular con el objeto de establecer precios favorables en aquellos productos que se consideran esenciales (prioritarios), o políticamente sensibles. Se puede usar para promover productos específicos que se consideran socialmente deseables pero no esenciales, esto es, cubrir una necesidad por medio de otro satisfactor de igual o similar característica. Cuando se utiliza el término "Underpricing" la diferencia entre el valor del mercado y el precio real que cotiza la empresa puede ser superior o inferior a los costos ocasionados por la producción. De ser esto así las medidas de evaluación (control de los resultados de la gestión) tendrán que considerar los siguientes aspectos:

1. Los precios son superiores a los costos de producción pero inferiores a los valores del mercado, la política del Estado puede tener importantes efectos sobre la rentabilidad, por que la capacidad de la empresa de generar excedentes financieros puede quedar reducida. Baja rentabilidad, bajos rendimientos de la inversión y de capacidad de autosuficiencia económica pueden no reflejar una deficiente administración, sino sencillamente es resultado de malas condiciones operacionales impuestas a la empresa.
2. Los precios son fijados por abajo de los costos, entonces la política del Estado afecta la rentabilidad por que se incluye imponer pérdidas financieras a la empresa y exponer la supervivencia bajo el criterio de la política estatal. En este sentido es necesario la concesión de subsidios y éstos son justificados en términos de política social, como contribución de la empresa pública para el bienestar social. La rentabilidad financiera

será perjudicada por que las inversiones son hechas bajo la presunción de una pérdida o de un rendimiento negativo.

El "Overpricing" en cuanto a su efecto en la evaluación se refiere a los precios fijados por arriba del valor real del mercado, esto altera la lucratividad de la empresa y ese tipo de fijación ocurre cuando el Estado desea reducir el consumo de ciertos productos. Los precios suben en razón a tasas especiales o por que son fijados en divisas extranjeras. Dependiendo del producto y de las constancias, los precios más elevados pueden ejercer una influencia positiva o negativa sobre la rentabilidad de la empresa y en alguno de los casos puede significar una política dirigida hacia la generación de mayores recursos para promover nuevas inversiones en la misma empresa o canalizarlas a otra.

Los precios que artificialmente se elevan pueden estimular la ineficiencia siendo razonable admitir que empresas cuyos esfuerzos sean muy recompensados terminen por transformarse en organizaciones que no cumplen sus objetivos. Por otro lado, cuando llega a suceder provocan reducciones en el consumo, lo que conduce a que la rentabilidad sea negativa. En estos casos la eficiencia puede ser reducida por lo que refiere a otros indicadores físicos como por ejemplo: la capacidad de utilidad del producto.

En el caso de los modelos corporativos regularmente los precios están fijados por debajo de los costos de operación, por tanto, la rentabilidad puede verse afectada por la política social que emplea el Estado, principalmente en aquellas actividades en que se suministran básicos o servicios públicos orientados al bienestar social. Respecto a la aplicación de subsidios es de acuerdo a la naturaleza y objetivos de la empresa a quien se le canalizan y derivado de ese criterio se determina la eficiencia, eficacia y productividad de ella, cuando las políticas y objetivos sectoriales comprometen la gestión interna y el impacto producido no permite evaluar la rentabilidad real, salvo los casos en que se producen inadecuadas aplicaciones de política e irracional empleo de recursos y en consecuencia no se logran los objetivos establecidos.

La evaluación como etapa del proceso del control de gestión implica la comparación de resultados obtenidos con las políticas previstas en los planes de gobierno (plan operacional) y tiene por objeto examinar los siguientes aspectos: el nivel (magnitud de los resultados obtenidos); eficacia (la comparación de ese resultado con las previsiones o planes), y su productividad (el análisis de los resultados obtenidos en función de los medios utilizados). Está ligada al establecimiento de las responsabilidades en los cuadros

directivos (funcionarios o directivos), de tal forma que se conozcan los instrumentos de control interno como suelen ser la contabilidad general, (mediante auditorías internas o externas), los costos de operación, el presupuesto, el análisis financiero, y en forma especial el alcance de las metas y objetivos de los programas específicos de cada entidad con base al sector que correspondan.

Las características que debe reunir un sistema de control de gestión efectivo según Abrego Ayala, contempla tres enfoques: el conceptual, los instrumentos y los participantes. El enfoque conceptual se refiere a la implementación con la perspectiva de ayudar a la toma de decisiones y no como instrumento de control y vigilancia y regularmente queda conferido a los responsables de cada área no necesariamente a un órgano a nivel staff. Los instrumentos los constituyen las técnicas de selección e interpretación de la información para determinar situaciones que pueden prevenirse en tomo a metas u objetivos precisos. Respecto a los participantes se puntualiza a los actores y responsables en cada nivel jerárquico de la organización, de tal forma que opera en el mismo sentido que la toma de decisiones.

"La palabra control significa dominio, por lo que cada responsable para dominar su gestión requiere de información oportuna que le ayude a tomar mejores decisiones. Asimismo se requieren instrumentos que limiten y orienten las acciones individuales a fin de lograr una convergencia de objetivos en la organización." (3)

Actualmente bajo la temática de la modernización de la empresa pública la política de ingresos en el sector paraestatal tiene como objetivo contribuir a consolidar el abatimiento de la inflación y el fortalecimiento de las finanzas públicas mediante el ajuste de los precios y tarifas que hayan permanecido rezagados para eliminar subsidios que no se justifiquen económica y socialmente. La política del gasto público en el renglón de las paraestatales está comprometido a garantizar la asignación presupuestal con base a los programas que aseguren eficiencia y productividad en congruencia con las prioridades y estrategias que garanticen la demanda de bienes y servicios producidos por las entidades públicas.

La asignación de los presupuestos obedece a las prioridades que señalados en los el Planes Nacionales de Desarrollo, de las que destacan los rubros de educación (la construcción de aulas y escuelas en comunidades rurales), vivienda, salud, abasto de

alimentos, seguridad e impartición de justicia servicios que corresponden a la infraestructura social. Respecto a los de infraestructura económica destacan las que generan desarrollo como el transporte ampliando la red carretera mediante la concesión a particulares, abasto de combustible, suministro y generación de energía eléctrica, entre otros.

La administración de Carlos Salinas de Gortari de acuerdo con el programa de desarrollo y crecimiento impuesto por su antecesor en materia económica, aceleró el proceso de desincorporación, venta, liquidación, transferencia enajenación y extinción de las entidades paraestatales, redimensionando la estructura de la administración pública descentralizada, mediante la reducción de la capacidad de intervención del Estado en actividades productivas, atendiendo los aspectos exclusivos con base al modelo de la teoría neoliberal; específicamente las funciones de regulación y promoción en materia de desarrollo, dejando la participación directa en segundo plano a manera propositiva y normar las condiciones para que los particulares puedan invertir en áreas de competencia estatal como en los hidrocarburos al considerar la petroquímica secundaria susceptible de concesionarse en su totalidad, de igual forma lo relativo a las comunicaciones vía satélite, construcción de vías de comunicación y fertilizantes entre algunos ejemplos..

3.2 EFICIENCIA, EFICACIA Y EFECTIVIDAD

Muy a menudo se habla de eficiencia, eficacia y efectividad de las empresas públicas, pero dar un concepto específico para cada uno de estos términos quizá se dificulte por la semejanza con que son tratados. La efectividad está determinada por el grado en que se realizan los fines en un organismo; la eficiencia se mide por el monto de los recursos empleados para producir una unidad, es el uso más racional de los medios con que se cuenta para alcanzar dicho fin; y la eficacia es simplemente el grado en que se logran los objetivos.

Hasta la primera mitad del siglo XIX eran considerados conceptos sinónimos; sin embargo, a finales del siglo pasado la eficiencia comenzó a emplearse en la ingeniería para referirse a la relación entre la energía consumida y la energía producida por las máquinas. Con la reforma administrativa en Norteamérica y el surgimiento de la administración científica, la eficiencia ganó aceptación en la economía y en la administración, al grado de convertirse en un concepto clave en las manifestaciones del

pensamiento administrativo. Para Taylor, la eficiencia es la razón existente de la ejecución real entre la ejecución tipo estándar. Emerson la concibe como lo realizado y lo que podía realizarse; pero es con Gulick en que se eleva a un plano básico de la ciencia de la administración y en determinados valores de la política.

" Una distinción importante entre eficacia y eficiencia es que en teoría de sistemas, la eficacia se define como el grado en que el producto real del sistema corresponde a producto deseado, y aquí cabría una valoración en sus características y calidad; en tanto que la eficiencia es la razón de los productos reales respecto de los insumos reales, es decir, tiene relación directa con la productividad y rentabilidad." (4)

La eficiencia como principio de la organización se da en correlación al facilitar los objetivos deseados con el costo mínimo o con el menor número de imprevistos e implica el logro de la relación INSUMO-PRODUCTO para un determinado sistema. Es un concepto relativo que se utiliza para referir resultados (netos) de un intercambio de sistemas y el sistema mayor del que forma parte. Este resultado es producto del grado en que se resuelva no sólo los problemas operativos del logro de los objetivos, sino también los problemas de mantenimiento del sistema a largo plazo. Permite la medición de resultados vinculados con las metas previstas en función de insumos aplicados, pretende este concepto reflejar situaciones sujetas a evaluación.

"...pretende reflejar situaciones eminentemente cuantificables, es propia de la economía de mercado e implica un criterio de rentabilidad clásica para decidir precios e inversiones, por tal motivo, resulta inadecuado evaluar a la empresa pública en función exclusiva de este concepto, ya que no sólo los análisis costo-beneficio, ni las funciones incrementalistas de utilidades, las que orientan los objetivos y las emisiones a ella..." (5)

La eficiencia productiva en las empresas públicas como son los casos de organismos con la magnitud de Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad para citar algunos ejemplos, significa maximizar los bienes y servicios públicos al mínimo costo, implica relacionar el trabajo que se aplica a una unidad producida (la fuerza de trabajo que suele relacionar con el capital empleado), por consecuencia el uso de menor capital que requiere una función para obtener un producto o servicio. Dentro de este término existe la productividad marginal que se define como el aumento del producto

resultado de la aplicación de la última unidad de alguno de los factores de la producción y que tiende a ser decreciente.

"Como se pretende observar, las medidas obtenidas son comparables con la rama industrial pertinente de quien sea el propietario de los medios y, en términos generales, refleja una parte importante que el Estado patrón desea jugar en el ámbito económico y político..." (6)

La eficiencia financiera en las organizaciones de carácter público cualesquiera que sea su naturaleza productiva, refleja el nivel de utilidades, monto de transferencia vía precios y tarifas, subsidios a determinados sectores, nivel de autofinanciamiento y en términos generales representa una cuantificación de la eficiencia funcional financiera, la medición que se lleva a cabo de coeficientes, aporta la información sobre la gestión de las funciones técnicas, comerciales y financieras de una unidad productiva.

Muchas de las veces la ineficiencia tiende a explicarse por la supuesta contribución de la empresa pública a los objetivos sociales no cuantificables. En el sector paraestatal la eficiencia productiva, técnica y gerencial no es un objetivo en sí mismo, es un medio que se asigna a las entidades en situaciones de crisis y se convierte en condición de supervivencia e imperativo de carácter moral para mantener el sistema productivo. Cabe además señalar que al establecer objetivos para cada unidad productiva; mejorar la estructura administrativa (cambio estructural); así como hacer cada vez más ágiles los procedimientos y explotar las oportunidades coyunturales y tecnológicas, se manifiesta la eficiencia del organismo. Desde otra perspectiva significa la asignación de recursos entre las entidades que no sólo tiene que ver con los efectos de las actividades sustantivas de las corporativas dentro de la esfera administrativa, sino a la medición (comparación interna de alternativas) en términos de eficiencia con otras similares en la misma rama productiva.

Desde la perspectiva de la modernización de la administración pública la eficiencia es concebida como el proceso de recomposición en las relaciones insumo-producto, entendiendo dicha relación como la maximización de su diferencia, es decir a insumo constante obtener incrementos en la producción, o a producto constante menos uso de insumos. La racionalización de los recursos, cambio de procedimientos anquilosados y empleo de técnicas administrativas modernas, presentan la solución a los problemas de ineficiencias, sin embargo, los elementos enunciados no son integrales ni globalizadores ante la crisis del aparato productivo en su conjunto, por lo que es necesario incluir una

cultura de compromiso social con las entidades paraestatales, cuyo rasgo específico destaque al recurso humano como el elemento capaz de innovar e inducir la transformación al cambio organizacional que conlleve a la eficiencia.

La eficacia hace referencia al cumplimiento o no de los objetivos de un sistema independientemente de los valores de la correspondencia INSUMO-PRODUCTO, aquí se trata del grado en que una organización logra los objetivos. En un enfoque de sistemas se basa en la idea de un intercambio de recursos o la interacción de éstos para el logro de las metas y objetivos. La efectividad se convierte en la habilidad de una organización ya sea en términos absolutos o relativos.

Ruiz Dueñas la clasifica a la eficacia en tres categorías: Social, Económica y Funcional. Las dos primeras están relacionadas en un ámbito externo conjugado con el proceso macroeconómico tanto global como sectorial, en cuanto a la tercera es exclusivamente al ámbito interno y micro administrativo, que vincula la gestión de la empresa, cuyos efectos son eventualmente relacionados con los sectores económicos y administrativos a los que pertenece.

"La eficacia, es conveniente acotarlo, se refiere a la adecuada pertinencia de las decisiones, más que a los resultados incrementalistas de éstas". (7)

De acuerdo con el esquema anterior la eficacia social se refiere a la prioridad de satisfacer las necesidades colectivas, condicionadas para sostener el equilibrio y la correlación de las fuerzas sociales. La eficacia económica está íntimamente ligada y relacionada con la eficacia social; en criterios de evaluación está definida en términos de política económica. La eficacia funcional implica la calidad de la gestión, su capacidad y funcionalidad en cuanto a las directrices y objetivos preestablecidos. La auditoría administrativa es un claro ejemplo de evaluación de eficacia funcional.

La modernización de la administración pública concibe a la eficacia como el logro de los objetivos estatales, bajo un diagnóstico que permite hacer frente a la crisis del aparato administrativo desde una visión orgánica y mecánica. La visión orgánica se refiere a la estructura organizacional específicamente al proceso de toma de decisiones, la identificación de niveles operativos, de mandos medios y directivos de la empresa con los objetivos de la entidad y los fines de ésta, es la forma en que se involucran con el logro de los objetivos. La visión mecánica se refiere al marco normativo y jurídico en que se

sustentan las entidades, que tienden a estar dominadas por los excesos de regulación, viejos vicios que pretenden lograr objetivos por decreto o acuerdos concertados sin tomar en cuenta las factibilidades que ofrece la visión orgánica.

La efectividad está definida como el grado en que una organización realiza sus metas, suele confundirse con la eficiencia, pero se considera que esta última se refiere a la cantidad de recursos empleados para un determinado propósito, pero desde luego, una organización puede ser eficiente sin ser efectiva y viceversa.

Para algunos autores como James Prince la productividad es un indicador de efectividad basándose de que las organizaciones son entidades que persiguen una meta o fin, pero se debe tener en cuenta que la obtención de una meta puede operar en contra del logro de otra (intervienen desde luego los aspectos prioritarios y estratégicos que se lleve con fines socioeconómicos o sociopolíticos).

Cuando más compleja es una organización en cuanto a sus metas operativas más complicado y difícil es precisar la efectividad con que opera, ya que se debe destacar las unidades más factibles de cuantificar en relación con su efectividad, no siendo éstas indicadores de otro propósito total. La efectividad se convierte en la habilidad de la organización (relativa o absoluta), en cuantificar la consecución de las metas en criterios de complejidad. En ésta existe un concepto denominado COSTO-EFECTIVIDAD cuya técnica permite ponderar las distintas alternativas y elegir entre alguna de ellas; esto es posible cuando los objetivos o la solución óptima no puede resumirse en algunas metas específicas como en las que expresan ventas, la producción, comercialización, distribución para citar algunos ejemplos.

El costo-efectividad es la concertación sobre el producto de un panorama, el pago de contribución de cada alternativa frente a su efectividad para lograr los objetivos deseados y la comparación de costo de cada una de ellas en términos de uso de modelos y de otras técnicas de investigación de operaciones. Los modelos de costos pueden desarrollarse de tal forma que muestren los cálculos sobre los mismos; para cada alternativa y los modelos de efectividad para expresar la relación entre cada alternativa y su efectividad, sus características son:

- Los objetivos son normalmente producto o están orientados hacia resultados finales y son usualmente imprecisos;

- En forma ordinaria, las alternativas representan sistemas totales, programas o estratégicas para alcanzar objetivos;
- La medida de efectividad deber ser relevante para los objetivos y planteada en términos tan precisos como sea posible, aunque pueda no estar sujeta a cuantificación;
- Los criterios de decisión, aunque definidos pero no usualmente tan específicos como el costo-beneficio, puede inducir a alcanzar un determinado objetivo con el menor costo u obtenerlo con los recursos disponibles, o proporcionar un intercambio de costos por efectividad, con el propósito también de alcanzar otros objetivos.

Para considerar los verdaderos efectos de medición y evaluación de la eficiencia, eficacia y efectividad de cualquier unidad productora, se debe tener en cuenta que los objetivos y metas globales deben definirse con precisión y que permitan la exigencia de ciertos niveles de actuación referente a los grados de aplicación de estos tres conceptos básicos para cuantificar a las empresas públicas de manera homogénea. Por esta razón los modelos corporativos ofrecen una alternativa de unificación de criterios, con líneas de mando y tramos de control debidamente definidos y una estructura organizacional que permite interrelacionar las actividades por ramas productivas homogéneas y cuya relación incide en secuencia de actividades (cuando una es proveedora de otra o sus bienes y servicios forman parte de la materia prima que han de emplearse).

3.3 LA EVALUACION DE RESULTADOS

La evaluación de resultados en los organismos públicos permite valorar una actividad realizada, además de medir cuantitativamente la productividad y la eficiencia. En los modelos corporativos se vincula con la recuperación financiera y el aporte patrimonial que los constituye valorando la actuación de:

- Resultados obtenidos y su capacidad futura en cuanto a la rentabilidad (calidad y utilidad como concepto de producción); por otro lado, las posibilidades de desarrollar nuevas alternativas para la organización.

- Relaciones externas en cuanto a competencia y equilibrio del mercado, así como los factores internos (estrategias de desarrollo), a efecto de constatar si son adecuadas o no las medidas tomadas.

Respecto a la evaluación de programas consiste en el uso y empleo de técnicas de investigación para medir y valorar la ejecución de un proyecto específico, esto es, su impacto sobre las condiciones que trata de modificar a efecto de conducir operaciones o mejorar la eficacia en la consecución de objetivos, atendiendo los siguientes aspectos:

- a) Calidad en el diseño de las metas y objetivos (propósitos a alcanzar);
- b) Medición de la efectividad en la realización de los objetivos;
- c) Medición de la eficiencia (costos de producción), en la ejecución de las operaciones;
- d) Eliminar los programas inconvenientes según las prioridades de los planes operacionales (Plan Nacional de Desarrollo (1988-1994).

En los modelos corporativos se mide su actuación por medio de las utilidades, rentabilidad, eficiencia, eficacia o efectividad, por estar sujetas a una política diferente a la empresa privada en cuanto a los beneficios que adquieren estas últimas. Sin embargo, pueden ser evaluadas mediante pruebas adecuadas a la naturaleza de cada organismo en particular mediante:

- Prueba de eficiencia, cuando se cuenta con estándares firmes y claros de deseabilidad de los bienes y/o servicios, en la que se expresan las relaciones entre las causas y los efectos de la eficiencia.
- Prueba instrumental, a las organizaciones con estándares claramente definidos, pero con incertidumbre en sus miembros de la causa-efecto, de manera que se sabe hasta que punto las políticas y los programas son adecuados para maximizar los objetivos de los organismos.
- Prueba social, a las organizaciones cuyos estándares de deseabilidad son ambiguos, de manera que no sean fáciles de cuantificar ni medir en impacto de las actividades de la organización.

Se pueden establecer cuatro elementos básicos de la evaluación de resultados para las actividades de organismos corporativos de los que cabe señalar por la importancia, las unidades de medida como parámetros de uso de los recursos como es la relación causa-efecto-impacto.

- Definición de los objetivos del programa y medición de lo ejecutado;
- Desarrollo de un plan de evaluación, de acuerdo a actividades específicas de cada organismo;
- Diseño y ejecución de los estudios de evaluación;
- Análisis y aprovechamiento de los resultados, para previsiones y ajustes a los programas subsecuentes.

Estos cuatro puntos sintetizan la necesidad de contar con un sistema de evaluación adecuado a la naturaleza de cada organismo productor de bienes y/o servicios por ramas de actividad. Indiscutiblemente la actividad operativa de la organización, determina los parámetros o elementos para establecer una evaluación entre las causas que justifican el objetivo de la misma; su efecto como unidad productora en el que se incluye la eficiencia y su impacto en el cumplimiento de los objetivos y metas cuantificables que puedan estar en relación de competencia o apoyo a los otros objetivos de otras organizaciones de la misma rama productiva.

3.4 CONTROL DE CALIDAD

El control de calidad como técnica fue empleada a principios de siglo por medio de los operadores o mayordomos e inspectores de producción, al sofisticarse los sistemas de producción durante la Primera Guerra Mundial y al implementarse la división del trabajo, se crearon las Superintendencias de Producción; para la Segunda Guerra Mundial se vuelve estadístico al emplear el muestreo y las gráficas de control. Hoy en día el se manifiesta de manera totalitaria desde la elección de los insumos, en el proceso productivo y en el producto ya elaborado que se introduce al mercado.

Según el Doctor Edwards Deming el control de calidad no implica lograr la perfección, sino la producción eficiente de la calidad que el mercado reclama; para la American Society for Quality Control y la American National Standards Institute, significa la suma de las propiedades y características de un producto o servicio que tiene que ver con su capacidad para satisfacer una necesidad determinada. La calidad significa todo lo que los usuarios quieren que signifique en relación a las necesidades que desean satisfacer, por lo tanto, las empresas o las organizaciones dentro de sus políticas deben considerar la forma de brindar con oportunidad bienes o servicios libres de error, que cumplan o excedan

las expectativas del consumidor (o usuario); esta guía suele conducir a la excelencia (exceder las expectativas a un precio que signifique rendimiento).

"El primer lustro de la década de los cincuenta marco para Japón un cambio fundamental en su cultura administrativa, que curiosamente fue promovido por dos extranjeros: El Doctor W. Edwards Deming y el Doctor Joseph M Juran. El primero al que podría denominarse como el padre del control de calidad japonés, introdujo el concepto de calidad total, es decir, antes de verificar había que planear y después ejecutar. La verificación servirá entonces para pasar a la cuarta etapa, que sería actuar en caso de que discrepan de lo obtenido lo planeado" (8)

La idea central consiste en realizar un análisis partiendo de la planeación de la calidad y durante el proceso, así como el control en cada una de las fases que intervienen en éste último. En cuanto a la aplicación depende de la naturaleza del organismo que la emplea, como en el caso de unidades productivas es muy significativo este concepto, debido a la actividad generadora de bienes o servicios de las entidades paraestatales al promover el equilibrio del mercado y orientar pautas de consumo. Esto significa que el control de calidad se expresa en el mercado desde la elección de la materia prima (insumo que al ser procesado o sufrir una modificación de su estado natural y modificarse, se gesta ya un control), así como en el proceso productivo y una vez terminado para ser consumido o servir de insumo para otra empresa del mismo ramo productivo.

Alfredo Acle Tomasini (en su libro Planeación Estratégica y Control Total de Calidad), realizó un análisis práctico del consorcio minero Peña Colorada fundado en 1967 cuyo función consiste en la explotación del yacimiento de mineral de fierro más grande de México conocido con ese nombre. En su análisis presenta un esquema de trabajo que permitió a dicha empresa iniciar el proceso de modernización y crecimiento desde la planeación mediante el replanteamiento de los objetivos y estrategias, así como un diagnóstico que permitiera aumentar la capacidad productiva y la reestructuración organizacional bajo un esquema gerencial que facilitara el control desde un enfoque sistémico para lograr el control total de calidad en un proceso de mejoramiento continuo.

"La calidad no es sólo la resultante de los factores propios del proceso productivo, sino de todas las actividades que se realizan cotidianamente dentro de la empresa, las operativas, administrativas, financieras, etc." (9)

El esquema de Acle Tomasini en cuanto a calidad requirió del apoyo de la base trabajadora (sindicato), para implantar el programa que condujera a una transformación radical en cuanto a estructura mediante círculos de calidad en cada uno de los estamentos jerárquicos de la empresa. El consejo de calidad estaba integrado por un grupo de asesores externos quienes proporcionaban los aspectos técnicos (metodología y programas de desarrollo organizacional enfocado al aspecto humanista), los niveles directivos y gerenciales encaminaron sus esfuerzos en la instrumentación de las directrices para coordinar y guiar todas las actividades del control total y mejoramiento de la calidad mediante la promoción de acciones traducidas en políticas y programas quinquenales.

El comité de aseguramiento de la calidad estuvo integrado por los subgerentes, cuya función consistió en asegurar la calidad en los productos a efecto de elevar costos reductibles, mediante la elaboración del plan operacional, diseño de estrategias y seguimiento previamente realizada la investigación del desarrollo tecnológico que facilitara la evaluación mensual de resultados. Los círculos de calidad se integraron por los jefes de departamento con la finalidad de que éstos desarrollaran objetivos específicos para cada una de las áreas de producción. Para Feugenbaum (Control Total de Calidad Ingeniería y Administración), el control de calidad es un cúmulo de conocimientos referentes a la organización y a la administración de una unidad productora e incluso lo relativo a los costos y utilidades.

"...se presenta como un conjunto de conocimientos técnicos, analíticos y administrativos. Se discute el asunto desde el punto de vista de los negocios en conexión con los costos y utilidades, así como la organización y la administración". (10)

Para algunos teóricos es estrictamente procurar las condiciones óptimas e inducir al consumidor a adquirir el producto (bien o servicio), por poseer la calidad suficientemente satisfactoria a las necesidades que esperan encontrar. Esta técnica presenta mayor aplicación en las unidades productoras de bienes que las relacionadas con la prestación de servicios, debido a que estas últimas carecen muchas de las veces de estándares para medir cuantitativamente su calidad en sentido cualitativo e incluso su impacto social y su aceptación en el mercado. La calidad no significa necesariamente lo mejor para el consumidor dentro de las condiciones (uso actual, precios de venta del producto y durabilidad); la calidad del producto se ve en relación directa con su costo y no con la

demanda, en ella intervienen factores externos que deben ser analizados por el área de planeación, ya que analizan las previsiones, fijación de metas y objetivos, las adecuaciones que permitan trazar líneas de operación.

En el caso concreto de las empresas públicas obedecen además a las políticas, estrategias de desarrollo económico y prioridades que el Estado fija. Los factores para el logro de la calidad están vinculados con el suministro de insumos (que pueden estar generados por una empresa pública dentro del mismo sector o modelo corporativo si lo hubiere, o en su caso producidos por particulares), transporte, condiciones laborales, competencia con otra empresa, uso de las innovaciones tecnológicas de vanguardia, distribución y comercialización de los productos. La calidad como la señalan algunas empresas es hacer las cosas bien desde el principio y ello implica un seguimiento sistemático en todo el proceso productivo.

El control por si solo nos permite establecer estándares y estimar la concordancia con ellos, así como la acción que se ejerce cuando se sobrepasan y se proyecta una mejoría en los mismos. Los métodos para el control de calidad desde un enfoque administrativo consisten en la integración de un programa de actividades en coordinación con los sistemas de tiempo de producción, confiabilidad, importancia del producto para satisfacer las necesidades y el nivel de aceptación por los consumidores. En el caso de organismos que prestan servicios, el control opera por procedimientos, simplificando actividades y operaciones que resultan innecesarias para los usuarios, en sí, es evitar trámites excesivos, para convertir la calidad en calidez de atención, al otorgar al solicitante del servicio los satisfactores que cubran sus demandas.

La importancia del control de calidad está en función de los programas, el seguimiento y evaluación durante el proceso productivo (manufactura) para reducir costos de operación, pero cuando es aplicado el proceso de mejoramiento continuo proporcionando los estímulos e incentivos a los trabajadores, la capacidad productiva tiende a mejorar, se eliminan tropiezos en las líneas de producción y de manera secundaria coadyuva a perfeccionar los sistemas de supervisión para establecer estándares de tiempo (horas-hombre). En las entidades relacionadas con la prestación de servicios se refiere a la simplificación de actividades en los procesos, mediante la aplicación de técnicas administrativas modernas que optimizan tiempos de operación, agilidad en el servicio (atención al público) y eliminación de funciones duplicatorias o innecesarias. En la

ingeniería se suma a éste criterio una nueva concepción denominada Control Total de Calidad que constituye la fase más avanzada en cuanto al manejo de esta técnica:

"Control Total de Calidad es un conjunto de esfuerzos efectivos de diferentes grupos de la organización para la integración del Desarrollo del mantenimiento y la superación de la calidad de un producto, con el fin de hacer posibles fabricación y servicio a satisfacción completa del consumidor y al nivel más económico" (11)

Los elementos operativos que pueden afectar la calidad son posibles de reducirlos mediante el Control de Calidad, al considerar los costos que ésta representa, y pueden ser previstos si se actúa ventajosamente al reducirlos mediante la evaluación de fallas internas y externas y clasificándolos en:

- Costos de prevención (incluye la planeación de la calidad del producto y otros relativos a la prevención de defectos en los mismos);
- Costos de evaluación (en los que incurren para evaluar la calidad del producto para mantener los niveles de calidad establecidos);
- Costos de fallas (por insumos defectuosos que llegan a manos de consumidores, traducidos en quejas, costos de garantía de servicio del producto);
- Costos de fallas externas (causada por productos defectuosos e insumos que no satisfagan las especificaciones de calidad impuesta por la organización, incluyendo los desperdicios, reproceso y desecho).

Aunado a los costos de operación de la calidad están los factores que afectan la calidad; este hecho influye sobre la capacidad productiva de los organismos como son:

MERCADO.- La entrada de nuevos productos que comprenden nuevas tecnologías, así como métodos de comercialización y materiales, creciendo y combinando los factores de la oferta y la demanda.

HOMBRES.- La especialización de la mano de obra en ciertas actividades productivas.

MATERIALES.- Especificaciones en los insumos.

MAQUINARIA Y EQUIPO.- La sofisticación de la tecnología en equipos y herramientas a fin de reducir costos.

MISCELANEA.- Las cosas insignificantes que perjudican la confiabilidad del producto y la producción de éstas.

3.5 ANALISIS DE DESVIACIONES

Al aplicar el análisis de desviaciones y proponer medidas correctivas, se habla de detectar desviaciones en los cursos de acción hacia el logro de los objetivos establecidos. Puede decirse que es la antesala para la toma de decisiones para encauzar el seguimiento de la política o estrategia que se ha obstaculizado por algún motivo fuera de las previsiones. Consiste en analizar aquellos factores que repercuten en la secuencia de actividades con base a alternativas viables que brinden una solución a la falla del sistema. Es la elección selectiva y optativa en cuanto a eficacia para lograr los objetivos de un programa determinado, ofrece además un dictamen técnico amplio sobre las normas cuando la importancia es mucho mayor que una simple opción selectiva de alternativas y puede ser:

Definir objetivos racionales;

Determinar la medición del rendimiento de manera satisfactoria;

Precisar la influencia de los factores que no pueden cuantificarse;

Formular las opciones como alternativas de seguimiento.

Este proceso permite comparar la situación real y lo que se pretende adoptar por medio de métodos o modelos con una estructura fincada sobre bases y mecanismos programables que establezcan la coherencia y faciliten el criterio para la toma de decisiones. Por esta razón es necesario atacar el problema desde el mismo momento que es detectado e interpretar sus efectos mediante el análisis que da lugar tal hecho. Las desviaciones en las directrices con frecuencia suelen originarse por una inadecuada programación de actividades y en consecuencia el retraso en el alcance de metas y objetivos, por lo tanto, a medida que se ponderen cada uno de los factores internos y externos de una organización, la factibilidad de lograr los objetivos es más predecible.

"Mientras más extensión se le dé a una situación determinada, más perfecta será la clasificación del problema y mayor la esperanza de una solución correcta." (12)

Walter Steiss señala en su libro "Administración y Presupuesto Público", cinco puntos básicos para el análisis que sirven de base para que la toma de decisiones sea adecuada al resultado esperado.

1. El objetivo.- Los métodos técnicos se aplican para elegir una política o una forma de adecuar, señalando cuáles deben ser los objetivos y quién tomará la decisión, la forma de valorar el grado en que se alcanza el objetivo mediante la aplicación de las opciones con que se cuenta.
2. Las alternativas.- Que son los medios con que se cuenta para lograr el objetivo, y pueden ser políticas o estratégicas.
3. Los costos.- Que son susceptibles a ser evaluados en función monetaria, pero auténticamente valorizados en el sentido de la inversión (se contribuye a un saneamiento financiero, o de otra forma se puede inducir a un ajuste presupuestal vía transferencias de fondos cuando las prioridades así lo requieran).
4. El modelo.- La representación simplificada de una determinada situación referente a la relación CAUSA-EFECTO. El papel que desempeña en relación al objetivo.
5. Criterios.- Es la regla o estándares que clasifican las opciones por orden de conveniencia, como medida de ponderación del costo en función de la efectividad.

Tenemos entonces que el proceso analítico para su aplicación se divide en tres etapas que permiten determinar la selectividad para elegir el curso de acción más idóneo. Las etapas no son parciales sino que se interrelacionan para formar una fase secuencial e independientemente que se manejen desde una perspectiva específica para la toma de decisiones, al considerar los siguientes elementos:

- a) La formulación.- Que es donde se determina el problema y se fijan los límites de la magnitud del análisis (constituye la fase de investigación). Se especifica el problema e identifica los participantes de la toma de decisiones, se disponen los objetivos de los actores de las decisiones, además de manifestarse los resultados deseados y por alcanzar. Otro aspecto relacionado a este punto, es la fijación de los parámetros, limitaciones o restricciones jerarquizadas de acuerdo a la posible solución.

Se analizan los procesos u operaciones contenidas en el logro de la solución óptima. La mayoría de los factores determinantes para investigar el sentido o directrices que tomará el problema en lo futuro y las posibles consecuencias si se deja de resolver el problema. La definición del patrón (medida) que se debe aplicar, relativo al objetivo (metas) y la fijación de estándares de eficiencia. Es la etapa teórica que permite encuadrar y definir un problema concreto, mediante un planteamiento inicial que descubre las partes susceptibles de corregir y ahondar aquellas que contribuyan a proporcionar una solución, así como la estimación hipotética de lo que se pretende alcanzar.

- b) La investigación.- Donde se reúne toda la información obtenida y se crean las alternativas considerando la formulación de métodos de actuación optativos, de manera que ofrezcan posibilidades para lograr los objetivos fijados.

Se define un modelo que lleve al logro óptimo de los objetivos sujetos a control, así como las variables que puedan afectarte. El análisis de la información conlleva a definir las líneas de operación, en el caso de empresas públicas el proceso de investigación se relaciona con puntos específicos que ofrecen disyuntivas, tales como el abasto de insumos, el estudio de mercado, el lanzamiento de un nuevo producto, incursión con nuevos productos en el mercado, procesos de expansión, reducción de costos de producción, etc.

- c) La valorización.- Es donde se analizan las diversas alternativas y se revelan las consecuencias de los resultados previsibles de cada opción y las perspectivas que ofrece para el logro de los objetivos y la cuantificación de las metas.

Se determina la efectividad en pronósticos para modificar el sistema o modelo que se va a establecer. Los controles que se van a requerir para solucionar desviaciones, y detecten oportunamente los cambios a las especificaciones previstas. Es la ponderación de las variantes que influyen en menor o mayor medida.

La formulación de normas y delineación del programa de acción y de los procedimientos que implican, a manera que se contemple un marco normativo capaz de sustentar el curso de acción que se ha elegido entre las diversas alternativas u opciones. La valorización del análisis de las desviaciones radica en la eficiencia contenida en la opción que se trata de implementar por medio de la toma de decisiones.

"Por regla general la aplicación exige la investigación sistemática de los objetivos de quienes dictan las decisiones y de sus criterios aplicables, la comparación (cuantitativa en el mayor grado que sea posible del costo, de la efectividad, del riesgo, de la incertidumbre y de la fecha apropiada, relativos a cada política o estrategia para alcanzar los objetivos, y la búsqueda de mejores opciones selectivas, escogiendo otras metas, si se descubre que las estudiadas son deficientes". (13)

El análisis significa utilizar el criterio cuantitativo referente a las metas (conjuntamente se valoran de manera cualitativa en el sentido del objetivo). El enfoque implica los cálculos en costos, utilidades, beneficios y efectividad de las opciones seleccionadas basado en un soporte que indique las necesidades que se tienen que satisfacer directamente y se proyecte el apoyo y orientación al que va a tomar la decisión. Con la modalidad de la gerencia pública, la integración de equipos de trabajo, el proceso de mejora continua y otras corrientes del pensamiento administrativo que han fortalecido algunos puntos del proceso de control en las entidades públicas, ha significado un avance notorio en las tareas que desarrollan los cuerpos colegiados (a nivel staff); o integrados en niveles de mandos medios, ya que ofrecen una variante en cuanto a visión y perspectiva al conjugar el aspecto empresarial por un lado, y por otro, la concertación y negociación política del Estado.

3.6 TOMA DE DECISIONES

Para el caso de entidades públicas u organismos con la magnitud de personal con que cuenta PEMEX, el IMSS o el ISSSTE para citar algunos ejemplos, la toma de decisiones consiste en el apoyo brindado al nivel directivo de una empresa, organismo e institución, con la información necesaria, suficiente, oportuna y objetiva. Este proceso contiene cuatro etapas, en las cuales se determina el curso deseado al que se va a orientar las acciones.

- La preparación del diagnóstico o análisis;
- La etapa de modelización o integración del modelo;
- La etapa informativa;
- La adaptación de decisiones.

Estas etapas fijan los objetivos por alcanzar dependiendo de alternativas a elegir (contemplando en el análisis de desviaciones), así como la evaluación que ofrece cada una de las perspectivas. La coherencia del modelo se formaliza al estructurar las decisiones y está determinada por incidencias de incertidumbre o variables susceptibles a considerar (pueden estar en relación a la influencia directa en consecución de una decisión y el estado que produce ésta a la estructura organizacional y fuera de ella). Las dos últimas etapas

comparan los resultados esperados de acuerdo a situaciones que propician esa toma de decisión, con base al análisis y probabilidades que presenta la alternativa elegida.

Al definir el problema planteado (alternativa más viable) generalmente se vuelve a una primera acción para precisar el curso de acción idóneo o que se pretende realizar. Al reunir la información suficiente y estructurada para facilitar la secuencia del análisis mediante la crítica o consulta de un cuerpo (que puede ser en el caso de una entidad paraestatal, la Junta de Gobierno o Consejo de Administración de acuerdo a lo establecido en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales en sus artículos 34, 35 y 36), quien discute los efectos y posteriormente la resolución materializada en una decisión concreta. Debemos tener en consideración que las decisiones de acuerdo a su naturaleza y trascendencia pueden operar en distintos niveles de la estructura de una organización. Si las decisiones son parte de un proceso rutinario en programas de trabajo establecidos operativamente, no existe una repercusión que impacte en algún objetivo específico, sin embargo, las decisiones que tienen un alcance organizacional y fuera de este contexto, necesariamente deben ir acompañadas de una serie de estudios, análisis, previsiones, alternativas, que las hagan factibles de materializar, pues de ellas se pueden derivar la salud administrativa o la credibilidad de la imagen de la entidad.

Decidir etimológicamente significa "zanjar" o terminar, proviene del vocablo latín DECIDERE y pasa al francés como decidir. En su acepción más reciente implica llegar a una conclusión o arreglo final de una controversia. La toma de decisiones se refiere sencillamente al hecho de que se ha elegido para actuar, la proposición de una nueva situación y a su vez una solución a un problema bajo la alternativa más viable conforme a las directrices de la política, estratégica o prioridad en cuestión. Es el recurrir a una selección previa de alternativas, cuyo proceso selectivo consiste en la estratégica para evaluar una determinada acción en el logro de un objetivo y basado en antecedentes como medios de información.

"Tomar decisiones es un proceso, fruto de la elección de uno solo de entre un número limitado de proyectos (objetivos) optativos, determinados socialmente, con el propósito de asegurar una situación futura representada mentalmente por quien toma la decisión".(14)

Las decisiones tienen diferentes grados de aceptabilidad donde interviene la efectividad en función de los objetivos por alcanzar, la calidad objetiva que presenta de

acuerdo a sus posibilidades de brindar los mejores resultados para determinar los cursos de acción, la fijación de acciones alternas (posibilidades estimadas), de tal manera que el proceso de selección invariablemente conduce a la solución de un problema concreto que ha sido detectado en el control de las actividades.

"Para estimar la eficiencia potencial de una decisión, hay que considerar dos dimensiones distintas: una de ellas, la calidad objetiva o impersonal de la decisión; la otra está relacionada con la aceptación, o sea que impresión les causa la decisión a las personas que van a llevar a la práctica..."(15)

Existen tres momentos de la decisión:

1. El momento político, el que encabeza los niveles ejecutivos del organismo en cuestión (órganos de gobierno o juntas de administración.), siguiendo desde luego los lineamientos de un plan nacional en materia de prioridad y estrategia.
2. El momento de la gestión, de una empresa productora de bienes o servicios muy específicamente. Por lo regular en manos de órganos colegiados de asesoría técnica o staff e inclusive por niveles jerárquicos superiores (Direcciones Generales, Subdirecciones Generales, Gerencias.).
3. El momento de utilización, de los servicios (dentro del mercado).

El primer punto consiste en la decisión política pero desde el punto de vista funcional vinculada regularmente con las jerarquías de más alto nivel y consultado por asesoría o grupos situados en líneas de "staff", que pueden ser producto de una acumulación de decisiones secundarias que se generan en un nivel operativo, en el cual, se gesta el análisis de los cursos de acción. Cabe señalar que el momento político se refiere a las relaciones intra e interorganizacional debido a que se refiere para el caso de modelos corporativos al entorno sectorial. Considerando que el nivel de decisión es comprendido por el nivel estratégico siguiendo el esquema de los círculos de calidad.

El segundo punto se refiere a la gestión interna sujeta siempre al nivel político vinculado con el aspecto gerencial, cuando existe una relación sectorial y el último punto se orienta para futuras decisiones cuando se establece un control operativo.

Algunos autores del pensamiento administrativo vinculan la toma de decisiones con la estructura organizacional que presentan las entidades públicas, otros en cambio han transformado el modelo tradicional (piramidal descendente) en una estructura más dinámica que permite relacionarla por niveles o estamentos, dejando las decisiones operativas o rutinarias en la misma área donde se deben tomar, en cambio las que influyen en ámbitos de mayor trascendencia, son asumidas por los niveles departamentales para dejar las de aplicación estratégica a los niveles directivos u órganos de gobierno. En este último nivel se presenta la posibilidad de auxiliarse de técnicos especializados que propongan con base a su experiencia, las posibles alternativas para la toma de decisiones, colegiadamente con comités que se forman como órganos de consulta y de apoyo y a su vez se sanciona con base al Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la que concede trascendental importancia a las Juntas u Organos de Gobierno para participar en las decisiones de apremio o se vinculen con la salud administrativa de la entidad.

En el marco de la modernidad de la administración pública y del redimensionamiento de las entidades paraestatales, los puntos tratados en este capítulo, consideran las técnicas relacionadas a la gestión interna de las organizaciones indistintamente cual sea su naturaleza administrativa (pública o privada). Cada uno de los apartados vinculan la gestión de los organismos productores, no necesariamente bajo el esquema corporativo, de tal forma que se resaltan los puntos relativos en cuanto a los conceptos de eficacia, eficiencia y efectividad cuyos términos adquieren una connotación en el léxico del administrador público. Respecto a estos conceptos se habla frecuentemente de la eficacia de la empresa pública, o de la eficiencia de cierto sector productivo o la efectividad en la aplicación de las políticas del Estado.

En el siguiente capítulo se analizará el concepto de macro organización de la Administración Pública paraestatal, así como los mecanismos coordinadores que se emplean para establecer los enlaces propicios entre las dos esferas de la Administración Pública Federal (Central y Descentralizada), además de exponer el caso de la reestructuración administrativa de PEMEX bajo un esquema corporativo y el planteamiento de un modelo utópico en el sector salud.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS
CAPITULO TERCERO

1. **RUIZ** Dueñas, Jorge. Eficacia, Eficiencia de la Empresa Pública Mexicana. Edit. Trillas. Universidad Autónoma Metropolitana. México 1982. pág. 27
2. **IBIDEM.**, pág. 28
3. **ABREGO** Ayala, J. Octavio y Silvano Barba Behrens. La Corporación Pública. Premio Nacional de Administración Pública. Editado por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). México 1989. pág. 294
4. **IBIDEM.**, p.p. 229 y 230.
5. **RUIZ** Dueñas, Jorge. Op. Cit., pág. 43
6. **IBIDEM.**, pág. 44
7. **IBIDEM.**, pág. 42
8. **ACLE** Tomasini, Alfredo. Planeación Estratégica y Control Total de Calidad. Serie Economía y Empresa. Editorial Grijalbo. Segunda edición. México 1989. p.p. 133 134
9. **IBIDEM.**, pág. 127
10. **FAINGENBAUM**, A. V. Control Total de la Calidad. Edit. Continental (CECSA). Decimotercera reimpresión. México 1984. p.p. 7 y 8
11. **IBIDEM.**, pág. 13
12. **STEISS**, Alan Walter. Administración y Presupuesto Público. Edit. Diana. Segunda reimpresión. México 1976. pág. 31
13. **IBIDEM.**, pág. 33

14. **SNAYDER**, Richard C. H. W. Bruck y Burton Sapin. Decision Making. Princeton University Press. 1954 pág. 571

15. **ACOSTA** Flores, J. J. Teoría de las Decisiones en el Sector Público y en la Empresa Privada. Ediciones de Restricciones Servicios de Ingeniería, S.A. México 1977. pág. 13

CAPITULO CUARTO
LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL
4.1 ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL

Al concluir la revolución mexicana y al legitimarse los gobiernos con la expedición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, México inicia una nueva etapa de reajuste en su aparato administrativo para dar paso a una estructura que respondiera a los reclamos sociales, económicos y políticos emanados de la justa de 1910. Se profundizaron y aceleraron los cambios que requería el país para transformarlo en una nación de instituciones basada en el Derecho para regular y sancionar cada acción que en materia de bienestar social y promoción del desarrollo, relaciones laborales, que entre otros aspectos confería al Estado. La administración pública Federal empezó a incursionar en el ámbito económico mediante la creación y absorción de entidades de muy diversas ramas productivas y paralelamente a este proceso se instrumentaron los mecanismos de regulación como: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O. 29 de diciembre de 1976), que dispone el marco jurídico en que se sustentan las funciones inherentes a la administración pública centralizada; la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (D.O. 14 de mayo de 1986) y su Reglamento (D.O. 26 de enero de 1990), que conjuntamente conforman la normatividad relativa a las entidades paraestatales y su vinculación con las dependencias del Ejecutivo Federal.

"Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y el Departamento Administrativo." (1)

En el período comprendido de 1982 a 1994 las entidades públicas quedaron sujetas a un proceso de desincorporación, obligando a reflexionar sobre la conducta de repliegue del Estado en la actividad de política económica. En 1982 se contaba con 1,241 entidades, para mayo de 1994 quedaban 213 que representan el 17.16%, de las cuales 15 no operan (empresas de participación estatal mayoritarias que significan el 7% de capacidad que espera se determine su situación, con relación al proceso de desincorporación). El proceso de desincorporación como medida de adelgazamiento del sector paraestatal tuvo como objetivo central el desmantelamiento de la estructura que venía funcionando. Tal vez con empresas con déficit presupuestal pero obedeciendo a objetivos de política social específica cuya naturaleza productiva constituía el complemento de promoción y agente

empresarial a cargo del Estado, sin embargo, la reestructuración de la política económica del país tuvo que violentarse ante los ajustes implícitos de los acuerdos internacionales que darían la bienvenida a nuestro país al primer mundo mediante la aprobación del Tratado Trilateral de Libre Comercio. El ajuste en el marco jurídico de las entidades paraestatales requirió diferenciar aquellas cuya naturaleza se vinculaban con los aspectos sociales y las que precisaran aspectos económicos y respondieran a factores de eficiencia y productividad; tomando en cuenta únicamente las entidades que a juicio de la Comisión Intersecretarial de Desincorporación habían concluido con su cometido y cuyos objetivos no justificaban seguir manteniéndolas dentro de la estructura de la administración pública paraestatal.

"Entidades de Servicio Institucional, aquéllas que cumplen una clara función social, mediante la prestación de servicios públicos, la realización de actividades de promoción del desarrollo, de investigación, salud y educación, el cumplimiento de una función de regulación del mercado, distribución del ingreso o bien desarrollo social o regional, y Empresas Públicas, a las que en virtud del tipo de bienes o servicios que producen, tienen objetivos preponderantemente económicos y que en consecuencia se sujetarán a criterios de rentabilidad financiera." (2)

Las entidades paraestatales se constituyeron en muy diversas y variadas formas así como situaciones coyunturales que por medidas de necesidad pública reclamaban la creación de empresas por nacionalización, expropiación, expansión o protección de fuentes de empleo. El Estado empresario de los años 40, canalizó sus inversiones en empresas de consumo intermedio, bienes de consumo duradero, acelerando el proceso de industrialización de la planta productiva del país. Con Luis Echeverría Álvarez y el término del desarrollo estabilizador se emprendieron inversiones en diversos sectores, destacándose el siderúrgico como el más representativo (SICARTSA). Con la sectorización se inició la correlación reglamentaria y operacional entre la administración pública central y la paraestatal, y con ella, aparecían los modelos corporativos públicos que se identificaban con el carácter expansionista de las empresas u organismos descentralizados. Bajo el concepto de expansión, diversificación o integración, se imprime la modalidad organizacional que da paso a las filiales o subsidiarias como sucedía en los casos de SOMEX, SIDERMEX, CONASUPO, TELMEX, para citar algunos ejemplos.

Las estructuras corporativas se sujetaron a consideraciones de aportación patrimonial y derivada de la reglamentación que en materia definía los conductos para constituir a un organismo (por Ley o Decreto). Esto sirvió de base para alimentar y fomentar la expansión de entidades paraestatales amparadas por una normatividad que fortalecía el centralismo y la dependencia presupuestal, aunque con el entendido de la relación programática para coordinarse y fortalecer la sectorización administrativa.

"Salvo que por los fines o características particulares de una entidad se requiera que se constituyan por ley o decreto del Congreso de la Unión o se trate de un organismo descentralizado, el Ejecutivo Federal autorizará la constitución de entidades paraestatales por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que emitirá la resolución respectiva."(3)

Se preveía la constitución jurídica de las entidades como soporte legal o mecanismo de regulación, sin embargo, desde el punto de vista orgánico y vinculado con el entorno sectorial podría diferir cuando la rama productiva no era compatible. Este tipo de sucesos fueron comunes en muchos sectores administrativos y debido a la naturaleza y composición sectorial, se inició un proceso de desajuste y desarticulación, repercutiendo en ineficacias operativas en algunas empresas, inaplicación de políticas sectoriales por la discordancia de funciones, deterioro del aparato productivo, obesidad en las estructuras organizacionales y déficit presupuestal. El 23 de junio de 1986 se puso en marcha el Programa de Aliento y Crecimiento que dentro de sus fines se consideraba la desincorporación de aquellas entidades no estratégicas y prioritarias por medio de la revisión de los casos que no justificaran su existencia y con el propósito de disminuir el endeudamiento excesivo, la fragilidad fiscal e impulsar la política de aumento de eficiencia y productividad en cada una de ellas.

"Asimismo, la complejidad de los fenómenos económicos y sociales han obligado a la presente administración a revisar el marco jurídico de las empresas públicas, su relación con la Administración Central, sus aspectos corporativos y su papel en el desarrollo, a fin de auspiciar el cumplimiento de los objetivos económicos y sociales que justifiquen su existencia." (4)

El proceso de reconversión industrial realizado en los dos últimos años de la gestión de Miguel de la Madrid concentró sus objetivos para determinar la disolución, liquidación o extinción de entidades que no cubrían sus propósitos o fines sociales o económicos por las

que fueron concebidas, o su funcionamiento no convenía desde el punto de vista presupuestal o carecían de interés público. Se liquidaron 78 entidades en diversos sectores de las que destacan por lo inapropiado de su sectorización o inexistencia de su objetivo: Fideicomiso Academia Mexicana de la Lengua, Fideicomiso Fondo de Garantía y Fomento a la Producción, Distribución y Consumo de Productos Básicos, Fideicomiso para la Venta o Arrendamiento de Maquinaria y Equipo Auxiliar y de Oficina y Aparatos e Instrumentos Científicos y Fideicomiso Ciudad Turística el Palomar en el Sector de Hacienda y Crédito Público; Mexicana de Tecnologías en Programación y Presupuesto; además se fusionaron 16 entidades y fueron transferidas 3 entidades a los Gobiernos de los Estados.

Durante la administración de Carlos Salinas de Gortari el proceso de enajenación de entidades se apoyó en la estrategia de la modernidad del sector paraestatal buscando eliminar de la estructura a las empresas bajo el mismo criterio que Miguel De La Madrid. El redimensionamiento del sector público favoreció la participación del sector social y privado, mediante la liberación de los recursos con que contaba el Estado en el aparato productivo. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Unidad de Desincorporación concluyó 228 procesos de venta de entidades paraestatales mayoritarias y minoritarias, unidades industriales, así como activos, generando recursos provenientes de la enajenación que ascendían a más de 64 mil millones de nuevos pesos, que según fuentes oficiales del gobierno, fueron canalizados a los programas de bienestar social específicamente al PRONASOL y al programa de contingencias.

Con base a la relación emitida por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en 1994 y vigente hasta el mes de julio de ese mismo año, existían 3 organismos descentralizados no sectorizados (ISSSTE, IMSS e INFONAVIT), y una estructura como a continuación se detalla:

SECTOR	FIDEICOMSOS	E.P.M.	ORG. DESC.	TOTAL
No Sectorizados			3	3
Gobernación	1	3	1	5
Hacienda y Crédito P.	9	24	5	38
Defensa	3		1	4
Agricultura	2	1	3	6
Com. y Transportes	3	28	5	36
Comercio		19	4	23

Educación	3	22	19	44
Salud		1	13	14
Marina			1	1
Trabajo y P. Social	1			1
Reforma Agraria	1		2	3
Energía Minas e I.P.	1	5	11	17
Desarrollo Social	2	1	2	5
Turismo	1	1		2
Depto del Dto. Fed.	3	2	6	11
TOTAL	30	107	76	213

(Fuente: El proceso de enajenación de entidades paraestatales Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales, Secretaría de Hacienda y Crédito Público Mayo de 1993).

Con el proceso de desincorporación bajo la premisa salinista de la modernización, se instrumentó el deceso de la participación estatal en la actividad política económica, además de permitir la incursión del capital privado en los procesos conferidos al Estado en materia estratégica como el petróleo, la generación de energía, las telecomunicaciones entre otras.

4.2 EL PROCESO DE GLOBALIZACION Y EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO

En el presente siglo se han desarrollado diversos hechos políticos, sociales, culturales y económicos, siendo en éste último rubro donde se adquiere una connotación diferente en el contexto mundial derivado de la formación de bloques plurinacionales orientados a la globalización comercial. La Cuenca del Pacífico; el GATT, la Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC) y la Comunidad Económica Europea entre las más importantes, son claras manifestaciones de agregación y formación de mercados internacionales con el objeto de fortalecer regiones y zonas económicas. Las economías latinoamericanas no han quedado ajenas a esta conformación, en la cual México a liderado este renglón al diferencias sus relaciones comerciales hacia los cuatro puntos cardinales del orbe.

El Tratado Trilateral de Libre Comercio (NAFTA o ALENA de los Estados Unidos y Canadá respectivamente) de Norteamérica, consolida un mercado regional seguro para los Estados Unidos, en el que se hace notar las diferencias abismales en cuanto a desarrollo y crecimiento con México, lo que constituye una parte estratégica para combatir la competencia internacional de Asia y Europa. La eficiencia con que se logre la integración de las economías, dependerá en gran medida de la cohesión e interdependencia entre los tres países firmantes, al considerar que resulta más preocupante para los norteamericanos el destino y rumbo de los mexicanos; puesto que éstos se sujetarán al apoyo e inyección de capitales para propiciar un desarrollo sostenido que pueda medianamente compatibilizarse con la de las otras dos potencias.

Los puntos relevantes del TLC en vigor a partir del primero de enero de 1994, tras haber superado la votación en el Congreso de los Estados Unidos está considerado como uno de los más grandes del mundo, con un potencial de 370 millones de consumidores y un producto interno global de 6.3 billones de dólares. Los plazos previstos en relación al acceso de los mercados se constituye de la siguiente manera:

- (*) Eliminación inmediata de aranceles: Estados Unidos y Canadá desgravarán el 84 y 79% de las exportaciones mexicanas no petroleras. México eliminará el 43 y el 41% de los aranceles de las importaciones provenientes de los Estados Unidos y Canadá.

- Desgravación al quinto año: Estados Unidos y Canadá liberarán otro 8% de las exportaciones mexicanas. México desgravará el 18 y 19% adicionales de las importaciones provenientes de los Estados Unidos y Canadá.

- Desgravación al décimo año: Estados Unidos y Canadá desgravarán otro 7 y 12% de las exportaciones mexicanas. México liberará de gravámenes al 38% de las importaciones provenientes de los otros países.

- Desgravación al décimo quinto año: las partes eliminarán los gravámenes de 1% restante. Este plazo máximo beneficia a productos especialmente sensibles como el maíz, el frijol y la leche en polvo.

(*) Fuente: periódico la Jornada, Sección Economía, página 11, 18 de noviembre de 1993.

- Eliminación de barreras no arancelarias: se anulan todos los permisos, cuotas y otras restricciones cuantitativas a las exportaciones e importaciones de la zona. Las exportaciones mexicanas no podrán ser discriminadas por disposiciones locales de los estados y provincias de los Estados Unidos y Canadá.

En relación a las reglas de origen, el acuerdo contempla las siguientes disposiciones:

- La eliminación de aranceles se aplica a la totalidad de bienes producidos en la región, a los que se clasifican en una fracción arancelaria distinta a la de su insumo extraregionales y a los bienes que cumplen con un requisito de contenido regional.

- Para la operación aduanera se establecerá un certificado de origen común, y en julio de 1999 se eliminarán los derechos de trámite aduanero.

En tanto el sector textil y automotriz tendrán un trato diferenciado al irse eliminando las barreras arancelarias en forma paulatina.

El Tratado significa para algunos críticos en materia de política económica el subordinamiento y primer paso de un proceso de integración económica de América Latina, donde México estará sujeto a las políticas del Departamento de Estado y Comercio de los Estados Unidos y de los organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

Desde el punto de vista político administrativo las opciones de nuestro país frente a las ventajas de las corporaciones transnacionales y banca norteamericana, pone de relieve el sometimiento y susceptibilidad de la economía mexicana; que a pesar de haberse demostrado que la inversión extranjera es benéfica dentro de ciertos parámetros cuando los criterios y condiciones de operación se definen perfectamente como parte complementaria al capital nacional y no dominante o sustantivo. Las condiciones de crecimiento y desarrollo vinculado con los programas de gobierno que ventilan estos dos rubros, deberán tomar en consideración que el futuro de México puede considerarse hipotecado, puesto que en el transcurso de 1994 a doce meses después de operación del acuerdo, la sombra de la turbulencia política y los sucesos anidados en el partido oficial, opacan o tratan de ocultar la realidad y comportamiento con relación a la balanza comercial

y el déficit de la cuenta corriente superior a 24 mil millones de dólares, que difícilmente podía financiarse con la inversión extranjera, anunciando la caída del peso frente al dólar y las consecuencias de liquidez que esto involucra.

Si dentro de la perspectiva keynesiana se ubicaba al Estado como promotor y moderador de las fuerzas económicas mediante la participación en los medios de producción; actualmente la corriente neoliberal como modelo de desarrollo ha dado frutos en la economía mexicana, al debilitar el aparato productivo, recrudecer el poder adquisitivo del salario y comprimirlo cada vez, elevar la tasa de desempleo, generar un acumulamiento de riquezas en unas pocas manos y servir de plataforma para poner de moda la doctrina Monroe "América para los Americanos".

Las acciones emprendidas de pasar de un modelo de desarrollo estructuralista basado en la sustitución de importaciones, mercado cerrado y legislación protectora y benevolente como parte de la política del Estado; a uno de carácter neoliberal, cuya apertura comercial aceleró la separación del Estado de la actividad económica, al promover la incursión de capitales externos en áreas antes exclusiva de éste, adecuando la normatividad en materia de inversión extranjera para fomentar la competencia en el ámbito internacional.

4.3 NIVEL CORPORATIVO "CASO DE SIDERMEX"

En el mes de septiembre de 1986 SIDERMEX y el Gobierno Federal firmaban el Convenio de Rehabilitación Financiera de las empresas que la integraban, estableciéndose el compromiso de presentar el Programa Estratégico del área siderúrgica (elaborado con los programas de cada una de las plantas). De acuerdo al convenio celebrado, la etapa se desarrollaría en cinco años, pero al ingresar México al GATT se convirtió en una imperiosa necesidad de incrementar la competitividad de las empresas que la conformaban, decidiendo acelerar el proyecto para concluirlo en tres años a más tardar e iniciar el proceso de reconversión.

De acuerdo a un Comunicado emitido por SIDERMEX el día 14 de agosto de 1988, el grupo establecía los siguientes aspectos: 25 empresas de transformación y servicio en proceso de desincorporación; incrementar su presencia en el mercado nacional e internacional y; redimensionar el grupo a 26 empresas prioritarias a la economía. De las

restantes 55 empresas con las que contaba al iniciarse la administración del presidente Miguel De La Madrid, 32 fueron puestas en venta; 15 a liquidación; 4 fusionadas y 4 resectorizadas. De las 32 empresas vendidas correspondían a la industria de la transformación o a la prestación de diversos servicios ajenos a la producción siderúrgica, se iniciaba así una depuración en el entorno que permitiera hacer más compatibles las funciones. Hasta el mes de junio de 1988 se habían vendido nueve y en proceso de venta las restantes, de éstas empresas, 17 el capital perteneció en su totalidad o en porcentajes mayoritarios o minoritarios a Altos Hornos de México y en otras diez a la desaparecida Fundidora Monterrey, S.A.

La siderúrgica paraestatal se concentró exclusivamente a la producción de acero, con dos plantas siderúrgicas en el grupo: Altos Hornos de México, S.A. (AHMSA), y Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S.A. (SICARTSA), quienes estaban siendo objeto de ampliaciones y de innovaciones tecnológicas para elevarlas a niveles superiores de eficiencia, productividad, calidad y servicio de acuerdo con el convenio de Rehabilitación Financiera y Programa de Reestructuración firmados con el Gobierno Federal.

Empresas que conformaban el Grupo SIDERMEX:

- SIDERMEX, S.A. de C.V. (controladora)
- Altos Hornos de México, S.A. de C.V. y Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S.A. (ambas siderúrgicas integradas)
- Empresas Mineras (12)
- Carbón y Mineral de Coahuila, S.A.
- Carbón y Cok, S.A.
- Compañía Minera de Guadalupe, S.A. de C.V.
- Compañía Minera La Florida de Múzquiz, S.A. de C.V.
- Hulera Saltillo, S.A.
- Minerales Monclova, S.A. de C.V.
- Compañía Carbonera La Saucedá, S.A. de C.V.
- Hulera Mexicana, S.A.
- Cerro de Mercado, S.A.
- Compañía Minera El Mamey, S.A.
- Minera del Monte, S.A.
- La Perla Minas de Fierro, S.A. de C.V.
- Empresas de Refractarios (3)

- Refractarios H.W. Flir, S.A.
- Refractarios H.W. Flir de México, S.A.
- Minas de California, S.A.
- Empresa de Ferroligas (1)
- Ferroalineaciones de México, S.A.
- Empresas Comercializadoras (4)
- Aceros Centro de Servicios, S.A.
- Avíos de Acero, S.A.
- Internacional de Aceros, S.A.
- Sidermex Internacional Inc.
- Inmobiliarias (2)
- Inversiones Urbanas Monterrey, S.A.
- Inmobiliaria SICARTSA, S.A.
- Empresa de Servicios (1)
- Servicios Sociales Industriales, A.C.

De las Empresas Liquidadas, Vendidas, Fusionadas o Transferidas: Vendidas hasta el mes de abril de 1988 (9)

- Aceros Sonora, S.A.
- Envases Generales Continental, S.A.
- Torres Mexicanas, S.A.
- Autoexpress Regiomontano, S.A.
- Concretos Procesados, S.A.
- Concretos Tamaulipas, S.A.
- Cabezas de Acero Kikapoo, S.A.
- Perfiles y Estructuras de Durango, S.A.
- Envases del Bajío, S.A.

En proceso de venta posterior (23)

- Fundiciones de Hierro y Acero, S.A. de C.V.
- Hotel Chulavista de Monclova, S.A. de C.V.
- Compañía Mexicana de Tubos, S.A.
- Grupo Rassini, S.A. de C.V.
- Rassini, S.A. de C.V.

- Recimex, S.A. de C.V.
- Procesadora de Aceros Rassini, S.A. de C.V.
- Tornillos Rassini, S.A. de C.V.
- Rassini International
- AHMSA Fábrica Nacional de Máquinas Herramientas, S.A.
- Acero Tourné, S.A.
- Hierros y Aceros del Norte, S.A.
- Fletes Mar, S.A. de C.V. (se solicitó cambio de proceso de liquidación por el de venta. Banca Serfin, S.N.C.)
- Fletes MARSÁ, S.A. de C.V. (igual que la anterior, solicitó cambio de proceso).
- AHMSA Ingeniería, S.A.
- Metalúrgica Almena, S.A.
- Tubería Nacional, S.A.
- Gas Industrial de Monterrey, S.A.
- Carros de Ferrocarriles de Durango, S.A. (se solicitó cambio de proceso de liquidación por el de venta).
- Aceros Rassini, S.A. de C.V.
- Estructuras de Acero, S.A.
- Transportes Palaú Saucedá, S.A. de R.L.

En proceso de liquidación posterior (15)

- Inmobiliaria Guadalupe, S.A.
- Servicios y Suministros Siderúrgicos, S.A.
- Eléctrica Monclova, S.A.
- Equipos y Servicios de Transporte, S.A.
- Edificaciones Monterrey, S.A.
- Procesos y Especialidades Siderúrgicas, S.A.
- Minerales Tratados, S.A.
- Cía. Constructura y Fraccionadora, S.A.
- Inmobiliaria Darde, S.A.
- Cía. Mexicana del Pacífico de Fierro, S.A.
- Dravó de México, S.A. de C.V.
- Industrias Flir, S.A.
- Cía. Minera Central, S.A.
- Transemex, S.A.
- Clemex Ingeniería, S.A.

- Fusiones (4)
- Fomento Fabril e Inversiones Urbanas Monterrey, S.A. con Propiedades Urbanas Monterrey, S.A.
- Montajes Estructurales con Estructuras de Acero, S.A.
- Manganeso, S.A. con Ferroalineaaciones de México, S.A.
- Compañía Minera Norex, S.A. con Minas de California, S.A.
- Resectorizadas (4)
- Productora Mexicana de Tubería, S.A.
- Compañía Naviera y Minera del Golfo, S.A.
- Tubaceros, S.A.
- CIEMEX, S.A.

A partir del mes de junio de 1987 el grupo SIDERMEX procedió a contratar una compañía de asesoría extranjera (British Steel Corporation), con el fin de evaluar las empresas que lo formaban y tener elementos de diagnóstico para adecuar su estructura y las necesidades de inversión futura de acuerdo a la capacidad de cada empresa o centro productivo.

Los primeros intentos se habían realizado con la reconversión industrial, un estudio de planeación del mercado (Booz Allen and Hamilton), realizado en forma conjunta con el sector privado nacional (CANACERO) sobre el mercado nacional del acero y las perspectivas a mediano plazo. Se establecieron los siguientes objetivos pero atendiendo además el llamado del Plan Nacional de Desarrollo en materia de Empresa Pública.

- Abastecer competitivamente al mercado mexicano del acero.
- Operar rentablemente las empresas del sector siderúrgico paraestatal.
- Asegurar una vinculación eficiente con el exterior y con la economía mexicana.

Considerando además que la actividad siderúrgica ocupa un lugar preponderante en el aparato productivo mexicano, cuya importancia como insumo estratégico reside en proporcionar productos con calidad y costo equiparable con relación a los que se ofrecen en los mercados internacionales, el Grupo SIDERMEX desde su creación (1979) integró a la Fundidora Monterrey, S.A., Altos Homos de México, S.A. y Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S.A., de tal manera que se coordinaran las actividades desde la extracción de las materias primas hasta la comercialización de los diferentes productos elaborados en las diversas empresas para obtener un mejor aprovechamiento en esta área estratégica.

La modernización del Grupo incluyó el cierre de Fundidora Monterrey, S.A., pero permitió que AHMSA y SICARTSA obtuvieran un programa de producción de 4.3 millones de toneladas de acero líquido, que equivalía al 60% de la producción nacional antes de su liquidación total, lo que posibilitó el abastecimiento en ese mismo porcentaje al consumo interno. Los resultados obtenidos permitieron a México mantenerse en segundo lugar como productor de acero en Latinoamérica y conservar el vigésimo primer lugar en la escala mundial.

"En 1987 la industria siderúrgica nacional, no obstante la contracción del mercado en los primeros meses, logró al cierre del ejercicio una producción de acero líquido de 7.5 millones de toneladas, superior en 5.6% a lo obtenido en 1986 y menor en 1.2% a la máxima establecida en el país, como resultado de los incrementos en la demanda interna por parte de la industria de la construcción, así como al esfuerzo en la diversificación de mercados internacionales para los productos siderúrgicos mexicanos". (5)

Con el proceso de transformación que emprendió SIDERMEX en su estructura administrativa, se permitió asegurar criterios de planeación a los cambios y necesidades de los sectores, de acuerdo a la estrategia de crecimiento económico. Fue ejemplo de depuración y de unificación de criterios en el concepto de control-coordinación, de toma de decisiones y de mantener un óptimo aprovechamiento de los recursos destinados a la explotación minera y servir de mecanismo de Estado en la economía nacional. Una vez que hubo establecido la coherencia necesaria, los programas de producción se cristalizaron de manera favorable, adentrándose a un acelerado crecimiento económico en el renglón siderúrgico e incursionando de modo aceptable en el mercado internacional con un alto índice de competitividad.

"Con la firma del Convenio de Rehabilitación Financiera, a partir de 1987, el Grupo SIDERMEX plantea un programa de exportación con una mayor agresividad comercial y de diversificación de mercados. Asimismo, se propicia que SIDERMEX INTERNATIONAL INC., sea el canal por el que se efectúe la comercialización de los productos siderúrgicos del Grupo SIDERMEX para exportación". (6)

Para tal efecto se contaba con oficinas en la Ciudad de San Antonio Texas para el manejo de ventas y compras de insumos provenientes de los Estados Unidos y de Canadá, además se contaba con bodegas en Eagle Pass, Texas y en la frontera mexicana de Piedras Negras, Coahuila, para el almacenamiento y embarque oportuno del acero mexicano a los diferentes destinos de la Unión Americana. Durante el periodo comprendido de enero a diciembre de 1987 se exportó la cantidad de 829 mil 263 toneladas de productos de acero (15.7% mayor a lo registrado en el mismo periodo de 1986, y menor en 14% a lo presupuestado para el año de 1987), el 83.5% se realizó en forma directa y el resto (16.5%) por coexportación. El cambio suscitado en cuanto a las ventas obedeció al programa integrado por Sidermex International Inc., para llegar al consumidor final, lo que facilitaba la obtención de mayores divisas por compra de acero de los países importadores con los que se comercializa.

Las conclusiones sobre este punto en específico consiste en que existían mecanismo adecuados para la reestructuración administrativa de algunos organismos descentralizados que habían ampliado sus funciones en muy diversas y variadas actividades, como ya se ha visto en el caso de SIDERMEX, la rehabilitación financiera dio resultados positivos en cuanto a la unificación de criterios para la planeación; toma de decisión y coherencia entre las empresas que conformaban el Grupo empresarial, de tal manera que los programas operativos se manifestaron en funcionalidad y competitividad de su producción no sólo en el mercado nacional sino también en el plano internacional.

Lo anterior demuestra de lo teóricamente y puesto en la práctica pueden significar el realizar las funciones, los procesos y tomar las correctas decisiones y no depender de la disolución, venta, liquidación o extinción de empresas públicas, sino que se auxilian de mecanismos tales como la transferencia o fusión, así como la resectorización ya que de alguna manera esas decisiones colaboran a facilitar el manejo administrativo, el control y coordinación de las entidades paraestatales para contribuir al saneamiento y modernización de la empresa pública en su conjunto; independientemente de que aún existan o no casos en que prevalezcan situaciones que se contraponen a un efectivo control sectorial uniforme integral y coherente.

4.4. DISEÑO ORGANIZACIONAL DE UN MODELO CORPORATIVO PARA EL SISTEMA DE TRANSPORTE PUBLICO EN LA CIUDAD DE MEXICO Y ZONA CONURBADA.

La ciudad de México y la zona conurbada a ésta desde la década de los años 60 han tenido un crecimiento considerable en cuanto infraestructura así como en población. México se destaca por ser una nación formada en su mayoría por jóvenes; en 1990 el 67% tenía menos de treinta años de edad y para 1995 se estimaba que la población ascenderá 91.6 millones de habitantes, diez millones más que los 81.2 millones censados en 1990 y casi un doble incremento del 91% de los 48.2 millones registrados en 1970. Con base a la tendencia de crecimiento para el año 2000 se prevé un total de 99.19 millones de mexicanos.

En su conjunto la estructura poblacional se encuentra en transición, el descenso en la tasa de crecimiento de la fecundidad global, el aumento de la esperanza de vida y la reducción del tamaño de la familia se consideran como los principales determinantes demográficos de la magnitud y composición de la demanda actual y futura de transporte público; además de ponderar el incremento si tomamos en cuenta que para 1990 el área metropolitana del Valle de México contaba con una población de 20 millones de habitantes aproximadamente y una tasa de natalidad en el orden del 1.7%, situándose en alrededor de 3 el número de hijos nacidos por mujer. (Fuente: Niveles de Bienestar en México, 1993. elaborado en el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática INEGI, con base a los datos del XI Censo General de Población y Vivienda 1990).

Otro problema que no es ajeno al transporte público son los altos índices de contaminación del medio ambiente de la Ciudad de México, no obstante de haberse adoptado medidas reglamentarias para el control de emisión de humos tóxicos producidos por los vehículos, así como mecanismos restrictivos de circulación. Las llamadas inversiones térmicas conviven frecuentemente con la población de la ciudad más grande del mundo.

Por otro lado, los factores que impactan al problema del transporte público están vinculados con otros aspectos como: la falta de seriedad de los programas de revista vehicular, corrupción en los cuerpos policiales y del aparato burocrático de tránsito, obsolescencia del parque vehicular destinado al transporte, sobreuso y sobrecupo y otras irregularidades derivados de los programas de supervisión y evaluación del sistema de transporte por parte de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, que en su

conjunto suman una compleja gama de situaciones que deben ser superadas en forma inmediata.

Sin embargo, independientemente de los aspectos señalados y a pesar de la ampliación de la red de servicio por parte del Sistema de Transporte "Metro" (STC), la construcción y adecuación de la infraestructura vial en la Ciudad de México y otras modalidades que se agregan como el Sistema de Transporte Eléctrico (STE, en el que se incluyen los trolebuses y el tren ligero), el transporte público concesionado y permisionario (servicios auxiliares de transporte); las necesidades de transporte no llegan a satisfacer la demanda en calidad, oportunidad y eficiencia, por ello que se ventilen otras alternativas que permitan contar con un sistema de transporte moderno y ágil.

El propósito de diseñar un modelo corporativo parte de la adecuación de la estructura de los organismos descentralizados relacionados con el transporte público; sustentado en dos puntos: el primero consistirá en mantener bajo el control del Departamento del Distrito Federal la prestación del servicio e inducir a los particulares para cubrir las necesidades que éste no pueda satisfacer; el segundo parte del análisis de los objetivos que se pretenden alcanzar y su vínculo con el desarrollo de nuevas tecnologías para modernizar la infraestructura vial y el parque vehicular de los concesionarios y permisionarios, a fin de mantener congruencia entre la oferta y demanda.

El modelo corporativo pretende sentar las bases para mejorar el transporte público mediante la descentralización de las decisiones y respeto a la autonomía de gestión por modalidades o servicios específicos, asumiendo funciones normativas y dejando las acciones operativas en los organismos que se integran al corporativo. El enfoque que se presenta para el diseño organizacional mixto por considerar como parte del Sistema Integral de Transporte Público para la Ciudad de México y Zona Conurbada (SITPCMZC), a los permisionarios y concesionarios del sistema de transporte público, parte de un concepto innovador que pretende definir criterios desde el punto de vista administrativo y bajo un enfoque que resulte más práctico que teórico, considerando que el impacto social representará una forma de evaluación al satisfacer la demanda de servicio transporte público.

El modelo parte del análisis de la trayectoria histórica del problema de transporte, así como la adecuación del marco normativo que incluya las diversas modalidades con que se cuentan para la prestación del servicio. El SITPCMZC asumirá el papel de matriz

para asegurar la integración y unidad de acción, articulando líneas de control con el apoyo de los distintos organismos descentralizados, quienes administrarán su patrimonio y gozarán de personalidad jurídica propia y dentro de sus responsabilidades llevarán a cabo la operación de las actividades relativas a la transportación de personas.

El diseño del modelo corporativo iniciará con un proceso de adecuación y diagnóstico organizacional en forma integral y estará manejado a través de un sistema corporativo que responda a las exigencias de solución de la problemática del transporte público, teniendo como órgano regulador y cabeza de sector administrativo al Departamento del Distrito Federal quien con la creación del SITPCMZC se encargará de coordinar, controlar y supervisar a los diversos organismos desconcentrados así como los públicos y privados relacionados con la prestación del servicio de transporte y entre otras funciones genéricas que desarrollará dicha entidad estarán:

- **Figurar como cabeza del corporativo de Transporte Público para la Ciudad de México y Zona Conurbada.**
- **Planear, organizar y coordinar el Sistema Integral de Transporte Público para la Ciudad de México y Zona Conurbada.**
- **Proyectar las necesidades de infraestructura vial para la Ciudad de México y la Zona Conurbada, de acuerdo al crecimiento de la población y de los asentamientos humanos.**
- **Diseñar y llevar a cabo los proyectos de infraestructura vial, así como los programas de incremento de oferta en el servicio de transporte, mediante la autorización para el establecimiento de nuevos sistemas, rutas y modificación de recorridos.**
- **Establecer los mecanismos para la integración de los grupos social y privado para la operación del Sistema, mediante la estructuración del modelo corporativo.**
- **Desarrollar nuevas tecnologías de transporte público, así como implementar los mecanismos de uso y consumo de combustible y energía eléctrica para los equipos de transporte público.**
- **Elaborar el programa integral de transporte por modalidad (servicio público concesionado de transporte público colectivos de ruta fija, servicio permisionario de transporte público colectivo, privado y especializado), así como las tarifas correspondientes.**
- **Impulsar el desarrollo de cooperativas para el otorgamiento de concesiones y permisos para el transporte público colectivo.**
- **Organizar, vigilar y supervisar la prestación del servicio de transporte.**
- **Diseñar y operar los dispositivos de control computarizado de tránsito en las principales vialidades así como la conservación y adecuación de la vías y arterias existentes.**

- Determinar los criterios para la conservación y renovación del parque vehicular de concesionarios y permisionarios.
- Llevar el registro y control de las altas, cambios y bajas de las unidades vehiculares destinadas al transporte público, así como de la expedición de licencia para conducir para los servicios concesionados y permisionados.

El SITPCMZC será un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, autónomo en su gestión y constituirá parte de las entidades paraestatales sectorizadas administrativamente por el Departamento del Distrito Federal cuya estructura estará integrada por:

a) La Dirección de Planeación y Seguimiento quien dentro de sus funciones llevará a cabo la planeación estratégica, la readecuación de la estructura y las actividades operativas de cada uno de los organismos (STC, STE y el Grupo Concesionado y Permisionario de Transporte Público GCPTP), definir las relaciones de cada uno de ellos con su entorno físico y socioeconómico. Este último aspecto estará íntimamente relacionado con la eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos así como el logro de los objetivos; en tanto que la eficacia responderá al grado en que los servicios responderán a las necesidades reales, valorándolos desde el punto de vista de las características y calidad del servicio. Respecto a la eficiencia se vinculará con la relación de servicio y rentabilidad que evite el subsidio directo a los organismos desconcentrados.

La adopción del proceso de planeación estratégica facilitará el análisis de perspectivas y formulación de estrategias sobre los siguientes lineamientos:

- 1.- Formulación de objetivos y metas organizacionales que impacten al modelo corporativo.
- 2.- Identificar los problemas en las áreas con mayores asentamientos humanos para prever las estrategias en cuanto atención de demanda de transporte a corto, mediano y largo plazo.
- 3.- Diseñar cuadros de distribución de unidades de transporte público necesarias por rutas y ramales para el servicio concesionado y permisionario, así como el correspondiente al STC y STE, que permita trazar recorridos, frecuencia de recorridos por horarios clave, con base al estudio de afluencia e interconexiones entre las diversas modalidades de servicio.
- 4.- Integrar las diversas actividades administrativas y operativas de la organización interna con su entorno corporativo.

- 5.- Crear condiciones que contribuyan al desarrollo y capacitación de los operadores en sus diversas modalidades de servicio de transporte público.

Otro aspecto fundamental es la regulación del servicio a través de la evaluación constante del mismo, mediante la formulación, implementación y ejecución de un programa integral que permita determinar el grado en que se alcanzan los objetivos y metas. El proceso de planeación debe considerar a todos los organismos que conformarán el modelo, de tal forma que sean tomados en cuenta las acciones estratégicas, funcionales y operativas. Cada organismo público y privado participará en forma simultánea e interdependiente para dar congruencia al programa integral. Al estar debidamente integradas las responsabilidades serán asumidas en los correspondientes ámbitos de competencia, así como los tramos de decisión. Dentro de la planeación estratégica se considerarán como objetivos generales los siguientes puntos:

- 1.- Agrupar e integrar a todos los prestadores de servicio de transporte público, así como coordinar aquellos servicios concesionados o de permisionarios, con la finalidad de satisfacer la demanda de transporte en la Ciudad de México y la Zona Conurbada.
- 2.- Unificar criterios y estandarizar precios y tarifas para el servicio de transporte, así como la definición de políticas que aseguren la congruencia con otros programas que en esta materia expidan las dependencias globalizadoras para una mejor toma de decisiones.
- 3.- Optimizar el uso de los recursos, así como coadyuvar al saneamiento financiero de los organismos mediante economías de escala, consolidando adquisiciones, reducción de costos de materias primas (combustibles y fluido eléctrico), refacciones, maquinaria y equipo.
- 4.- Incrementar la eficiencia, eficacia y productividad de las organizaciones, utilizando al máximo la capacidad instalada dentro de los límites permitidos para la prestación del servicio de transporte, evitando el sobreuso y sobrecarga, mediante la programación de necesidades.
- 5.- Fortalecer los procesos de modernización de los equipos de transporte, mediante la adopción de nuevas tecnologías que permitan la racionalidad de uso y consumo de combustibles y de energía fortaleciendo el desarrollo de tecnología nacional.

Para superar los resagos en materia de transporte público, las acciones generales del corporativo a mediano y largo plazo deberán superar los problemas de tipo administrativo como financieros a través de tres líneas que se interrelacionan: reordenación

estructural, definición de estrategias y determinación de nuevas alternativas para la infraestructura vial.

Respecto a los cambios de la estructura, se pretende integrar a los prestadores de servicio concesionado y permisionario, de tal forma que se respete la personalidad jurídica de cada organismo que integre al SITPCMZC mediante mecanismos que fortalezcan la desconcentración operativa y funcional, respetando la autonomía de gestión pero atendiendo las directrices y políticas que en materia de transporte se concerten, con la planeación estratégica bajo los siguientes criterios:

- 1.- Simplificar y compactar estructuras (tanto de la planilla de personal operativo como administrativo.
- 2.- Definición de tramos de responsabilidad y funciones, estableciendo líneas de autoridad que permitan la supervisión, el control y la evaluación de los organismos que integrarán el modelo corporativo.
- 3.- Simplificación de trámites administrativos y de operación a través de procesos claros y definición de un marco jurídico flexible en materia de transporte

La estrategia de reorientación del modelo organizacional pretende canalizar los recursos e infraestructura vial bajo políticas uniformes, sustentada en las necesidades de agilizar la transportación a mediano y largo plazo, vinculándose con otros programas que contemplen la restricción del tránsito de vehículos de carga en horarios nocturnos cuyo destino sea al interior de la república o afluentes a la Ciudad de México y Zona Conurbada.

b) La Dirección de Administración y Evaluación quien se encargará de llevar a cabo las acciones relacionadas con el control de vehicular concesionado y permisionario (GCPTP), así como el operado por el Departamento del Distrito Federal (STC y STE), coadyuvando al proceso de modernización del sistema de transporte público, mediante la emisión de una tarjeta única de crédito compatible con las tarjetas tradicionales controladas por los bancos para uso en las diversas modalidades de transporte público, para lo cual se consideran los siguientes aspectos:

- 1.- La modernización del parque vehicular concesionado y permisionario destinado al transporte público, operará con modelos que no rebasen los 8 años de servicio.

- 2.- Instalación de microcomputadores con lectores ópticos de tarjetas de crédito bancarias y tarjetas únicas de crédito para transporte, en cada uno de las unidades destinadas a la prestación de servicio de transporte público. Los microcomputadores estarán programados con el mapa de las principales vialidades de la Ciudad de México y Zona Conurbada para los taxis y diagrama de trayecto y recorrido para los servicios colectivos de ruta fija. En estos últimos casos, servirá para controlar la capacidad de las unidades evitando el sobrecupo mediante un dispositivo que impida el ascenso de pasajeros hasta no existir lugar disponible, de acuerdo al cupo autorizado.
- 3.- Sistema de radio frecuencia único, que estará conectado al microcomputador y cuyo uso estará destinados para las transmisiones de señalamiento de tránsito que emitan los Módulos de Apoyo.
- 4.- Establecimiento de Módulos de Apoyo computarizados para control vial y de tránsito, distribuidos en las principales vialidades, así como en zonas de mayor afluencia vehicular. Estos estarán conectados en red y directamente con el Centro de Computo de la Dirección de Operación y Vialidad.
- 5.- Reglamentación para la aplicación de descuentos para personas de la tercera edad, discapacitados y estudiantes debidamente acreditados.

El lector óptico de las tarjetas de crédito permitirá registrar automáticamente el importe de acuerdo a las tarifas de transporte público basadas en la tabla de precios por kilometraje recorrido entre el origen y el destino, emitiendo el microcomputador un volante que hará las veces de boleto, en el que se describirá: el importe del servicio, número de cuenta de la tarjeta de crédito, kilometraje recorrido, hora de en que fue abordada la unidad, hora en que descendió el pasajero, placas y tipo de vehículo. En el caso de tarjetas únicas para transporte señalará además el crédito disponible y en su caso la cancelación una vez agotada la línea de crédito.

Respecto al STC Metro la tarjeta de crédito deberá ser usada en los tomiquetes adaptados con lectores ópticos, al momento de ingreso por parte de los usuarios en cualquiera de las estaciones, asimismo al salir de ellas, emitiendo un boleto con las mismas características de las otras modalidades, así como las mismas medidas restrictivas de uso.

El microcomputador de los vehículos (STE y GCPTP) y los sistemas de control del STC, estarán conectados vía teleproceso al Centro de Cómputo. Para la recuperación de los costos de operación del servicios de transporte el microcomputador y el sistema de

computo del STC emitirá un estado de cuenta que será liquidado mensualmente por la Dirección de Administración y Evaluación coordinadamente con el sistema bancario.

Para la operación del GCPTP los permisionario y concesionarios del servicio de transporte público, constituirán una asociación donde cooperativas de transporte funcione como filiales de acuerdo a las diversas rutas que tienen registradas para cubrir el servicio en los diversos puntos de la Ciudad de México y Zona Conurbada, apegándose a las frecuencias de recorrido y capacidad de traslado. El microcomputador controlará electrónicamente el pasamanos de las puertas de accenso y descenso, evitando el sobrecupo y liberándose una vez que exista capacidad.

c) La Dirección de Operación y Vialidad controlará y dará apoyo logístico en materia de tránsito a los vehículos que brinden servicio de transporte público, así como a otros usuarios particulares, mediante los Módulos de Apoyo computarizados integrados en red, que dentro de otras funciones mantendrán el control de los semáforos y los sistemas de monitoreo terrestre y aéreo (helicópteros) en las áreas de mayor afluencia vehicular, así como la operación de los radares detectores de velocidad.

Esta Dirección coordinará los aspectos operativos de los diversos sistemas de transporte público, asumiendo las funciones de control de salidas y cierres de circuito tanto en los microcomputadores como de las unidades vehiculares, de acuerdo a los roles que establezca el GCPTP de las rutas que cubran la Ciudad de México y Zona Conurbada.

La Central de Cómputo tendrá como función principal el control estando concetada con la red de Módulos de Apoyo instalados en diversos punto de la Ciudad de México y Zona Conurbada, así como con la Central del STC, y las redes de monitoreo terrestre y aéreo, manteniendo controlando y cronometrando los semáforos de las principales avenidas y vialidades. A través de los módulos se permitirá la intercomunicación con los vehículos que prestan servicio de transporte público en sus diversas modalidades.

La frecuencia del servicio será determinada de acuerdo a su propia demanda, principalmente en horarios de entrada y salida en los centros laborales y escuelas públicas y privadas en sus diversos niveles, así como la previsión de interconexiones en las principales arterias o vialidades y modalidades de transporte, previendo paradas específicas en lugares estratégicos con horarios de arribo aproximados, bajo la siguiente tabla:

TIPO DE TRANSP.	H	O	R	A	R	I	O
	8:00 A 9:00	9:00 A 12:00	12:00 A 14:00	14:00 A 18:00	18:00 A 20:00	20:00 A 24:00	24:00 A 6:00
STC	C/1.5 min	C/2 min.	C/1.5 min.	C/2 min.	C/1.5 min	C/3 min	C/15 min.
STE	C/ 3 min.	C/5 min.	C/ 3 min.	C/5 min.	C/ 3 min.	C/10 min.	C/30 min.
GCPTP	C/ 3 min.	C/5 min.	C/ 3 min.	C/5 min.	C/ 3 min.	C/10 min.	C/30 min.

El GCPTP para cubrir sus obligaciones de pago de impuestos por tenencia, derecho y revista vehicular, a través del microcomputador podrán realizar los pagos transfiriendo estados de cuenta por servicio de transporte realizado; así mismo con dicho equipo se programará la presentación de las unidades para verificación y revista, en las que se determinará las necesidades de mantenimiento preventivo o correctivo y/o en su caso la sustitución de la unidad por exceso de uso, estado mecánico y condiciones físicas.

Los Módulos de Apoyo contarán con personal debidamente capacitado que realice la supervisión y control de salidas y cierres de circuito de los sistemas de transporte público de ruta fija, auxiliando en casos de siniestro, robo o extravío de unidades vehiculares mediante la red de monitoreo y radar detector instalados en semáforos que estarán distribuidos estratégicamente en las vialidades de mayor tránsito. Por otro lado permitirán la salidad del sistema del microcomputador al momento de cubrir los horarios de servicio. Respecto a los taxis sin itinerario fijo serán controlados de acuerdo al origen en que sean abordados y el destino del pasajero, comunicándose con el Módulo más cercano a través del microcomputador tanto al inicio del servicio, a lo largo del recorrido como al finalizar el servicio.

La integración de los organismos descentralizados públicos y el correspondiente a los concesionarios y permisionarios que será afiliado al corporativo, realizarán la operación de aduero a sus propias especialidades y observarán las políticas y directrices que en materia de transporte público determine el SITPZMZC de manera coordinada. El modelo permitirá además la integración coherente y homogénea de las modalidades de servicio de transporte, con el propósito de brindar el servicio en forma oportuna y eficiente, previendo las necesidades futuras de incremento de unidades y la adecuación a las vialidades existentes, en la que se contemple la creación de nuevas estaciones del STC Metro y la construcción de vialidades subterráneas o edificadas sobre las existentes.

Respecto a este último punto, el gasto que representa la construcción de nuevas alternativas viales, podría resultar honeroso para el gasto público que ejerza el Departamento del Distrito Federal a través del SITPZMZC, por lo que se analizarían otras perspectivas de desconcentración de fuentes de empleo en otras ciudades en crecimiento.

4.5 DISEÑO ORGANIZACIONAL DE PETROLEOS MEXICANOS

La constitución de Petróleos Mexicanos (PEMEX) partió de una estructura sustentada en un modelo de organismo descentralizado, cuyas funciones se centralizaban, albergando todas las actividades relativas a la explotación, distribución y comercialización de petróleo y sus derivados. A principios de la presente década, bajo el amparo del Programa de Modernización Energética (D.O. 7 de mayo de 1990) se inicia la transformación del aparato administrativo de la empresa, ante la complejidad que había experimentado en los últimos años.

"En tal virtud, se modificó la estructura tradicional de las Subdirecciones Operativas de Petróleos Mexicanos para convertirlas en divisiones especializadas, estructuradas por líneas integradas de negocios, cuyo funcionamiento por centros de costos es evaluado en función de los resultados que alcance su productividad, dotándolas de mayor poder de decisión y de mayor autonomía de gestión con el propósito de auspiciar la descentralización, precisar responsabilidades e implantar sistemas de precios de transferencia para determinar costos reales." (7)

El propósito de la reestructuración se sustentó en dos puntos principales, que consisten en mantener la propiedad y el control del Estado sobre los hidrocarburos y conservar y conducir en forma central cada una de las áreas en que se convirtieron las actividades industriales, desde la explotación hasta la comercialización de los productos. Se partió de un análisis de los objetivos de la empresa y su vínculo con el desarrollo del país, de tal forma que se conservara la congruencia entre las acciones operativas mediante la descentralización de las decisiones y la gestión por ramas específicas, al separar las tareas industriales y comerciales sin desarticular la línea de control y desarrollarse en organismos descentralizados distintos, con patrimonio y personalidad jurídica propia, bajo un esquema de empresas subsidiarias dependientes de Petróleos Mexicanos, quien dentro de sus responsabilidades permite conducir centralmente asumiendo el papel de matriz,

para asegurar la integridad y unidad de acción. Se crearon cuatro organismos descentralizados delineados en un modelo corporativo con la siguiente denominación: Pemex-Exploración y Producción, Pemex-Refinación, Pemex-Gas y Petroquímica Básica y Pemex-Petroquímica. La distribución de actividades se dio con base a la reglamentación que en materia de energéticos, dispone la exploración y explotación por conducto de Petróleos Mexicanos o cualquier otro organismo que se faculte para tal efecto.

"Por conducción central debe entenderse el establecimiento de un régimen que confiere el mando estratégico general de la industria a Petróleos Mexicanos, y que descentraliza la operación técnica en organismos, dentro de un esquema de colaboración unitaria y coordinada." (8)

Se agregó la parte referente a la petroquímica secundaria después de haberse realizado la reclasificación del renglón de básicos a secundarios, lo que permite a Pemex-Petroquímica realizar las gestiones internas y coinversiones, así como formalización de alianzas estratégicas o cadenas a fin de establecer filiales o subsidiarias con la forma jurídica que más convenga, es decir, abrir los canales de inversión con el sector social y privado de la planta industrial más lucrativa que es la transformación de los productos sintéticos derivados del petróleo.

La reestructuración de Petróleos Mexicanos desde la perspectiva organizacional y laboral, debió tomar en consideración en cuanto a la primera, las relaciones formales de la estructura, partiendo de un modelo tradicional a otro que ofreciera nuevas alternativas y propiciara la desconcentración operativa de las funciones; en cuanto a la segunda, hacer referencia a las responsabilidades específicas en cada estamento o nivel de decisión de la empresa. El diseño organizacional adoptado debe formalizarse con base a los documentos que determinan las políticas, procedimientos, estándares y todo lo relativo al sistema de control, y puede modificarse de acuerdo a las necesidades y a la operatividad que se requiera para lograr el equilibrio interno de la empresa y la compatibilidad con el medio ambiente o entorno. El diseño laboral dependerá del organizacional, de tal forma, que a medida que exista una clara división y especialización de funciones, las relaciones laborales en cuanto a responsabilidades será más objetiva al precisar las tareas que cada nivel (operativo, departamental, gerencial y directivo), así como las expectativas de los funcionarios de alto nivel acerca de las relaciones organizacionales que deben ocurrir para la toma de decisiones en su ámbito de gestión o complementen acciones de su entorno. De no haberse realizado la reestructuración, la evolución de la empresa hubiera traído

consigo la creación de nuevas unidades, crecimiento horizontal para responder a las necesidades de expansión y por ende aumento en los tramos de control, exceso en la centralización de las decisiones y responsabilidades del consejo de administración. La descentralización mediante la composición corporativa a través de organismos subsidiarios instituye la delegación de facultades con un marco normativo específico, conducido por un órgano central que unifique e integre los criterios basado en un esquema de gerencias, que mantenga las funciones básicas de las áreas como: la planeación y presupuesto consolidado, adopción de decisiones fundamentales, procurar el equilibrio económico y financiero entre los organismos, evaluar los resultados y actuación de los mismos, fiscalización directa, conocimiento y resolución de asuntos de mayor reelevancia en materia petrolera, operar servicios no susceptibles a delegar y emitir políticas y normas para la corporación, en síntesis, la dirección estratégica en tanto las subsidiarias asumen la responsabilidad operativa en forma autónoma e integran las actividades de exploración, producción, manufactura, transporte, distribución y comercialización de petróleo, gas natural, productos petrolíferos y productos petroquímicos, de tal manera que se instrumenta una división operativa específica.

La estructura de PEMEX está compuesta por un órgano superior de gobierno denominado Consejo de Administración y un Director General, quienes constituyen el nivel de decisión estratégico; de igual manera, cada entidad cuenta con su propio órgano de gobierno y Dirección General, con la finalidad de descentralizar las decisiones y fortalecer la autonomía de gestión de cada uno de ellas. Los consejos de administración de las subsidiarias están compuestos por ocho miembros y presidido por el Director General de PEMEX, un comisario designado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y un Director General nombrado por el Ejecutivo Federal.

La meta fundamental de cada uno de los organismos es lograr el manejo autónomo y responsable de su administración, asumir la competencia para decidir sobre las áreas técnicas, financieras y funcionales de cada parte específica de su quehacer dentro de la rama petrolera, la cual ha servido de plataforma de desarrollo y crecimiento. En este contexto se parte de la idea de iniciar una reforma administrativa que facilite la especialización de funciones, particularizar responsabilidades y superar los vicios que genera la centralización, la complejidad estructural, para reservar facultades que permitan mantener la unidad de acciones en forma coordinada y conjunta.

Cabe señalar que el proceso de reestructuración tiene como principio normativo la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, publicada en 1992 (Diario Oficial de la Federación 16 de julio de 1992), en la que se asentaron las bases, relaciones y responsabilidades que en materia petrolera corresponden a dichas entidades paraestatales. La citada ley establece que las actividades relacionadas con el petróleo, hidrocarburos y petroquímica básica, serán llevadas a cabo por Petróleos Mexicanos y los organismos subsidiarios, y ejercidas en cuanto a su conducción de manera central y las subsidiarias tendrán un carácter técnico, industrial y comercial con personalidad jurídica propia así como el patrimonio con que cuentan.

"I.- Pemex-Exploración y Producción: exploración y explotación del petróleo y gas natural; su transporte, almacenamiento en terminales y comercialización;
II.- Pemex-Refinación: procesos industriales de refinación; elaboración de productos petrolíferos y de derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas, almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de los productos y derivados mencionados
;III.- Pemex-Gas y Petroquímica Básica: procesamiento del gas natural, líquidos del gas natural y el gas artificial; almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de estos hidrocarburos, así como de derivados que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas; y
IV.- Pemex-Petroquímica: procesos industriales químicos cuyos productos no formen parte de la industria petroquímica básica, así como almacenamiento, distribución y comercialización." (9)

Por otro lado faculta a los organismos para que operen acuerdos, contratos, convenios, títulos de crédito, y acciones inherentes a cada gestión, con personas físicas o morales independientemente del origen del capital que se va invertir. Respecto a este punto y relacionado con la apertura comercial del país y la puesta en marcha del T.L.C., entre otros aspectos relacionados con los hidrocarburos, se enfatiza la incursión en el renglón de la petroquímica secundaria siendo ésta la más lucrativa por la variedad de productos que se obtienen y la demanda en el mercado mundial.

Con relación a la organización y funcionamiento, la Ley en el capítulo segundo establece la consolidación contable y financiera, la conformación e integración de los órganos de gobierno de cada subsidiaria, así como las facultades específicas que confiere a los consejos de administración y a los directores generales de cada organismo. Señala

además que las actividades que por la naturaleza de las mismas no son reservadas en forma exclusiva a la nación, se les aplicará un tratamiento de tal forma que puedan ser realizadas por empresas subsidiarias o filiales previa autorización del órgano de gobierno de Petróleos Mexicanos.

Las ventajas que ofrece el modelo corporativo adoptado por PEMEX se basa en la descentralización operacional, en la cual la visión empresarial conjugada con la perspectiva del administrador de empresas públicas, permite cubrir las funciones encomendadas a cada organismo, cumplir con los compromisos sociales y logro de los objetivos (considerando las estrategias y en su caso las prioridades que en materia energética estime el plan de gobierno). El sistema de administración en el diseño organizacional basado en la división de actividades industriales y creación de gerencias, facilita el uso racional de los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos además de ponderar que la materia prima surge dentro del mismo complejo empresarial, por tal motivo existe la complementación y homogeneidad de factores de producción.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS
CAPITULO CUARTO

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pág. 74.
2. Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Diario Oficial de la Federación 26 de Enero de 1990. pág. 60
3. **IBIDEM.** pág. 55.
4. Informe sobre las razones y criterios que fundamentan las medidas de reestructuración de la Administración Pública Paraestatal. 1986. Secretaría de Programación y Presupuesto. pág. 6.
5. Informe de labores 1987-1988. Grupo SIDERMEX. Sector Energía, Minas e Industria Paraestatal. p.p. 11 y 12.
6. **IBIDEM.**, p.p. 15 y 16
7. Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, Diario Oficial de la Federación 16 de julio de 1992. pág. 11.
8. **IBIDEM.**, pág. 18
9. **IBIDEM.**, pág. 24

CONCLUSIONES

La evolución de lo que se considera como Estado moderno mexicano tuvo varias fases, de las cuales la estabilidad social jugó un papel importante en las relaciones de éste con la sociedad y los medios de producción en los cuales ha participado activamente como moderador y rector del desarrollo económico.

Con la creación del PRN en 1929 se logró contener a las fuerzas político militares que pugnaban por el poder, creando una sociedad de instituciones. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dada a conocer el 5 de febrero de 1917, instrumentó los mecanismos regulatorios en materia de educación, relaciones laborales, tenencia de la tierra y las facultades de los poderes ejecutivo, judicial y legislativo; emanado de ella los aspectos normativos para el control patrimonial y las relaciones del gobierno en acción a través de la administración pública Federal.

A medida que el Estado participaba cada vez más en los procesos productivos de bienes y servicios en forma aislada o coordinadamente con el sector privado, surgía así la necesidad de contar con mecanismos normativos que regularán las relaciones entre la administración pública central y las entidades paraestatales sujetas a control por parte del ejecutivo federal. La elaboración del marco jurídico normativo tanto para la administración pública central como para la paraestatal, significó el inicio del proceso que permitió interrelacionar éstas dos esferas.

La sectorización administrativa constituyó el mecanismo de control y coordinación programática y presupuestal entre la esfera central y la paraestatal de la administración pública Federal conjugando esfuerzos para el logro de objetivos de interés nacional, regional e institucional, sin embargo, con la integración de los sectores algunas entidades quedaron sujetas a agrupaciones incompatibles con base a las funciones que desarrollaban éstas, propiciando conglomerados de empresas sin ningún vínculo productivo de bienes o servicios desde el punto de vista administrativo y económico; no obstante que se respondía a una necesidad de carácter político como el caso de Productora e Importadora de Papel S.A. de C.V., agrupada sectorialmente a la

Secretaría de Gobernación, CONACYT en lo que constituía la Secretaría de Programación y Presupuesto para citar algunos casos.

La sectorización administrativa trajo consigo un suceso importante como modelo organizacional de agrupación de empresas, surgiendo así la formación de corporaciones públicas dentro de la estructura de los organismos descentralizados, cuyo mecanismo permitió la desconcentración de actividades operativas aunque no se precisara la autonomía de gestión y el manejo de los recursos financieros, debido a que careció de una reglamentación específica para estos casos dentro de la legislación relacionada con la Administración Pública Federal, así como otros aspectos relacionados con ella, de los que destacan:

- 1.- La diversificación de la actividad económica del Estado se fundamentó en la incorporación de empresas, permitiendo la expansión del sector paraestatal aprovechando coyunturas que obligaban a participar cada vez más en áreas en que los particulares rehusaban invertir por considerar riesgoso participar con sus capitales o por estar limitada la obtención de utilidades o constituir áreas estratégicas y prioritarias.
- 2.- El fortalecimiento del aparato administrativo desde el punto de vista económico se fundamentó mediante el crecimiento y expansión del sector paraestatal, cuyo objetivo estuvo canalizado a la corrección de las fallas del aparato productivo y las relaciones con el sector privado y social, a pesar de que para algunos pensadores de la corriente neoliberal significaba la actitud protectora y subsidiaria del Estado por considerarlo un mal administrador, pero para el país significó la creación y conservación de fuentes de empleo; agregándose aspectos exclusivos de prestación de servicios públicos necesarios para la sociedad, fortaleciendo el mercado interno y el equilibrio entre la oferta y la demanda de bienes necesarios para el desarrollo y crecimiento.
- 3.- Los aspectos negativos por parte de la coordinadora de sector durante el proceso fueron la concentración de las decisiones de trascendencia que comprometían la salud administrativa de las entidades sectorizadas, existencia de procedimientos obsoletos,

nula delegación de autoridad, desconocimiento de políticas y objetivos de la entidad coordinada sectorialmente, rotación de los mandos medios, carencia de mecanismos de promoción y estímulos en los niveles operativos (inaplicación del sistema civil de carrera), falta de compromiso social y voluntad política.

- 4.- Se instrumentaron modelos corporativos o "holdings" bajo la perspectiva de desconcentración operativa, favoreciendo la actividad estatal en materia económica,
- 5.- La reglamentación no fue adecuada conforme a las necesidades de los sectores que presentaban agrupaciones incompatibles, sumándose los mecanismos de control normativo de los órganos de apoyo y orientación global, comisiones intersecretariales y coordinadoras de sector en materia de gasto, financiamiento, presupuesto programático burocratizando el proceso.
- 6.- Se crearon jerarquías y espacios en los sectores predominando el aspecto político sobre el administrativo.
- 7.- No se previó la reestructuración del modelo sectorial, que permitiera realizar ajustes para adecuar las entidades con la rama productiva de mayor afinidad, según los objetivos por los que fueron creados.
- 8.- Las facultades de tutela programática y presupuestal hacia la empresa pública que operativamente desarrollaba actividades diferentes consistió en el control presupuestal derivado de la aportación patrimonial para constituir la, rompiendo con el esquema sectorial de compatibilidad funcional propiciando dispersión en las líneas de decisión, incongruencias en los procesos operativos para lograr los objetivos del sector.

Respecto a los modelos corporativos empleados en la iniciativa privada constituyen un ejemplo de las bondades que ofrece dicho diseño organizacional. Las principales empresas norteamericanas transnacionales iniciaron sus actividades a principios y a mediados del presente siglo, a través de estructuras con funciones desconcentradas y especializadas por ramas productivas y autonomía en el manejo de sus recursos, inicialmente como monopolios para constituir con el paso del tiempo oligopolios y alcanzar

con el trust una etapa de desarrollo empresarial, para luego convertirse en tales modelos gerenciales con funciones diferenciadas no siempre de una misma rama productiva.

En nuestro país, en el sector privado, han sido empleados con similares resultados; en el sector público su aplicación ha tendido a ser limitado como tal, sin embargo, con la instrumentación de la sectorización administrativa operaron en algunos renglones de la actividad económica estatal como el caso de **Petróleos Mexicanos** que como organismo descentralizado operado por cuatro subsidiarias partió de un análisis estructural y organizacional, permitiendo la redefinición de funciones y responsabilidades, la asignación presupuestal a cada entidad y la conformación jurídica junto con la autonomía operativa, funcional y técnica, para acatar las directrices y políticas del cabeza corporativo. De manera similar **SIDERMEX** puso en marcha su modelo organizacional pero a diferencia de **PEMEX** el complejo empresarial era mucho mayor por éste primero ya que en volumen de ventas y trascendencia de funciones constituían dos pilares de la economía nacional.

La reestructuración del modelo sectorial y la adecuación de tecnología administrativa en la esfera de las entidades paraestatales hubiera significado la sobrevivencia de ellas al hacerlas rentables independientemente de si habían o no cumplido con su objetivo, partiendo de un análisis estructural y organizacional por ramas productivas y con ello determinar la necesidad de reorientar y encausarlas adecuadamente al sector de mayor compatibilidad desde el punto de vista administrativo.

El modelo neoliberal de desarrollo económico adoptado a partir de la década de los ochenta trajo una serie de acontecimientos que aceleraron el proceso de redimensionamiento del aparato administrativo principalmente en el sector paraestatal, así como el repliegue del Estado en los procesos productivos donde venía participando directa o coordinadamente con el sector privado. De los aspectos que se consideran importantes por la trascendencia e impacto son:

- 1.- La desincorporación de entidades contribuyó a que desapareciera la complejidad estructural, así como agrupaciones sectoriales inadecuadas.

- 2.- Con el modelo económico la estructura jurídico administrativa de la administración pública Federal tuvo que ser ajustada para permitir mayores espacios a la inversión privada, a efecto que el Estado condujera los aspectos económicos desde el punto de vista reglamentario, política y socialmente facilitara el establecimiento y concertación de convenios comerciales para el proceso de globalización.

- 3.- El programa de desarrollo económico durante la gestión de Carlos Salinas contribuyó a acelerar la enajenación, venta, transferencia, liquidación y transferencia de entidades paraestatales, que a juicio de la Comisión Intersecretarial de Desincorporación habían cumplido su objetivo o que no respondían estratégica y prioritariamente a una necesidad de carácter público, señalando que durante su mandato no se precisó lo estratégico y prioritario.

- 4.- La crisis económica, la espiral inflacionaria, el desempleo, el ahorro interno, el reparto equitativo de la riqueza, la conservación y fortalecimiento de las instituciones, la modernización de las entidades paraestatales y otros aspectos no han sido superados ni corregidos, independientemente de los argumentos de las fuentes oficiales y a pesar de ser parte de los objetivos centrales de los dos últimos Planes Nacionales de Desarrollo.

- 5.- El Tratado Trilateral de Libre Comercio firmado por México, los Estados Unidos y Canadá, puede llegar a significar la firma de hipoteca de los recursos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha conferido al país dentro de los que destacan: la petroquímica básica y secundaria, las telecomunicaciones, la generación de energía eléctrica y nuclear, el transporte público, la administración de puertos, la explotación de nuestros litorales para citar algunos casos.

- 6.- Se ha concentrado la riqueza del país en un grupo muy reducido, abriéndose la brecha entre los muy ricos y los muy pobres, derivada de una política social reivindicativa con programas de asistencia proselitista que ha venido favoreciendo la permanencia en el poder al partido oficial y a través de concertaciones con partidos de oposición como el caso del PAN.

Los acontecimientos señalados no significan el resquebrajamiento del país aunque resulten preocupantes, sin embargo, a medida que las condiciones internas permitan readecuar el aparato administrativo, nuestras relaciones con el entorno geopolítico favorezcan la balanza comercial y exista la estabilidad económica deseada y socialmente estén satisfechas las necesidades prioritarias, se podrá integrar un programas de desarrollo que incluya integralmente el compromiso social y la voluntad política así como los siguientes aspectos:

- Crear condiciones favorables de desarrollo y crecimiento.
- Fomentar el ahorro interno.
- Renegociación de la deuda externa.
- Abatir la crisis y el proceso inflacionario.
- Reactivación de la economía con medidas de austeridad y disciplina presupuestal.
- Actualizar la reglamentación y normatividad haciéndola ágil, especialmente en el renglón de las conductas sectoriales.
- Integrar al aparato productivo la participación de los diversos sectores de la sociedad, para hacer compatible la planeación nacional por ramas de actividad.
- Tomar medidas destinadas a facilitar y estimular la actividad privada o combinada con el sector público para fortalecer el carácter mixto de la economía.
- Considerar las propuestas originadas en los niveles sectoriales inferiores u operativos, con la finalidad de dar congruencia en las actividades programáticas y presupuestales, así como fijar objetivos, metas, políticas y lineamientos en cada uno de los sectores productivos;
- Proyectar un modelo de desarrollo con base con la planeación para que el Plan Nacional de Desarrollo considere a todas y cada una de las partes que integran a la Administración Pública Federal, de la manera que las propuestas de las dependencias y entidades sean analizadas y estudiadas para poder adaptarlas a los programas, según las prioridades y estrategias que dicho plan estime conveniente llevar a cabo.
- Evitar el excesivo centralismo y abuso de poder, a través de la desconcentración de la vida nacional, impulsando el crecimiento de pequeñas y medianas ciudades, así como el combate a la impunidad de delitos cometidos por servidores públicos.

- Modificar radicalmente el aparato burocrático para eliminar prácticas corruptas, ineficiencia generalizada y prácticas obsoletas, mediante el establecimiento del sistema civil de carrera y eliminar el sistema de botín que opera actualmente. Asimismo, establecer los mecanismos de estímulo para mejorar la productividad y calidad de los servicios, con la integración de programas permanentes de capacitación y promoción en los niveles operativos y de mandos medios.
- Democratizar el país, no por decreto ni con implementaciones de consejos de ciudadanos promovidos por el partido oficial, sino a través de medidas concretas respetando la voluntad del pueblo.
- Substituir el actual modelo económico por inoperante y constituir la principal causa de la pobreza extrema de los mexicanos.
- Adoptar la tecnología administrativa orientada al desarrollo organizacional, integración de equipos de trabajo, procesos de mejora continua, control de calidad total en la producción, , así como el desarrollo de la informática para su aplicación en los procesos productivos
- Adecuar la estructura de las entidades paraestatales bajo modelos corporativos cuyas perspectivas de operación y funcionamiento, puedan brindar un nuevo enfoque que ofrezca mayor dinamismo evitando dualidad, fortaleciendo la delegación de autoridad y responsabilidad a las unidades administrativas o productivas otorgándole mayor grado de autonomía en las actividades operativas, especializándolas e incrementado la calidad de los bienes o servicios que produzcan.

Lo anterior no sólo quedan como buenos propósitos, ya que se requieren de medidas acordes a las propias necesidades y expectativas de desarrollo. La copia de esquemas y patrones de modelos que han obtenido un éxito contundente en otras naciones no garantizan los mismos resultados para las condiciones que prevalecen en nuestro país. Se requieren acciones que conduzcan a una efectiva división de poderes para restarle fuerza al ejecutivo federal y poner fin del sistema presidencialista. El fortalecimiento del pacto federal y el respeto a la autonomía de decisión de la entidades conllevaría a una verdadera desconcentración de la vida nacional. Respecto al desmantelamiento de la economía estatal con la venta de empresas públicas, la privatización directa y concesionada, la reprivatización de la banca y la apertura de la

economía al exterior, no sólo mantiene al margen al Estado como motor y eje del desarrollo sino que profundiza el desequilibrio económico cuyo reflejo se hace patente en la balanza comercial inclinada a la importación como única herencia de muchos años amparados en la política de sustitución de importaciones.

BIBLIOGRAFIA

- ABREGO, Ayala J. Octavio y Barba Behrens Silvano. Corporación Pública. Premio Nacional de Administración Pública 1987. Editado por el Instituto Nacional de Administración Pública. México 1989.
- ACLE, Tomasini Alfredo. Planeación Estratégica y Control Total de Calidad. Un caso real hecho en México. Editorial Grijalbo (Economía y Empresa), segunda edición. México 1989.
- ACOSTA, Flores J.J. Teoría de las Decisiones en el Sector Público y en la Empresa Privada, Edición de Restricciones y Servicios de Ingeniería, S.A., México, 1970.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Administración de la empresa Pública. Vol. I.- Escuela Interamericana de Administración Pública. Fundación Getulio Vargas. Editorial LIMUSA. México 1979.
- BANCO MUNDIAL: La C.F.I. y la A.I.F., Sus Normas y Operaciones Publicado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Washington, D.C. 1983.
- BARENSTEIN, Jorge. La Gestión de la Empresa Pública en México. Editado por el C.I.D.E. (Centro de Investigaciones y Docencias Económicas), A.C., México 1983.
- BRAVO, Ahuja Ruiz Victor E. LA Empresa Pública Industrial en México. Coordinación de Investigaciones Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Serie II.- Administración Pública Mexicana, No. 4., México 1982.

- BARRE, Raymond.** El Desarrollo Económico. Editado por el Fondo de Cultura Económica. Décimoprimer reimpresión. México 1983.
- BARROS, Castro Antonio y Lessa Carlos Francisco.** Introducción a la Economía, un Enfoque Estructuralista. Editado por Siglo XXI. Cuadragésimasexta edición México 1988.
- Bases para la Planeación Económica y Social de México.** Varios Autores. Editorial Siglo XXI. Décima edición. México 1980.
- BATTERSBY.** Planeación y Programación de Proyectos Complejos. Editorial Ariel. Segunda Edición. Impreso en España 1970.
- CABRERO, Mendoza Enrique.** LA Evolución y cambio en la Administración Pública. Del Administrador Público al Gerente Público. Editado por el Instituto Nacional de Administración Pública. Diplomado para Gerentes Públicos.
- CARRILLO, Castro Alejandro.** La Reforma Administrativa en México. Editado por el I.N.A.P., Tercera edición. México 1978.
- CARRILLO, Castro Alejandro y Sergio García Ramírez.** La Empresa Pública en México. Editorial Miguel Angel Porrúa. México 1983.
- CARRILLO, Landeros Ramiro.** Metodología y Administración. Editorial LIMUSA. México 1982.
- CIBOTTI, Ricardo y Enrique Sierra.** El Sector Público en la Planeación del Desarrollo. Editorial Siglo XXI.- Décima edición. México 1982.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** México 1983.
- Compendio General De México A Través De Los Siglos.** Varios Autores. Tomo VI. Editorial Del Valle de México. México 1991.

Control y Auditoría Interna en las Entidades Paraestatales. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. México 1987.

CORDERA, Rolando y Telo Carlos. México la Disputa por la Nación. Perspectivas y Opciones de Desarrollo. Editorial Siglo XXI. Quinta Edición. México 1984.

CORDOVA, Arnaldo. La Política de Masas del Cardenismo. Editado por ERA; Colección Serie Popular No. 26. Cuarta Edición. México 1981.

CHINOI, Ely. La Sociedad una Introducción a la Sociología Editado por el Fondo de Cultura Económica. Décimosegunda reimpresión. México 1983.

DE LA MADRID Hurtado Miguel. La Política de la Renovación. Editorial Diana. México 1988.

DE OLLOQUI, Juan José. Implicaciones Jurídicas de la Apertura Comercial. Editado por el Centro de Investigaciones Sobre Estados Unidos de América (CISEAU) Coordinación de Humanidades, Editado por la Universidad Nacional Autónoma de México, Serie Documentos, México 1991.

DIAZ, Serrano Jorge. Yo Jorge Diaz Serrano. Editorial Planeta. México 1989.

Diccionario de Ciencias Políticas y Administración Pública. Coordinador Mario Martínez Silva. Tres Tomos. Editado por el Colegio de Licenciados en Ciencias Política y Administración Pública. A.C.

DRUCKER, Peter F. La Gerencia de Empresas. Editorial Hermes. México 1979. La Gerencia Tareas y Responsabilidades Prácticas. Editorial Ateneo. México 1975.

- DULLES, John W. F. Ayer en México una Crónica de la Revolución (1919-1936). Editado por el Fondo de Cultura Económica. México 1982.
- DUPUY, Yves y Gérard Rolland Manual de Control de Calidad. Editorial Diaz Santos. Barcelona España, 1992.
- Enciclopedia Universal Ilustrada. Europeo-Americana. Editado por ESPASA-CALPESA. Madrid-Barcelona. Tomo No. 15 España 1974.
- Encyclopaedia Británica Macropaedia. William Benton Publisher; 1973-1974. Décimosegunda edición. Impreso en Estados Unidos.
- ETZIONI, Amitai y Eva Etzioni. Los Cambios Sociales, Fuentes, Tipos y Consecuencias. Editado por el Fondo de Cultura Económica. Primera edición en español. México, 1980.
- FEIGENBAUM. A.V. Control Total de la Calidad. Ingeniería y Administración. Editorial C.E.C.S.A. décimotercera impresión. México 1984.
- FERNANDEZ, Santillan José. Política y Administración Pública Mexicana. Editado por el I.N.A.P., México 1980.
- FIOL, M. y Ramírez G. Control de Gestión y Empresas Públicas en Empresas de Estado en América Latina. Editorial IESA. Caracas Venezuela 1985.
- FLORES, Caballero Romeo. Administración y Política en la Historia de México. Editado por el I.N.A.P. México 1980.
- FREMAN, Smith Robert. Los Estados Unidos y el Nacionalismo Revolucionario en México (1916-1932). Editorial Extemporáneos, Colección Pleno Sol, No. 27. México 1973.

- Funciones, Objetivos y Métodos de las Contralorías: Varios Autores. Editado por el I.N.A.P., Colección Praxis, No. 64. México 1984.
- GONZALEZ, Casanova Pablo. La Democracia en México. Editorial ERA, Colección Serie Popular. No. 26. Cuarta Edición. México 1981.
- GONZALEZ, Hernández Antonio y Meléndez Siegrist José Manuel. Holding Compañías Tenedoras, Subsidiarias y Asociadas. Aspectos Financieros. Editorial LIMUSA. México 1982.
- GONZALEZ, Casanova Pablo y Enrique Florescano (Coordinadores) y Varios Autores. México Hoy. Editorial Siglo XXI. Séptima edición. México 1985.
- HANSEN, Roger D. La Política del Desarrollo Mexicano. Editorial Siglo XXI. Décimosegunda edición. México 1982.
- HEIN, Leonar W. El Análisis Cuantitativo de las Decisiones Administrativas. Editorial DIANA. Cuarta impresión. México 1982.
- HELLINEK, George. L' Etat Moderné et Son Droit. Editado en París Francia..
- HELLER, Herman. Teoría del Estado. Editado por el Fondo de Cultura Económica. Décimocuarta reimpression. México 1992.
- HOLSTEIN, Williams y Robert H. Bock. Planeación y Control de la Producción. Editorial LIMUSA. México 1980.
- IBARRECHE, Juárez Santiago. Análisis de Información Financiera para la Toma de Decisiones. Editorial I.E.E. S.A., México 1976.
- Informe de Labores 1987-1988. Grupo SIDERMEX. Sector Minas e Industria Paraestatal.

Informe sobre las razones y criterios que fundamentan las medidas de reestructuración de la Administración Pública Paraestatal, 1986 Secretaría de Programación y Presupuesto. Documento y Anexo.

Instituto de Planeamiento Económico y Social. Comisión Económica para América Latina. Convenio IPE-CEPAL. Seminario sobre planteamiento y Control del Sector de Empresas Estatales. Documentos, Naciones Unidas, Brasilia 1983. Participantes: Alfred Sauniers; Claudio Rossi; Jesús de Ramón Lacca, Paulo Roberto Motta y Leroy P. Jones.

Introducción a la Sociología, Marx, Parsons, Weber, Durkheim. Editorial Quinto Sol. México 1980.

KRIER, J. Aubert. Gestión de la Empresa. Editorial ARIEL; Colección DEMOS. Segunda edición. Madrid, España 1980.

La Empresa Pública en México. Factor de Desarrollo Económico y Social. Coordinación General de Estudios Administrativos. Presidencia de la República. Memorias. Centro Nacional de Productividad. Serie Memorias No.1

Las Cooperaciones Multinacionales en el Desarrollo Mundial. Biblioteca de las Organizaciones Modernas. Editorial PAIDOS. Buenos Aires Argentina 1975.

Ley de Planeación. Secretaría de Programación y Presupuesto. México 1983.

Ley Federal de Entidades Paraestatales. Editorial PAC. México 1987.

Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios y Exposición de Motivos. Petróleos Mexicanos. México 1992.

LUSTING, Nora. (Copilado). Programas y Perspectivas de la Economía Mexicana. Editado por el Colegio de México. México 1980.

- MAIER, Norman R.F.** Toma de Decisiones en Grupo. Editorial Trillas. Biblioteca de Ciencias de la Administración. México 1980.
- Manual de Organización del Gobierno Federal 1982.** Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos.
- Manual de Organización de la Administración Pública Paraestatal. Volumen 17 Entidades Paraestatales no Sectorizadas 1982.** IMSS, DIF, INFONAVIT, UAM, UNAM, y FONAPAS. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos.
- Marco de Actuación de las Contralorías Internas.** Sector Central Secretaria de la Contraloría General de la Federación. México 1987.
- MARTNER, Gonzalo.** Planificación y Presupuesto por Programa. Editorial Siglo XXI. Décimosegunda edición. México 1981.
- MARTYN, Howe.** Empresas Multinacionales. Editorial Economía y Empresa. Buenos Aires Argentina 1973.
- Medidas para Fomentar el Desarrollo Económico en los Países Insuficientemente Desarrollados.** Naciones Unidas. Departamento de Asuntos Económicos. New York 1951.
- Memoria del Foro de Consulta Popular para la Planeación de la Empresa Pública.** Estudios serie VII Sociedad y Administración Pública. Editado por el INAP. México 1983.
- México a través de los Informes Presidenciales. Sector Paraestatal.** Secretaría de la Presidencia. Noviembre-1976. Volumen VII. Cuarto Informe Presidencial de Miguel de la Madrid; Sector Económico; Energía Minas e Industria Paraestatal.

- NETER, John, Williams Wasserman y G.A. Whitmore.** Fundamentos de Estadística para Negocios y Economía. Editorial CECSA, Primera edición en español de la cuarta en inglés. México 1978.
- PAOLI, Antonio.** La Comunicación Sociológica (Conceptos). Editorial Siglo XXI. Segunda edición. México 1979.
- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988.** Poder Ejecutivo Federal Secretaría de Programación y Presupuesto. México 1983.
- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994.** Poder Ejecutivo Federal Secretaría de Programación y Presupuesto. México Junio de 1989.
- PICHARDO, Pagaza Ignacio.** Diez Años de Planificación y Administración Pública en México. Editado por el INAP. México 1974.
- POLONIATO, Alicia y Lourdes Rodríguez.** Mirando el Poder. Análisis del Discurso Político. Editado por Plaza y Janés, S.A. México 1987.
- Programa Nacional de Desarrollo Económico.** Instituto de Desarrollo Económico. Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo. Washington D.C. 1961-1970.
- RABASA, Emilio y Jesús Rodríguez Rodríguez.** Estudio Comparativo de las Comisiones y Corporaciones Descentralizadas en los Estados Unidos de Norteamérica y México. Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México. Año V. Sep-Dic., 1975 No. 15.
- Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.** Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Diario Oficial 16 de enero de 1990.
- RETCHKIMAN, K. Benjamín.** Aspectos Estructurales de la Economía Pública. Edit., por la Universidad Nacional Autónoma de México. México 1975.

- RUIZ, Dueñas Jorge. Eficacia y Eficiencia de la Empresa Pública Mexicana. Análisis de una Década. Editorial Trillas. Universidad Autónoma Metropolitana. Atzacotalco. México 1982.
- RUIZ, Massieu José Francisco. Régimen Jurídico de las Empresas Multinacionales en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. (ALALC). Editado por la Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 1978.
- RUIZ, Massieu José Francisco y Wilfrido Lozano Hernández. La Administración Pública Federal Crítica Análisis y Evaluación. Edit., TECNOS. Segunda edición. México 1978.
- SERRA, Rojas Victor. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. Cuarta edición. Dos tomos. México 1968.
- SNYDER, Richard C. H. W. Bruck y Burton Sapin. Decision Macking. Pricenton. Pricenton University Press. 1954.
- SOLDEVILLA, García Emilio. La Gestión de la Empresa Pública. Editorial Piramide. Madrid, España 1978.
- SOLIS, Leopoldo. Alternativas para el Desarrollo. Editorial Cuadernos de Joaquín Mortiz. Segunda edición. México 1980.
- La Realidad Económica Mexicana. Retrovisión y Perspectiva. Décimosexta edición. Editorial Siglo XXI. México 1987.
- STEISS, Alan Walter. Administración y Presupuesto Público. Editorial DIANA. Segunda reimpresión. México 1976.
- TARRET, Jhon S. Drucker P.F. El Hombre que inventó la sociedad corporativa. Editorial DIANA. México 1977.

- TELLO, Carlos. La Política Económica en México 1970-1976. Editorial Siglo XXI. Quinta edición. México 1982.
- Tesis Sobre Empresa Pública. Boletín elaborado por el Partido Revolucionario Institucional. México 1985.
- TIMASHEFF, Nicholas S. La Teoría Sociológica. Editado por el Fondo de Cultura Económica. Décimosegunda reimpresión. México 1986.
- TINBERGEN, Jan. La Planeación del Desarrollo. Editado por el Fondo de Cultura Económica. Séptima reimpresión. México 1982.
- THOMAS, E.H. Gestión de las Corporativas. Editorial Aguilar. Segunda edición. Madrid, España 1967.
- Varios Autores. Compendio General de México a través de los Siglos. Tomo VI. Editorial Del Valle de México. México 1983.
- VINANDER, Zarbano Rafaél. Teoría de la Decisión Empresarial. Editorial DEUSTO S.A. Biblioteca DEUSTO de Dirección y Organización. Bilbao, España 1978.
- WEBER, MAX. Economía y Sociedad. Esboza de Sociología Comprensiva. Editorial Fondo de Cultura Económica. Segunda edición. México 1977.
- WIONCZEK, Miguel S. Política Tecnológica y Desarrollo Socioeconómico. Secretaría de Relaciones Exteriores. Cuestiones Internacionales Contemporáneas. No. 17. México 1975.